

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/266197570>

Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil

Book · January 2013

CITATIONS

0

READS

42

3 authors, including:



[Patricia Maria Emerenciano Mendonca](#)

University of São Paulo

24 PUBLICATIONS 38 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



[Mario Aquino Alves](#)

Fundação Getulio Vargas

89 PUBLICATIONS 197 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Partnerships between State and Civil Society Organizations-CSOs- for the implementation of public policies at the federal level: comparative study of Health/AIDS, Social Services/ People with Disability and Culture [View project](#)



Litigância como estratégia empresarial em situações de crise. [View project](#)

Arquitetura Institucional de Apoio às Organizações da Sociedade Civil no Brasil

Organizadores

Patricia M. E. Mendonça, Mario Aquino Alves e Fernando do A. Nogueira.

Autores

André Degenszajn, Adriana Wilner, Anna Maria Medeiros Peliano, Carlos R. S. Milani, Catarina Ianni Segato, Candace (“Cindy”) M.A. Lessa, Domingos Armani, Eduardo Pannunzio, Fernando do A. Nogueira, Graciela Hopstein, Jorge Eduardo Saavedra Durão, Kees Biekart, Ladislau Dowbor, Luiza Reis Teixeira, Mario Aquino Alves, Monika Dowbor, Patricia M. E. Mendonça, Paula Chies Schommer, Rui Mesquita Cordeiro e Sofia Reinach.

Realização

ARTICULAÇÃO D3
| Diálogo • Direito • Democracia |

Editora



Programa Gestão Pública e Cidadania

Arquitetura Institucional de Apoio às Organizações da Sociedade Civil no Brasil

Realização

ARTICULAÇÃO D3
Diálogo • Direito • Democracia

Editora



Programa Gestão Pública e Cidadania

Arquitetura Institucional de Apoio às Organizações da Sociedade Civil no Brasil é uma publicação composta por diversos artigos derivados da pesquisa Arquitetura Institucional de Apoio às Organizações da Sociedade Civil no Brasil, com o apoio da W.K. Kellogg Foundation e Aliança Interage.

Idealização do projeto

Grupo de Referência Articulação D3:
Athayde Motta – Fundo Baobá
Janaína Jatobá – Instituto C&A
Rui Mesquita Cordeiro – W.K. Kellogg Foundation
Telma Rocha – Fundación Avina
Vera Masagão Ribeiro – ABONG

Organizadores

Patricia M. E. Mendonça
Mario Aquino Alves
Fernando do A. Nogueira

Autores

André Degenszajn
Adriana Wilner
Anna Maria Medeiros Peliano
Carlos R. S. Milani
Catarina Ianni Segato
Candace (“Cindy”) M.A. Lessa
Domingos Armani
Eduardo Pannunzio
Fernando do A. Nogueira
Graciela Hopstein
Jorge Eduardo Saavedra Durão
Kees Biekart
Ladislau Dowbor
Luiza Reis Teixeira
Mario Aquino Alves
Monika Dowbor
Patricia M. E. Mendonça
Paula Chies Schommer
Rui Mesquita Cordeiro
Sofia Reinach

Revisão

Regina Mendonça

Projeto gráfico e editoração

Studio 113

Impressão

Leograf

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

A111

Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil /
Patricia M. E. Mendonça, Mario Aquino Alves, Fernando do A. Nogueira, organizadores.
São Paulo: FGV, 2013.
256 p.
ISBN 978-85-87426-22-2

I. Mendonça, Patricia M. E. II. Alves, Mario Aquino. III. Nogueira, Fernando do A.

CDD 060

Catálogo: Rickson Medeiros CRB4 1770

Arquitetura Institucional de Apoio às Organizações da Sociedade Civil no Brasil

Organizadores

Patricia M. E. Mendonça, Mario Aquino Alves e Fernando do A. Nogueira

Autores

André Degenszajn
Adriana Wilner
Anna Maria Medeiros Peliano
Carlos R. S. Milani
Catarina Ianni Segato
Candace (“Cindy”) M.A. Lessa
Domingos Armani
Eduardo Pannunzio
Fernando do A. Nogueira
Graciela Hopstein

Jorge Eduardo Saavedra Durão
Kees Biekart
Ladislau Dowbor
Luiza Reis Teixeira
Mario Aquino Alves
Monika Dowbor
Patricia M. E. Mendonça
Paula Chies Schommer
Rui Mesquita Cordeiro
Sofia Reinach

Realização

ARTICULAÇÃO D3
Diálogo • Direito • Democracia

Editora



1ª Edição – São Paulo – 2013

Agradecimentos

A Articulação D3 – Diálogo, Direito e Democracia – e o CEAPG – Centro de Estudos em Administração Pública e Governo – da FGV gostariam de agradecer a todos os envolvidos na pesquisa “**Arquitetura Institucional de Apoio às OSCs no Brasil**” – que deu origem a este livro, certamente uma lista muito extensa para nomearmos todos aqui: pesquisadores; colaboradores que contribuíram com o compartilhamento de informações, dados, entrevistas, participação nos debates; apoiadores institucionais; além dos autores deste livro.

Sumário

- 10 **Prefácio**
- 16 **Apresentação**
Por uma nova Arquitetura de Apoio à Sociedade Civil Brasileira: desafios e oportunidades reais para um processo em construção | Rui Mesquita Cordeiro
- 24 **Capítulo 1**
Quadro geral da Arquitetura de Apoio às OSCs: tendências e reflexões | Patricia M. E. Mendonça, Mario Aquino Alves, Fernando do A. Nogueira
- PARTE I – Cooperação Internacional**
- 42 **Capítulo 2**
O papel da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento na Arquitetura de Financiamento das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no Brasil | Luiza Reis Teixeira
- 66 **Capítulo 3**
Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e ONGs Brasileiras: financiamento e autonomia política | Carlos R. S. Milani
- 80 **Capítulo 4**
Novos desafios para os atores da Sociedade Civil Brasileira em um contexto de mudanças na Cooperação Internacional | Kees Biekart
- PARTE II – Novos Formatos**
- 98 **Capítulo 5**
Financiamento de Organizações da Sociedade Civil por meio de doações individuais: um cenário ainda pouco conhecido no Brasil | Sofia Reinach
- 112 **Capítulo 6**
As novas relações que vão dar trabalho: a adoção de novos formatos de mobilização de recursos pelas Organizações da Sociedade Civil no Brasil | Ladislau Dowbor e Monika Dowbor
- 130 **Capítulo 7**
Transformando a Filantropia no Brasil: o fenômeno da Rede de Fundos Independentes para a Justiça Social | Candace (“Cindy”) M.A. Lessa e Graciela Hopstein
- PARTE III – Recursos Públicos**
- 144 **Capítulo 8**
O espaço das Organizações da Sociedade Civil de Defesa de Direitos na relação Governo-Sociedade no Brasil | Catarina Ianni Segatto
- 166 **Capítulo 9**
Pautas para o aperfeiçoamento do fomento público às OSCs no Brasil | Eduardo Pannunzio
- 180 **Capítulo 10**
Relações Estado-Sociedade no Brasil: Arquitetura Institucional, *Accountability* e Coprodução do Bem Público | Paula Chies Schommer
- PARTE IV – Investimento Social Privado Corporativo**
- 206 **Capítulo 11**
O Investimento Social Corporativo e sua atuação em Direitos Humanos no Brasil: uma trajetória desafiadora | Fernando do A. Nogueira
- 222 **Capítulo 12**
Modismo ou tendência? Uma conversa sobre investimento social com Anna Maria Peliano
- 232 **Capítulo 13**
Características e desafios do Investimento Social no Brasil: uma conversa com André Degenszajn
- 240 **Considerações finais**
Sustentabilidade das OSCs: a difícil Arquitetura da autonomia | Domingos Armani
- 250 **Sobre os Autores**

Prefácio

Jorge Eduardo Saavedra Durão

Este livro resulta de pesquisa coordenada pelo CEAPG/FGV, realizada em colaboração com a Articulação D3 – Diálogo, Direito e Democracia. Conta ainda com as reflexões de um seminário em que foram discutidos os resultados da pesquisa, contribuindo substancialmente para o debate sobre a sustentabilidade política e financeira das OSCs (Organizações da Sociedade Civil) de defesa de direitos no Brasil. A relevância política da escolha desse foco está respaldada, nesta publicação, pela solidez da sua contribuição ao conhecimento do panorama de apoio à sociedade civil desse campo, no Brasil do início da década de 2010.

A nosso ver, um recorte apropriado do universo das organizações de defesa de direitos deve partir de um diagnóstico concreto do estado atual da questão dos direitos humanos no Brasil (e o livro traz valiosos subsídios para essa análise¹), o que requer também a articulação da questão dos direitos humanos com o debate relativo ao modelo de desenvolvimento, já que nos deparamos cotidianamente com situações nas quais as violações de direitos são justificadas em nome do desenvolvimento e da realização de projetos que supostamente beneficiariam as maiorias. A centralidade da questão dos direitos fica ainda mais evidente numa conjuntura em que as manifestações populares (de junho de 2013) evidenciaram a insuficiência de um processo de inclusão social através do acesso limitado ao consumo, sem garantia de direitos e sem ampliação da cidadania. Nesse sentido, devemos considerar como integrantes do campo da defesa de direitos as organizações voltadas para a defesa da justiça ambiental e defesa de todos os segmentos sociais atingidos por processos e políticas ditos de desenvolvimento, que não têm como eixo central o respeito e a ampliação dos direitos.

Julgamos importante ainda alertar para a necessidade, ao se proceder ao recorte desse universo de OSCs, de se evitar a substituição de um recorte baseado na identidade e no projeto político das organizações por um embasado no formato jurídico ou na qualificação legal das mesmas. Referimo-nos aqui à importante questão que o livro suscita acerca do tratamento diferenciado dado na legislação tributária brasileira às entidades de assistência social e às demais OSCs voltadas para causas de interesse público², que a nosso ver explica o fato de que diversas gerações de OSCs – inclusive no universo das associadas da Abong (Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais) – tenham desenvolvido diferentes estratégias de reprodução institucional,

(1) Ver, entre outros, o estudo de Paula Chies Schommer sobre as relações entre o Estado e as OSCs, neste livro.

(2) Cf. os comentários de Eduardo Pannunzio sobre o Relatório Final Eixo Fundos Públicos, neste livro.

a partir da sua constituição, em diferentes momentos da evolução do marco legal que regula as OSCs³. Esse é o caso de entidades de assistência social, portadoras do CEBAS, que se assumem como entidades de defesa de direitos a partir da própria conceituação prevista no Art. 3º da Lei Orgânica da Assistência Social.

O foco nas organizações de defesa de direitos afasta também as dificuldades em que o estudo incorreria se tomasse como objeto a sustentabilidade de um universo indiferenciado de OSCs, tal como o amplíssimo universo das fundações privadas e associações sem fins lucrativos (Fasfil), até porque, o estudo do IPEA sobre as Fasfil mostra que 72,2% delas operam sem sequer um trabalhador formalizado, sem estrutura profissional, sendo difícil perceber quais são os seus objetivos e escopo de atuação, bem como os desafios para a sua sustentabilidade.

Este livro apresenta reflexões da maior relevância acerca da questão da sustentabilidade política das organizações de defesa de direitos. As pesquisas e os estudos nele referidas descrevem processos de mudança social que configuram um verdadeiro deslocamento de placas tectônicas na base de sustentação dessas organizações, numa dramática reviravolta em menos de duas décadas, tanto no cenário nacional, quanto no das relações internacionais.

No tocante ao cenário internacional, apesar da diferença de abordagens teóricas e enfoques políticos entre os autores, as análises revelam a profundidade das mudanças nas relações internacionais e, conseqüentemente, nas relações de Cooperação Internacional, tornando cada vez mais complexo o desafio do financiamento das organizações do Sul, que se empenham na preservação de um distanciamento crítico em relação ao Estado e ao Mercado. No atual contexto internacional de avanço do unilateralismo, capitaneado pelos EUA, e de crescentes e sistemáticas violações dos direitos humanos pelos Estados, ao mesmo tempo em que ocorre a subordinação da cooperação internacional aos ditames da política de seguranças, achamos importante sublinhar o desafio colocado por Milani⁴ para as organizações brasileiras que atuam no campo internacional:

[...] que papel as ONGs brasileiras podem desempenhar no processo de articulação autônoma de redes de direitos e de políticas? Como garantir sua autonomia política e participação no processo, sem incorrer nos riscos de cooptação por empresas e governos, de instrumentalização por agências internacionais ou ainda de mera irrelevância de suas ações?

(3) Evolução esta que, como se sabe, foi justapondo novas legislações, como se fossem diversas “camadas arqueológicas”, num processo em que a nova lei nunca revoga as anteriores.

(4) Cf. o artigo de Carlos R. S. Milani “Cooperação internacional para o desenvolvimento e ONGs brasileiras: financiamento e autonomia política”, neste livro.

Nesse contexto, apesar das dificuldades encontradas pela pesquisa em tela no levantamento de dados sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Brasil, e da falta de disponibilidade de dados transparentes sobre o tema⁵, a evidência de que diversos fluxos financeiros oriundos da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) incluem as OSC’s brasileiras, reforça a nossa percepção empírica de que a CID continua tendo um papel relevante na arquitetura de sustentação financeira do campo de OSCs, privilegiado neste estudo.

Tal constatação nos dá elementos para questionar uma postura de naturalização do retrocesso político que marcou o reposicionamento, neste início de século, de certos atores da cooperação internacional. Se uma agência de cooperação investe durante duas décadas no fortalecimento de OSCs comprometidas com o empoderamento das organizações populares, defesa dos direitos e busca de alternativas a um modelo de desenvolvimento socialmente injusto e ambientalmente insustentável – firmando alianças com organizações brasileiras com ideário similar – e, de repente, procede a uma completa reversão na sua estratégia e alianças, temos dificuldade de encarar essa reviravolta como mero esgotamento natural de velhas relações de parceria (como sugere Biekart⁶). Concordamos, no entanto, com Biekart quando aponta a oportunidade que essa redefinição de alianças pode representar para a ampliação da autonomia das OSCs brasileiras. Por outro lado, cabe destacar o papel cada vez mais importante das agências de cooperação que mantiveram os seus compromissos com relações de solidariedade política com as entidades parceiras no Brasil.

Voltando ao tema da sustentabilidade política das organizações de defesa de direitos, no plano nacional, depois de uma etapa de “convergência perversa” (nas palavras de Evelina Dagnino) entre o projeto neoliberal e o discurso de ampliação da participação social – com grande prejuízo para a imagem pública das OSCs –, a década de hegemonia petista não se mostrou propícia ao fortalecimento do campo das organizações de defesa de direitos.

Pelo contrário, o período de hegemonia do lulismo, com a combinação de “políticas para reduzir a pobreza – com destaque para o combate à miséria – e para a ativação do mercado interno, sem confronto com o capital”⁷, apoiada num pacto conservador, estreitou sobremaneira o espaço político para a atuação das OSCs de defesa de direitos. Basta considerar a natureza da ampla coalizão partidária montada para a sustentação congressual dos governos Lula da Silva e Dilma Roussef, com o peso das bancadas ruralista e evangélica, para se perceber o isolamento político que tal correlação de forças conduz a um campo de organizações que participam de enfrentamentos diários com os interesses do agronegócio, defendem os direitos dos indígenas, e se contrapõem à

(5) Cf. o texto de Luiza Reis Teixeira “O papel da Cooperação Internacional na arquitetura de Financiamento das Organizações da Sociedade Civil (OSC’s) no Brasil”, neste livro.

(6) Cf. Kees Biekart, “Novos desafios para os atores da sociedade civil brasileira em um contexto de mudanças na cooperação internacional”, neste livro.

(7) Cf. André Singer, “Os Sentidos do Lulismo”. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

agenda dos grupos fundamentalistas que buscam reverter e impedir avanços dos direitos humanos das mulheres, de homossexuais, da população negra e de adeptos das religiões afro-brasileiras.

Não surpreende, assim, a falta de compromisso dos governos Lula e Dilma com o fortalecimento de um campo autônomo de organizações de defesa de direitos. Fizemos essa digressão acerca do cenário político atual para melhor refletirmos sobre o panorama de apoio às organizações da sociedade civil, em especial no que diz respeito às questões do marco regulatório e do acesso aos fundos públicos. Longe de nos condenar ao derrotismo, nossa análise reafirma a relevância das OSCs de defesa de direitos e reforça o compromisso com a construção de uma arquitetura de sustentação política e financeira dessas organizações.

Este livro contém contribuições relevantes no eixo de pesquisa e discussão sobre os fundos públicos, aprofundando o diagnóstico sobre a natureza de uma legislação adversa – e, por que não dizer, francamente hostil às OSCs. Apesar de esse diagnóstico ter sido aparentemente reconhecido pelos últimos governos, não podemos ignorar o fato de que tal reconhecimento, e mesmo as reiteradas declarações de intenções de proceder a mudanças, não foram suficientes para promover qualquer medida efetiva capaz de reverter um cenário em que não apenas inexiste uma política pública de fomento às OSCs, mas, pelo contrário, persistem obstáculos de toda ordem, legais e institucionais, à atuação e, até mesmo, à sobrevivência dessas organizações.

É fato que a lei nº 9.790/99 (Lei das OSCIPs) representou um avanço importante ao reconhecer como “de interesse público” organizações que trabalham com um leque de temas que vão muito além da assistência social *lato sensu*. No entanto, não podemos esquecer o fato de que esse reconhecimento foi na prática uma conquista vazia do ponto de vista material, já que a área econômica do governo Fernando H. Cardoso vetou todas as propostas de fomento às OSCIPs, deixando clara a sua oposição a qualquer tipo de imunidade tributária, renúncia fiscal, ou fundo de apoio às OSCs.

Nos dois mandatos do ex-presidente Lula, apesar das iniciativas da Abong⁸ e do GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas), a agenda das OSCs foi praticamente ignorada. No atual governo, tudo leva a crer que a agenda apresentada pela **Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as OSCs** terá o mesmo destino, apesar do compromisso assumido pela então candidata Dilma Roussef e do empenho demonstrado pela Secretaria Geral da Presidência da República. Concordamos com a argumentação de Denise Dora e Eduardo Pannunzio no sentido de que a prioridade do governo, ao fixar as diretrizes para o GT do marco regulatório,

(8) Em setembro de 2003, a diretoria da Abong foi recebida em audiência pelo presidente da república e lhe submeteu uma agenda com os seguintes pontos: marco regulatório, acesso a fundos públicos, cooperação internacional, arquitetura da participação social.

[...] reflete mais o interesse do governo federal em dar uma resposta aos escândalos envolvendo desvio de recursos públicos por meio de parcerias com entidades sem fins lucrativos do que o interesse em melhorar o ambiente legal em que atua a sociedade civil organizada?

Além dos bloqueios políticos conjunturais que tendem a afastar os governos de turno de uma agenda complexa que envolve inúmeros conflitos de interesses, parece-nos igualmente procedente o argumento de Pannunzio¹⁰ sobre a dimensão institucional do problema. Temos denunciado a inépcia do Estado na relação com as OSCs, a qual está relacionada com um leque de problemas que inclui as implicações do presidencialismo de coalizão e o papel dos partidos, o diagnóstico de que “o Estado está frouxo”, a distorção do pacto federativo e a concentração de recursos e de poder na União, a incapacidade do Estado de gerenciar convênios, etc. Nesse ambiente em que se procura responder a falhas do sistema político e do funcionamento do Estado através da ampliação do controle burocrático, ressalta-se a insegurança jurídica dos próprios gestores do Estado, que se colocam com frequência como mais um fator de resistência à mudança. Essa percepção de insegurança jurídica explica, entre outras coisas, a preferência dos gestores pelos convênios e pode ser mais um motivo pelo qual a Lei das OSCIPs “não vingou.

Ao finalizarmos este prefácio, queremos valorizar a perspectiva desafiadora com que este livro aborda a questão dos “novos” mecanismos destinados à mobilização de recursos¹¹. Consideramos a captação de indivíduos uma estratégia importante, não só para o financiamento, mas também para a sustentação social e política das OSCs. Entretanto não podemos desconhecer a carência de *know how* das organizações de defesa de direitos e o fato de que este mecanismo exige elevados investimentos financeiros a serem feitos durante um período prolongado. Nessas circunstâncias, em que ONGs internacionais têm saído à frente das organizações brasileiras na disputa do “mercado de doações”, as OSCs brasileiras estão desafiadas a encontrarem formas de superação dessas dificuldades no ponto de partida. Por fim, vimos assinalar a nossa abertura para a exploração de novos formatos de mobilização de recursos pelas organizações da sociedade civil, tais como apresentados no artigo de Ladislau e Monika Dowbor, ressalvado o cuidado em que a adoção desses formatos não acarrete a perda de identidade da organização de defesa de direitos.

(9) Cf. Denise Dora e Eduardo Pannunzio, “Em busca da Ousadia: comentários sobre o anteprojeto de lei apresentado pelo grupo de trabalho ‘Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil’”, Análise CPJA, Direito GV.

(10) Cf. Eduardo Pannunzio, “Pautas para o aperfeiçoamento do fomento público às OSCs no Brasil”, neste livro.

(11) Cf. o texto de Sofia Reinach “Financiamento de Organizações da Sociedade Civil por meio de Doações Individuais: um cenário ainda pouco conhecido no Brasil”, neste livro.

Apresentação

Por uma nova Arquitetura de Apoio à Sociedade Civil Brasileira: desafios e oportunidades reais para um processo em construção

Rui Mesquita Cordeiro¹

A história por trás desta pesquisa, realizada pelo Centro de Estudos de Administração Pública e Governo (CEAPG) da FGV-SP (Fundação Getúlio Vargas de São Paulo) e Articulação D3 – Diálogo, Direito e Democracia – sobre financiamento das OSC (Organizações da Sociedade Civil) no Brasil é longa, datando do final dos anos 1990, na cidade do Recife.

Em 1999, organizações da cooperação internacional, fundações e institutos privados, em boa parte de origem não brasileira, que mantinham escritórios em Recife, reuniram-se para formar uma nova organização da sociedade civil, chamada Aliança Interage, tendo em mente o ideal de estimular e ampliar o investimento social de agentes brasileiros nas instituições da sociedade civil organizada, bem como o avançar da sustentabilidade da sociedade civil brasileira.

Dentre as organizações associadas à Aliança Interage encontravam-se: Save the Children UK, Oxfam GB, Instituto C&A, Instituto Companheiros das Américas (Partners of the Americas), Catholic Relief Service, Fundación Avina, Visão Mundial (World Vision), Plan International, Serviço Internacional (International Service UK) e Instituto Arcor, dentre outras.

(1) Pelo Grupo de Referência da Articulação D3.

Historicamente, organizações doadoras internacionais tiveram o Brasil como um de seus focos de financiamento para avançar agendas de direitos e de mudança social. Muitas delas, como algumas das acima citadas, estabeleceram escritórios no Brasil ao longo dos anos 1980 e 1990. Entretanto, várias mudanças de relação com o Brasil fizeram com que muitas dessas organizações encarassem uma situação de fechamentos de seus escritórios e de mudanças nas suas estratégias para com o Brasil. Algumas se retirando do país, outras mudando a forma de atuação no país.

Na Aliança Interage, esse impacto foi bastante evidente, resultando da paulatina redução do número de membros associados à aliança, a cada ano. Em 2013, apenas três membros permaneciam: Instituto C&A, Fundación Avina e Instituto Arcor.

O que a Aliança Interage já sentia, pragmaticamente, fora também alvo de vários estudos, que, por diferentes ângulos, buscavam melhor compreender esse cenário de mudanças na cooperação e do apoio à sociedade civil para com o Brasil (ABC 2005, Armani/ICCO 2009, IPEA 2010, BEGHIN 2012, dentre outras). Cada qual apontando para diferentes aspectos da questão, de desafios a oportunidades, mas todas concluindo que de fato as mudanças nesta relação vieram para ficar.

No geral, aparentemente o Brasil deixa de ser um ator passivo e receptor de recursos internacionais para a sociedade civil, e passa a ser (ou pelo menos é pressionado a ser) um país aparentemente mais ativo e até doador, apesar das dificuldades da velocidade do processo. Outra mudança diz respeito à atração de novas agências internacionais, agora chegando numa nova geração buscando influenciar o governo brasileiro para que esse possa, por sua vez, influenciar, ainda mais, agendas relativas ao desenvolvimento internacional, grande parte ligada ao tema dos direitos civis e humanos.

Neste cenário de mudanças no fluxo de recursos do exterior para ações sociais no Brasil, o intuito da Aliança Interage, desde sua formação em 1999, era o de “promover o desenvolvimento social da região Nordeste, reduzindo a dependência dos recursos da cooperação internacional e, paralelamente, desencadear processos pedagógicos de protagonismo da sociedade civil comprometida com a mudança social” (SILVA e LUBAMBO, 2008).

Ainda segundo Silva e Lubambo (2008), para a Aliança Interage:

Esse desafio se ampliava diante da constatação de que as organizações sociais tinham dificuldade de abrir canais e promoverem articulações intersetoriais, em especial com o setor empresarial, que pudessem se traduzir em novos apoios para garantir a continui-

dade de suas ações no campo social. Diante desse contexto, a Aliança Interage compreendeu que tais questões exigiam uma redefinição estratégica por parte das Organizações Não-Governamentais (ONGs) que ampliasse, sobretudo, sua ação política, de modo a favorecer suas condições de sustentabilidade – em outras palavras, viabilizar sua particular estratégia de mobilização de recursos.

Em paralelo, um cenário desfavorável e injusto à imagem e à história das ONGs configurava-se no Brasil, com o advento de alguns escândalos de corrupção e de desvios de recursos públicos para o setor, o que abalou bastante a credibilidade das ONGs dentro da sociedade.

Buscando dar resposta a esses desafios, a Aliança Interage desenvolveu, ao longo dos anos, duas iniciativas: o “Programa Mobilizar de Formação em Mobilização de Recursos”, como parte do seu eixo estratégico de Fortalecimento Institucional; e o “Programa Parcerias – Empresas e ONGs para o Desenvolvimento Solidário do Nordeste”, como parte do seu eixo estratégico de Relacionamento Intersetorial (ibid.).

Contudo, no final de 2009, marco de dez anos da aliança original entre uma dezena de organizações doadoras predominantemente de origem internacional, os então cinco membros da Aliança neste momento (Instituto C&A, Fundación Avina, Instituto Arcor, International Service UK e Oxfam GB) convocaram outros atores da sociedade brasileira para um diálogo mais amplo a respeito dos desafios e dilemas sofridos pela sociedade civil brasileira, em especial o do campo de defesa de direitos. A partir de uma reunião nacional que aconteceu em Recife, nascia a chamada Articulação D3 – Diálogo, Direito e Democracia –, a partir do lançamento da chamada “Carta do Recife”. Segundo a própria carta (Aliança Interage, 2009):

A proposição da Carta do Recife foi um dos acordos emanados do Seminário ‘Sustentabilidade e Mobilização de Recursos para as OSCs – Uma visão Político-Estratégica para o Desenvolvimento do Nordeste’, realizado na cidade do Recife, no período de 30 Set. a 02 Out. de 2009, pela Aliança Interage e Diálogo da Cooperação Internacional Nordeste, em parceria com Oxfam GB, Fundação Konrad Adenauer e Universidade Católica de Pernambuco.

Foram signatárias da Carta do Recife as seguintes entidades: Serviço Internacional – I.S. Brasil; Fundação AVINA; Oxfam GB; Instituto C&A; Instituto Arcor Brasil; Serviço Alemão de Cooperação – DED;

Terre des Hommes TDH – Holanda; Fundação Cesvi (Cesvi Fondazione Onlus); Kindernothilfe e. V – KNH Brasil Nordeste; Fundação AVSI; Terre des Hommes TDH – Suíça; Save the Children Suécia; e LRA – Saúde em Ação (Interage, 2009). Além de várias outras entidades que apoiaram o seu conteúdo.

Através dessa Carta do Recife, tais signatárias reconheceram publicamente o valor da defesa da “sustentabilidade das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) que, nas últimas décadas, contribuíram significativamente para garantir conquistas sociais no campo dos direitos, elevando o patamar de consciência cidadã e o grau de democracia no Brasil”. Também alertaram para o agravamento de alguns fatores de risco como, por exemplo, a “redução de fontes externas de apoio a Organizações da Sociedade Civil brasileiras (OSCs), como efeito colateral dos avanços econômicos do país e do maior destaque e influência do Brasil no cenário internacional sobre desenvolvimento, economia e questões climáticas geopolíticas” (ALIANÇA INTERAGE, 2009). Firmaram ainda um compromisso de “iniciar uma Articulação Intersetorial (Agências, Institutos, fundações e outras instituições de apoio, públicas e privadas) pelo Desenvolvimento das OSCs, visando definir uma estratégia de apoio” (ibid.).

Tal diálogo disparou o processo da Articulação D3 no Brasil, formado tanto por organizações da cooperação internacional e por fundações e institutos privados que têm como objetivo apoiar as OSCs nas suas discussões de como garantir a sustentabilidade das suas instituições e ações, como também por organizações de representatividade nacional da sociedade civil brasileira, como a Abong (Associação Brasileira de ONGs), a ASA (Articulação do Semi-Árido) e o FAOR (Fórum da Amazônia Oriental), dentre outras. Segundo Vergara (2011), o fórum de diálogo da D3 foi criado com o objetivo de discutir sobre a crescente preocupação de como garantir a continuidade do trabalho das OSCs de defesa de direitos no Brasil num quadro que limita, cada vez mais, o acesso destas aos recursos internacionais e diante de uma realidade em que ainda são insuficientes os aportes públicos e privados nacionais para a maioria das causas de defesa de direitos no Brasil.

Em consolidação, a partir de 2010 em diante, a Articulação D3 vem sendo apoiada financeiramente pela própria Aliança Interage (Instituto C&A, Fundación Avina e Instituto Arcor), além da W.K. Kellogg Foundation. Em 2011, um Grupo Gestor de Referência para a Articulação D3 foi articulado, dele formando parte: Fundo Baobá para Equidade Racial, Abong (Associação Brasileira de ONGs), Instituto C&A, Fundación Avina e W.K. Kellogg Foundation.

As principais pautas discutidas na D3 têm girado em torno do marco regulatório das OSC no Brasil, das novas arquiteturas de apoio às OSC do campo de direito no Brasil, ao papel do investimento social privado

brasileiro junto ao campo de direitos no país, e o papel dos novos fundos independentes que começam a surgir na sociedade brasileira a partir dos anos 2000.

Desta primeira pauta, derivou a pesquisa que hoje conforma esta publicação. Uma pesquisa nova com o intuito de ser a mais consolidadora possível, visitando várias outras pesquisas anteriores e buscando montar o quebra-cabeça da nova arquitetura de apoio à sociedade civil brasileira, com ênfase no campo de defesa dos direitos, com o objetivo de montar uma fotografia da realidade de apoio financeiro à OSCs brasileiras.

Na sua realização, contou-se com a valiosa participação do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo (CEAPG) da FGV-SP (Fundação Getúlio Vargas de São Paulo), a partir de seus pesquisadores associados. Quatro foram os eixos centrais de investigação sobre o qual o CEAPG/FGV-SP debruçou-se: Eixo Fundos/Recursos Públicos; Eixo Novos Formatos de Mobilização de Recursos das OSCs Brasileiras; Eixo Cooperação Internacional; Eixo Investimento Social Privado Corporativo.

Ainda que não plenamente completos, esses quatro eixos buscaram complementar um ao outros a partir de dados secundários de várias outras pesquisas setoriais (como as já mencionadas, e outras), na busca de uma contribuição sólida do panorama de apoio à sociedade civil do campo de direitos no Brasil do início da década de 2010. Entre 04 e 05 de abril de 2013, na FGV-SP, um seminário sobre a Arquitetura de Apoio às OSC de Direitos no Brasil apresentou os resultados parciais desta pesquisa, trazendo debatedores nacionais e internacionais na busca do refinamento dos resultados da pesquisa. Tal seminário gerou o processo de edição desta publicação, na qual cada capítulo é escrito por um dos debatedores do seminário de abril de 2013 em São Paulo.

Como resultado direto deste esforço de compreensão do cenário contemporâneo da sustentabilidade da sociedade civil brasileira no campo de direitos, esta publicação visa a disparar novos processos futuros, no curto e no longo prazo. Um deles diz respeito a não apenas reconhecer a atual arquitetura da sociedade civil brasileira (o que fazemos através dos relatórios desta pesquisa e desta publicação reflexiva), mas também ao processo de diálogo sobre qual arquitetura queremos para um futuro próximo no Brasil.

Como podemos reconhecer a atual arquitetura e, partir dela, planejar e construir uma nova, mais adaptada aos atuais cenários de mudanças estruturais da sociedade brasileira? – Essa é uma das perguntas centrais e balizadoras do processo que ainda está por vir, a partir de 2013 em diante, com um convite realizado pela Articulação D3 que é direcionado a todos os setores da sociedade brasileira: sociedade civil, governo, empresas, investimento social privado, academia, e a cooperação internacional.

Os próximos passos dessa história serão construídos por muitas mãos, e esperamos todas e todos tam-

Apresentação

Por uma nova Arquitetura de Apoio à Sociedade Civil Brasileira:
desafios e oportunidades reais para um processo em construção

bém contar com as suas mãos nesta construção. Para tal, contate, participe e ajude a estimular as discussões da Articulação D3 por todos os lados do Brasil. Que a leitura desta publicação seja um estímulo para a ampliação dos diálogos, dos direitos e da democracia brasileira, de maneira sustentável e inclusiva, para um desenvolvimento pelo no setor do país e do mundo.

Referências

ABC – Agência Brasileira de Cooperação. **Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral**. 2ª edição. Brasília: Ministério de Relações Exteriores, fev. 2005.

ARMANI, Domingos. **Brasil: Desafios e Oportunidades da Aliança ICCO 2010-2014**. Aliança ICCO, set. 2009.

BEGHIN, Nathalie. (coord). **Presente e Futuro: Tendências na Cooperação Internacional Brasileira e o Papel das Agências Ecumênicas**. Brasília: INESC e Christian Aid, 2012.

INTERAGE, Aliança. **Carta do Recife**. Recife: Aliança Interage, 2009.

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009**. Brasília: IPEA e Presidências da República, dez. 2010.

SILVA, Rogério Renato; LUBAMO, Paula. **Mobilizar: A Experiência do Programa de Formação em Mobilização de Recursos da Aliança Interage**. Recife: Aliança Interage, set. 2008. Disponível em: <http://www.institutocea.org.br/download/download.aspx?arquivo=midiateca/140420112708_livromobilizar.pdf>. Acesso em: 29 Set. 2013.

VERGARA, Ruben Oscar Pecchio. **Articulação D3 e a Nova Arquitetura de Apoio às Organizações Sociais do Brasil**. In: V ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL (ENAPEGS). Florianópolis: UFSC, 2011. Disponível em: <<http://anaisenapegs.com.br/2011/dmdocuments/p176.pdf>>. Acesso em: 29 Set. 2013.

Capítulo 1

Quadro geral da Arquitetura de Apoio às OSCs: tendências e reflexões

Patricia M. E. Mendonça
Mario Aquino Alves
Fernando do A. Nogueira

Introdução

A atuação global das organizações da sociedade civil (OSCs) tem aumentado muito nos últimos vinte anos, não apenas em volume, como também em relevância; hoje as OSCs são consideradas atores primordiais, juntamente com governos e corporações, nos debates sobre as questões mais importantes nas arenas nacionais e internacionais (SIEVERS, 2010). No cenário brasileiro, este período também trouxe implicações importantes para as OSCs: o campo que se estruturou durante o processo de redemocratização, a partir do regime de exceção e da luta por direitos, passou por mudanças profundas, expressas de maneira determinante pela reorientação de fluxos de recursos, especialmente os direcionados para a promoção do desenvolvimento e a defesa de direitos e que constituem o pano de fundo da realização desta pesquisa.

Em linhas gerais, destacamos mudanças no cenário de atuação das OSCs brasileiras no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento; nas relações com o Estado; o surgimento de novos formatos e estratégias de atuação, incluindo as de Investimento Social Corporativo.

As transformações do campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

No caso do Brasil, muitas OSCs têm sido recipientes de ajuda internacional desde a década de 1970. Du-

rante a ditadura militar brasileira (1964-1984) e durante o período de redemocratização (anos 1980 e 1990), as OSCs brasileiras foram fortemente financiadas pela cooperação internacional, em especial por outras OSCs de desenvolvimento e fundações partidárias da Europa, e por fundações independentes da América do Norte, além de setores progressistas da Igreja Católica e de alguns poucos empresários nacionais comprometidos com a mudança democrática no país, sem mencionar a ajuda oficial da cooperação bilateral (LANDIM, 2002).

Após quase 20 anos de lutas e conquistas, a democracia e a promoção da justiça social fortaleceram-se no país, os indicadores de pobreza e desigualdade na sociedade brasileira melhoraram (apesar de ainda de forma modesta em relação à enorme dívida social do país) com a inclusão de muitos brasileiros em programas sociais. Isto demonstrou a própria capacidade e compromisso dos governos em enfrentar tais problemas, quer seja como resultado da cobrança, da inspiração ou mesmo da colaboração das OSCs. Essas transformações fizeram com que o Brasil se posicionasse no cenário internacional como uma “nação de renda média” (TdR PESQUISA, 2010).

Por si só, estas mudanças já influenciaram o reordenamento da agenda da cooperação internacional para o desenvolvimento, em especial a cooperação internacional solidária ou não oficial, redirecionando suas prioridades para outras áreas geográficas. Ocorre que, combinado a isto, o chamado “mundo desenvolvido”, tradicional doador da cooperação internacional para o desenvolvimento, mergulhou em uma crise econômica que vem se desdobrando desde 2008.

Além disso, o cenário de cooperação e desenvolvimento vinha apresentando outro tipo de mudança significativa já no início dos anos 2000. A conferência da OECD de Paris, em 2005, destacou a necessidade de aumento da eficiência da cooperação internacional, a partir da harmonização da ajuda enviada, destacando a necessidade de coordenação de projetos, programas e prioridades. Estas mudanças estavam ancoradas em princípios que destacam uma atuação voltada para resultados, que buscam prover meios de quantificação do progresso em direção à redução da pobreza, tendo na sua expressão mais clara os Objetivos do Milênio (MAXWELL, 2003; CORDEIRO; MENDONÇA, 2012). Assim a orientação da cooperação passou a enfatizar ações mais integradas com governos que, por sua vez, aproximam-se dos diversos *stakeholders* da sociedade (LEWIS; KANJI, 2009).

Desta forma, a soma de um contexto de crise, de reordenamento de prioridades geográficas e da ênfase em eficiência resultam em um cenário claramente diferente do que as OSCs conviveram por décadas.

– Relações entre as organizações da Sociedade Civil e o Estado

A relação entre governo e organizações da sociedade civil sofreu profundas mudanças nos últimos anos. A promulgação da Constituição Federal de 1988, que consolidou a garantia de direitos individuais e sociais, e o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) foram marcos na modificação dessa relação.

Especialmente a partir de 1995, o debate sobre a regulamentação e o financiamento governamental às Organizações da Sociedade Civil (OSCs) foi se aprofundando, fruto das discussões que emergiram sobre qual o papel da sociedade civil (tratada de forma ampla como Terceiro Setor) num momento de forte disputa ideológica sobre os limites da atuação do Estado em diversas áreas, sobretudo na área social (Alves, 2004). Assim, a partir das rodadas de discussão promovidas pela Comunidade Solidária e de forte negociação no congresso nacional, constituiu-se um novo marco regulatório por meio da lei 9790/99 que criou a figura jurídica das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) (ALVES e KOGA, 2006)¹. Consagrou-se, naquele momento, um modelo de relacionamento entre Estado e OSCs baseado mais fortemente “na parceria” e na implementação de políticas públicas.

Os desdobramentos dos efeitos da Constituição de 1988, com a implementação de princípios de descentralização e participação em políticas públicas, promoveram a profusão dos diversos conselhos de políticas públicas nos níveis subnacionais, por meio dos quais as OSCs passaram a exercer, de forma mais institucionalizada, seu papel de *advocacy* e controle social.

Por outro lado, as transformações na esfera do Estado brasileiro, bem como na conformação do marco legal das organizações da sociedade civil resultaram no desenvolvimento de uma verdadeira “cultura de contrato” (KRAMER, 1994, VAN SLYKE, 2007) no Brasil, ou seja, um ambiente de políticas públicas baseado na concepção de políticas por parte dos órgãos governamentais e sua execução por meio de terceiros, quer sejam organizações privadas com fins lucrativos, quer sejam organizações privadas sem fins lucrativos. Assim, como os diversos níveis governamentais (federal, estadual e municipal) passam a contratar organizações sem fins lucrativos para a execução de suas políticas, atraindo não apenas as tradicionais organizações de benemerência, acostumadas ao desenvolvimento de convênios de prestação de serviços, como também uma série de organizações de defesa de direitos, compelidas a competirem em editais públicos para a prestação de serviços públicos.

Além disso, as organizações de defesa de direitos sofreram, ao longo dos anos, significativas perdas de quadros, em razão da migração destes mesmos quadros para governos (CAMPOS; MENDONÇA; ALVES, 2012) ou para empresas, sobretudo nas crescentes áreas de investimento social privado, em forte processo de profissionalização (ALVES; NOGUEIRA; SCHOMMER, 2013), o que se agravou pela própria incapacidade destas organizações em renovar lideranças.

Some-se este movimento ao fato de que, nos últimos anos, devido aos diversos escândalos propagados na

(1) As discussões sobre o marco regulatório são retomadas em 2010, diante do cenário de crescente criminalização das OSCs. A partir de diversas denúncias apresentadas na mídia, surge a necessidade de ajustes no marco jurídico para regulamentar as contratualizações entre OSCs e o Estado, bem como a necessidade de maior clareza, em especial com relação ao Governo Federal, sobre o papel das OSCs nesta relação. Ver: <<http://plataformaosc.org.br>>.

mídia e reverberados na opinião pública, foram promovidas mudanças no processo de financiamento governamental, especialmente em relação ao aumento do controle sobre o uso de recursos públicos, alavancando de forma muito incisiva os custos de gestão das organizações da sociedade civil que se obrigaram a voltar esforços no sentido de elaborar prestações de contas cada vez mais complexas.

– A Emergência de Novos Formatos e Estratégias de Atuação

Acredita-se que todas as mudanças que ocorreram no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento e nas relações entre OSCs e o Estado no Brasil também tenham provocando mudanças no próprio campo de promoção do desenvolvimento e defesa de direitos. Tem-se observado, por exemplo, o surgimento de novos tipos de organizações e novos mecanismos destinados à mobilização de recursos.

Quando se apontam novos tipos ou novos mecanismos, isto não implica uma novidade temporal absoluta, pois alguns não são necessariamente novos, sendo inclusive historicamente utilizados em outros países. A novidade reside na sua utilização, de forma mais sistematizada, por muitas OSCs brasileiras, como é o caso da captação com indivíduos voltados para a causa e utilizando-se de estratégias novas, como microdoações, captação por internet, *face to face*, entre outras, e a mobilização para constituição de fundos patrimoniais. Outros formatos e mecanismo são de fato novidade, possibilitados pelo desenvolvimento de ferramentas de comunicação por meio de redes sociais, como *crowdfunding*, ou ainda em modelos que propõem uma aproximação das ações sociais com as atividades econômicas, como os negócios sociais ou *impact investments funds*.

Além destes fatores, acontecimentos recentes, como a crescente dificuldade e alto custo e risco associado para acessar financiamento governamental, por conta do endurecimento das regras de liberação de recursos e prestação de contas, pressionam as OSCs para que, cada vez mais, busquem e experimentem novas formas de financiar-se. Isso inclui não apenas uma revisão das relações já existentes, mas também uma busca por inovações para garantir sua sustentabilidade.

– Investimento Social Corporativo

O entendimento das organizações empresariais sobre a temática de Direitos Humanos ainda não está consolidado no Brasil, mas observa-se um crescente interesse das empresas e seus braços sociais (Institutos e Fundações) por temas como igualdade e inclusão de minorias. O tema, de forma geral, também não está consolidado entre investidores corporativos fora do Brasil, embora possa se acompanhar o crescente processo de envolvimento de empresas em temáticas de justiça social global, atuando em perspectivas transnacionais (DESAI; KHARAS, 2010).

A partir deste cenário de transformação, ocorre um reordenamento do fluxo de recursos direcionados às OSCs, sendo o campo da promoção e defesa de direitos, particularmente, afetado por ele. Portando, a proposição do projeto “Arquitetura Institucional de Apoio às Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no Brasil” visou a compreensão deste reordenamento e suas implicações para o campo da defesa de direitos.

Adicionalmente, este projeto constitui um esforço inicial de sistematização de dados em uma área que carece de informações, especialmente aquelas relacionadas aos monitoramentos quantitativos regulares sobre o fluxo de recursos destinados às OSCs e às Organizações da Sociedade Civil de Defesa de Direitos (OSCDDs), em parte pela grande dispersão destes dados provenientes de diversas e diferentes fontes.

Para tanto, realizou-se uma pesquisa sobre o campo do financiamento às OSCs brasileiras com o levantamento de dados, coleta de impressões e depoimentos para subsidiar a reflexão e tomada de decisão das OSCs/D3 e outros interessados.

O mapeamento realizado foi dividido em quatro Eixos temáticos:

1. Recursos Públicos.
2. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.
3. Novos Formatos de Mobilização de recursos.
4. Investimento Social Privado Corporativo.

Para cada um desses Eixos foi produzido um relatório de pesquisa (ver relatórios CEAPG/Articulação D3, 2013 disponíveis *on line*).

Cada Eixo de levantamento representa uma pesquisa de cunho exploratório, que buscou gerar mais conhecimentos sobre o ambiente institucional das organizações da sociedade civil no Brasil, em especial a sua arquitetura de financiamento.

Ao realizar a sistematização e reflexão acerca das formas e fontes de apoio para as OSCs no Brasil, em cada um dos quatro Eixos, a pesquisa utilizou-se de dados secundários, complementados com levantamentos qualitativos, que se constituíram na aplicação de entrevistas, visitas e participação em eventos realizados com os temas da pesquisa ao longo do período de sua execução.

No relatório de cada Eixo pesquisado, as seções metodológicas encontram-se detalhadas, trazendo listas de entrevistados, documentos pesquisados e detalhando as dificuldades e limitações específicas de cada levantamento.

Entende-se que os levantamentos e reflexões alcançados com esta pesquisa possam tornar-se uma base de informações importantes para subsidiar as discussões e ações do grupo da D3, bem como outras organizações interessadas, o que demandará atualizações constantes para que continue a ser um importante meio de suporte

à tomada de decisão.

Enfatiza-se que, em todos os eixos de levantamento, existem sérias dificuldades para se conseguir informações. No Brasil, os dados referentes ao financiamento da sociedade civil brasileira são escassos devido a diversos fatores:

- **Ausência de parâmetros para medição / acompanhamento:** o mundo acadêmico pouco tem acompanhado o campo de desenvolvimento e defesa de direitos. Os institutos de pesquisa também demonstram baixo interesse em realizar tais sistematizações;
- **Dificuldade de acesso:** os dados existentes encontram-se dispersos. Há diversos dados produzidos por diferentes organizações, como as próprias ONGs, financiadores, e associações destas organizações. Porém, muitos destes estudos não circulam publicamente, ou circulam apenas no formato agregado ou como relatório de pesquisa, dificultando o acesso e a comparação;
- **Desatualização de dados existentes:** diversos estudos disponíveis encontram-se desatualizados, como por exemplo, o estudo do IPEA sobre Ação Social das Empresas, ou a própria FASFIL². Em alguns casos, mais do que apenas a irregularidade, tem-se ainda a descontinuidade dos esforços de pesquisa, impedindo a constituição de séries históricas.

Principais achados e recomendações de cada Eixo

Nossa pesquisa logrou alguns achados que resultaram em algumas recomendações, que aqui apresentamos de forma resumida, por eixos, em seguida.

Eixo Cooperação Internacional

O que se percebeu neste Eixo, como também nos demais, foi a limitação de dados existentes sobre o fluxo de recursos para as OSCs. Na Cooperação Internacional, podemos classificar a ajudar externa em dois grandes tipos; a Cooperação de origem oficial, que envolve recursos da cooperação governamental recebida e enviada, além da cooperação bilateral e multilateral. A outra é a Cooperação de origem solidária, filantrópica e privada. Em ambas, percebe-se a dificuldade de rastrear dados, em especial dados direcionados às OSCs. A falta de transparência é particularmente preocupante quando olhamos a Cooperação Internacional Oficial para o Desenvolvimento que, dentre tantas políticas públicas governamentais, é uma das que permanece mais fechada à participação da sociedade civil.

(2) Ao final de 2012 foi lançada a atualização referente ao período 2005-2010, porém não houve tempo hábil para atualizar os relatórios com estes dados.

Tanto no relatório da pesquisa do CEAPG; Articulação D3 (2013), quanto em INESC (2012, um dos estudos mapeados como de referência no tema), percebemos a carência de dados e pouca publicização sobre a movimentação dos recursos da cooperação internacional no Brasil, tanto da cooperação oficial, verificado nos relatórios de pesquisa, quanto da cooperação não oficial, também salientado por Kees Biekart em seu capítulo nesta publicação.

Acreditamos que seja necessário criar mecanismos que possam realizar um acompanhamento mais detalhado destes recursos. Isso seria importante para as OSCs, uma vez que elas têm a possibilidade de potencializar sua participação em diversos projetos, em especial na cooperação bilateral.

Como recomendação da pesquisa, sugere-se uma ampla articulação com órgãos como a ABC-MRE, Banco Central, e redes de OSCs para criar mecanismos permanentes de sistematização, atualização e publicização de dados acerca do recebimento de recursos da cooperação internacional para o desenvolvimento.

A ABC – Agência Brasileira de Cooperação – poderia ganhar um status de agência executora, ganhando mais autonomia para ações e orçamento. Assim, acreditamos que o MRE tornaria mais efetiva a sua atuação, por meio do estabelecimento de distinções mais claras entre o papel da diplomacia e da cooperação internacional.

A sociedade civil brasileira poderia mobilizar-se para demonstrar para a Cooperação Público-Oficial a importância de outras agendas, como a agenda de Direitos Humanos e Fortalecimento Democrático, assim como mostrar que essa discussão ainda faz-se presente, sendo necessária em diversas áreas no Brasil, mesmo após os avanços sociais e políticos conquistados nos últimos anos. É importante ressaltar a necessidade da institucionalização do diálogo entre a ABC e a sociedade civil, e que esse diálogo deixe de ser *ad hoc*, como tem sido a prática.

Com relação à Cooperação Internacional Público-Oficial, foi possível encontrar dados, embora muito dispersos e, em geral, não públicos. A partir destes dados, foram feitas análises observando-se que a Cooperação Público-Oficial não tem diminuído no Brasil. Após um pico em 2007, ela teve uma leve queda nos dois anos seguintes, mas sem tendência de diminuição. Estes dados, e alguns comentários estão no Capítulo escrito por Luiza Teixeira, que sintetiza alguns dos principais achados da pesquisa.

Se a Cooperação Público-Oficial não diminuiu, ocorreu, entretanto, um redirecionamento de suas agendas, com forte enfoque na área de Meio-ambiente e, em menor grau, em Agricultura e Saúde. A temática dos Direitos Humanos não está presente como uma agenda específica da Cooperação Público-Oficial, embora, indiretamente, possa envolver esta temática.

O capítulo de Carlos Milani, uma revisão histórica da CID – Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – mostra que após os atentados de 11 de Setembro a agenda da CID passa por importantes inflexões, com a priorização de muitas estratégias de segurança, em paralelo com uma ênfase na questão da eficiência

e eficácia. Por fim, na esteira sobre as modificações das agendas, o autor destaca o papel de novos doadores. Se algumas ONGs, como OXFAM e NOVIB, estavam presentes no campo da CID desde a década de 50, é apenas ao final da década de 80 que ganham relevância em espaços de articulação transnacional. Recentemente verifica-se a entrada de grandes fundações empresariais, como a Fundação Bill e Melinda Gates, novos fundos e mecanismos têm sido desenvolvidos como o GAVI (*Global Fund Against AIDS*), UNITAID (criado em 2006, para combater a disseminação do HIV/AIDS, da malária e da tuberculose), isto sem falar de novos doadores emergentes focados na cooperação Sul-Sul. Um cenário que se torna mais complexo e multifacetado.

Os capítulos de Carlos Milani e de Kees Biekart, presentes nesta publicação, corroboram esta percepção. Os recursos da Cooperação Não Oficial, de fato, têm uma tendência à diminuição, mas os relatos das entrevistas indicam que estes recursos que permanecem estão concentrando-se em poucas organizações, refletindo até mesmo uma nova forma de operação das organizações doadoras, que deixam de ter uma estrutura fixa no país e passam a doar e atuar de forma mais próxima com parceiros locais.

Kees Biekart dá-nos um panorama sobre o cenário de atuação das chamadas “agências de solidariedade” e as mudanças que têm incidido em suas próprias fontes de financiamento e prioridades, ajudando a fechar a lógica de explicações sobre como modificam-se as relações Norte-Sul, no campo da CID não oficial, inclusive tendo que reformular, ou até mesmo abandonar categorias “norte” e “sul” do modelo explicativo destas relações de financiamento.

A concentração dos recursos que permanecem da Cooperação Filantrópico-Solidária chama a atenção para a crescente competição entre as OSCs sobre estes recursos e para a necessidade de transparência na sua utilização. Informações sobre o destino destes recursos, como estão sendo utilizados e que impactos têm causado podem promover e auxiliar na mobilização de contrapartidas de recursos locais para compensar esta diminuição.

Eixo Novos Formatos

Há uma necessidade de melhor detalhamento e atualização de pesquisas sobre doações individuais. Além de *surveys*, existe a possibilidade de acompanhamento do fluxo de doações de indivíduos a partir de bases de dados oficiais como a POF – Pesquisa de Orçamento Familiar – do IBGE. Os institutos de pesquisa oficiais poderiam produzir tais dados de forma mais sistemática, da mesma forma que realizam o monitoramento de outros dados setoriais, produzindo indicadores relevantes para a economia e as áreas sociais no Brasil.

Ainda sobre esse tema, é preciso reconhecer que existem algumas pesquisas realizadas por OSCs, ou por entidades como o IDIS – Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social. Muitas destas pesquisas deveriam circular mais entre as OSC, buscando angariar apoios e parcerias para suas atualizações mais constan-

tes e a redução de custos para o monitoramento do comportamento de doação dos indivíduos.

Diversas pesquisas internacionais apontam o crescimento das doações individuais, inclusive para as causas de direitos humanos. As OSCsDD devem estudar formas de estabelecer mecanismos de comunicação com os indivíduos para suporte financeiro e político às suas causas.

Existe uma gama de novas iniciativas para mobilização de recursos individuais e outras formas de geração própria de recursos sendo desenvolvidas por diversas organizações no Brasil e no mundo, especialmente utilizando-se da internet, mídias sociais e atração de investimento pela demonstração de impacto social ou pelo estabelecimento de negócios sociais. Estas iniciativas são muito recentes, e carecem de maiores estudos e análises. A maior parte das informações produzidas sobre elas vêm de *practioners* do campo. Não há virtualmente pesquisas acadêmicas ou dados oficiais sobre estas novas iniciativas.

Estas são algumas das principais considerações da pesquisa CEAPG/D3, sintetizadas no capítulo de Sofia Reinach nesta publicação. Enfatiza-se a necessidade de se analisar a possível relação entre estas iniciativas e o campo de defesa de direitos, algo que ainda não está claro, especialmente no que se refere aos negócios sociais e investimentos de impacto.

As novas formas organizacionais, como dos Fundos Independentes da Sociedade Civil, ou Fundos Independentes para a Justiça Social, como são abordados no capítulo de Cindy Lessa e Graziela Hopstein, e as novas estratégias de mobilização, como os investimentos de impacto, necessitam demonstrar resultados através de indicadores. Este é um desafio a ser assumido, especialmente pelas organizações do campo de defesa de direitos, pois a mobilização de recursos utilizando-se destes novos formatos e estratégias depende do desenvolvimento desta capacidade.

No capítulo sobre os Fundos Independentes, mostra-se que estas novas entidades encontram-se engajadas em uma Rede, que descreve atualmente oito organizações. A finalidade destas organizações é de apoiar, com recursos financeiros, (através de repasses diretos e indiretos) grupos e organizações sociais de pequeno e médio porte que contribuem com o processo de transformação social, promoção da justiça social e no empoderamento de populações excluídas do acesso aos direitos de cidadania em diversas regiões do país. Alguns fundos também colocam-se como apoiadores de iniciativas de maior porte. As doações quase sempre vêm acompanhadas de capacitações para os grupos ou organizações receptoras.

Os fundos, de acordo com as autoras, possuem estruturas de governança independentes e integradas por uma diversidade de atores, muitos possuem fortes laços com movimentos sociais e estão diretamente engajado em fomentar doações e promover o investimento social estratégico para direitos humanos, equidade racial e de gênero, direito socioambiental e desenvolvimento sustentável. É um processo em desenvolvimento e que ainda

tem o desafio de demonstrar resultados e ganhar escala.

O Capítulo de Ladislau Dowbor e Monika Dowbor reflete sobre o papel do que denominam “organizações intermediárias”, que se colocam entre pequenas organizações e grupos e diversos tipos de doadores/financiadores e o papel que desempenham nesta relação. Elas são genericamente denominadas de “novos formatos” no estudo do CEAPG/D3 para designar a forma que assumem (fundos, fundações comunitárias, negócios sociais, entre outros) bem como para destacar as estratégias que utilizam (*face to face*, *crowdfunding*, microdoações), salientando-se que muitas destas formas não são necessariamente novas. As doações individuais, por exemplo, estão presentes em formas tradicionais no Brasil e as primeiras instituições comunitárias datam do século XIX – mas cujo uso era secundário, senão inexistente, pelas OSCs de defesa de direitos. A novidade, de acordo com os autores, é a importância que começaram a adquirir na mobilização de outras agendas, que não apenas a da caridade e assistência social, possibilitadas principalmente pelo uso de novas tecnologias de comunicação e pela conectividade global que a Internet proporciona a organizações, grupos ou indivíduos.

Observar estas organizações faz-nos questionar sobre que novas estratégias estão sendo utilizadas para mobilizar e aproximar estas duas pontas. Especialmente no que diz respeito a como chegar a milhares de doadores individuais, como convencê-los, e quais as estratégias necessárias para manter a relação com eles.

Uma das questões levantadas pelos autores no seu texto é que, considerando as doações individuais, muitas estratégias de mobilização utilizadas atualmente não colocam o indivíduo apenas na condição de doador, sendo possível distinguir novas relações que resultam no financiamento, entre as quais a de consumo.

Esta é uma problematização importante a se fazer com relação aos novos formatos de mobilização e sua relação com as causas de direitos humanos e justiça social. Esperamos que novos estudos e reflexões possam aprofundar essas questões daqui para frente.

Eixo Fundos Públicos

Os levantamentos concentraram-se nos recursos federais, pois é onde se encontram, até o momento, as sistematizações de dados sobre as transferências de recursos para OSCs. Vale ressaltar que estes dados ainda são muito gerais, e que há pouca padronização no seu acompanhamento. Por exemplo, poderiam ser disponibilizadas informações sobre o número de contratos com OSCs por programas específicos dentro dos Ministérios, por tipo de organização ou projeto apoiado.

O IPEA vem realizando esforços para trazer um maior detalhamento dos dados, e os resultados preliminares dessas pesquisas e bases foram utilizados neste estudo. Acredita-se que os Ministérios possuem seus registros,

porém, sem fazer uso deles a partir de alguma sistematização ou categorização. Além disso, existem diferentes histórias de relacionamento e formas de relação das OSCs de acordo com diferentes políticas públicas. Alguns exemplos das áreas de Assistência Social, Saúde e Cultura, serão citados com mais detalhes ao longo deste relatório. Esta diversidade de políticas e especificidades dos históricos de relacionamento entre Estado e sociedade civil, em diferentes áreas, também foi apontada pelo ABONG (2012) sobre “Acesso das Organizações de Defesa de Direitos e de bens Comuns aos Fundos Públicos Federais”.

Finalmente, uma das maiores limitações encontradas na pesquisa foi a quase total ausência de dados quando se busca olhar para as transferências de recursos públicos Estaduais e Municipais para as OSCs.

Essas e outras questões são exploradas nos dois capítulos sobre Fundos Públicos. O texto de Paula Schommer analisa os contornos da relação entre Sociedade Civil e Estado, mostrando como essa interação ainda acontece principalmente a partir de um padrão estadocêntrico. A autora identifica avanços e obstáculos nessa relação tendo como ponto de vista a área de defesa de direitos. Entre os avanços, destacam-se questões como novos canais de participação e atuações inovadoras por parte de governos locais; entre os obstáculos, velhas questões como as práticas patrimonialistas, o formalismo e a concentração de poder político e econômico, entre outros.

Como resultado desse quadro, observam-se novos desafios como a criminalização das ONGs, a inibição de novas formas de apoio às OSCs e a necessidade de mais informação, controle e *accountability*. A questão central colocada no capítulo é propor como se passar para um novo padrão de relação entre Estado e Sociedade voltada para a coprodução do bem público, em que usuários, voluntários e grupos comunitários juntam-se ao governo e às empresas na produção de bens e serviços.

Já o texto de Eduardo Pannunzio apresenta três reflexões motivadas pelo relatório do eixo de fundos públicos, com o objetivo de propor pautas para o aperfeiçoamento do fomento público às OSCs no país.

Seu primeiro ponto diz respeito à desigualdade no apoio público às OSCs, privilegiando-se áreas como assistência social, educação e saúde, em que há tradição de envolvimento comunitário, em detrimento de outras áreas. Em segundo lugar, nota-se a falta de coordenação dos vários canais de fomento público federal, situação que poderia ser melhorada com a criação de um espaço institucional de regulação da sociedade civil. Finalmente, em terceiro lugar, o autor aponta para a necessidade de que as melhorias ou revisões legais sejam acompanhadas de inovações institucionais, sem as quais leis bem intencionadas produzem poucos efeitos práticos.

O capítulo ainda destaca um ponto a ser investigado em maior atenção em futuras pesquisas: a questão de incentivos fiscais, que carecem de maior transparência e efetividade para que contribuam com uma real política de fomento às OSCs.

Eixo Investimento Social Privado

Assim como nos outros eixos, houve dificuldade de encontrar bases consistentes de dados que deem um quadro claro da atuação dos investidores sociais no apoio às OSCs em geral e às de defesa de direito, em especial. Fez-se uso de diferentes pesquisas e fontes nacionais e internacionais, com abordagens e periodicidade diversas, o que permite gerar um quadro relevante, mas certamente incompleto e, em vários pontos, impreciso.

De consenso, tem-se que o investimento social privado no Brasil é predominantemente feito por empresas e institutos ou fundações corporativos, ao contrário do que acontece em outras regiões do mundo. Além disso, é um tipo de investimento feito mais a partir da execução de projetos próprios do que no apoio financeiro a terceiros. Em relação à defesa de direitos, é forçoso reconhecer que a filantropia brasileira ainda pode avançar muito, incorporando esse tema em sua agenda e em suas práticas de investimento.

As principais recomendações, sintetizadas no capítulo introdutório do eixo, destinam-se a três públicos diferentes: investidores sociais, organizações de apoio aos investidores e OSCs de DDs. Em conjunto, os desafios de dar maior atenção ao tema da defesa de direitos, abrir e consolidar espaços de debate e aprendizado em torno do campo e aprofundar as parcerias e iniciativas conjuntas organizadas em torno de uma agenda propositiva de investimento na área. Os capítulos de autores convidados aprofundam as questões discutidas acima.

O capítulo de André Degenszajn, organizado em forma de entrevista, aprofunda a análise sobre as principais características e desafios do investimento social atualmente e os avanços e obstáculos na relação entre os investidores sociais e as organizações do campo de defesa de direitos.

O retrato do investimento social brasileiro dá-se a partir, principalmente, dos dados do GIFE, principal grupo que reúne os grandes investidores sociais que atuam no país. Mostra-se também como a relação entre investidores e as OSCs é influenciada pelas características do setor de investimento social. Assim, a predominância do modelo corporativo e executor de projetos próprios resulta em um volume proporcionalmente limitado de recursos destinados diretamente às organizações. Destacam-se outras questões relacionadas, como a ênfase no apoio a projetos, em detrimento de apoios de desenvolvimento institucional, ainda que, simultaneamente, reclame-se da falta de capacidade de gestão destas mesmas organizações.

O autor termina apontando a necessidade de se pensar no desenvolvimento de longo prazo do setor, na direção apontada pela Visão ISP 2020, em que se priorizem uma maior diversidade de modelos de investimento social (para além do investimento corporativo) e uma maior atenção a outras regiões e temas (entre os quais o da defesa de direitos).

O capítulo de Anna Maria Peliano também é fruto de uma conversa em torno do campo do investimento social e de sua relação com a área de defesa de direitos. A abordagem é complementar ao partir de outra fon-

te relevante de dados – a pesquisa BISC – Benchmark de Investimento Social Corporativo – e que permite comparação com referenciais internacionais. Muitas questões relevantes são abordadas, como a importância do voluntariado, a proporção de investimento frente à receita e ao lucro da empresa, o uso de incentivos fiscais e o alinhamento entre prioridades sociais e dos interesses de negócio das empresas.

Ao discutir a atuação em defesa de direitos, a autora aponta que, se as empresas têm dificuldade em internalizar os conceitos e debates de defesa de direitos em seu cotidiano de forma consistente, é possível observar que uma perspectiva de defesa e atuação de direitos começa a se incorporar em suas práticas, principalmente em áreas como educação e cultura.

Nesse sentido, o capítulo termina com uma reflexão fundamental: o principal desafio é aprofundar o debate sobre qual será o papel das empresas e de seus institutos e fundações no fortalecimento das organizações da sociedade civil.

Desdobramentos

Quando foi lançado o Programa Gestão Pública e Cidadania, em 1996, numa iniciativa conjunta entre o Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG/FGV) e a Fundação Ford, o objetivo era identificar, analisar e disseminar práticas inovadoras entre os governos brasileiros subnacionais (estados, municípios e governos tribais dos povos originais) que tinham um efeito positivo no fortalecimento da cidadania e da qualidade de vida. Mais de 8.000 experiências inovadoras foram registradas em uma década, localizadas em 890 municípios de diferentes tamanhos, realidades socioeconômicas (CEAPG, 2013).

Uma das características marcantes das diversas experiências foi a presença constante de uma variedade de organizações, de diferentes tipos, tanto do setor público quanto da sociedade civil nos projetos inovadores. Cerca de 60% das experiências relataram ligações com organizações locais de base comunitária, empresas e outras associações sem fins lucrativos, revelando quase quarenta tipos diferentes de organizações (SPINK; ALVES, 2008). A interpretação dos resultados é direta: a presença de uma variedade de organizações da sociedade civil possibilitou a emergência de inovações na arena pública nas últimas duas décadas, graças às suas características tanto no desenvolvimento de projetos inovadores, mas também na sua capacidade de exercício do controle social. Reconhecer que a inovação social pode emergir das esferas extrainstitucionais significa acolher a ideia de que a diversidade na sociedade civil é um imperativo.

A Arquitetura anterior de apoio, em especial a destinada às OSCs do campo dos direitos lhes permitiam estas inovações e uma aproximação mais combativa e, ao mesmo tempo, propositiva com relação ao Estado e

suas políticas sociais. Isto só foi possível devido, principalmente à forma de apoio possibilitada pela Cooperação Internacional, capaz de centrar esforços em organizações e grupos pequenos e diversificados, além de direcionar recursos a organizações maiores para seu próprio desenvolvimento e desenvolvimento conjunto com estas pequenas iniciativas.

Este cenário não está mais presente no campo. Quando lançamos este estudo, partimos de algumas premissas de trabalho, não necessariamente alicerçadas em fatos inteiramente comprovados. Assim, entendíamos que: a) a diminuição das fontes de financiamento da cooperação internacional enfraquece as OSCs, em especial as OSCDDs; b) a aproximação entre OSCs e governo no Brasil gerava formas de cooptação que enfraquecia as próprias OSCs. c) a transformação do campo dos direitos levou à criação de novos formatos organizacionais e estratégias de mobilização de recursos ainda pouco sistematizadas.

De fato, a partir das discussões desenvolvidas ao longo da pesquisa e nesta publicação, percebemos que as OSCsDD encontram-se em situação de vulnerabilidade e ainda buscando formas de se engajar na nova arquitetura de apoio. As inovações vindas principalmente dos Fundos Independentes têm mostrado experiências de novas formas de mobilização de recursos, que passam claramente pela necessidade de **especificar o universal e de universalizar o específico**, na medida em que a discussão sobre direitos precisa passar por novos campos de discussão, envolvendo principalmente as empresas e os indivíduos como novos apoiadores.

As relações com o Estado na nova Arquitetura de Apoio tendem a ser, cada vez mais, marcadas pela cultura de contrato, por meio de prestações de serviços, restando o desafio de, em especial nos níveis locais de governo, continuar o engajamento para permitir inovações e aperfeiçoamentos das políticas sociais, e simultaneamente exercer maior controle social sobre estas mesmas políticas que, na última década, ampliaram ou ganharam espaço definitivo na agenda governamental. As manifestações de junho de 2013 mostraram uma renovação nos movimentos sociais, com “novíssimos” atores em cena, com novas táticas e mobilizações que são fortes índices de que o campo de defesa dos direitos na sociedade civil está em transformação.

Os resultados da reflexão que aqui foi desenvolvida mostrou o quanto o quadro atual é, por um lado, preocupante para as OSCsDDs, pois as tradicionais fontes de financiamento não estão mais acessíveis aos níveis das décadas passadas. Por outro lado, abrem-se perspectivas interessantes no que diz respeito à emergência de novos movimentos e da utilização de “novos formatos de financiamento”, sendo de importância estratégica para os desdobramentos futuros o acompanhamento dessa evolução, através de sua monitoração e sistematização constantes, para que este novo aporte de conhecimentos possa gerar reflexões e aprendizados para o campo das OSCs.

Referências

ABONG. **Acesso das organizações de defesa de direitos e bens comuns aos Fundos Públicos Federais.**

Relatório de Consultoria. ABONG, set. 2012. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/final/download/fprelatoriofinal.pdf>>. Acesso em: Ago. 2013.

ALVES, M.A. O Conceito de Sociedade Civil: Em Busca de uma Repolitização. **Organização e Sociedade**, v. 11 (Ed. Especial), 2004. p. 141-154.

ALVES, M.A.; KOGA, N.M. **Brazilian nonprofit organizations and the new legal framework:** An institutional perspective. *BAR. Brazilian Administration Review*, 2006. v. 3, p. 5.

ALVES, M.A.; NOGUEIRA, F.A.; SCHOMMER, P.C. **Profissionalização e Lógicas Institucionais: O Profissional do Investimento Social Privado no Brasil.** Apresentado no XXXVII Encontro da ANPAD – EnANPAD, Rio de Janeiro, 2013.

ARTICULAÇÃO D3 – Diálogo, Direito e Democracia. **Termo de referência da Pesquisa para Caracterização da Atual Arquitetura Institucional de Apoio às Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no Brasil.** D3, 2010, *mimeo*.

CAMPOS, Luiz Claudio Marques; MENDONÇA, Patricia M. E.; ALVES, Mario Aquino. From “dot. org” to “dot. gov”: Professional Crossings in the Brazilian National Policy on HIV/AIDS. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, 2012. v. 23, n. 1, p. 236-256.

CEAPG; ARTICULAÇÃO D3. **Relatório de Pesquisa Arquitetura Institucional de Apoio às OSCs no Brasil.** Eixo Cooperação Internacional. CEAPG/FGV, Fevereiro, 2013a. Disponível em: <<http://ceapg.fgv.br/node/86574>>, *mimeo*. Acesso em: 29 Set. 2013.

_____. **Relatório de Pesquisa Arquitetura Institucional de Apoio às OSCs no Brasil.** Apresentação e Resumo Executivo. CEAPG/FGV, Fevereiro, 2013b. Disponível em: <<http://ceapg.fgv.br/node/86574>>, *mimeo*. Acesso em: 29 Set. 2013.

_____. **Relatório de Pesquisa Arquitetura Institucional de Apoio às OSCs no Brasil.** Eixo Novos Formatos de Mobilização de Recursos das OSCs Brasileiras. CEAPG/FGV, Fevereiro, 2013c. Disponível em: <<http://ceapg.fgv.br/node/86574>>, *mimeo*. Acesso em: 29 Set. 2013.

_____. **Relatório de Pesquisa Arquitetura Institucional de Apoio às OSCs no Brasil.** Eixo Fundos Públicos. CEAPG/FGV, Fevereiro, 2013d. Disponível em: <<http://ceapg.fgv.br/node/86574>>, *mimeo*. Acesso em: 29 Set. 2013.

_____. **Relatório de Pesquisa Arquitetura Institucional de Apoio às OSCs no Brasil.** Eixo Investimento Social Privado Corporativo. CEAPG/FGV, Fevereiro, 2013e. Disponível em: <<http://ceapg.fgv.br/node/86574>>, *mimeo*. Acesso em: 29 Set. 2013.

CEAPG. **Programa Gestão Pública e Cidadania:** banco de experiências inovadoras. Disponível em: <<http://ceapg.fgv.br/node/11344>>. Acesso em: 29 Set. 2013.

CORDEIRO, R.M.; MENDONÇA, P. **Nationalization of international CSOs in Brazil:** the case of ABRINQ/Save the Children. ISTR – International Society for Third Sector Research – Biannual Conference. Siena, Italia. 2012.

DESAI, Raj M; KHARAS, Homi. **Democratizing Foreign Aid:** Online Philanthropy and International Development Assistance. N.Y.U.J. Int'l L. & Pol., 2010. v. 42:1111.

INESC – Instituto de Estudos Sócioeconômicos. **Presente e Futuro:** Tendências na Cooperação Internacional Brasileira e o Papel das Agências Ecumênicas. Relatório de Pesquisa. Brasília: INESC, 2012.

KRAMER, R.M. Voluntary agencies and the contract culture: Dream or nightmare? **The Social Service Review**, 1994. p. 33-60.

LANDIM, Leilah. **Experiência militante:** Histórias das assim chamadas ONGs. Lusotopie, 1: 215-239, 2002.

LEWIS, D.; KANJI, Nazneen. **Non-Governmental Organizations and development.** London: Routledge, 2009.

MAXWELL, S. Heaven or Hubris: Reflections on the “New Poverty Agenda”. **Development Policy Review**, 21 (1): 5-25, 2003.

NOGUEIRA, F.A.; SCHOMMER, P.C. Quinze anos de Investimento Social Privado no Brasil: Conceito e práticas em construção. In: XXXIII ENANPAD – Encontro Científico de Administração da ANPAD, 2009, São Paulo. **Anais do XXXIII ENANPAD.** Rio de Janeiro: ANPAD, 2009.

SIEVERS, B.R. **Civil Society, Philanthropy and the Fate of the Commons.** Medford, MA: Tufts University Press, 2010.

SPINK, P.; ALVES, M.A. Hybrid arenas and the Dilemmas of Public action: Looking for a different bottom line. In: II Colloquium of the Latin American European Meeting on Organizational Studies, 2008, Rio de Janeiro. **Anais do II Colloquium of the Latin American European Meeting on Organizational Studies**, 2008. v. 1, p. 1-29.

VAN SLYKE, David M. Agents or stewards: Using theory to understand the government–nonprofit social service contracting relationship. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 2007. v. 17, n. 2, p. 157-187.

PARTE I

Cooperação Internacional

Capítulo 2

O papel da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento na Arquitetura de Financiamento das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no Brasil

Luiza Reis Teixeira

Introdução

A natureza da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) está mudando rapidamente a partir da adoção de novas formas de entrega da assistência e de novos atores que vêm tornando-se partes importantes no sistema de cooperação. A cooperação oficial vem sendo, cada vez mais, canalizada para agências especializadas em causas específicas, como HIV/AIDS, ou malária, ao invés de ser repassada para agências que tradicionalmente recebem fundos, como a agência de desenvolvimento do Banco Mundial, especializada em programas de desenvolvimento para os países. Também surgem novos atores no setor privado, complexificando os canais tradicionais, como fundações, organizações religiosas e até mesmo doadores individuais (DESAI, 2010).

A diversidade de atores que compõe a arquitetura da cooperação internacional é tão ampla, que torna as análises atuais sobre o campo algo complexo. Somado a complexidade do campo, podemos destacar, também, a grande quantidade de recursos que movimentam. Segundo Kharas (2007) a assistência para o desenvolvimento dos países ricos para os países pobres foi de cerca de 100 bilhões de dólares nos dois últimos anos. Apesar de bastante expressivo, esse número, não representa apenas o montante de recursos investidos em programas sociais e de infraestrutura nos países pobres. Grande parte dos 100 bilhões de dólares foi destinada para o perdão de dívidas da Nigéria e do Iraque, para socorrer desastres naturais de grandes proporções e para a cura de doenças (KHARAS, 2007).

É importante destacar que o atual sistema da cooperação tem origens nas iniciativas norte-americanas, que surgiram após a Segunda Guerra Mundial. Nesse período, passou-se a desenvolver uma dinâmica mais permanente e institucionalizada de cooperação, com objetivo de transformar as estruturas produtivas, administrativas, sociais e culturais dos países beneficiários, diferente de uma lógica de ajuda pontual a nações em situação de emergência, como vinha sendo o padrão da ajuda até então. Atualmente, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) deve ser entendida como uma articulação entre a política dos Estados e de atores não governamentais, entre um conjunto de normas de organizações internacionais, e uma crença comum de que a promoção do desenvolvimento é uma meta a ser alcançada. Também é importante destacar que a noção de desenvolvimento e cooperação internacional está vinculada à noção de progresso econômico, e de solidariedade social, assim como, na necessidade de construção de consensos políticos entre as nações (MILANI, 2012).

No Brasil, foi possível verificar, por meio de pesquisa sobre fontes de financiamento da Cooperação Internacional para Organizações da Sociedade Civil (OSC's), que o campo da cooperação é formado por uma grande diversidade de atores público-oficiais e do setor privado; existem, no campo, diferentes formas de cooperação, algumas mais tradicionais, e outras mais recentes; e, para o que pretendemos voltar nossa análise, existem diferentes fluxos de financiamento. Propomo-nos, nesse capítulo, a entender, por meio da análise dos dados da pesquisa **Arquitetura Institucional de Financiamento das Organizações da Sociedade Civil**, como está configurada a arquitetura de financiamento da cooperação internacional no Brasil. Para tanto, primeiramente, apresentamos os principais resultados da pesquisa supracitada, destacando as diferentes formas de cooperação e os diferentes atores. Em seguida, apresentamos um modelo analítico desenvolvido por Kharas (2007) muito útil para compreensão da complexidade atual do campo da cooperação internacional. Por fim, apresentamos algumas análises da cooperação internacional no Brasil, a partir do modelo de Kharas (2007).

A pesquisa

A pesquisa intitulada **Arquitetura Institucional de Financiamento das Organizações da Sociedade Civil** foi realizada pela Fundação Getúlio Vargas, através do Centro de Estudos sobre Administração Pública e Governo (CEAPG), em parceria com a Articulação D3 – Diálogo, Direito e Democracia – e a Aliança Interage, durante o ano de 2012. A principal motivação para o desenvolvimento da pesquisa foi a crença de que, há algum tempo, está em curso uma mudança gradativa de prioridades das organizações internacionais para cooperação em relação às áreas geográficas mundiais preferenciais. E isso promoveria um movimento expressivo de retirada

da atuação de parte destas organizações do Brasil. Esse processo foi denominado por alguns como “crise da cooperação internacional”.

No Brasil, muitas OSCs têm sido recipientes de ajuda internacional desde a década de 1970. Durante a ditadura militar brasileira (1964-1984) e durante o período de redemocratização (anos 1980 e 1990), as OSCs brasileiras foram fortemente financiadas pela cooperação internacional, em especial, por outras OSCs de desenvolvimento e fundações partidárias da Europa, por fundações independentes da América do Norte, além de setores progressistas da Igreja Católica e de alguns poucos empresários nacionais comprometidos com a mudança democrática no país, sem mencionar a ajuda oficial da cooperação bilateral (LANDIM, 2002).

Contudo, as mudanças socioeconômicas sofridas pelo Brasil nos últimos anos influenciaram um reordenamento da agenda da cooperação internacional para o desenvolvimento, em especial, a cooperação internacional solidária ou não oficial, redirecionando suas prioridades para outras áreas geográficas do planeta. Somado a esse aspecto, há o fato de o chamado “mundo desenvolvido”, tradicional doador da cooperação internacional para o desenvolvimento, estar mergulhado numa crise econômica que vem desdobrando-se desde 2008. Isso fez com que o cenário de cooperação e desenvolvimento mudasse, a partir do início dos anos 2000, passando a dar maior enfoque para ações mais integradas com governos que, por sua vez, aproximaram-se dos diversos *stakeholders* da sociedade (LEWIS e KANJI, 2009).

Tendo em vista esse contexto, a pesquisa teve o objetivo de, primeiramente, identificar tendências acerca dos fluxos de financiamentos advindos de organizações e da cooperação internacional, com foco especial para a configuração do campo de atuação das Organizações da Sociedade Civil de Defesa dos Direitos (OSCsDD); e de apresentar a evolução do montante de recursos investidos pela cooperação internacional no Brasil nos últimos anos. Para tanto, buscou-se levantar dados quantitativos do volume de investimentos de organizações de cooperação internacional, no Brasil, a fim de verificar se, de fato, existiria uma tendência de queda do investimento no Brasil.

Contudo, não foi possível encontrar uma única fonte de dados que disponibilizasse tais informações. Portanto, a pesquisa representou um esforço de busca de dados em diferentes fontes, tais como, o IPEA, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o Banco Central, a ABONG, o Foundation Center, Instituto Fonte, entre outros. Foi um consenso o fato de que haveria um desinteresse, ou mesmo despreparo, por parte do sistema de produção de informações estatísticas na coleta e divulgação de dados sobre a CID.

Desde 1997, em trabalho sob a coordenação da professora Maria Filomena Gregori, do CEBRAP e da UNICAMP, intitulado **Os Caminhos da Institucionalização: Cooperação Internacional, Estado e Filantro-**

pia, a professora Leilah Landim, da UFRJ, ao falar sobre fontes de recursos para instituições filantrópicas, já fazia uma consideração sobre a fragmentação e escassez de dados gerais e confiáveis sobre quantidades e origens dos recursos das OSCs. Para a professora, haveria um desinteresse, ou mesmo despreparo, por parte do sistema de produção de informações estatísticas na coleta e divulgação de dados deste tipo de organização. Ou seja, em 15 anos, desde o primeiro documento encontrado com essa afirmação, parece não ter havido uma mudança significativa na produção de dados estatísticos sobre organizações de cooperação internacional no Brasil. Com isso, a maior parte dos documentos consultados, não apresentavam grandes conclusões, todavia conseguiam trazer elementos para o debate e levantar algumas hipóteses.

A definição de organizações de cooperação internacional, por si só, mostrou-se uma tarefa difícil, devido à diversidade dessas organizações e das diferenças entre elas (SILVA, 2009). Portanto, para análise da cooperação internacional, houve uma divisão das formas de cooperação em três grupos: **Cooperação Internacional Público-Oficial para o Desenvolvimento; Cooperação realizada por Empresas Privadas; e Cooperação Filantrópico-Solidária**. A seguir, descrevemos os principais resultados apontados pela pesquisa para cada uma das formas de cooperação, assim como as principais limitações encontradas.

Cooperação Internacional Público-Oficial¹ para o Desenvolvimento

A **Cooperação Internacional Público-Oficial para o Desenvolvimento** envolve a **Cooperação Técnica Bilateral**, que é a cooperação entre países por meio das agências internacionais de desenvolvimento, que são órgãos de governos estrangeiros, na maioria das vezes, ligados aos Ministérios de Relação Exteriores dos seus países; assim como, a realizada por órgãos de cooperação internacional, a **Cooperação Técnica Multilateral** estabelecida por meio de acordos internacionais entre o Governo brasileiro e organismos internacionais. Nesse grupo ainda está incluída a **Cooperação Técnica Internacional (CTI)**, em que a atuação ocorre focada no desenvolvimento de capacidades técnicas de instituições ou de indivíduos, a exemplo da internacionalização de políticas públicas.

Os dados sobre essa forma de cooperação foram obtidos por meio de consultas à Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que forneceu informações detalhadas sobre a cooperação Bilateral e Multilateral recebida pelo Brasil ao longo de 16 anos. O relatório do IPEA e da ABC (2010) sobre a Cooperação Internacional para

(1) Ao longo da pesquisa nos deparamos com o uso dos dois termos: Cooperação Oficial Internacional e Cooperação Pública Internacional. Portanto, adotamos o uso dos dois termos para nos referir ao mesmo fenômeno, ao longo do relatório.

o Desenvolvimento, também apresenta números e um balanço extenso sobre a cooperação oficial oferecida pelo país nos últimos anos. Portanto, os resultados da pesquisa no que se refere à cooperação Público-Oficial, são mais conclusivos e estabelecem tendências sobre o campo. O que não ocorre, quando são retratadas as Cooperações Empresarial e Filantrópico-Solidária.

Sobre a **Cooperação Técnica Bilateral** é importante observar que, de acordo com a pesquisa do INESC (2012), a partir de dados do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) registrou um aumento de 41% no período de uma década, passando de 0,22% do PIB dos países, em 2000, para pouco mais de 0,30% do PIB, em 2010. Contudo, segundo Tomlinson (2010 *apud* INESC, 2011), os países doadores deixaram de cumprir as metas acordadas na Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, ocorrida em Monterrey, em 2002, principalmente a meta de alocar 0,7% do PIB à AOD. Com isso, houve um *déficit* da ajuda de, aproximadamente, US\$ 150 bilhões, em 2010. O valor total da AOD, em 2010, foi de cerca de US\$ 130 bilhões, mas se o patamar de 0,7% do PIB tivesse sido respeitado, o montante deveria ter alcançado a soma de US\$ 282 bilhões (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013).

O Brasil recebeu uma média de 184 milhões de dólares por ano da cooperação bilateral, nos últimos 15 anos. A partir de 2007, a soma das doações ultrapassaram os 200 milhões de dólares. Neste ano, registrou-se o maior montante de doações para o Brasil, 235 milhões. Contudo, nos anos subsequentes, de 2008 a 2010, o valor total das doações foi menor. Os países que se configuram entre os cinco principais doadores do Brasil são: Alemanha, França, Japão, Estados Unidos e Espanha. Por mais que os dados referentes a AOD enviada ao Brasil, não representem uma ascensão, a partir de 2008, é possível verificar uma tendência de investimento crescente (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013).

O Brasil também pratica a cooperação bilateral com outros países. Embora não seja o senso comum, segundo Mesquita (2012), estudos e análises recentes mostram que, desde a primeira década do ano 2000, o Brasil passou a ser mais doador do que beneficiário de recursos da CID. No período de cinco anos, entre 2005 e 2009, o país recebeu 1,48 bilhão de dólares, enquanto doou 1,88 bilhão de dólares, tendo doado 400 milhões de dólares a mais. Do valor total de US\$ 1,88 bilhão de dólares, doados pelo Brasil, entre 2005 e 2009, 55% (ou US\$ 1,05 bilhão) foram destinados ao apoio a programas de instituições multilaterais; 24% (US\$ 448 milhões) foram computados como perdão de dívida externa de outros países; 8% (US\$ 143 milhões) foram destinados a bolsas de estudo para estrangeiros no Brasil; e 13% (US\$ 252 milhões) foram gastos com a CTI (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013).

A Cooperação Técnica Multilateral recebida pelo Brasil, pelos mais variados organismos internacionais, demonstra que, em uma série de 16 anos, de 1995 a 2011, o Brasil contribuiu com um montante de recursos em contrapartidas muito maior do que, de fato, recebeu recursos externos. Os valores totais de contrapartida, nesse período, foram muito maiores que os valores totais de financiamento externo. Enquanto, no período de 16 anos, foram recebidos, aproximadamente, 618 milhões de dólares, somando-se todos os organismos internacionais que mantêm acordos com o país, foram dados, em contrapartida, pelo Brasil, aproximadamente, 4,8 bilhões de dólares. É importante notar que dois organismos internacionais se destacam pelos valores totais recebidos de contrapartida: o PNUD, tendo recebido, aproximadamente, 2,5 bilhões, e a UNESCO, que recebeu, aproximadamente, 1,2 bilhão. Juntos, os dois organismos internacionais concentram 78% do total das contrapartidas, sendo o PNUD responsável por 54%, e, a UNESCO, por 24% (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013).

No que se refere à Cooperação Técnica Internacional no Brasil, é possível destacar que as suas origens históricas e princípios basilares remontam aos anos 1960 e 1970, com os movimentos de independência de ex-colônias da África e da Ásia e de países não alinhados. Contudo, à medida que, internamente, algumas políticas sociais foram ampliadas e consolidadas no país, o governo passou a receber pedidos de compartilhamento das experiências e boas práticas com países parceiros (IPEA, 2010). Com isso, a partir do ano 2000, diversas instituições brasileiras do governo federal, entre ministérios e entidades vinculadas, atualmente, passaram a desenvolver ações na área da cooperação internacional. Atualmente, o país é reconhecido como um ator emergente na CTI, ou Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica, (CTC&T), conforme denominação do IPEA (IPEA, 2010). O principal tipo de cooperação técnica é a horizontal, também conhecida como cooperação Sul – Sul. No Brasil, a atuação do governo é voltada para a missão de contribuir com a intensificação das relações com os países em desenvolvimento.

Segundo dados do IPEA (2010), a assistência técnica oferecida pelo Brasil foi de, aproximadamente, 252 milhões de dólares em cinco anos, equivalente a 13% do total investido pela cooperação brasileira. Os números registram uma tendência de alta, já que, em 2009, foi 73 vezes maior que em 2002. As principais áreas de aplicação dos recursos da cooperação técnica são: agricultura, com 22% dos projetos; saúde, com 16% dos projetos; e educação, com 12% dos projetos (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013).

O Quadro 1, a seguir, apresenta uma síntese dos principais resultados divulgados sobre a Cooperação Público-Oficial para o Desenvolvimento:

Cooperação Público-Oficial para o Desenvolvimento

- O fluxo da cooperação governamental oferecida pelo Brasil corresponde a **0,02% do PIB** (INESC, 2011).
- A AOD dos países do DAC-OCDE apresentou um decréscimo ao longo de cinquenta anos, em 1961, representava **0,5 do PIB *per capita*** destes países, e, em 2008, esse percentual era de **0,3%**.
- Sobre a cooperação multilateral, o país recebeu em investimentos externos, aproximadamente, **634 milhões de reais**, ao longo de 16 anos, mas deu em contrapartidas, aproximadamente, **4,8 bilhões de reais**, no mesmo período.
- Os países que se configuram entre os cinco principais doadores do Brasil são: Alemanha, França, Japão, Estados Unidos e Espanha.
- Os principais setores de atuação da cooperação recebida são: Meio Ambiente, Agricultura, Pecuária, Pesca, Desenvolvimento Social e Saúde.
- Apesar da tendência de crescimento, é possível notar que houve uma queda no total de doações entre 2008 e 2010.
- No que se refere às doações brasileiras, no período de cinco anos, entre 2005 e 2009, o país recebeu **1,48 bilhão de dólares**, enquanto doou **1,88 bilhão de dólares**, ficando com um saldo de **400 milhões de dólares** a mais doados (IPEA, 2010).
- A cooperação brasileira registrou um aumento de quase 89%, passando de **384,2 milhões de reais**, em 2005, para mais de **724 milhões de reais**, em 2009.

Quadro 1: Principais resultados da Cooperação Público-Oficial para o Desenvolvimento. – Fonte: Elaboração própria.

Os dados sobre a Cooperação Público-Oficial para o Desenvolvimento são bastante reveladores para analisar a crescente importância do Brasil na geopolítica internacional. Além de ter alçado a estatura de um país doador, com investimentos crescentes em CID, o Brasil tem se voltado bastante para a chamada cooperação Sul-Sul, realizada entre países em desenvolvimento. O processo de internacionalização da economia brasileira também tem contribuído para que empresas brasileiras, com sede no exterior, aumentem o investimento em CID.

Outro dado, a ser destacado, é o fato de existir pouca transparência nas informações, além de baixa participação de movimentos e organizações da sociedade civil nas tomadas de decisão, na implementação e no acompanhamento das atividades de cooperação, fato revelado pela pesquisa do INESC (2012). Por mais que OSCs brasileiras também participem da cooperação oficial com delegações do governo, principalmente nas atividades de ajuda humanitária, como podemos destacar o caso da Pastoral da Criança, não se sabe exatamente quais os volumes dos recursos repassados e quais os critérios de seleção utilizados pelos entes públicos. Está em curso uma pesquisa no IPEA sobre os dados de repasses para OSCs na cooperação público-oficial.

É possível também identificar um novo fluxo de recursos da CID, a partir da análise da cooperação técnica multilateral prestada pelo Brasil. Além das contribuições do governo brasileiro a organismos internacionais, há a destinação de recursos para a integralização de capital de bancos regionais. Segundo IPEA e ABC (2010), no período entre 2005 e 2009, essas contribuições corresponderam a três quartos da totalidade dos recursos aplicados. Além da crescente participação do Brasil no envio de recursos a organismos internacionais, como a ONU, e a OMS, a pesquisa do IPEA (2010) destaca as contribuições para o Fundo de Convergência Estrutural e de Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem), que receberam o total de R\$ 430 milhões, equivalente a 30% do total das contribuições a organismos internacionais, no período estudado (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013).

Cooperação realizada por empresas privadas

É possível afirmar que o setor empresarial vem intensificando sua atuação no marco da cooperação internacional (INESC, 2012). As formas de intervenção podem ser classificadas em dois tipos: **Iniciativas de Múltiplas Partes Interessadas (IMPIs)**, que são certificações ou selos (*Fair Labour Association – FLA*, *Forest Stewardship Council – FSC*, ISO 26.000 de Responsabilidade Social, Selo Rugmark); indicadores de prestação de contas e de difusão de boas práticas (*Global Reporting Initiative – GRI*, *Global Compact*, da ONU); códigos (*Clean Cloth Campaign – CCC*, *Ethical Trading Initiative – ETT*); e acordos de marcos internacionais entre sindicatos e transnacionais; ou podem ser **Parcerias Público-Privadas Globais do Social (PPPGS)**, que envolvem empresas transnacionais ou suas fundações, organizações da ONU e até organizações da sociedade civil. Como exemplos, são citados o movimento global Educação para Todos (EPA), a Aliança Global para Vacinas e Imunização (*Gavi Alliance*), a Aliança Global para Melhorar a Nutrição (GAIN), do Fundo Global de Combate à Aids, Tuberculose e Malária (*Global Fund*) e o Programa Internacional para Eliminação do Trabalho Infantil (INESC, 2012).

Não obstante, a investigação acerca da Cooperação Privada Internacional mostrou-se uma tarefa complexa, pois, dos documentos consultados, poucos faziam referência a este tipo de cooperação, e os dados encontrados sobre os investimentos, indicavam apenas tendências sobre o campo. Muitas vezes os dados encontrados não faziam uma clara distinção entre o investimento privado nacional e internacional, que representa o foco de análise em questão. Alguns dados obtidos referem-se ao Investimento Social Privado, também conhecido como Investimento Social Corporativo, que vem a ser o investimento social praticado por empresas, diretamente por um departamento, ou por meio de seus institutos ou fundações.

Um dos documentos consultados na pesquisa destacou as vantagens e desvantagens que o investimento de empresas privadas pode trazer para o campo de atuação social (INESC, 2012). Entre as vantagens, destaca-se o fato de a cooperação empresarial poder trazer mais recursos, novas tecnologias e novas soluções para enfrentar problemas sociais, assim como, o ganho de escala de determinadas ações (INESC, 2012). Dentre as desvantagens estão a subordinação dos interesses públicos aos interesses privados; a alteração da agenda pública global, no sentido de priorizar regiões com mais possibilidades de sucesso, ao invés de regiões mais necessitadas; o aumento da influência política de empresas transnacionais com fins comerciais; a dispersão da governança global, a partir da multiplicação de instrumentos e ações, sem a devida coordenação pública; o tratamento de problemas sociais, como problemas tecnológicos, com soluções no campo tecnológico (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013).

Segundo pesquisa do INESC (2012) deve haver uma evolução crescente do investimento da cooperação empresarial em OSCs brasileiras no futuro próximo, pois as principais transnacionais possuem sede no Brasil e buscam legitimidade política e social, assim como, novos mercados. A Fundação AVINA apresenta alguns números expressivos, a partir do seu Índice de Doadores para a América Latina. Em 2010, foram investidos na região US\$ 10,3 bilhões, registrando um aumento de 23% em comparação ao valor de US\$ 8,4 bilhões investidos em 2009. Do total de 2010, 3% originou-se diretamente nas empresas, e parte dos 10,5% classificados como “Doador particular” são de origem corporativa (institutos e fundações) (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013b).

Ainda de acordo com a pesquisa da AVINA, o Brasil recebeu 5,5% dos recursos da região em 2010 e as organizações brasileiras foram responsáveis por doar 8,4% dos recursos da região, colocando assim, mais uma vez, o Brasil em posição de doador de recursos financeiros internacionais. Os Estados Unidos são os maiores doadores à região, representando 42,5% do valor total. O Brasil tem seis doadores na lista dos 30 maiores investidores na região, todos de origem corporativa. Dados do *Committee Encouraging Corporate Philanthropy*

(CECP) – *Giving in Numbers*, mostram que houve um crescimento da Filantropia internacional, tanto entre indústrias, como em empresas de serviço, e que 14% do valor investido foi destinado a outros países que não os próprios Estados Unidos. O Brasil se mostra um destino importante do investimento corporativo internacional (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013b).

A base de dados *Cross Border Giving, do Foundation Center*, permite que sejam feitas buscas através da seleção apenas dos doadores corporativos. Assim, dos US\$ 343 milhões doados ao longo desse período, 29 empresas e fundações corporativas doaram US\$ 22,7 milhões ao Brasil. Esses dados apontam as mesmas tendências apresentadas pelas bases de dados da Avina e do BID, que as prioridades da Filantropia corporativa se mostram diferentes do setor como um todo. As doações feitas ao Brasil têm como principais áreas programáticas investimentos em meio ambiente, Direitos Humanos e assuntos internacionais (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013b).

Há mais dados e mais regularidade em algumas pesquisas, mas ainda há duplicidades por um lado (há doadores que estão provavelmente presentes em quatro ou cinco dos estudos analisados) e lacunas por outro (ainda há falta de transparência por boa parte dos doadores no detalhamento das prioridades, parceiros e formas de atuação). A comparação mais precisa ainda é um desafio. O investimento corporativo é claramente diferente de outros tipos. A análise permite reforçar o que os especialistas já notaram há tempos: as prioridades são diferentes (com foco claro em educação), as formas de atuação são diferentes (priorizam a operação de projetos próprios) e sua governança e gestão – inclusive financeira – estão intimamente ligadas à empresa mantenedora (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013b).

Cooperação Filantrópica – Solidária²

Envolve a cooperação realizada por ONGs, Cooperação ecumênica e fundações independentes. Entre 1998 e 2008, a doação internacional deste setor, nos Estados Unidos, englobando as fundações empresariais e as independentes, assim como as doações individuais, dobrou. Em 2007, a doação privada nos Estados Unidos foi de cerca de 37 bilhões de dólares aplicados em programas de desenvolvimento. No mesmo período, o Banco Mundial destinou cerca de 25 bilhões de dólares para o mesmo tipo de programa (KHARAS, 2007). Kharas (2007) ressalta que os dados sobre o total de doações realizadas é disperso. Há uma estimativa de que, nos

(2) Ao longo da pesquisa nos deparamos com o uso dos dois termos: Cooperação Solidária Internacional e Cooperação Filantrópica Internacional. Portanto, adotamos o uso dos dois termos para nos referir ao mesmo fenômeno, ao longo do relatório.

Estados Unidos, cerca de 18 mil ONGs tenham operações com o exterior. Na Europa, as fundações também expandiram-se rapidamente e, atualmente, já superaram o número de fundações dos EUA.

A pesquisa do INESC (2012), ao descrever a cooperação solidária, chama atenção para a falta de consenso entre especialistas sobre a cooperação recebida das agências não governamentais internacionais. De novo, o impasse da falta de uma fonte de dados sistematizada sobre o tema aparece, e duas hipóteses são apoiadas para explicar a tendência da doação de recursos por parte de ONGs internacionais: a primeira, de que os recursos estariam diminuindo; enquanto a outra, de que há uma alteração de conteúdo das agendas associada a fatores cambiais (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013).

A pesquisa do Instituto Fonte, voltada para a investigação sobre a conjuntura dos investimentos das organizações internacionais no campo social brasileiro, no período de 2008 a 2010, contou com uma amostra de 41 organizações internacionais que atuam no campo social brasileiro. As conclusões da pesquisa demonstraram um aumento no volume de investimentos, entre os anos de 2007-2008 (7,55%), 2008-2009 (30,04%), e uma queda significativa (49,42%) dos recursos aportados/previstos ao Brasil em 2010. As principais motivações apresentadas para a diminuição, ou a retirada de investimentos do Brasil foram: a crise econômica de 2008 e 2009; a mudança de prioridade de regiões do globo, com uma priorização do continente Africano e a mudança de estratégia da organização. Nas considerações finais da pesquisa, merece destaque a observação sobre a carência de dados sistematizados sobre a atuação das organizações internacionais no Brasil (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013).

A pesquisa *Panorama das Organizações da Associação Brasileira de ONGs – ABONG*, de 2008, apresentou dados sobre o comportamento do investimento da cooperação e solidariedade internacional nos orçamentos de suas associadas. Em 2003, 35,2% das associadas tinham de 81% a 100% dos seus orçamentos advindos da cooperação e solidariedade, e 22,5% tinham de 61% a 80% do orçamento com a mesma origem. Enquanto, em 2003, a fatia da cooperação e solidariedade internacional no orçamento das associadas era alta, quatro anos depois, em 2007, houve uma mudança significativa, pois a sua importância diminuiu. Em 2007, 20,6% das associadas tiveram até 20% dos seus recursos vindos da cooperação (em 2003 esse percentual era de 7%); 20,6% tiveram de 21% a 40% de seus orçamentos cobertos pela cooperação; 18,5% tiveram de 41% a 60% dos seus recursos vindos desta fonte; 21,7% tiveram de 61% a 80%; e 18,5% tiveram de 81% a 100% de recursos orçamentários originários da cooperação e solidariedade internacional (ABONG, 2010). A Tabela 1 apresenta a distribuição orçamentária em 2007 (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013):

Faixas de participação das fontes de financiamento no orçamento das organizações

	até 20%	21% a 40%	41% a 60%	61% a 80%	81% a 100%
Cooperação e solidariedade internacional	20,60	20,60	18,50	21,70	18,50
Empresas, institutos e fundações empresariais	57,40	21,30	12,80	4,30	4,30
Agências multilaterais e bilaterais	83,40	16,60	0,00	0,00	0,00
Contribuições associativas	94,10	5,90	0,00	0,00	0,00
Recursos públicos federais	80,00	5,70	8,60	2,90	9,80
Recursos públicos estaduais	80,00	5,70	8,60	2,90	2,90
Recursos públicos municipais	71,40	14,30	11,40	0,00	2,80
Doações de indivíduos	90,90	0,00	2,30	2,30	4,50
Comercialização de produtos e serviços	79,20	14,60	2,10	4,20	0,00

Tabela 1: Faixa de participação das fontes de financiamento no orçamento das associadas da ABONG, em 2007.

Fonte: CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013 apud ABONG, 2010, p. 68.

As diversas fontes de dados, utilizadas, não propiciou o desenvolvimento de análises mais amplas sobre a Cooperação Filantrópico-Solidária Internacional no Brasil. Enquanto na cooperação oficial é possível buscar dados em institutos de pesquisa oficiais, na cooperação solidária não há uma instituição que desempenhe esse papel. Por mais que o Instituto Fonte se proponha a fazer uma pesquisa com uma ampla amostra de organi-

zações, o total da amostra de 40 organizações é pequeno diante, por exemplo, da lista do Ministério da Justiça de organizações estrangeiras autorizadas a atuar no Brasil³, em que constam 84 organizações⁴ (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013).

Ao longo da pesquisa desenvolvida, diversas tentativas de contato com organizações internacionais que financiam OSCs no Brasil foram feitas. Contudo, a coleta de dados não obteve os resultados desejados, devido à falta de disponibilidade de informações de contato mais atualizadas das organizações, ou mesmo, à recusa de algumas organizações de fornecerem dados financeiros para a pesquisa. Primeiramente, a partir de uma lista inicial de organizações, construída pela equipe de pesquisa, foram feitas buscas por relatórios de atividades nos sites institucionais de diversas organizações internacionais atuantes no Brasil. Essa busca tinha como objetivo mostrar a evolução do montante de investimentos financeiros no Brasil, ao longo dos últimos anos, e conseguiu levantar dados de cinco organizações: a Ashoka Brasil, Development and Peace, Action Aid, Brasil Foundation, e Fundação Kellogg. Os dados obtidos a partir da análise dos relatórios de atividades das organizações internacionais demonstram um grande declínio nos investimentos, especialmente a partir de 2009 (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013).

Após obter os dados de apenas cinco organizações, a partir dos relatórios de atividades publicados na internet, decidiu-se entrar em contato direto com as organizações. Para tanto, utilizou-se, primeiramente, uma lista de contatos de organizações disponibilizada pelo Instituto Fonte, a mesma utilizada pela instituição na pesquisa realizada em 2011. Em seguida, o Ministério da Justiça também forneceu uma lista com contatos de 116 organizações estrangeiras no Brasil. Contudo, não se conseguiu contatar muitas organizações a partir das duas listas. Além do contato telefônico realizado, foram enviados e-mails contendo um questionário (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013).

Uma das organizações em que o contato teve êxito foi a KNH, que enviou, por e-mail, as principais áreas de atuação e a evolução decrescente dos recursos investidos. Outra organização que foi contatada por telefone, e enviou a resposta por e-mail, foi a CESE – Coordenadoria Ecumênica de Serviço, a primeira organização que apresentou aumento de investimentos em 2011. Mesmo com esse aumento do investimento, haveria uma previsão de diminuição do volume de recursos aportados nos anos de 2012

(3) Lista disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7BB1934FB9-EDDF-4D0B-9221-B2D14520D5CF%7D¶ms=itemID=%7B2B58E9D9-AE21-4CD1-94B8-68AA34300D89%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>.

(4) Apesar de termos tido acesso a uma lista fornecida pelo Ministério da Justiça, com 116 organizações estrangeiras, a lista disponibilizada no site conta com 84 organizações estrangeiras.

e 2013, por conta dos efeitos da crise da cooperação internacional. A AVSF – *Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières*, informou, por e-mail, que, em 2008, investiu 500 mil euros e, em 2012, 150 mil – valor bastante reduzido. Apesar de os investimentos terem diminuído, o número de projetos aumentou, e o papel da organização mudou de entidade proponente para entidade associada aos parceiros brasileiros. Com isso, o recurso dos projetos passou a constar no orçamento das entidades parceiras (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013).

Outras três organizações-chave do campo da cooperação solidária internacional consultadas foram a Oxfam, a Care e a Fundação Rosa Luxemburgo. Para a Oxfam, há uma redução dos recursos advindos da cooperação internacional no país. A justificativa disso decorre de uma visão externa ilusória sobre o Brasil como um país com plena abertura e participação dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, e da crise econômica com proporções internacionais. Apesar de contarem com recursos seguros, o cenário enfrentado pelas ONGs parceiras da Oxfam no Brasil têm relatado as dificuldades e desafios para trabalhar, cada vez mais, com menos. Para a Care, no início de sua atuação no Brasil, os recursos eram todos obtidos a partir da cooperação internacional, principalmente pela USAID, pela CARE norte-americana e pela União Europeia. No entanto, logo no início das atividades da CARE no Brasil, já se sentia a dificuldade na captação de recursos. O volume de recursos da organização, atualmente, é obtido por cooperação internacional (principalmente CARE norte-americana e União Europeia), governo e empresas privadas. Na Fundação Rosa Luxemburgo, o montante de recursos gira em torno de 800 mil euros, sendo que quase metade é destinada a infraestrutura e funcionários próprios da organização, e o restante é redistribuído entre os 16 parceiros oficiais e atividades próprias. Essa organização tem sua segurança financeira assegurada por recursos repassados pelo Partido Democrático Socialista (PDS) da Alemanha (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013).

Outro esforço realizado no âmbito da coleta de dados na pesquisa foi o da solicitação da movimentação de recursos por organizações solidárias internacionais no Brasil ao Banco Central. A solicitação de informações foi feita por meio do *e-SIC* (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão), criado pelo governo federal para centralizar e padronizar a prestação de informação ao cidadão. O retorno da instituição afirmava serem necessárias mais informações sobre as organizações e que, mesmo que os dados fossem fornecidos, não seria possível inferir situações individuais (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013).

As principais conclusões sobre a Cooperação Filantrópica Internacional estão sintetizadas no Quadro 2:

Cooperação Filantrópica Solidária

- Das 11 organizações consultadas na pesquisa, 10 apresentaram perspectivas futuras de redução do investimento no Brasil;
- A única organização que não falou em redução do investimento foi a Fundação Rosa Luxemburgo, que tem financiamento do Partido Democrático Socialista (PDS) da Alemanha;
- Apenas uma organização, a CESE, apresentou um aumento do investimento em 2011, mas a perspectiva futura é de redução;
- Todas as organizações consultadas mencionaram a redução dos investimentos internacionais como um efeito da crise internacional;
- Algumas das organizações consultadas fizeram observações sobre a dificuldade que vem sendo enfrentada no que se refere à sustentabilidade das OSCs no Brasil.
- Uma das organizações ressaltou algo que pode aparecer como uma tendência, no que se refere à mudança na forma de parceria estabelecida com as OSCs no Brasil, em que há o apoio para a busca de recursos, que passam a ser registrados nos orçamentos das organizações parceiras.

Quadro 2: Principais resultados da Cooperação Filantrópica Solidária. – Fonte: Elaboração própria.

Analisar a Cooperação Filantrópica Internacional no Brasil também esbarrou no problema de falta de dados, e da confiabilidade dos dados, quando encontrados. Enquanto na cooperação oficial os dados são muito bem organizados e tabulados ao longo de uma série histórica, ao retratarmos organizações privadas, sequer conseguimos ter o real panorama de quais são essas organizações. A pesquisa teve acesso a três diferentes listas das organizações internacionais que atuam no Brasil que diferiam entre si na sua composição. Os dados de contatos os sites institucionais, quando existentes, nem sempre favoreceram a busca de informações sobre as organizações e suas missões, assim como os projetos desenvolvidos no Brasil.

Entretanto, o repasse de recursos de organizações internacionais filantrópicas e solidárias para Organizações da Sociedade Civil no Brasil existe e representa um valor significativo. Historicamente, este tipo de cooperação foi responsável pelo financiamento de diversas OSCs no país, mas os últimos anos foram de mudança no padrão de financiamento por parte das organizações internacionais. Várias explicações para esse

fenômeno foram abordadas ao longo da pesquisa a partir de documentos e da fala de atores. A valorização do real, associada à desvalorização do euro e do dólar, resultando em uma expressiva perda de recursos para as ONGs brasileiras foi uma das razões atribuídas, assim como a tendência à concentração de recursos em um menor número de projetos, sem a diminuição do volume total, ou mesmo uma possível reconfiguração no direcionamento político dos países de origem das ONGs internacionais, que reconfiguram a ação e a destinação de recursos das mesmas.

Os atores das OSCs consultadas argumentaram que haveria uma visão externa ilusória sobre o Brasil como um país com plena abertura e participação dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, que captam seus recursos internamente. Outros afirmaram que o desenvolvimento do país seria uma explicação, já que se assume que o país não precisa dos recursos, ou mesmo uma noção de que o Brasil já aporta recursos suficientes em políticas sociais. Embora todas essas explicações sejam importantes para entender o contexto, elas não passam de impressões, uma vez que não conseguimos visualizar a totalidade dessas organizações que investem no Brasil, nem o montante e o fluxo dos seus recursos. Portanto, é importante haver mais transparência no que se refere à cooperação filantrópica internacional para que haja uma maior compreensão do campo. Não queremos afirmar que não seja importante fazer uma leitura do contexto e da conjuntura econômica, mas é importante também que sejam acessíveis as informações sobre o campo.

Pensando a arquitetura institucional da CID

Kharas (2007) fez um esforço de analisar o fluxo das doações da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) e desenvolver um modelo contendo os principais atores e a descrição do caminho percorrido pelas doações. Primeiramente, o autor apresentou um modelo para representar como era a arquitetura de funcionamento da CID antigamente, até o início dos anos 90, em que havia menos doadores e receptores. Nesse modelo, o fluxo das doações passava sempre pelas agências multilaterais. Primeiro, saía de indivíduos ricos, depois passava pelos governos ricos, em seguida para as agências multilaterais, para então chegar aos governos pobres, e, por fim, aos indivíduos pobres. A partir da observação dos dados apresentados na pesquisa, percebemos que esse modelo, de fato, não se sustenta mais, pois, da cooperação brasileira ofertada e recebida, a multilateral ocupa uma fatia menor. A seguir o modelo é apresentado na Figura 1:

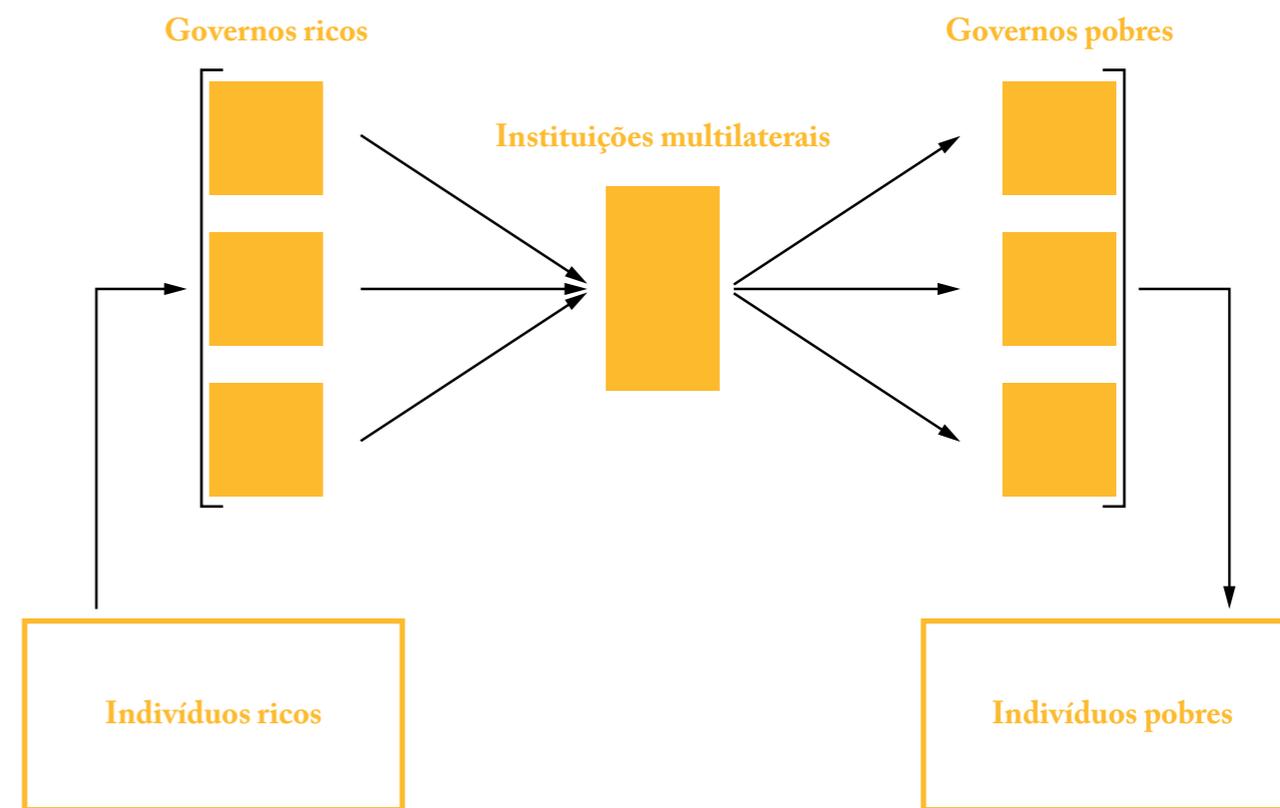


Figura 1: Representação simples da arquitetura de doação. – Fonte: Kharas, 2007, p. 4.

Contudo, para representar a atual complexidade que o fluxo de recursos da cooperação internacional, assume nos dias de hoje, Kharas (2007) desenvolveu um modelo que consegue expressar melhor essa arquitetura institucional. Atualmente, há muito mais doadores bilaterais, entre eles o Brasil, e a China, por exemplo, assim como mais receptores da ajuda. Apenas 37 doadores prestam contas ao DAC da OCDE. Existem mais agências multilaterais do que doadores e recebedores, uma vez que novas agências foram criadas entre 2000 e 2005. O número de ONGs internacionais que recebem dinheiro da doação bilateral, assim como da doação privada vem aumentando expressivamente. Tendo em vista tamanha complexidade, a Figura 2 apresenta uma representação mais adequada para a arquitetura de financiamento da cooperação internacional.

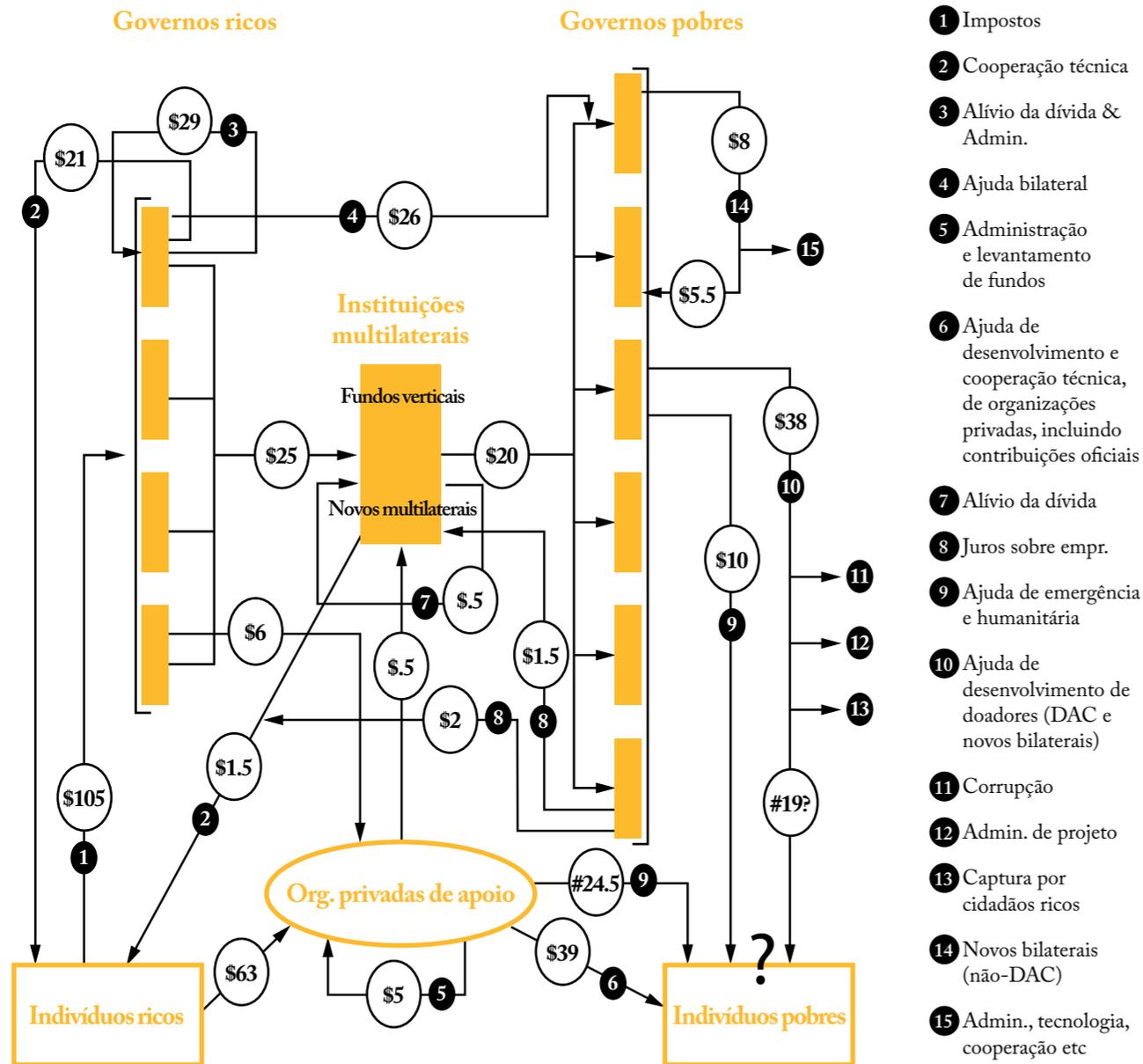


Figura 2: Nova arquitetura do financiamento para a Cooperação Internacional. – Fonte: Kharas, 2007, p. 16.

A figura desenvolvida por Kharas (2007) mostra que o fluxo de recursos da cooperação internacional, que costumava sempre passar por organizações multilaterais, não funciona mais dessa forma. Na nova arquitetura de apoio, os doadores individuais doam não apenas para os governos de seus países, como também, diretamente, para ONGs internacionais, que, por sua vez, desenvolvem diretamente os projetos com a população alvo. Já os governos dos países ricos passaram a realizar doações diretamente para ONGs internacionais e para os países pobres. Os governos dos países pobres, portanto, passaram a receber doações não apenas dos países ricos, mas também dos próprios países pobres, que se tornaram doadores. As doações dos países pobres são destinadas à Ajuda Humanitária Internacional e à cooperação técnica, além de serem destinadas aos indivíduos pobres. As agências multilaterais, por sua vez, também foram estruturadas em fundos verticais para realização de doações, além de terem surgido novas agências. Enfim, na atual complexidade do fluxo dos recursos da cooperação internacional, os recursos não se voltam mais apenas aos indivíduos pobres, mas a novas destinações que antes não eram consideradas, como: a cooperação técnica, perdão da dívida, ajuda humanitária, ajuda de desenvolvimento, entre outras formas, como a cooperação Sul-Sul, voltada para o desenvolvimento social, assim como para a ampliação de relações econômicas.

Arquitetura institucional no Brasil

O modelo de arquitetura institucional do financiamento para a Cooperação Internacional, proposto por Kharas (2007), inspirou-nos a pensar como ocorrem alguns fluxos do financiamento no Brasil que foram relatados na pesquisa. Diferentemente do primeiro modelo desenvolvido por Kharas (2007) que demonstrava a existência de poucos fluxos de doações, mesmo em se tratando da análise de um único país, diversos fluxos puderam ser identificados a partir da análise dos dados da pesquisa realizada.

O governo brasileiro recebeu doações de países do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE (DAC/OCDE), da ordem de 184 milhões de dólares por ano, em média, nos últimos 15 anos. Mas, analisando o caso da Agência Espanhola de Cooperação, assim como da Embaixada Britânica, podemos observar fluxos diferentes das tradicionais transferências bilaterais, de país para país. No caso da Agência Espanhola de Cooperação, registrou-se o trabalho direto com duas Oscips, com o repasse de recursos para cada uma das organizações executoras brasileiras. Com a ressalva que os projetos eram selecionados e indicados pelo governo brasileiro, de forma a manter a cooperação entre o governo espanhol e o brasileiro.

No caso da Embaixada Britânica, a atuação, no Brasil, em projetos de cooperação, ocorre por meio de fundos do governo britânico. Os projetos são aprovados a partir de rodadas competitivas, abertas anualmente e divulgadas para o governo de diversas formas. Os projetos selecionados podem ser implementados de forma direta ou

indireta. A forma direta ocorre quando os projetos são feitos de modo bilateral, entre a Embaixada e o Governo Brasileiro. Já a indireta ocorre quando uma terceira parte, como uma entidade privada, que pode ser uma OSC, ou uma Organização Internacional, entra no projeto e recebe o financiamento para fazer a implementação em parceria com o Governo Brasileiro.

A Cooperação Técnica Multilateral, realizada por meio de acordos técnicos de cooperação internacional, representa um fluxo de idas e vindas. Esta cooperação recebida pelo Brasil, pelos mais variados organismos internacionais, demonstra que, em um período de dezesseis anos, de 1995 a 2011, o Brasil contribuiu com um montante de recursos em contrapartida muito maior do que, de fato, recebeu recursos externos. As empresas apresentam um fluxo mais voltado para as suas fundações empresariais, sejam elas nacionais ou internacionais. Ainda assim, é possível verificar o fluxo de empresas e fundações empresariais para OSCs.

É importante registrar também o fluxo da cooperação Sul-Sul, entre países em desenvolvimento. O Brasil envia recursos de Ajuda Humanitária Internacional para países como Peru, Nicarágua, Equador, entre outros. O Brasil também realiza a Cooperação Técnica Internacional, voltada para a difusão de políticas públicas em países do sul. O Brasil, classificado como um país pobre, no contexto atual, doa mais do que recebe doações. E essa distinção entre países pobres e países ricos acaba sendo um ponto de discordância em relação ao modelo desenvolvido por Kharas (2007), uma vez que, acreditamos que essas distinções estão cada vez mais tênues em frente ao atual contexto econômico global. No contexto atual, países emergentes como China, Índia e Brasil aportam grande volume de recursos para a cooperação.

Conclusões

Para alcançar o principal objetivo ao qual esse trabalho se propôs – pensar o papel da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento na arquitetura institucional de financiamento das Organizações da Sociedade Civil no Brasil – houve um esforço no sentido de coletar dados sobre as diferentes formas de cooperação existentes no Brasil. Contudo, em dois dos tipos de cooperação internacional estudados, a Cooperação Empresarial e a Cooperação Filantrópico-Solidária, registrou-se a falta de disponibilidade de dados sistematizados confiáveis e transparentes sobre o campo. Dados gerais e com séries históricas foram obtidos apenas para a Cooperação Público-Oficial, em que foi possível fazer um retrato mais exato do campo e analisar tendências. A investigação de dados financeiros também esbarra na forma sigilosa como são tratados pelas organizações. Ou seja, é mais fácil encontrar informações sobre projetos desenvolvidos do que relatórios de prestação de contas.

Essa lacuna de dados acarreta em uma série de questões. Sobre a Cooperação Empresarial é possível concluir

que as pesquisas publicadas apresentam duplicidades, há doadores que estão presentes em quatro ou cinco dos estudos analisados e, há também lacunas, pois ainda existe falta de transparência por parte dos doadores no detalhamento das prioridades, parceiros e formas de atuação. Ou seja, a comparação mais precisa é um desafio. Ainda assim, é possível afirmar que o investimento corporativo é diferente dos outros tipos, por apresentar prioridades, formas de atuação, governança e gestão diferentes, em geral, muito próximos à empresa mantenedora.

No que se refere à Cooperação Filantrópico-Solidária a pouca disponibilidade de dados também se apresenta como um grande desafio. Sabe-se que historicamente este tipo de cooperação foi responsável pelo financiamento de diversas OSCs no país, mas nos últimos anos os recursos das organizações internacionais têm diminuído. Por mais que as explicações encontradas para esses fatos sejam importantes para entender o contexto, não é possível visualizar a totalidade dessas organizações que investem no Brasil, nem o montante e fluxo dos seus recursos. Logo, destacamos aqui a urgente necessidade de mais transparência no que se refere à Cooperação Filantrópica Internacional e à Cooperação Empresarial. É importante que essas organizações tenham que declarar suas ações e investimentos e que haja uma instituição, pública ou mesmo da sociedade civil, que possa fiscalizar e promover a transparência do setor.

Na análise cuidadosa da Cooperação Público-Oficial outro ponto pode ser destacado: a necessidade de mais participação social e transparência no que se refere à determinação da política externa brasileira de cooperação internacional. Toda nossa herança participativa da Constituição de 1988 parece não ser aplicada quando o assunto é a cooperação internacional. Por isso, destacamos aqui a proposta para política externa no Brasil, publicada pela Rede Brasileira de Integração dos Povos (REBRIP), em 2010, sobre a criação de um Conselho Nacional de Política Externa, com a participação de representantes da diversidade de setores e interesses envolvidos na formação da política externa. Desta forma, acreditamos ser possível trazer mais transparência e ter uma política de cooperação que atenda mais aos anseios da sociedade civil e de suas organizações.

Consideramos que demos um primeiro passo, inspirados pela figura elaborada por Kharas (2007) sobre a arquitetura de apoio, no sentido de pensar como estão configurados os fluxos financeiros da cooperação internacional no Brasil. Contudo, a já citada lacuna de dados leva-nos a mapear apenas alguns fluxos da cooperação internacional no Brasil. Podemos dizer que, até o momento, não conseguimos ter uma ideia mais generalizada destes fluxos, para chegar mais perto de visualizar o que seria a arquitetura institucional de financiamento das organizações da sociedade civil no Brasil. Por fim, é importante destacar que diversos fluxos incluem as OSCs brasileiras. Portanto, faz-se necessário explorar de forma mais aprofundada como cada um desses fluxos ocorre e em que momento é possível estabelecer parcerias e financiamentos com as OSCs. Essa deve ser uma tarefa para pesquisas futuras.

Referências

ABONG. **Sustentabilidade das ONGs no Brasil**: acesso a recursos privados. Rio de Janeiro: Abong, 2010. p. 92.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica Internacional multilateral e bilateral**. Ministério das Relações Exteriores, 2ª ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2004. p. 64.

CEAPG – Centro de Estudos em Administração Pública e Governo; ARTICULAÇÃO D3. **Relatório de Pesquisa Arquitetura Institucional de Apoio às OSCs no Brasil**. Eixo Cooperação Internacional. CEAPG/FGV, janeiro, 2013a. Disponível em: <<http://ceapg.fgv.br/node/86574>>. Acesso em: 3 Jun. 2013.

CEAPG – Centro de Estudos em Administração Pública e Governo; ARTICULAÇÃO D3. **Relatório de Pesquisa Arquitetura Institucional de Apoio às OSCs no Brasil**. Eixo Investimento Social Privado. CEAPG/FGV, janeiro, 2013b. Disponível em: <<http://ceapg.fgv.br/node/86574>>. Acesso em: 3 Jun. 2013.

DESAI, Raj M; KHARAS, Homi. **Democratizing Foreign Aid**: Online Philanthropy and International Development Assistance. 42 N.Y.U. J. Int'l L. & Pol. 1111, 2010.

FONTE, Instituto. **Conjuntura dos investimentos das organizações internacionais**. Relatório de pesquisa, 2010. Disponível em: <http://institutofonte.org.br/sites/default/files/pesquisa_D3_0.pdf>. Acesso em: 20 Set. 2012.

INESC – Instituto de Estudos Sócioeconômicos. **Presente e Futuro**: Tendências na Cooperação Internacional Brasileira e o Papel das Agências Ecumênicas. Relatório de Pesquisa. Brasília: INESC, 2012.

KHARAS, Homi. **Trends and Issues in Development Aid**. Wolfensohn Center for Development. Working Paper n. 1, 2007.

LANDIM, Leilah. Experiência militante: histórias das assim chamadas ONGs. In: **Les organisations non gouvernementales en lusophonie: terrains et débats**. Paris: Karthala, 2002.

LEWIS, D.; KANJI, Nazneen. **Non-Governmental Organizations and development**. London: Routledge, 2009.

MILANI, Carlos R. S. Aprendendo com a História: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Norte-Sul. **Caderno CRH** (UFBA, impresso), 2012. v. 25, p. 175-231.

SILVA, Rogério Renato; VARGAS, Ana Carolina Comin. **Efeitos da Crise Econômica 2008/2009 sobre as Agências de Cooperação Internacional que atuam no Brasil**. Relatório de Pesquisa. São Paulo: Instituto Fonte, 2009.

Capítulo 3

Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e ONGs Brasileiras: financiamento e autonomia política

Carlos R. S. Milani

Introdução

A cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) pode ser definida como um sistema que articula a política dos Estados, das organizações não governamentais e, cada vez mais, das empresas e suas fundações, um conjunto de normas difundidas (ou, em alguns casos, prescritas) por organizações internacionais e a crença de que a promoção do desenvolvimento em bases solidárias seria uma solução desejável para as contradições e as desigualdades geradas pelo capitalismo no plano internacional. Em se tratando de um sistema bastante institucionalizado e complexo na construção de discursos e visões de mundo, a CID envolve inúmeros atores, tanto do lado dos chamados países doadores (tradicionais ou emergentes), quanto no campo dos beneficiários (normalmente países de renda baixa ou, em alguns raros casos, países de renda média). Cada ator apresenta identidade, preferências, interesses e objetivos próprios, podendo agir com base em motivações políticas, de segurança nacional, por razões humanitárias, ou morais, ou por motivos econômicos e ambientais.

No entanto, não devemos esquecer que o conjunto das relações entre os dois tipos de atores (doadores e beneficiários) também é reflexo da economia política internacional, ou seja, das assimetrias e hierarquias existentes entre o centro e a periferia, entre o Norte e o Sul do sistema internacional. Além disso, entre

doadores (tradicionais e novos) e beneficiários situam-se “atores-mediadores” (organizações não governamentais, redes de movimentos sociais, agentes da mídia, acadêmicos e *experts* atuando em *think tanks*, entre outros), que desempenham papel relevante na difusão das agendas, na legitimação dos ideários e, menos frequentemente, na organização de protestos e na definição de mecanismos de monitoramento e controle. Agem nesse sentido muitas organizações não governamentais, movimentos sociais, redes de ativismo político, a mídia internacional e alguns centros de pesquisa quando publicam relatórios, sistematizam dados e indicadores, ou ainda quando organizam campanhas de denúncia sobre os excessos ou abusos cometidos no campo da CID.

Embora não haja um único arquiteto responsável pela fundação, manutenção e evolução da CID, o atual sistema da cooperação tem suas origens, majoritariamente, nas iniciativas norte-americanas logo após a segunda grande guerra. Foi nesse momento histórico que se abandonou uma lógica de ajuda pontual a nações em situação de emergência em prol de uma dinâmica cada vez mais permanente e institucionalizada de cooperação para a transformação das estruturas produtivas, administrativas, sociais e culturais das sociedades beneficiárias dos financiamentos e dos projetos de assistência técnica. Com a guerra fria, institucionalizou-se e legitimou-se o multilateralismo da cooperação para o desenvolvimento. Carol Lancaster afirma que “ao final da Segunda Guerra Mundial, a ajuda internacional, tal como a conhecemos nos dias de hoje, não existia (...). Se não tivéssemos vivido as ameaças da guerra fria, os Estados Unidos nunca teriam iniciado seus programas de ajuda internacional” (LANCASTER, 2007, p. 1-3, tradução nossa).

Ademais, os antecedentes da CID, relacionados à empresa colonial, à emancipação política africana e asiática, bem como à disputa ideológica Leste-Oeste, confirmam que as noções de “cooperação internacional” e “desenvolvimento” acompanham a própria história do sistema econômico capitalista, do projeto universalizante de modernização das sociedades, do liberalismo multilateral nas relações internacionais e da crença no progresso. Gilberto Dupas lembra que a busca do progresso justificou ações políticas com base em um atestado de que estaríamos nos tornando uma sociedade melhor, mais justa e, por que não dizer, mais “civilizada”. No entanto, o progresso tornou-se um mito ao apontar a marcha à frente, uma movimentação com direção definida, um desenvolvimento da ordem e a realização de um mundo cada vez mais próximo da perfeição, porém sem dizer o sentido desse movimento ou explicitar a perspectiva daqueles que o comandam e a dos que são comandados (DUPAS, 2006).

Neste breve artigo, resumimos alguns de nossos posicionamentos sobre o tema (MILANI, 2008 e 2012) e discutimos as limitações críticas apontadas à experiência histórica e às agendas mais recentes da Cooperação

Norte-Sul (CNS), a fim de lançarmos questionamentos acerca dos dilemas que cruzam os caminhos das ONGs brasileiras diante das mudanças no sistema e das estratégias de Cooperação Sul-Sul (CSS) concebidas e desenvolvidas por países como o Brasil, México, Índia, China, Turquia ou África do Sul¹.

Tendências recentes da agenda de negociações da CNS

Os anos 1990, marcados pelo fim da ordem bipolar, pela aceleração dos processos de globalização e democratização das relações Estado-sociedade em vários contextos nacionais, prometiam um mundo mais pacífico em que a cooperação para o desenvolvimento seria prioritária. Pelo menos retoricamente, era nesse sentido que convergiam dois dos principais relatórios produzidos pelo então Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali: a Agenda para a Paz (de 1992) e a Agenda para o Desenvolvimento (de 1994)². Nesse contexto, os seguintes aspectos passaram a receber maior atenção na agenda da CID: combate à disseminação de pandemias (ebola, SARS, gripe aviária), proteção da biodiversidade e fenômeno das mudanças climáticas, descentralização e desenvolvimento local, parcerias entre os setores público e o privado (incluindo a atuação do chamado Terceiro Setor), programas de minoração da pobreza e difusão das microfinanças³.

Não menos relevantes foram os programas relativos à gestão da interdependência no mundo globalizado, tais como a aceleração das políticas de convergência econômica entre países em desenvolvimento e industrializados, políticas de “boa governança”, de equilíbrio macroeconômico e de redução da dívida externa. Os países da OCDE passaram a redirecionar seus fundos, de forma prioritária, para a Europa oriental e as chamadas “economias em transição”. Como resultado das prioridades então definidas pelos principais doadores bilaterais e multilaterais, reduziram-se os projetos de ajuda alimentar e reforçaram-se os financiamentos setoriais e programáticos. Passou-se a dar maior ênfase aos diálogos sobre políticas públicas (“*policy dialogues*”), ao critério da seletividade (com foco nas políticas econômicas) e a programas de formação (“*capacity-building*”). É evidente que a ideologia dos mercados livres e do Estado mínimo serviu de tela de fundo para essa nova agenda da cooperação.

Portanto, a agenda da CID encontrava-se claramente ampliada: de projetos e intervenções pontuais os principais doadores passaram a privilegiar programas (com metas e estratégias) e políticas, aumentando significati-

(1) Uma descrição mais detalhada do nosso atual projeto de pesquisa, “Cooperação Sul-Sul e Agendas de Política Externa em Perspectiva Comparada: África do Sul, Brasil, China, Índia, México e Turquia”, com apoio do IPEA, pode ser encontrada em <<http://www.labmundo.org>>.

(2) Cf. Nações Unidas, Assembleia Geral, “An agenda for development”, documento A/48/935, 6 maio 1994. Ver também: <<http://www.undemocracy.com/A-49-665.pdf>>.

(3) Sobre a disseminação das agendas relativas ao microcrédito, conferir: KRAYCHETE, Elsa Sousa. *Banco Mundial e o Desenvolvimento das Microfinanças em Países da Periferia Capitalista*. Salvador, Universidade Federal da Bahia, Tese de Doutorado, 2005 (Disponível em: <<http://www.adm.ufba.br>>).

vamente a envergadura temática e o raio de ação da cooperação para o desenvolvimento. Da “ajuda internacional” passou-se à lógica de cooperação e parcerias (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2008). Enquanto o espectro da agenda foi sendo ampliado, avançando para questões relativas à reforma do Estado, a orientação estratégica foi de “focar” os projetos em grupos de beneficiários (os mais vulneráveis, os mais pobres, etc).

Além disso, poderíamos dizer que três temas principais estiveram no centro das atenções da CID. Em primeiro lugar, após décadas de supremacia da renda *per capita* como indicador exclusivo do desenvolvimento (medindo, de fato, o crescimento econômico), o PNUD lança o indicador do desenvolvimento humano (IDH) como o novo parâmetro integrador das dimensões da saúde e da educação com a lógica do crescimento (PNUD, 1990). Foram considerados fundamentais na construção do IDH: a expectativa de vida longa e com saúde, a alfabetização e o acesso aos diversos níveis de educação formal, bem como a disponibilidade de recursos econômicos (renda) para ter-se uma vida humanamente digna. Pode-se afirmar que, apesar de suas limitações (ao desconsiderar, entre outros aspectos, a problemática ecológico-ambiental) e das distorções produzidas (por exemplo, a concorrência desenfreada entre Estados por melhores classificações no ranking mundial do IDH), o desenvolvimento humano inaugurou uma tendência de fundo que nos parece crucial nas agendas da cooperação, porquanto contribuiu sobremaneira para institucionalizar discursos multidimensionais e disseminar visões mais abrangentes sobre o desenvolvimento. É bem verdade que, ao mesmo tempo, corroborou uma noção mais nacionalizada e individual (sedimentada nas capacidades de cada pessoa) do desenvolvimento, colocando para escanteio o debate estrutural e político sobre as desigualdades entre países ou regiões e as diferenças de classes sociais na ordem internacional.

Em segundo lugar, poderíamos lembrar os temas globais como tendência importante dos anos 1990/2000. As diferentes conferências da ONU colocaram em evidência a educação (Jomtien em 1990), a proteção ambiental (Rio de Janeiro em 1992), os direitos humanos (Viena em 1993), os direitos reprodutivos e a demografia (Cairo em 1994), os direitos da mulher e a problemática do gênero (Beijing em 1995), o desenvolvimento social (Copenhague, 1995), a gestão urbana e a internacionalização das cidades (Istambul em 1996), bem como a discriminação racial (Durban, 2001). Permitiram o debate sobre um mosaico de posições e realidades do Norte, do Sul, do Ocidente e do Oriente, entre mundos culturais e religiosos diversos, além de difundirem essas agendas em diferentes geografias do planeta. Apesar de muito amplas e, frequentemente às presas, para a necessidade de produzir consensos excessivamente abrangentes sobre temas delicados e profundos do ponto de vista cultural, filosófico e político, as conferências da ONU contribuíram para expandir as estratégias de monitoramento,

ensejando a criação de redes transnacionais, envolvendo inclusive movimentos sociais e organizações não governamentais, que passaram a funcionar como verdadeiros radares da cooperação para o desenvolvimento.

Um terceiro aspecto que poderíamos destacar nas agendas da CID nos anos 1990/2000 diz respeito aos Objetivos do Milênio, popularmente conhecidos como ODM. Conjunto de metas acompanhadas de indicadores de monitoramento e avaliação, os ODM passaram a ocupar o centro das atenções de governos, organizações internacionais e não governamentais, entidades filantrópicas e, inclusive, de personalidades do mundo midiático, a exemplo de Bono Vox, Brad Pitt ou Angelina Jolie⁴. Ademais, de toda a busca de midiaticização que chegou inclusive a levar os ODM a shopping centers, foram legitimados por conferências da própria ONU, a exemplo da que foi realizada em Monterrey, no México, em 2002, quando governos do Norte e do Sul reconheceram que os montantes destinados à CID ainda se situavam em patamares muito aquém do necessário para que as mazelas do subdesenvolvimento pudessem ser superadas. Também foram reforçados, a partir do lançamento do “*Global Compact*”, programa de parcerias entre Estados, organizações intergovernamentais (ONU) e empresas transnacionais. Aspecto crucial dos ODM, e que se relaciona estreitamente com o conceito de desenvolvimento humano apresentado anteriormente, a agenda de cooperação por eles defendida visa a melhorar principalmente as condições de desenvolvimento do indivíduo. O foco, uma vez mais, deixa de ser o âmbito nacional, estrutural e coletivo, direcionando-se para o bem-estar individual, em pleno acordo com o ideário liberal.

Após os atentados de 11 de setembro de 2001, ocorreram algumas importantes inflexões na política vigente em matéria de CID: muitos governos e agências, a reboque das decisões e necessidades do governo norte-americano, passaram a priorizar as estratégias de segurança e o combate contra as diferentes manifestações de terrorismo transnacional. A política da segurança ganhou terreno frente à ideia de cooperação técnica, econômica, intelectual e cultural, ameaçando o próprio ideal do multilateralismo. Com a implementação de uma agenda mais repressiva e de controle, algumas questões correlatas à CID, por exemplo, com respeito às remessas de migrantes a suas comunidades de origem, passaram a ser interpretadas e reguladas não sob a ótica da cooperação e do desenvolvimento, mas na perspectiva bastante realista da segurança das fronteiras nacionais. Isso tudo apesar da importância dos montantes envolvidos: somente os migrantes trabalhando na Europa enviam para a região da África do Norte cerca de 10 bilhões de euros por ano (SEVERINO; RAY, 2009, p. 14). Estima-se que o total das remessas de migrantes para os países em desenvolvimento tenha passado de 74 bilhões de dólares US em 2000 para cerca de 200 bilhões em 2007, salientando-se o caso de países como o México, Filipinas, Índia, Egito,

(4) Uma apresentação institucional dos ODM pode ser encontrada em <<http://www.pnud.org.br/odm>>, bem como em <<http://www.objetivosdomilenio.org.br>>.

Turquia e Bangladesh. Em 2010, somente no caso dos países em desenvolvimento, chegaram a 325 bilhões, devendo atingir a cifra de aproximadamente 404 bilhões em 2013, segundo as previsões do Banco Mundial⁵.

Em paralelo à securitização das agendas, a qualidade e a eficácia da ajuda internacional passaram a ser objeto de crescente preocupação dos doadores. Duas declarações (Paris em 2005 e Acra em 2008) enfatizaram a noção de eficácia da ajuda internacional para o desenvolvimento, buscando analisar seu impacto em relação ao que se convencionou chamar de ajuda fantasma. Para que a CID seja eficaz, deve dar prioridade ao desenvolvimento de capacidades nacionais, garantir a apropriação pelos países em desenvolvimento (“*ownership*”), coordenar os programas e projetos dos diversos doadores bilaterais e multilaterais com os objetivos das políticas públicas dos países beneficiários (“*alignment*”), reforçar a responsabilidade mútua, implementar ferramentas de gestão por resultados e, finalmente, harmonizar as práticas e estratégias dos Estados-doadores (“*harmonization*”). Isso foi o que afirmaram, em linhas gerais, ambas as declarações.

Com relação ao surgimento dos chamados “novos atores”, rompeu-se definitivamente o monopólio dos Estados na CID. Klein e Harford (2005) referem-se a um verdadeiro “mercado para a ajuda” (KLEIN; HARFORD, 2005), uma vez que atores e mecanismos privados trazem a tradição, a ética e as práticas do mercado para o mundo da cooperação. É evidente que atores não governamentais (as fundações norte-americanas, as agências europeias como a NOVIB ou a OXFAM) atuavam na CID desde, pelo menos, os anos 1950. No entanto, ao final dos anos 1980, parece mudar o lugar do não governamental nos esquemas da cooperação internacional; paradoxalmente, ganham maior visibilidade e aumentam em número, muito embora também passem a aderir mais diretamente às agendas governamentais e aos interesses do mercado. Mais visíveis, porém com menos liberdade para experimentos locais e nacionais; mais financiadas nos anos 1980 e 1990, porém com menos autonomia política e maior dependência de recursos governamentais.

No caso das fundações oriundas das grandes corporações⁶, devemos salientar o papel da Fundação Bill e Melinda Gates, que tem um capital de 70 bilhões com um orçamento anual planejado de 6 bilhões de dólares, tendo-se tornado ator-chave na governança dos problemas de saúde global (vacinas, por exemplo). Ademais,

(5) Dados a partir do Banco Mundial (*Outlook for Remittance Flows 2011-2013*), publicados em maio de 2011 pela *Migration and Remittances Unit (Migration and Development Brief 16)*. Conferir também os dados disponíveis em <<http://www.migrationinformation.org>>.

(6) As empresas privadas têm, cada vez mais, atuado no campo da cooperação, para além dos investimentos, seja por meio de parcerias com governos e ONG, seja no âmbito de suas estratégias de responsabilidade social e ambiental. Aqui nosso foco recai exclusivamente sobre a atuação das fundações (inclusive as fundações empresariais), as quais atuam por meio de subvenções e doações, e não das empresas em si, que fazem investimentos. Muito embora os campos dos investimentos e da cooperação estejam muito próximos na atualidade, consideramos que a distinção conceitual ajuda a dar contornos mais precisos a cada um dos setores.

novos fundos e mecanismos têm sido desenvolvidos: GAVI (*Global Fund against AIDS*), UNITAID (criado em 2006, para combater a disseminação do HIV/AIDS, da malária e da tuberculose), Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (no âmbito do Protocolo de Kyoto), GEF (*Global Environmental Facility*, criado no bojo da Rio-92), entre outros. Também há doadores estatais emergentes, com discursos e projetos de CSS que pretendem ser distintos em suas práticas da experiência da CNS.

Ou seja, o cenário da cooperação é bastante mais complexo e multifacetado. Tornam-se cada vez mais porosas as fronteiras entre a solidariedade pública e privada. Países beneficiários passam também a definir suas agendas enquanto países doadores, tal como tem ocorrido no caso do Brasil, da África do Sul, da Índia, do México, da Turquia ou ainda da China. A fragmentação também faz parte das críticas possíveis: 80 mil novos projetos a cada ano, financiados por pelo menos 42 países doadores por meio de 197 agências bilaterais e 263 organizações multilaterais (KHARAS, 2010, p. 4). Também resulta desse cenário a necessidade ainda maior de coerência e coordenação: somente o Camboja teria recebido cerca de 400 missões de doadores por ano em média, ao passo que a Nicarágua teria recebido 289 missões e o Bangladesh, 250 (SEVERINO; RAY, 2009, p. 6). Não menos relevante é a crítica feita por Kharas (2010) no sentido de que as boas experiências no nível de projetos não repercutem, automática e necessariamente, no plano macroeconômico. Outro problema destacado na agenda atual: a assistência oficial para o desenvolvimento (AOD) e as políticas de comércio, de investimento e migrações geram interdependências que ainda são pouco analisadas nos estudos acadêmicos e no debate político. É nesse contexto crítico da CNS (e do capitalismo) que se evidencia, cada vez mais, a relevância apontada da CSS no sistema da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Cooperação internacional para o desenvolvimento, motivações e financiamento das ONGs brasileiras

Por que Estados, empresas e ONGs cooperam no campo internacional do desenvolvimento? As perspectivas sobre a cooperação para o desenvolvimento não são consensuais. Existem visões favoráveis e outras mais críticas quanto à sua natureza, seus objetivos e resultados, ou ainda quanto aos efeitos econômicos, tecnológicos, sociais, culturais, ambientais e políticos por ela engendrados. Os liberais afirmam que os agentes cooperam com base no dever moral de ajudar os países menos desenvolvidos, uma vez que a cooperação seria portadora de um ideal de justiça social e de abertura para o “outro”, estando fundamentada em uma verdadeira ética do desenvolvimento (GOTTSBACHER; LUCATELLO, 2008) ou na crescente necessidade, para os Estados, as empresas e as ONGs, de responderem aos problemas gerados pela “interdependência complexa” (KEOHANE; NYE, 2000) e, nesse sentido, de produzirem bens públicos globais (KAUL et alii, 1999 e 2003). Já os defensores

de abordagens sociológicas e construtivistas tenderiam a enfatizar que a CID seria, ela própria, um padrão resultante das relações de socialização entre os Estados. Por meio da interação cooperativa gera-se conhecimento compartilhado e criam-se instituições e regras facilitadoras da prática e da aprendizagem da cooperação para o desenvolvimento (LUMSDAINE, 1993).

Em oposição a essas correntes, a visão realista da CID tenderia a ressaltar que nem todas as formas de cooperação são inerentes e necessariamente benignas, razão pela qual é importante distinguir entre cooperação como uma forma particular de interação instrumental e os fins perseguidos pela interação cooperativa. Quando cooperam, os Estados são racionais, oportunistas e estratégicos a fim de melhorarem a sua própria condição; agir de modo diferente seria não apenas ingênuo, mas perigoso para a sua sobrevivência e bem-estar (NELSON, 1968). Ademais, as regras da CID não definem, de forma clara e obrigatória, as sanções para os agentes impunes; os ganhos efetivos com a cooperação promovida podem ser até mesmo superiores ao que se mantém com a opção de não cooperar (ênfase nos ganhos absolutos), porém a distribuição desses ganhos é desigual (ênfase realista nos ganhos relativos). Como sublinharia Huntington (1970, p. 175), a obrigação moral diz respeito a ajudar os pobres dos países menos desenvolvidos e não os seus governos, o que faz com que muitos dos programas da cooperação canalizados por meio de organizações privadas possam, na concepção do autor, cumprir mais eficazmente esse dever moral em comparação com estruturas burocráticas públicas, que tenderiam a ser movidas por interesses de política externa.

Outro contraponto à interpretação liberal sobre o papel da CID nas relações internacionais origina-se da corrente marxista, de alguns teóricos da dependência e de defensores da teoria crítica (AMIN, 1976; HALLIDAY, 2007; HARVEY, 2005; HAYTER, 1971). Tais autores lembrariam que a CID pode ser explicada à luz do materialismo histórico enquanto tentativa de preservação do capitalismo, servindo como ferramenta de manutenção e legitimação da hegemonia dos países centrais do sistema internacional. Antigas colônias, agora emancipadas, poderiam ser mantidas em relações de dependência e de garantia do funcionamento da economia internacional. A ajuda prestada seria condicionada ao respeito de uma gramática mais ampla do capitalismo: não nacionalizar empresas estrangeiras sem que se definam medidas de compensação, não estabelecer regras rígidas acerca da repatriação dos lucros das multinacionais, implementar políticas de ajustamento estrutural, seguir padrões internacionais de estabilidade macroeconômica, assegurar o respeito aos direitos de propriedade (material e imaterial), etc. Tais críticas leva-nos a evidenciar práticas nada edificantes pelos diversos atores da CID: a chamada ajuda ligada (*“tied aid”*), segundo a qual o beneficiário deve comprar bens ou serviços do país doador; a ajuda alimentar, pelos efeitos de substituição que provoca no setor produtivo local; a assistência téc-

nica, que pode acabar por engordar as contas bancárias dos consultores selecionados em detrimento das reais necessidades nacionais de desenvolvimento.

Outro aspecto mencionado na literatura mais crítica é a heterogeneidade dos fluxos financeiros da CID, que dificulta a avaliação de sua efetividade. Tipos diferentes de ajuda externa têm, de maneira muito improvável, efeitos econômicos semelhantes. A comparação entre países-doadores torna-se difícil pelo fato de que os montantes não são desagregados (por setores, por países), ou o são muito raramente: por exemplo, a luta contra a expansão do HIV/AIDS influenciou diretamente a alocação de recursos, mas o mesmo não ocorreu com a educação primária. Isso significa que não basta fazer promessas e assumir compromissos de aumentos da ajuda externa, haja vista que o fundamental seria definir focos em setores e regiões (MAVROTAS; NUNNENKAMP, 2007, p. 591). Focar em educação primária faz sentido para países de renda baixa, mas não parece constituir prioridade para beneficiários de renda média e em estágio mais avançado de desenvolvimento humano. Da mesma forma, a Iniciativa Multilateral de Redução da Dívida, proclamada no G-8 de Gleneagles (no Reino Unido, em 2005), não produziu os mesmos efeitos fiscais em todos os países em desenvolvimento. Projetos elaborados por consultores externos, despesas operacionais excessivas, enfraquecimento de capacidades nos países em desenvolvimento por subtração ou cooptação de peritos, descontinuidade, desconsideração do contexto local, entre outros, são aspectos apontados como problemáticos na concepção e execução de projetos da CID (CORREA, 2010, p. 212-221).

Em recente publicação sobre o tema das motivações dos atores no campo da CID, Maurits Van der Veen (2011, p. 2) argumenta que “ideias sobre objetivos e motivações da ajuda internacional conformam a sua formulação e implementação”. Diferentes objetivos levariam a diferentes escolhas políticas; a política de cooperação dos Estados pode evocar a segurança como motivação, o comércio, a ajuda humanitária, etc. O autor parte do conceito de *“aid frames”*, por ele definido como marcos interpretativos acerca da motivação do agente estatal a fim de cooperar com outros países internacionalmente. Tais *“aid frames”* seriam em número de sete, cada um deles associado a objetivos específicos da CID bilateral e a argumentos que são regularmente mobilizados a seu favor: **(I) segurança:** cooperar seria uma alternativa menos custosa aos gastos militares a fim de garantir a segurança física do Estado e da sociedade que fornece a cooperação; **(II) poder e influência:** cooperar ajudaria a aumentar o poder em relação a outros atores, a ganhar aliados, a obter posições de influência (liderança internacional); **(III) riqueza e interesse econômico próprio:** cooperar serviria para a defesa dos interesses econômicos de quem oferece a cooperação (promover exportações, criar empregos, garantir importações fundamentais); **(IV) interesse esclarecido:** cooperar para promover bens públicos globais (paz, estabilidade, controle populacio-

nal, proteção ambiental), fortalecer instituições como a ONU ou prevenir instabilidades globais; (V) **reputação e afirmação política**: cooperar para expressar uma nova identidade, obter prestígio ou para melhorar seu *status* no cenário internacional; (VI) **obrigação e responsabilidade**: o sentido da cooperação se relaciona com a necessidade de cumprir seu papel e responsabilidade no plano internacional, em respeito a normas e padrões; (VII) **valores humanitários**: cooperar para promover o bem-estar dos mais vulneráveis (dever moral, caridade cristã, direitos humanos, solidariedade internacional).

No caso particular das ONGs, imagina-se que os *aid frames* que mais ajudariam a entender suas motivações seriam o quarto, o sexto e o sétimo. Com base em narrativa de direitos (normas), na solidariedade entre indivíduos de sociedades nacionais distintas (dever moral) e na noção de que pertencemos todos e todas a uma mesma humanidade que se constroem as justificativas para a ação internacional das ONGs, sejam elas laicas ou religiosas. Uma das principais dificuldades dessa ação das ONGs, como evidencia o próprio relatório de pesquisa apresentado neste volume, diz respeito à natureza das relações Estado e sociedade civil, mercado e sociedade civil. Das tensões público-privadas que marcam tais relações pode surgir uma ampla gramática de sentidos da participação e da luta por direitos, nem sempre isenta de contradições e ambivalências. Participar pode ter diferentes sentidos políticos, como discutimos em alguns de nossos trabalhos anteriores (MILANI, 2008); um dos problemas da participação diz respeito a como se relaciona com a representação. A luta por direitos, da mesma forma, passa por uma cidadania ativa, mas não pode prescindir da participação política clássica, por meio do voto e da representação.

Considerações finais: em busca de autonomia política

Dois breves reflexões finais concluem este artigo. Em primeiro lugar, muitas dessas interpretações e leituras críticas foram construídas com base na história dos efeitos e das promessas não cumpridas da experiência da Cooperação Norte-Sul, inclusive por intelectuais e pesquisadores oriundos dos próprios países em desenvolvimento – os quais têm apontado que desenvolvimento e subdesenvolvimento seriam, de fato, as duas faces de um mesmo processo global e histórico de desenvolvimento do capitalismo. Agora, com as mudanças na ordem internacional e a “emergência” de novos Estados promotores da bandeira da Cooperação Sul-Sul, parece impor-se um olhar mais cuidadoso, analítico e empírico sobre essa realidade mais recente do sistema da CID. O que mudaria com a Cooperação Sul-Sul nas relações econômicas, políticas e culturais entre Estados e sociedades em desenvolvimento? Quais seriam os papéis das ONGs brasileiras nesse processo? Que necessidades haveria, hoje, em termos de participação das ONGs brasileiras na definição das estratégias de CSS do Brasil? A atualidade tem

revelado que a democracia brasileira talvez esteja apta a amadurecer o debate sobre a criação de mecanismos institucionais de diálogo entre instituições políticas (a presidência, os ministérios, o congresso) e organizações da sociedade civil.

Em segundo lugar, sabe-se que a CID pode ter papel central na definição de estratégias participativas em contextos locais e nacionais (MILANI, 2008). Vários documentos publicados por agências internacionais colocam a participação no centro do debate sobre práticas de desenvolvimento: foi o caso, por exemplo, do *Human Development Report*, publicado pelo PNUD em 1993, e do *Voices of the Poor*, pelo Banco Mundial em 1999. Ambos tiveram significativa repercussão no mundo da cooperação internacional e contribuíram sobremaneira para a disseminação de práticas participativas em projetos de desenvolvimento, como também para a sua mistificação. Por exemplo, muitas técnicas participativas pregadas pela cooperação internacional colocam indivíduos para trabalhar conjuntamente com a ajuda de um monitor ou um mediador e pressupõem que o mero participar de um “exercício participativo” levaria necessariamente, no curto prazo, à transformação das consciências e à criação de laços de sociabilidade. Tais práticas ilustram perfeitamente o quão ingênuas podem ser as expectativas de alguns gestores de projetos no que diz respeito à autenticidade das motivações e dos comportamentos dos indivíduos no âmbito das chamadas “oficinas participativas”. Se um dos desafios maiores para as políticas públicas no Brasil diz respeito à necessidade de democratizar os processos decisórios na formulação de políticas públicas e de torná-las mais efetivas, que papel as ONGs brasileiras podem desempenhar no processo de articulação autônoma de redes de direitos e de políticas? Como garantir sua autonomia política e participação no processo, sem incorrer nos riscos de cooptação por empresas e governos, de instrumentalização por agências internacionais ou ainda de mera irrelevância de suas ações?

Referências

AMIN, Samir. **O desenvolvimento desigual**: ensaio sobre as formações sociais do capitalismo periférico. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976.

CORREA, M. Lopes. **Prática Comentada da Cooperação Internacional**: entre a hegemonia e a busca de autonomia. Brasília: Edição do Autor, 2010.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, John; ENGBERG-PEDERSEN, Poul. **AID Understanding International Development Cooperation**. Londres/New York: Zed Books, 2003.

DUPAS, Gilberto. **O Mito do Progresso**. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

GOTTSBACHER, M.; LUCATELLO, S. (org.). **Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo**: los retos del siglo XXI. México D. F.: Instituto Mora, 2008.

HALLIDAY, F. **Repensando as Relações Internacionais**. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

HARVEY, D. **A Brief History of Neoliberalism**. Chicago: University of Chicago, Center for International Studies, 2005.

HAYTER, Teresa. **Aid as Imperialism**. Londres: Penguin Books, 1971.

HUNTINGTON, Samuel P. Foreign Aid for What and for Whom. **Foreign Policy**, n. 1, 1970 (inverno de 1970-1971), p. 161-189.

KAUL, I.; CONCEIÇÃO, P.; LE GOULVEN, K.; MENDOZA, R. U. (org.). **Providing Global Public Goods**: managing globalization. Oxford/New York: Oxford University Press, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2003.

KAUL, I.; GRUNBERG, I.; STERN, M. A. (org.). **Global Public Goods**: international cooperation in the 21st century. Oxford/New York: Oxford University Press, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD, 1999.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. Realism and Complex Interdependence. In LECHNER, Frank J.; BOLI, John. **The Globalization Reader**, Oxford (UK): Blackwell, 2000. p. 77-83.

KHARAS, H. Can aid catalyze development? In: **Making Development Aid More Effective**. Washington D. C.: The Brookings Institute, 2010. p. 3-9.

KLEIN, M.; HARFORD, T. **The Market for Aid**. Washington: The International Finance Corporation, The World Bank Press, 2005.

LANCASTER, C. **Foreign Aid**: diplomacy, development, domestic politics. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

LUMSDAINE, D. H. **Moral Vision in International Politics, the Foreign Aid Regime 1949-1989**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

MAVROTAS, G.; NUNNENKAMP, P. Foreign Aid Heterogeneity: Issues and Agenda. **Review of World Economics**, v. 143, n. 4, p. 585-595, dez. 2007.

MILANI, Carlos R. S. Aprendendo com a História: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Norte-Sul. **Caderno CRH** (UFBA, impresso), 2012. v. 25, p. 175-231.

_____. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, 2008. v. 42, p. 551-579.

NELSON, J. **Aid Influence and Foreign Policy**. New York: The Macmillan Company, 1968.

SEVERINO, J. M.; RAY, O. The End of ODA: Death and Birth of a Global Public Policy. **Working Paper Series**, Center for Global Development <<http://www.cgdev.org>>, n. 167, p. 28, mar. 2009.

VAN DER VEEN, A. Maurits. **Ideas, Interests, and Foreign Aid**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

Capítulo 4

Novos desafios para os atores da Sociedade Civil Brasileira em um contexto de mudanças na Cooperação Internacional¹

Kees Biekart²

A pesquisa conduzida pela FGV sobre cooperação internacional e a arquitetura financeira das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) brasileiras (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013) tem gerado resultados importantes. Auxiliam no melhor entendimento sobre as mudanças nacionais e globais que estão, rapidamente, afetando o desenvolvimento das organizações da sociedade civil no Brasil. Os resultados do estudo confirmam amplamente achados de pesquisa que conduzi, alguns anos atrás, sobre as mudanças de direcionamento no fluxo de ajuda não governamental na América Latina nas últimas décadas (BIEKART, 2005). É importante ressaltar que o Brasil figura, desde os anos 80, como o país que recebeu as maiores alocações de fundos de todas as agências privadas de auxílio europeias, quando comparado aos países vizinhos, seguido, apenas à distância, pelo Peru (e, após 2002, pela Bolívia). Esta constatação serve para ressaltar que a atual “retração” de fluxos internacionais de ajuda não governamental no Brasil é, na verdade, um fenômeno relativamente recente.

Este artigo pretende comentar os resultados do estudo sobre a “cooperação internacional” através, primeiramente, de um breve panorama sobre o contexto internacional das mudanças em que estes resultados deverão

(1) Capítulo traduzido do inglês pela Profa. Dra. Elizabeth Reis Teixeira.

(2) O autor agradece a todos os participantes do Seminário de abril/2013 em São Paulo bem como a Rui Mesquita Cordeiro e Patricia M. E. Mendonça pelos seus comentários oportunos para a revisão deste trabalho.

ser analisados. Para melhor entender este contexto global, identificarei um conjunto de tendências atualmente presentes em debates sobre política global e cooperação internacional. Este desenvolvimento tem também implicações para as ONGs internacionais doadoras, que serão discutidas na segunda parte do trabalho. A terceira seção explora as implicações de tudo isto para as organizações brasileiras da sociedade civil, e como a chamada “retração” está afetando suas perspectivas futuras. Finalizando, forneço algumas sugestões sobre futuros desafios potenciais para as organizações brasileiras da sociedade civil em seu contexto atual.

Gostaria de começar traçando um comentário mais geral sobre um dos problemas centrais aparentemente encontrados pelos pesquisadores deste estudo: a dificuldade de achar dados confiáveis sobre o fluxo de ajuda não governamental. É bem verdade que os fluxos oficiais de ajuda são, geralmente, bem documentados, como, por exemplo, a estatística do DACOCDE do Centro de Desenvolvimento em Paris. É surpreendente verificar a eficiência e confiabilidade deste conjunto de dados apesar do passar dos anos, mesmo considerando que estes sejam frequentemente agregados. Para os fluxos de ajuda agregados às ONGs, apenas estimativas foram feitas, uma vez que não existem centros autorizados para o controle das estatísticas das ONGs. Darei dois exemplos encontrados em anos anteriores: o nível de fluxos de ajuda não governamental e o número total de ONGs.

Os fluxos totais de ajuda a ONGs cresceu de 4 bilhões de dólares americanos em 1999 para 10 bilhões em 1998, e para 23 bilhões em 2004 (em outras palavras, de 5 a 12 e a quase 33 por cento do total de AOD – Assistência Oficial para o Desenvolvimento (RIDDELL, 2007). Contudo, estas são todas estimativas baseadas em números brutos da OCDE, combinados com números de agências de coordenação das ONGs nacionais. Apesar disso, estes percentuais são bastante problemáticos, visto que a AOD caiu depois dos meados da década de 90, e subiu novamente na década de 2000, o que sugere bastante cautela em sua interpretação. Um segundo exemplo são as estimativas do número total de ONGs: isto também é muito difícil de estabelecer. Primeiramente, não existe consenso sobre o que se entende por ONG: os sindicatos, cooperativas e outras organizações associativas estariam incluídos também? Estamos considerando um grupo mais amplo de organizações sem fins lucrativos, ou mesmo a categoria confusa de Organizações da Sociedade Civil (OSCs)?³ Enquanto as estimativas da ONU dão conta da existência de aproximadamente 35.000 ONGs em 2000, eu arriscaria que o número

(3) O termo OSCs – também muito usado neste estudo – é bastante problemático, em parte porque o termo “sociedade civil” não é claramente definido, mas também porque é generalizado para referir-se a organizações muito diferentes. Se tivéssemos definido sociedade civil como “todos os interesses organizados entre estado e família (a esfera privada), que são autônomos em relação ao estado e voluntariamente gerados para servir e promover o interesse de seus membros”, seria bastante diferente da definição geralmente aceita de ONG (“organização sem fins lucrativos, não possuída por seus membros, prestando serviços de desenvolvimento para os pobres e marginalizados”). (BIEKART, 1999: 40). Contudo, concordo plenamente que o termo “Terceiro Setor” é ainda menos adequado.

de doadores internacionais (relevantes) fica entre 800 e 1.000, dos quais apenas 150-180 desempenharam um papel internacionalmente importante nas duas últimas décadas. Em verdade, a palavra “relevante” é crucial aqui, visto que também temos conhecimento de muitas operações pequenas de doadores transnacionais privados.

Os pesquisadores deste estudo abordaram estas ONGs do Norte por e-mail, a fim de solicitar informações, após navegarem em seus *websites* (e frequentemente não encontrando as informações necessárias). Na verdade, ONGs internacionais na área de desenvolvimento não dão muito retorno e/ou não são muito transparentes. Se um pesquisador quiser ter informações mais detalhadas sobre orçamentos, número de organizações parceiras, política de prioridades ou visões sobre mudança, terá que bater em suas portas e perguntar diretamente. Pelo menos, minha experiência (quando fazendo um apanhado sobre as mudanças de fluxo de ajuda na América Latina no meado da década de 2000) foi a de que este tipo de abordagem gera, em geral, muitas informações valiosas e confiáveis (BIEKART, 2005). A vantagem desta abordagem, nos últimos tempos, foi devida ao fato de que as maiores ONGs do Norte mudaram, cada vez mais, seus escritórios para o Sul, tornando sua acessibilidade aos pesquisadores locais bem mais facilitada.

Tendências no contexto da cooperação internacional

Torna-se evidente que o contexto socioeconômico global de 2013 é caracterizado por um mundo cada vez mais bipolarizado no qual o crescimento econômico em muitas economias asiáticas e emergentes acontece juntamente com a estagnação econômica e crise no “velho mundo”, em particular na Europa (no sul). Isto tem colocado a infraestrutura financeira e monetária internacional sob pressão. Além disso, estamos sendo confrontados pelas limitações de nosso sistema ecológico e social: estamos usando mais recursos naturais do que o planeta é capaz de gerar, enquanto dois bilhões de pessoas vivem com menos de dois dólares ao dia. Em outras palavras, estamos explorando o mundo enquanto uma parte considerável da população mundial não está se beneficiando de seus excedentes. Somado a isso, o crescimento da população global tem acelerado, devido a combinação da crescente expectativa de vida e do declínio das taxas de fertilidade, que tem levado a uma expectativa de 9 bilhões de habitantes no Planeta Terra por volta de 2050 (KANBUR e SUMNER, 2012).

Estas mudanças no cenário internacional refletem-se nas práticas de cooperação internacional – que, obviamente, também afetam as organizações da sociedade civil no Norte e no Sul. As seguintes tendências podem ser brevemente identificadas:

– Mudança econômica em direção a economias “novas” ou emergentes

Além do crescimento econômico, os países BRIC também experimentaram uma relativa redução em sua

cota de AOD se comparados com os Investimentos Diretos Estrangeiros (FDI – *Foreign Direct Investment*) e com as remessas. Contudo, isto é diferente de acordo com o país: muitos dos países mais pobres ainda dependem fortemente da AOD (em 10% dos países com mais baixa renda, a AOD ainda representa 20% ou mais do PIB). Mas, remessas de emigrantes do Sul para países do Sul têm crescido também e já representam metade do fluxo de remessas total (UNDP 2013:15).

– Mudança da condição de pobreza de países de baixa renda para países de renda média (BRICS – Brasil, Rússia, China, Índia, e África do Sul)

Em lugar do que se esperava, a pobreza tornou-se, na verdade, um problema mais contundente em países com renda média. Nos últimos 15 anos, estes países de renda média adquiriram mais de 75% dos pobres do mundo, principalmente nas economias emergentes como a Índia (34%), a China (15%) e outros BRICS (Nigéria, Indonésia, Paquistão e Filipinas). Kanbur e Sumner (2012) estimam que entre 800-950 milhões de pessoas, os “novos bilhões de baixo”, estão localizados em sua maior parte nestes BRICS, estando os 25% restantes (entre 300-350 milhões) distribuídos nos 35 diferentes países de Baixa Renda, os maiores sendo Bangladesh, República Democrática do Congo, Tanzânia e Etiópia.

– Aumento da desigualdade nos países BRIC

O crescimento econômico associa-se a um declínio em termos de desigualdade em saúde e educação, mas em crescimento em termos de desigualdade de renda, embora as diferenças entre os países tenham se estabilizado. Na América Latina, a desigualdade tem sido, na última década, mais uma questão de política e, portanto, cresceu em menor escala (embora ainda seja bastante difundida). Os governos dos países do grupo BRIC, em consequência disto, têm sofrido pressão em relação à tomada de medidas contra o crescimento da desigualdade de renda.

– A crise nos Bens Públicos Globais requer uma abordagem integrada

Muitos dos problemas globais só podem ser tratados fora dos contextos nacionais. Problemas tais como as mudanças climáticas, instabilidade financeira, e exaustão de recursos naturais estão minando esforços para reduzir a pobreza e alcançar a equidade social à medida que afetam mais os pobres. Eles estão intimamente ligados aos padrões de consumo, preços dos alimentos, e crescimento demográfico, e, portanto, requerem uma mudança nos padrões de consumo e produção que são centrais à agenda pós 2015.

– Novas formas de cooperação internacional e muitos novos atores estão emergindo

Os BRICs estão emergindo como novos doadores (“da rede”), especialmente na cooperação Sul-Sul. Na última década, muitos países dos BRIC (como a China, a Índia e o Brasil) evoluíram de recipientes na rede de cooperação internacional (incluindo a ajuda de alimentos) para doadores da rede. Eles também endossaram os “princípios Busan” para uma Cooperação ao Desenvolvimento Efetiva, embora isto tenha se dado de forma voluntária, a fim de lidar com seus desafios domésticos. Com o aumento da importância dos BRICs, o G20 também se tornará um participante mais proeminente. Não obstante, os fundos das doações dos BRICs ainda são limitados, com uma estimativa de 1.8 bilhões de dólares anuais, o que ainda é bastante pequeno comparado com os 133,5 bilhões de dólares americanos em AOD (2012) para os países da OCDE. Além disso, os BRICS ainda não estão bem representados nas instituições de Bretton Woods nem nas Nações Unidas, uma situação com tendência à mudança. Outros atores internacionais como fundações privadas, firmas locais e iniciativas civis laterais também têm se configurado em novos padrões nos países BRIC.

– Doadores tradicionais de OCDEs estão perdendo seu papel de proeminência

A despeito da grande cota total de fluxos da ajuda internacional DAC-OECD, os programas bilaterais estão cada vez mais estagnados e sob pressão, especialmente em países doadores tradicionais como Canadá, Alemanha, Holanda, Dinamarca, Suécia e Noruega. Mais proeminência é dada para o suporte de uma variedade de projetos multilaterais e para fornecer incentivos ao setor privado, especialmente para a abertura de novos mercados. Já as ONGs do Norte (o “canal civil-lateral”) ficaram com o papel de atuar, especialmente, junto a estados frágeis e economias emergentes.

– A importância das TICs (Tecnologias de Informação e Comunicação) para o desenvolvimento (TIC4D – TIC for development)

Entre 2000 e 2010 o uso da internet cresceu em 30% em todos os 60 países em desenvolvimento, estando o Brasil, a Federação Russa e a China entre os crescimentos mais espetaculares (UNDP, 2013: 50). As revoluções árabes acentuaram a importância da mídia social nos processos de mudança. A TIC4D é vista como um instrumento que pode revelar a desigualdade e desempoderamento mais rapidamente do que ocorria anteriormente. A TIC4D também permite melhor cooperação Norte-Sul bem como Sul-Sul em educação e pesquisa, em que o “acesso aberto” e os “dados abertos” podem ser instrumentos chave para superar os monopólios dominados por grandes instituições com bases no Norte.

A transformação das agências privadas internacionais de “solidariedade”

As implicações dessas tendências para as agências não governamentais doadoras do Norte e seus (tradicionais) parceiros do Sul são bastante diversas, como veremos abaixo. Afinal, “Norte” e “Sul” estão se tornando categorias cada vez mais inadequadas (se é que já foram boas algum dia), uma vez que casos distintos de desenvolvimento influenciam uns aos outros. Estamos inclusive nos distanciando da ideia de um “Norte Global” rico e um “Sul Global” pobre e marginalizado. Em vez disso, o que está emergindo é um conjunto de países que eram recipientes da rede de Cooperação Oficial de Desenvolvimento (AOD) e que, rapidamente, tornam-se de média renda. Eles passam a ser, agora, doadores, tanto para os “países em desenvolvimento” como (via seus governos) para as organizações sociais de desenvolvimento em suas próprias sociedades. As políticas e atividades das ONGs doadoras do Norte (ou agências privadas de ajuda internacional) experimentaram mudanças bastante dramáticas na última década. Como estes são processos complexos e inter-relacionados, é importante desmembrar cuidadosamente estas mudanças.

A primeira modificação tem a ver com a mudança gradual na composição dos recursos dos doadores. Muitas agências privadas de ajuda internacional começaram com doações privadas no primeiro período de sua existência, o que ainda se constitui em uma cota importante (vide BIEKART, 1999). Durante a era de ouro da cooperação internacional nos anos 80 e 90, elas aumentaram drasticamente seus orçamentos a partir de subsídios governamentais, frequentemente como parte de alocações elevadas da AOD e de fortes ministérios de Cooperação Internacional, mas também do orçamento expandido das ONGs da União Europeia. No norte da Europa (Reino Unido, Holanda, Bélgica, Noruega, Suécia, Dinamarca e Finlândia) estas alocações para ONGs intermediárias alcançaram seu ponto alto por volta do final do século, em geral decrescendo gradualmente a partir da nova década. No sul da Europa, o mesmo processo ocorreu, mas alguns anos depois e, portanto, foi especialmente sentido no começo da crise financeira de 2007-8. Com a queda dos investimentos em ajuda internacional oficial, novos recursos foram explorados. Estes parcialmente provinham do estabelecimento de loterias populares (vide FOWLER, 2011), mas também de novas campanhas de arrecadação de fundos após emergências humanitárias internacionais na região dos Grandes Lagos, Haiti ou Sul da Ásia (depois das consequências devastadoras do tsunami de 2004). As mensagens nestas campanhas eram, em geral, bastante populistas, sugerindo uma gradual despolitização da ajuda do doador não governamental. Isto significa dizer que se distanciavam dos valores com base na solidariedade e aproximavam-se de valores mais voltados à caridade.

Uma segunda virada relaciona-se à destinação dos fluxos de recursos da ajuda das ONGs internacionais. Na década passada, já testemunhamos um recuo gradual de ONGs doadoras dos países com renda média, es-

pecialmente na América Latina (vide BIEKART, 2005). Nos últimos anos, os doadores tenderam a distinguir os países receptores entre diferentes categorias. A política mais atual da cooperação internacional holandesa, por exemplo, distingue quatro áreas diferentes para os fluxos de ajuda não governamental a recipientes do Sul: (i) países de renda baixa, onde o foco dirige-se à redução da pobreza e programas tradicionais de prestação de serviços; (ii) estados frágeis, em que o foco é colocado no estabelecimento de paz e em conflitos relacionados a direitos humanos; (iii) países de renda média, com foco na distribuição de renda e na Responsabilidade Social Empresarial (RSE); (iv) programas mais globais focados em advocacy, que lidam com mudanças climáticas, recursos naturais e instabilidade financeira. Obviamente, para o Brasil, isto implica menor atenção aos fluxos de ajuda internacional tradicionais das ONGs, à medida que o foco passou a ser dirigido às duas primeiras categorias. Isto não significa que todas as ONGs doadoras tenham se retirado do Brasil, como vamos explicar mais adiante, pois um conjunto de novas organizações iniciou suas atividades aqui.

Um terceiro redirecionamento foi a (falta de) *accountability* ou responsabilização das agências de ajuda internacional privadas. Isto nunca tinha sido uma grande questão, mas enquanto estas cresciam e as críticas sobre as agências de ajuda oficiais aumentavam, as agências de ajuda internacional privadas também passaram a ser questionadas. A partir dos anos 90, os resultados e impactos das agências de ajuda internacional privadas (que eram, é bem verdade, amplamente financiadas com recursos públicos) começaram a ser inspecionados (vide BIEKART, 1999; JORDAN e VAN TUIJL, 2006). Políticos, jornalistas bem como servidores públicos acreditavam que as agências de ajuda internacional privadas deveriam mostrar-se mais responsáveis, essencialmente através da demonstração mais detalhada de seus resultados alcançados. Foi o começo de uma onda de monitoramento de resultados acionada pela demanda por demonstração da eficácia das ajudas. Houve a introdução dos marcos lógicos (*log frames*) e treinamento de pessoal em PMA (planejamento, monitoramento e avaliação). A desvantagem deste desenvolvimento foi a fixação nos resultados de curto prazo e menor preocupação com resultados de mais longo prazo que deveriam ser, provavelmente, mais sustentáveis.

Uma quarta mudança para as agências não governamentais envolvidas com cooperação internacional foi a crescente competição com outros atores de desenvolvimento internacionais que emergiram na cena global, tais como as iniciativas de cidadãos, mas também a crescente atividade das fundações corporativas. As iniciativas menores por parte de cidadãos, frequentemente baseadas em relações pessoais estabelecidas em viagens ou associadas a redes profissionais, têm sido, em geral, consideradas pelas ONGs doadoras como complementares a sua atuação. Algumas chegam mesmo a aconselhar estas iniciativas, ou facilitar contatos e apoio locais, muitas vezes a fim de instalar uma escola primária, ou uma clínica de saúde comunitária. Alguns observadores têm sido

bastante críticos e acusado estas iniciativas privadas por parte de cidadãos de serem empreendimentos pouco profissionais e de fornecerem uma imagem ruim à cooperação internacional em seus países de origem (vide KINSBERGEN e SCHULPEN, 2009). O outro novo competidor vem do setor privado na forma de uma nova geração de fundações corporativas: fundações pequenas e locais operando basicamente nos setores de saúde e educação, mas também fundações maiores como a fundação Bill Gates. No Brasil, estas fundações também se tornaram mais ativas, o que está sendo estudado em maior detalhe em um dos estudos deste volume.

Uma quinta alteração relaciona-se às mudanças ocorridas na organização interna de muitas agências privadas de ajuda nestes últimos anos. Isto tem sido uma constante resposta às demandas de novos doadores em relação a uma maior eficiência e à obtenção de resultados mais tangíveis. Todas estas mudanças dentro das “agências solidárias” do Norte afetaram a relação com os “parceiros do Sul” de formas bastante profundas:

- Devido à redução dos subsídios governamentais às agências de ajuda internacional privadas, uma cota maior de recursos passa a ser derivada do “mercado de caridade”, levando a estratégias populistas de curto prazo;
- As organizações começaram a descentralizar suas operações e organizações em direção ao Sul e, por razões de eficiência, contratando cada vez mais equipes locais e terminando os contratos de trabalho com as equipes do Norte;
- As maiores agências de ajuda internacional privadas (como a Oxfam, Care, Save the Children, World Vision) tornaram-se, cada vez mais, organizadas de forma transnacional a fim de maximizar a captação de recursos baseados no Sul (especialmente nos BRICs), e para centralizar as atividades globais de *advocacy*;
- Devido a influências tecnocráticas, uma “cultura contabilista” tornou-se dominante, na qual resultados palpáveis de curto prazo são preferíveis a resultados fundamentais (mas menos visíveis) de longo prazo.

Em geral, estas tendências contribuíram para a despolitização das agendas de muitas das ONGs do Norte, o que, aparentemente, afetou os parceiros brasileiros (geralmente, mais politicamente orientados) de forma negativa, como veremos abaixo. O apoio da cooperação internacional a diversas ONGs brasileiras terminou (após décadas de parceria intensa) em meados dos anos 2000, e o recurso existente para, por exemplo, atividades enfocando direitos, foi realocado para atividades orientadas para o mercado, responsabilidade social corporativa e questões ambientais.

Como consequência das tendências mencionadas acima, as ONGs do Norte tem-se confrontado com uma série de escolhas cruciais. Se querem sobreviver como agências doadoras privadas, têm que investir mais na captação de recursos públicos (o que muitas já fazem), embora estejam competindo cada vez mais com os seus parceiros do Sul pelos mesmos recursos. Além disso, têm que aderir às condições tecnocráticas de quantificação

e avaliação. A outra opção seria rejeitar esta condição de despolitização e procurar outras formas alternativas. Agências como a Action Aid, Hivos e também agências mais orientadas para campanhas (como a Clean Clothes Campaign) preferiram buscar um aprofundamento de suas agendas visando a gerar mudanças transformativas. O seu foco passou, da ênfase em prestação de serviços e subcontratação para implementação das políticas de cooperação para a exploração de novas abordagens, como a geração de conhecimento e formação de uma base de apoio para lidar com questões públicas globais em seus próprios países de origem. A agência holandesa Hivos, por exemplo, está, agora, engajada com novos atores de desenvolvimento, como *hackers*, membros da geração digital, e outros ativistas, para explorar novas formas de ação de cidadania global. O papel da agência, em vez de estabelecer “projetos”, passa a ser de desenvolver parcerias e “laboratórios exploratórios” enfocando a troca de conhecimentos e o desenvolvimento de novas visões do futuro da cooperação internacional⁴. Grande parte do trabalho é financiada por um amplo espectro de fundações do setor privado com base nos EUA, bem como pelo governo holandês.

Implicações para os recipientes nas sociedades civis do Sul (como o Brasil)

As implicações para as organizações parceiras do Sul, e por extensão para os parceiros brasileiros, foram bastante drásticas. Afinal, as parcerias entre as agências internacionais de cooperação solidária foram cruciais, por um período de mais de duas décadas, para manter uma agenda política com foco em *policy advocacy*, abordagens com base em direitos e capacitação. Esta “era de ouro” chegava ao fim e não existia clareza a respeito de quem assumiria a responsabilidade pelo financiamento destas ações.

Mas, antes de entrar nesta questão, é importante enfatizar que o apoio internacional (especialmente europeu e canadense) para as ONGs brasileiras (em grande parte ligadas à oposição política) foi um elemento crítico nos anos 80 e 90, que contribuiu para mudanças políticas fundamentais nos anos que se seguiram (vide WILS e SCHUURMAN, 1991; LANDIM 1997; DAGNINO, 2008). Isto se deu, em particular, devido ao processo relativamente tranquilo de fim do regime autoritário, à aprovação da nova Constituição, e ao período eleitoral que levou, no final, à eleição de Lula à presidência.

O que as ONGs brasileiras fizeram bastante bem, comparadas a ONGs semelhantes em muitos outros países da América Latina, foi o apoio crítico que deram aos movimentos sociais transformadores, que estavam na base da mudança sociopolítica no novo milênio. Um exemplo chave é, sem sombra de dúvida, a organiza-

(4) Vide o *website* de Hivos neste programa de conhecimento: <<http://www.hivos.net/Hivos-Knowledge-Programme/Themes/Civic-Explorations>>.

ção dos vários e bem sucedidos “Fóruns Sociais Mundiais” em Porto Alegre. As relações desses movimentos com as ONGs não podem ser consideradas propriamente fáceis, uma vez que também geraram muitas tensões, especialmente em relação à legitimidade das ONGs brasileiras em “representarem” estes movimentos (DAGNINO, 2008; THAYER, 2010). Mas, muitas lições foram igualmente aprendidas sobre como apoiar os movimentos sociais sem efetivamente criar dependência de financiamentos externos. Esta foi uma questão também discutida em muitos documentos holandeses sobre políticas de ajuda internacional nos anos 90 (vide WILS, 1999; DE KADT, 1997). O ponto mais importante, contudo, foi que as ONGs brasileiras também estavam desempenhando um papel novo em relação a estes movimentos, fato também levantado por Dagnino (2008). No entanto, o novo contexto de ajuda internacional demandava uma nova agenda de políticas bem como novas formas de financiamento, e isso foi, muitas vezes, categoricamente negado pelas próprias ONGs, que se não conseguiram enxergar que o cenário político tinha-se tornado fundamentalmente diferente do de 15 anos atrás.

Para muitas das ONGs brasileiras foi um choque que todo o espectro de agências internacionais de ajuda privada (da Oxfam a *Christian Aid*, e da *Pan para el Mundo* e a ICCO) decidira descontinuar seu apoio às organizações brasileiras parceiras de longa data. Esta “retirada” foi percebida por estes parceiros como um enfraquecimento desta relação de solidariedade internacional, enquanto, para as agências internacionais, configurou-se como um movimento lógico em direção às suas novas prioridades políticas. Como expressaram alguns agentes de projeto da ICCO:

Não vai mais ser o seu poder (baseado em sua forte relação com o ICCO e outros doadores) que vai ser importante, mas sua habilidade para **influenciar** outros *stakeholders* no processo de mudança. Esta transformação de dependente do poder para influenciador ativo é uma mudança profunda que já tem gerado insegurança e resistência entre alguns parceiros (DERKSEN e VERHALLEN, 2008, p. 237).

Aparentemente, um laço muito forte foi estabelecido ao longo dos anos, e o rompimento desse laço não foi fácil para nenhuma das partes. O término da relação do FASE-ICCO gerou uma ampla discussão, para a qual o meu comentário foi:

[...] existe provavelmente, em algum momento, um final natural para qualquer parceria. Às vezes, isto veio a ocorrer depois de uma década, ou no caso da FASE, após muitas dé-

cadadas. Fica claro que, a partir das reações emocionais, ambos os parceiros consideravam sua parceria como de absoluta importância, o que acaba acentuado pelos níveis de energia, transparência e inovação investidos. Mas, a despeito dos vários estágios de “reinvenção”, as duas partes foram incapazes de se desvencilhar de uma certa lógica fundamental. Acredito que isto se refere a um padrão interno (e provavelmente bastante confortável) implícito em todas as relações de doador-recipientes: estas se tornam instáveis tão logo os recursos financeiros deixam de ser a principal força motriz (BIEKART, 2009).

O que se tornou claro foi que tanto o doador como o recipiente começaram a paralisar-se dentro da relação, sendo ambos incapazes de administrar a situação.

Como foi discutido anteriormente, o final destas parcerias é parte de uma ampla tendência em que muitas agências canadenses e europeias de ajuda solidária decidiram reduzir, ou até mesmo fechar totalmente seus programas de ajuda na América Latina. Esta tendência de “retirada” das agências europeias já era temida há uma década, mas acabou materializando-se de forma bem mais lenta. Na verdade, em vez de uma efetiva retirada, houve, uma reorientação para outros países e setores (BIEKART, 2005). Contudo, a recente velocidade com que este processo tem sido implementado gerou preocupação em toda a região da América Latina: os programas nos países mais pobres como Bolívia, Honduras e Haiti também vão ser “desativados”? O fato de muitos parceiros terem ficado surpresos com a “retirada” também gerou preocupação de que novas formas de cooperação internacional “civilateral” provavelmente não estejam emergindo automaticamente.

Isto aponta uma questão interessante que emerge da discussão atual: por que as ONGs brasileiras (e também as latino-americanas) geralmente não são muito ativas no campo de *advocacy* internacional? Vemos que os movimentos sociais são verdadeiramente ativos ao nível global (veja, por exemplo, o MST, a CUT, etc.), mas as ONGs políticas brasileiras parecem ter parado sua expansão global no Fórum Social Mundial e no contexto da ABONG dentro da ALOP (a rede de ONGs latino-americanas). Por que vemos uma presença tão modesta das ONGs brasileiras em campanhas globais e redes de políticas de *advocacy*? Este papel de olhar para dentro precisa de uma discussão mais aprofundada, mesmo porque existem muitas oportunidades para o desenvolvimento, por exemplo, de uma agenda conjunta Euro-Latino-Americana para a cooperação internacional “para além da dependência de ajuda”. Novos financiamentos internacionais estão certamente disponíveis para um papel mais internacional dos atores cívicos brasileiros experientes (como se vê ocorrendo também com ONGs da Índia, das Filipinas e da África do Sul), mas a questão que se coloca é: estariam estes realmente interessados em se envolver?

Enquanto isso, em um nível global, vemos mudanças ocorrendo nas formas em que a urgência da ajuda para o desenvolvimento é percebida; além disso, em alguns países, mudanças drásticas estão ocorrendo. Por exemplo, a imposição gradual para demonstrar resultados “visíveis” (e frequentemente de curto prazo) a partir de processos de mudança estrutural de longo prazo (o que é praticamente impossível) influenciou muito fortemente as estratégias adotadas pelas agências solidárias internacionais. As ONGs brasileiras já criticavam esta posição, vinte anos atrás, quando achavam que as agências do Norte eram pouco firmes no combate a esta pressão, muito embora a ajuda internacional privada ainda estivesse em sua fase áurea (vide POELHEKKE, 1996). É, portanto, de importância crucial que os “parceiros” brasileiros demonstrem mais especificamente quais resultados foram alcançados nestes trinta anos. Se aceitarmos que as mudanças estruturais ocorrem lentamente, deveríamos também visualizar como, e em que medida, – após algumas décadas de apoio a organização social dos excluídos – uma nova geração de líderes sociais e políticos efetivamente emergiu. Se as ONGs brasileiras (bem como os seus doadores) não conseguirem demonstrar a relação entre alguns dos seus esforços e os resultados alcançados, será muito difícil contrapor os profetas neoliberais da “indústria da cooperação” que permanecem pressionando por produtos visíveis a curto prazo.

O final quase sempre antagonista das parcerias solidárias das ONGs no Brasil foi, de certa forma, um pouco surpreendente. Afinal, como foi descrito anteriormente, o Brasil experimentou, durante este período, um crescimento econômico espetacular, até mesmo quando comparado com muitos outros países latino-americanos. Assim, seria de se esperar condições muito mais favoráveis para o desenvolvimento de novas formas de parceria internacional não mais baseadas em transferências de recursos, mas sim apoiadas em aprendizagem mútua, geração de conhecimento, estratégias transnacionais de *advocacy*. Portanto, pode-se questionar até que ponto o fim de parcerias solidárias foi realmente tão dramático. Afinal, abrir novas janelas e deixar novos ventos entrarem pode propiciar espaço para novos encontros e parcerias.

O desafio vai ser ajustar-se a uma nova situação, no futuro próximo, em que as ONGs brasileiras estarão pressionando e desenhando seu próprio sistema de cofinanciamento e, portanto, possivelmente (mas não necessariamente), incorporando às lições aprendidas da Europa. Este novo sistema de cofinanciamento deverá ser parcialmente financiado pelo governo brasileiro e parcialmente por recursos de outras fontes, captados pelas ONGs brasileiras tanto junto a uma variedade de doadores internacionais e fundações corporativas, quanto de outras fontes locais (como sugerido por outros estudos neste volume). O maior desafio, na minha opinião, será evitar que as ONGs brasileiras repitam os mesmos erros de seus parceiros solidários do Norte, que acabaram comprimidos em um sistema de cofinanciamento que quase os asfixiou. Existem tantas lições valiosas para se aprender

em termos de governança, *accountability*, e captação de recursos como também lições mais político-estratégicas relacionadas à construção de coalizões e de campanhas de *advocacy*. Mas as ONGs brasileiras deveriam também voltar-se mais para a cooperação transnacional Sul-Sul, sistematizando as lições aprendidas a partir dos esforços da América-Latina (e/ou do Brasil) no desenvolvimento de atividades bem sucedidas de combate à exclusão e o desempoderamento. Estas lições ainda não estão acessíveis aos atores africanos e outros agentes de transformação social, visto que muitas avaliações e estudos ainda não foram desenhados de forma a incorporar estas análises. Mas, à medida que muitos (ex) membros de equipes das ONGs brasileiras estão participando da avaliação de intervenções de ajuda internacional na África, sistematizar estas lições e certificar-se de que sejam também usadas para a melhoria da cooperação Sul-Sul, não deve ser uma questão complexa.

Desafios para os atores da sociedade civil brasileira

Todas estas tendências tiveram seu impacto na posição do Brasil dentro da comunidade doadora internacional, bem como também em relação aos atores da sociedade civil brasileira que anteriormente dependiam da ajuda internacional. O projeto de pesquisa da FGV-D3 claramente encontrou numerosas confirmações, no caso do Brasil, de muitas das tendências elencadas acima, tais como a drástica redução nos fluxos de ajuda solidária; a tendência de ajudar as organizações brasileiras a tornarem-se mais financeiramente sustentáveis; a tendência que faz com que poucos recursos provenientes do setor privado apoiem organizações mais “politizadas” da sociedade civil e de falta de uma clara política governamental para financiar os grupos que atuam pela defesa de direitos civis. Estes achados delineiam a necessidade de explorar novos caminhos para que as organizações brasileiras de sociedade civil se reposicionem e desenvolvam novas perspectivas de longo prazo. Com esta finalidade, acredito que existem caminhos novos para serem explorados nas direções a seguir.

Em primeiro lugar, uma redução das fontes filantrópicas e/ou solidárias internacionais será percebida como um fator de enfraquecimento para muitas organizações em curto prazo, mas deve ser consideradas como uma real oportunidade a longo prazo. Afinal, como discutido acima, muitas agendas dos parceiros do Sul foram definidas pelas agendas do Norte, levando a uma perda substancial de autonomia e foco em informações tecnocráticas, em vez de uma agenda política compartilhada de longo prazo. Como se comprova em muitos países do Norte, a redução gradual de orçamento das ONGs está levando a uma reorientação substancial de posições e prioridades, o que está frequentemente levando a um debate inovador (e bastante saudável) sobre perspectivas futuras. É claro que “financiamento político ou solidário” é muito necessário, mas terá que vir de fontes que tenham poucas amarras (e pode, no futuro próximo, vir de fontes locais).

Em segundo lugar, será um desafio conectar-se, de um modo mais horizontal e, portanto, mutuamente colaborativo com organizações políticas/ativistas com base tanto no Norte como no Sul, além das redes internacionais, com o objetivo de promover uma agenda global conjunta e apoiada numa clara divisão de trabalho quanto às questões a serem abordadas em cada país, neste caso o Brasil (na área de mudanças climáticas, água, energia, direitos sexuais e reprodutivos, etc.). Esta chamada “Divisão Global para uma Agenda Ativista” já pode ser vista em fóruns globais como o CIVICUS ou na Parceria Global Busan para a Efetividade das OSCs e Ambiente Facilitador, embora muito poucas organizações latino-americanas estejam ali participando. Devido a agendas sobrecarregadas, as ONGs do Sul estão sempre ausentes destes encontros, a despeito da disponibilidade dos fundos de viagem. Ao se abrir para estas “redes transnacionais de *advocacy*” e para as parcerias globais, os atores da sociedade civil brasileira reconhecerão que podem desempenhar um papel importante e estratégico em uma agenda pós ajuda internacional e pós 2015.

Em terceiro lugar, não é mais útil escrever, como os pesquisadores tendem a fazer nos relatórios, sobre “rico-pobre”, “Norte-Sul” e/ou “público-privado”. Ao longo da última década, estas distinções tornaram-se muito mais específicas e sutis, levando a tipos mais produtivos de alianças estratégicas. O último Relatório sobre Desenvolvimento Humano (UNDP, 2013) explica de forma bastante clara como o Norte Global tem crescido e se expandido em países como Brasil, Índia e China, e que a agenda do pós 2015 vai ser em grande parte definida por estas novas potências mundiais emergentes. Será que as ONGs brasileiras estão preparadas para participar disso? Terão elas esta visão sobre como intervir a nível governamental e/ou corporativo? Por exemplo, no caso da crescente agenda brasileira sobre Responsabilidade Social Empresarial, isto também representa um resultado do apoio contínuo prestado por agências de ajuda internacional, embora muitas organizações locais ainda tenham suas dúvidas sobre o real impacto das práticas de longo prazo das companhias transnacionais. Mas, existe agora, com certeza, uma agenda vibrante, que muitos, há dez nos atrás, acreditavam estar em extinção. Os grupos da sociedade civil brasileira têm um importante papel a desempenhar aqui, junto com organizações semelhantes estrangeiras, no monitoramento do desempenho internacional das corporações brasileiras. Esta é uma agenda bastante nova em que as ONGs africanas (como no caso da Nigéria com a Shell) bem como as ONGs indianas (com a Monsanto) já estão construindo uma experiência bastante valiosa.

Em quarto lugar, a era de cooperação internacional não é mais dominada pelos fluxos financeiros, mas, cada vez mais, por fluxos de informação e conhecimento, basicamente devido à revolução promovida pelas TICs mencionada acima. Portanto, as redes transnacionais de conhecimento que lidam com a geração e compartilhamento de conhecimentos estratégico serão, provavelmente, o futuro formato da cooperação, em vez das agências

transnacionais de ajuda privada. A última das preocupações não é, portanto, a conexão com as “agências de ajuda”, mas sim com redes transnacionais de conhecimento, novas formas de pesquisa com relevância global e sistemas de informação em tempo real. Neste sentido, este projeto de pesquisa da FGV-D3 elegeu um tópico chave que se constituirá, espera-se, um começo de mudança crucial das estratégias brasileiras de cooperação internacional.

Finalmente, a conclusão é que, no espaço de uma geração, as condições e o contexto para a cooperação internacional mudaram quase dramaticamente. O Brasil está se tornando um ator que ocupa uma posição de liderança no G20 e, ao que tudo indica, as ONGs brasileiras não estão conscientes de que seu papel também deve ser ajustado drasticamente. Existem muitas oportunidades, especialmente devido ao fato de outras organizações latino-americanas estarem observando atentamente como os atores da sociedade civil brasileira têm, ultimamente, feito suas escolhas. E estas escolhas são muito estratégicas, uma vez que elas giram em torno de um mundo em que o Brasil estará desempenhando, cada vez mais, um papel dominante, um papel semelhante ao ocupado pela Europa quando o Brasil ainda não existia como nação. Esta é, de fato, uma grande responsabilidade.

Referências

- ANHEIER, H.K.; TOEPLER, S. **The International Encyclopedia of Civil Society**. Nova York: Springer, 2010.
- BEBBINGTON et al. **Can NGOs Make a Difference?** The Challenges of Development Alternatives. Londres: Zed Books, 2008.
- BIEKART, K. **The Politics of Civil Society Building:** European Private Aid Agencies and Democratic Transitions in Central America. Utrecht/Amsterdã: International Books/Transnational Institute, 1999.
- _____. **Políticas de las ONGs europeas para América Latina:** Tendencias y perspectivas recientes. Haia, ALOP-ICCO, 2005.
- _____. **Comments on Report documenting the ICCO-FASE partnership.** 2009.
- CEAPG; ARTICULAÇÃO D3. **Relatório de Pesquisa Arquitetura Institucional de Apoio às OSCs no Brasil.** Eixo Cooperação Internacional. CEAPG/FGV, Jan. 2013. Disponível em: <<http://ceapg.fgv.br/node/86574>>, *mimeo*.
- DAGNINO, E. Civic-driven change and political projects. In: FOWLER; BIEKART. **Civic-driven Change:** Citizen's imagination in action. Haia: Institute of Social Studies, 2008. p. 27-50.
- DE KADT, E. et al. The Dutch co-financing programme in Brazil. **Programme evaluation.** n. 68. Haia: DGIS, Bilance, ICCO and Novib, 1997.
- DERKSEN, H.; VERHALLEN, P. Reinventing International NGOs: A view from the Dutch co-financing system. In: BEBBINGTON et al. (eds.) **Can NGOs Make a Difference?** Londres: Zed Books, 2008. p. 221-239.
- FOWLER, A. Development NGOs. In: EDWARDS. (ed). **The Oxford Handbook of Civil Society.** Oxford: Oxford University Press, 2011.
- FOWLER, A.; BIEKART, K. **Civic driven change:** A narrative to bring politics back into civil society discourse. ISS Working paper n. 529, 2011. Disponível em: <<http://repub.eur.nl/res/pub/30559/wp529.pdf>>.
- PNUD. **Human Development Report 2013 – The Rise of The South: Human Progress in a Diverse World.** Oxford: Oxford University Press, 2013.
- JORDAN, L.; TUJIL, P. **NGO Accountability:** Politics, Principles & Innovations. Londres: Earthscan, 2006.
- KANBUR, R.; SUMNER, A. Poor countries or poor people? Development assistance and the new geography of global poverty'. **Journal of International Development**, 24 (6), 2012, p. 686-695.
- KINSBERGEN, S.; SCHULPEN, L. The What, Why and How of Private Initiatives in Development. In: HOEBINK (ed.) **The Netherlands Yearbook on International Cooperation.** Assen: Van Gorcum, 2009. p. 161-186.
- LANDIM, L. NGOs and philanthropy in Latin America: The Brazilian case'. **Voluntas**, 8 (4), 1997, p. 351-370.
- POELHEKKE. **Brazil, NGO Country Profile.** Oegstgeest: GOM, 1996.
- RIDDELL, R. **Does Foreign Aid Really Work?** Oxford: Oxford University Press, 2007.
- THAYER, M. **Making Transnational Feminism:** Rural Women, NGO activists, and Northern Donors in Brazil. New York: Routledge, 2010.
- WILS, F.; SCHUURMAN, F. **Impact study co-financing programme:** NGO country study: Latin-America – Brazil, Chile. Oegstgeest, GOM, 1991.

PARTE II Novos Formatos

Capítulo 5

Financiamento de Organizações da Sociedade Civil por meio de doações individuais: um cenário ainda pouco conhecido no Brasil

Sofia Reinach

Com as transformações vivenciadas no campo da promoção e defesa de direitos no Brasil nos últimos anos, tem-se observado o surgimento de “novos” tipos de organizações e “novos” mecanismos destinados à mobilização de recursos. As transformações vivenciadas que afetam o campo da defesa de direitos relacionam-se com o desenvolvimento econômico e social experimentado pelo Brasil na última década: inúmeras demandas dos movimentos sociais passaram a permear a gestão pública e as políticas públicas em diferentes áreas, políticas sociais chegam a uma parcela maior da população, gerando novas demandas e mudanças no cenário de financiamento das organizações da sociedade civil.

Diante disso, verifica-se o aparecimento de “novos” formatos e mecanismos de mobilização de recursos na sociedade brasileira. Alguns deles não são necessariamente novos, porque são historicamente utilizados em outros países, mas passam a ser experimentados, somente agora, de forma mais sistematizada, por muitas Organizações da Sociedade Civil brasileira, como é o caso da captação com indivíduos que diversificam suas estratégias, fazendo uso dos recursos proporcionados por novas tecnologias e repensando os formatos de captação. Iniciativas baseadas em microdoações em abordagens *face to face* são exemplos disso. Alguns formatos e mecanismos de fato são novos, motivados pelas possibilidades do uso de ferramentas da comunicação e redes sociais, como as experiências de *crowdfunding*.

Desta forma, esse trabalho tem como objetivo apresentar os debates existentes acerca das doações individuais como forma de financiamento da atuação de organizações da sociedade civil. Por um lado, o comportamento do

doador, e a cultura de realizar doações variam, nos diferentes países, e são determinantes no desenvolvimento dessas estratégias. Por outro, existem diferentes formatos e arquiteturas para a captação por meio de doações individuais. Sendo assim, serão aqui apresentadas algumas dessas experiências e os contextos em que se desenvolvem.

As doações individuais no Brasil

O hábito de realizar doações a partir do orçamento familiar é comum em diversos países. Wojciechowski (2009) aponta que as doações têm-se tornado uma parte importante e crescente da economia mundial. O estudo Giving, USA (2012), demonstrou que de 2010 a 2012, foi registrado um aumento de 4% nas doações realizadas nos EUA, que chegaram a US\$ 298,42 bilhões. No entanto, no Brasil, os dados existentes são pouco confiáveis e apresentam contradições, dificultando uma análise detalhada de como e para quem ocorrem as doações provenientes de indivíduos. As pesquisas existentes não possuem amostra significativa ou não apresentem dados desagregados e detalhados sobre o assunto.

A falta de dados e pesquisas com amostras representativas é uma realidade brasileira ao tratar de doações e organizações da sociedade civil. Para tentar sanar essa lacuna, diversas pesquisas são realizadas, porém todas elas com limitações analíticas. Para piorar a situação, por se tratarem de pesquisas com metodologias diferentes e, cada uma delas, com suas limitações, os resultados mais confundem do que auxiliam a entender o comportamento brasileiro. Essa confusão entre as pesquisas, suas limitações e, principalmente, as contradições de suas conclusões serão apresentadas a seguir.

O Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS) realizou uma pesquisa em que foi aplicado um questionário sobre os hábitos de doação de mais de 900 pessoas. No entanto, essa amostra restringiu-se a quatro municípios do interior do Estado de São Paulo, o que não permite uma análise do comportamento brasileiro. No entanto, os dados apresentam uma realidade que, possivelmente, repete-se em diversas regiões do país (SCHLITTLER, KISIL, 2008).

Como resultados da pesquisa, chama a atenção o fato de que 52% das pessoas que dizem realizar doações, o fazem para igrejas e, 43% para Organizações da Sociedade Civil. Essas doações, para 70 a 80% dos casos, ocorrem mensalmente, demonstrando a assiduidade da contribuição. Ou seja, de acordo com essa pesquisa, parcela significativa dessa população realizaria doações de forma frequente e, na maioria dos casos, com vínculos religiosos. Os valores médios doados variam entre 10 e 50 reais, e o valor médio anual é de R\$ 388,00 reais, quando a contribuição é realizada em dinheiro.

Além da marca religiosa, as doações concentram-se em atividades de assistência social (como classificaram 63% dos entrevistados) e para assistir o público de crianças e adolescentes (72% dos casos), ambas as perguntas permitindo respostas múltiplas. Apesar de os dados partirem de ‘impressões’ dos doadores sobre as instituições a que contribuem e, portanto, não é possível afirmar a tipologia dessas iniciativas, é possível verificar a intencionalidade dos doadores.

Para eles, é importante doar para instituições religiosas que realizam serviços de assistência social para crianças e adolescentes. Ou seja, trata-se da doação para ajudar pessoas em situação de vulnerabilidade, o que, pela sua natureza, reconhece-se a forma baseada na caridade com que historicamente as instituições religiosas atuam em causas sociais.

Em 1998, foi realizada no Brasil, pelo Instituto de Estudos da Religião (ISER), uma pesquisa baseada em metodologia da Universidade Johns Hopkins sobre doações individuais e trabalho voluntário (LANDIM, SCALON, 2000). Esse trabalho foi feito a partir de um *survey* nacional com amostra estratificada e representativa para possibilitar a análise do comportamento da população brasileira. No livro “Doações e trabalho voluntário no Brasil: uma pesquisa”, Leilah Landim e Maria Celi Scalon apresentam os resultados da pesquisa que aplicou 1200 questionários com pessoas de 18 anos ou mais que viviam em cidade com mais de 10 mil habitantes.

Os resultados desse trabalho, de certa forma, coincidem com o que apresentou o IDIS na pesquisa no interior de São Paulo. Segundo os dados do ISER, 50% da população brasileira realiza doações de dinheiro ou bens para alguma Instituição. Desses, 20,6% doam dinheiro e 49,7% doam bens. Outros 30% da população realizam doações diretamente para pessoas e não para instituições. As doações para instituições possuem o valor médio de R\$ 158,00 ao ano, número significativamente inferior ao que foi auferido pela pesquisa no interior de São Paulo.

O fato de 50% da população brasileira realizarem doações bem como a destinação desse dinheiro ser, majoritariamente, às instituições religiosas e de assistência social são conclusões coincidentes entre as pesquisas. Segundo a pesquisa do ISER, os valores doados são mais volumosos para as instituições religiosas, que receberiam 50,6% do montante doado, enquanto as instituições de assistência social receberiam 46,6% do total. Em quantidade de doações, essa lógica se inverte. O valor médio doado para instituições religiosas é de R\$ 197,00 por ano e para assistência social é de R\$ 76,60 por ano. Outros tipos de instituições faziam parte do questionário, mas tiveram valores significativos para aparecer, no *ranking*, apenas as instituições de saúde, educação e defesa de direitos, somando 2,8% do total doado. Sendo assim, a pesquisa amostral do ISER demonstra que o brasileiro, ao doar, destina seus recursos às instituições religiosas ou de assistência social.

Outra pesquisa existente sobre doações deriva da análise dos dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) e do Censo realizadas pelo IBGE. A POF possui uma pergunta sobre doações, porém não segmenta os tipos e, na sua formulação dá como exemplos “doações para entidades, cultos, igrejas, pensões e mesadas”. Ou seja, ao incorporar essas modalidades tão diversas de doação, perde de forma imensurável a precisão da informação sobre a destinação dos recursos doados. Mesmo assim, os resultados dessa análise demonstram que cerca de 9% da população (17 milhões de pessoas) realizam doações, totalizando um valor de R\$ 5,2 bilhões de reais. Esse total destoa significativamente dos 1,7 bilhões auferidos na pesquisa do SERP. Considerando que o índice de inflação

teve uma variação aproximada de 112%, no período de 1998 a 2010, a atualização da SERP seria 3,6 bilhões de reais doados para ser comparado aos R\$ 5,2 bi apontados pela POF. Esses valores não podem ser comparados devido a não especificação do tipo de doação declarada na POF. No entanto, seria possível imaginar que o volume de doações no país está aumentando ao longo do tempo. No entanto, essa conclusão não coincide com as constatações da pesquisa a seguir, apresentada pelo Fundo Cristão para Crianças, com análises realizadas a partir da própria POF.

O Fundo Cristão para Crianças, afiliado da *Child Fund Interational*, em 2011, conjuntamente com a consultoria RGarber cruzou as informações da questão sobre doações da POF (a mesma colocada anteriormente) pela população do Censo e comparou a mudança dos volumes doados entre 2000 e 2010 e constatou que houve uma queda nas doações ao longo desses anos¹. Essa pesquisa também se baseou no dado inespecífico sobre doações presente na POF, porém ao desagregar as doações por classe social, foi apresentada a conclusão de que houve uma redução dos volumes doados por pessoas de todas as classes, menos a Classe C que teve um aumento de doações em 14%. Mesmo assim, esse aumento não foi suficiente para compensar a redução das outras classes sociais. Ou seja, ao contrário do que sugerem as outras pesquisas, essa coloca que as doações estariam reduzindo no Brasil.

As análises apresentadas nesses documentos divergem da pesquisa da SERP também com relação ao perfil do doador. A primeira coloca que “quanto menor a renda, maior a parte dedicada à doação” (CHILDFUND; 2011, p. 39). Enquanto isso, a pesquisa realizada pela SERP mostra o contrário: quanto maior a renda, maior a doação. Os dados possuem naturezas distintas e retratam momentos diferentes, no entanto, a divergência demonstra a baixa confiabilidade daquilo que é aferido.

Em 2012, a ONG britânica Charities Aid Foundation (CAF) divulgou a pesquisa *World Giving Index 2012: a global view of giving trends* com os resultados de uma pesquisa realizada com pessoas do mundo inteiro sobre suas práticas de doação. A pergunta era simples, as pessoas poderiam dizer se doavam dinheiro, trabalho voluntário, ou se ajudavam uma pessoa estranha que não conheciam, todos os meses do ano. No *ranking* criado a partir dessas informações, o Brasil ficou na 83ª posição dos 146 países analisados. Segundo o estudo, 24% da população brasileira fazem doações mensais em dinheiro, valor bem inferior ao que foi apresentado pelas pesquisas anteriores. Devido ao tamanho da população brasileira, o Brasil ocupa o quinto lugar em número de doadores, mas considerando a proporção em relação ao total da população fica em posição inferior no *ranking* geral. Outra consideração feita pela pesquisa é que, nos últimos cinco anos, as doações aumentaram no Brasil, trazendo novamente a contradição dos dados entre as

(1) Resultados apresentados em <<http://www.slideshare.net/flac2011/perfil-doadores-brasil-child-fund-brasil-gerson-pacheco>> e <http://issuu.com/fundocristaoabc/docs/relatorio_anual_final>.

diferentes pesquisas. A mesma instituição, em 2009, publicou um estudo sobre as doações nos BRICS e nesse estudo foi demonstrado que as doações dos brasileiros têm um forte caráter assistencialista: cerca de 40% dos recursos, doados pelos brasileiros, 40% vão para organizações sociais; 39% afirmam doar diretamente para pessoas de baixa renda².

Esse cenário explicita a falta de informações precisas sobre as doações individuais no Brasil para organizações da sociedade civil. Os poucos indícios existentes demonstram uma forte concentração das doações individuais para instituições religiosas ou de assistência social. Essa constatação demonstra a forte identidade assistencialista das doações e a falta de tradição no país de realizar doações para organizações que atuam na defesa de direitos ou em *advocacy*. No entanto, quanto se doa, quem doa e como isso evolui no tempo não são informações auferidas pelas pesquisas nacionais. Essa situação acaba por gerar uma lacuna grande que pode levar a interpretações equivocadas e contraditórias, como foi apresentado acima. Dessa forma, uma das principais constatações dos estudos apresentados neste trabalho é a urgência para que o Brasil possua dados precisos, confiáveis e frequentes sobre o comportamento da sua população na realização de doações a organizações da sociedade civil. A situação apresentada acima é apenas uma síntese da dificuldade em realizar análises sobre os potenciais das doações individuais e sobre o volume de recursos que já circulam por essa forma de doação.

Mobilizando recursos para causas – O caso do Greenpeace Brasil

Um caso interessante a ser estudado e que vem se ampliando no país, é a experiência do Greenpeace-Brasil. O Greenpeace é uma organização internacional que tem por princípios manter seu financiamento baseado em doações de pessoas físicas. O Centro de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas, ao realizar a pesquisa “Arquitetura Institucional de Apoio às Organizações da Sociedade Civil no Brasil” (2012) realizou estudos de caso com algumas organizações, dentre elas o Greenpeace Brasil. A partir dos dados divulgados nos seus relatórios anuais e nas entrevistas realizadas com seus gerentes, algumas informações são interessantes para ilustrar a realidade de uma instituição que busca sustentar-se a partir de doações individuais no Brasil.

Essa organização veio para o Brasil há 20 anos com o desafio de firmar uma atuação com os mesmos moldes do financiamento que possui em países onde a cultura da doação já é sólida. Nos últimos dois anos, vem intensificando as suas ações e conta, principalmente, com o aumento da base de doadores individuais.

O Greenpeace, que atua com foco nas questões relacionadas à proteção do meio ambiente, deu início a sua atuação no Brasil há 20 anos, quando participaram da Eco-92 – que ocorreu no Rio de Janeiro. Antes disso, o

(2) Acessado a partir de <<http://www.idis.org.br/acontece/noticias/pesquisaanalisa praticas-de-filantropia-nos-paises-do-bric/>>.

Greenpeace já havia atuado em uma causa específica no Brasil, mas não possuía ações permanentes. Em 1992, essa instituição chega ao país para trabalhar pela redução do desmatamento na Amazônia. Alguns anos depois, sua atuação expandia-se para a área de transgênicos e energia, em que primeiro discutiu-se a emissão de gases tóxicos, a causa dos transgênicos, depois, ganhando espaço. Mais tarde, as ações específicas também começaram a crescer e deram início a campanhas maiores, como a campanha pelos Oceanos. Hoje, o Greenpeace Brasil possui cinco campanhas: Amazônia, Clima e Energia, Nuclear, Oceanos e Transgênicos.

Para sustentar financeiramente as suas ações, o Greenpeace Brasil ainda conta com um aporte significativo do Greenpeace Internacional. No entanto, um dos desafios atuais é, exatamente, aumentar a independência do escritório nacional. Em entrevista com o Diretor de Marketing e Captação de Recursos do Greenpeace Brasil, André Bogsan, foi colocado que esse percentual de participação do Greenpeace Internacional, hoje, gira em torno de 40%, porém a meta até 2013 é chegar em 100% de independência.

O uso dos recursos se dá, parte em manter as atividades e estruturas do escritório e parte em investir na captação de recursos para atrair mais colaboradores. O Greenpeace atua com recursos provenientes apenas de doações de pessoas físicas. Como atua em defesa de direitos, faz parte dos valores da instituição não trabalhar com recursos governamentais ou da iniciativa privada. Isso só é feito em casos muito específicos, para poucos projetos.

A sua atuação de *advocacy* é 100% financiada por doadores individuais, garantindo assim neutralidade e liberdade para o uso dos recursos. Na entrevista, André Bogsan relatou a dificuldade de contar com doações no Brasil. Se, por um lado, como já foi dito, não existe cultura de doação, por outro, não existem leis de incentivo para esse tipo de doação. O imposto sobre doações é de 7% no país. Em São Paulo, existe uma forma de doação que permite a dedução da doação dos lucros declarados, porém o limite é de 50 mil reais, considerado um valor baixo. O diretor do Greenpeace ainda coloca que as taxas de bancos para ONGs é a mesma destinada para qualquer empresa, ou seja, segundo ele, para cada 20 reais arrecadados, entre 3,5 e 4% são destinados ao pagamento de custos bancários.

No Brasil, o Greenpeace já possui 50 mil colaboradores, dos quais 35 mil são doadores. Segundo Bogsan, a maioria dessas pessoas são professores, estudantes, "intelectuais" das classes C e D que doam, em média, 20 reais por mês. Mesmo assim, existem doações de valores maiores. Esse número de doadores, segundo ele, é baixíssimo se comparado a outros países como a Argentina, por exemplo, que possui de 300 a 400 mil doadores.

Como fora colocado anteriormente, a arrecadação do Greenpeace no Brasil vem aumentando e, por isso, esperam possuir 100% de independência financeira do Greenpeace Internacional. Em 2011, o aumento de arrecadação foi de 17%, em 2012 a meta é aumentar em 32% e, em 2013, mais 25%. Para isso, estão investindo em diversificar formas de captação de recursos como captação na rua, "doortodoor", "face to face", via *web*, telemarketing, etc.

A estrutura do Greenpeace e a capacidade de divulgação das suas ações, com a finalidade de atrair novos doadores, são maiores do que a média das Organizações da Sociedade Civil brasileira. Ou seja, o Greenpeace já possui uma marca forte, bem como recursos disponíveis do Greenpeace Internacional para firmar a atuação no país com uma carteira de doadores relevante. Mesmo assim, a entrevista de André Bogsan deixa clara a dificuldade em manter uma instituição a partir de doações individuais no país.

O Greenpeace é um caso interessante, pois possui uma estratégia moderna e ambiciosa para a captação com indivíduos no Brasil. Mesmo assim, para firmar-se, tem tido apoio de recursos internacionais e conta com uma identidade já conhecida e consolidada por diferentes atores da sociedade. Por outro lado, apresenta uma realidade que não é a mesma do perfil médio desse tipo de instituição no país e, por isso, não pode ser utilizada como uma referência. As Organizações da Sociedade civil brasileiras, em geral, possuem menos acesso a recursos para o investimento nesse tipo de estratégia e não possuem uma marca conhecida pelo grande público, como é o caso do Greenpeace.

Outras organizações que investem na captação de recursos, a partir de doações individuais, são a Abrinq-Save the Children e a UNICEF. Ambas as instituições possuem uma capacidade grande de investimento em estratégias modernas de captação de recursos e podem ser comparadas ao Greenpeace Brasil, mas da mesma forma, são muito diferentes da maioria das organizações da sociedade civil brasileira.

O Greenpeace Brasil possui, em 2013, três escritórios: um em Manaus, um em São Paulo e um em Brasília e conta, aproximadamente, com 100 funcionários (GREENPEACE, 2012). Além dos funcionários, ainda existem os colaboradores, voluntários que atuam de forma esporádica em campanhas, eventos ou mesmo na captação de recursos *face to face*. Esse é apenas um indicador de estrutura das organizações, porém é útil para ilustrar que a realidade do Greenpeace e sua capacidade de captar recursos de doações individuais não é a mesma da maioria das instituições brasileiras de mesma natureza.

Novas formas de doar: microdoações individuais³

Nos últimos anos, novas possibilidades de realizar doações têm surgido. Elas, em geral, estão ligadas a novas possibilidades tecnológicas que abrem espaço para que sejam pensadas novas formas de arrecadação. Explorando os recursos da internet ou dos novos meios de pagamento, algumas iniciativas têm proposto formas diferentes de arrecadar a partir das chamadas "microdoações".

Como ilustração dessas experiências, que se tornam cada vez mais conhecidas, alguns exemplos internacio-

(3) As informações desta seção foram retiradas do sítio eletrônico de cada uma das iniciativas.

nais se destacam. No Brasil, já existem também casos interessantes, ainda que incipientes.

Um caso interessante é o do portal “Flattr” (<<http://www.flattr.com>>) em que a proposta é facilitar a decisão das pessoas de realizar doações. Ou seja, ao se cadastrar, o indivíduo define qual o valor que quer dedicar mensalmente a doações. Esse dinheiro é destinado à administração do “Flattr”. Após essa definição, o doador fica com esse “crédito” no site e irá destiná-lo a doações para causas que irá escolher durante sua navegação na internet. Os projetos cadastrados no “flattr” terão ao seu lado, em algumas páginas na internet, um botão escrito “flattr”. Ao clicar nesse botão, o doador estará dizendo que quer colocar parte do total que destinou à doação naquele mês para esse projeto. Ao final do mês, o “flattr” dividirá o total doado entre todos os projetos “clikados”.

Os tipos de projetos apoiados pelo “flattr” variam bastante. Existem diversas categorias que podem ser escolhidas. Dentre elas, “música”, “games”, “blog”, “fotos”, “charity”, entre outras. Nessa última categoria é possível encontrar instituições como Greenpeace, WWF, Save the Children, mas também outras organizações menores de proteção a crianças, transparência de governos e até sociedades de pacientes de determinadas doenças.

Outra iniciativa semelhante é a “pennies.org.uk” em que se pretende reinventar a situação de doação de troco no momento de uma compra para quando a transação é feita com cartão. Ou seja, essas moedas que seriam colocadas para doação deixam de ser quando se utiliza cartão e, verificando essa ocorrência, o pennies.org.uk propõe que os mesmos centavos possam ser destinados a doação mesmo quando o pagamento é feito por meio magnético. O dinheiro arrecadado pela pennies.org.uk é destinado a dezesseis instituições que estão ligadas, em geral, a tratamento de câncer (muitas vezes em crianças), de Alzheimer, de outras doenças ligadas à idade, de crianças que sofreram queimaduras, etc.

Como essas, ainda existe a <<http://smallcanbebig.org/>> que arrecada microdoações para ajudar no orçamento de famílias com poucos recursos financeiros ou com outros problemas sociais, tais como, violência doméstica. Em dois anos de funcionamento, esse website anuncia que já arrecadou 200 mil dólares que evitaram que 200 famílias e 400 crianças se tornassem moradores de rua (*homeless*). Essa iniciativa funciona a partir de parcerias com instituições que trabalham com famílias carentes e que fazem uma avaliação daquelas famílias que estão sob alto risco socioeconômico e que se beneficiariam substancialmente de uma única doação que os recolocaria em condições de se reerguer. As instituições de apoio, em geral, também proporcionam outros tipos de assessoria a essas famílias.

No Brasil, uma nova instituição com proposta semelhante vem se desenvolvendo. O Instituto Arredondar, criado em 2011, é uma organização não governamental sem fins lucrativos que pretende propor uma nova forma de arrecadar recursos para organizações da sociedade civil. Esse instituto pretende, a partir do “arredondamento” do valor das compras, incentivar as pessoas a realizarem microdoações. Ou seja, a proposta é que, ao

realizar uma compra de R\$ 19,90, por exemplo, o comprador tenha a opção de arredondar para R\$ 20,00 com o intuito de doar R\$ 0,10 para o Instituto Arredondar.

O Instituto surgiu quando seu Presidente leu um livro sobre formas inovadoras de financiamento, o “Financing Future – Innovative funding models at work” escrito por Maritta Koch-Weser and Tatiana van Lier. Ao ler esse livro, surgiu a ideia de trazer uma das iniciativas ao Brasil e, a partir de então, começou a busca por mais informações e pelos recursos necessários para dar início a essa empreitada.

Como o Instituto ainda está dando início as suas atividades, encontram-se em fase de seleção as organizações que receberão esses recursos quando a prática tiver início. Para tanto, estão finalizando um processo de seleção do qual sairão 15 organizações apoiadas, de 330 inscritas. Para fazer parte da seleção, a instituição precisa apenas “estar alinhada aos Objetivos do Milênio da ONU e com orçamento de 2011 de até R\$ 7 milhões. Estas devem ter atuação, neste primeiro edital, entre Rio de Janeiro e São Paulo e serem laicas, apartidárias e idôneas” (INSTITUTO ARREDONDAR, 2012).

As organizações selecionadas receberão um valor anual de até 10% do orçamento do ano anterior, limitado a R\$ 150 mil por ano. A parceria será estabelecida por três anos e o recurso poderá ser utilizado para a finalidade que os gestores da organização acreditarem ser devida. Ou seja, não existe um fim pré-determinado ao uso desse recurso.

O Instituto fechou parceria com uma empresa que trabalha com sistema de pagamentos no comércio e que irá possibilitar a todos os seus 10 mil clientes (88 mil pontos de venda) o arredondamento de centavos. Além dela, grandes cadeias de varejo (lojas físicas e *e-commerce*), já confirmaram interesse em oferecer essa opção ao cliente. O início das atividades de implantação do Arredondar está sendo financiado por um fundo criado a partir de doações de pessoas físicas e jurídicas. Porém, com o início das atividades, um valor de 10% do arrecadado será destinado a cobrir os custos do Instituto.

Com isso, o Brasil começa a criar suas iniciativas nas microdoações. Outras experiências como o site <<http://catarse.me>> e <<http://www.vakinha.com.br/>> também trabalham com o conceito de que, a partir de pequenas doações de muita gente, é possível financiar atividade de organizações que teriam dificuldade de obter recursos de outras formas. O *website* Catarse hoje é uma referência no Brasil e, segundo os dados apresentados em seu site⁴ já mobilizaram R\$ 7.759.518 e tiveram 526 projetos apoiados. No entanto, não existem dados sobre os tipos de iniciativas mais financiadas e nem o perfil dos doadores. Porém, esse é um bom exemplo de que esse é um tipo de iniciativa que começa a se desenvolver no Brasil, mas já começa a obter resultados.

(4) Visualização em 26 mai. 2013.

Considerações finais

As organizações da sociedade civil no Brasil possuem um histórico próprio que acabou por se tornar decisivo para as formas de financiamento em que se sustentaram nos últimos 30 a 40 anos. Enquanto os países europeus, na década de 70, já possuíam discussões profundas e organizações sólidas na atuação pela defesa de direitos, o Brasil estava saindo de uma ditadura militar, e esse contexto possui grande importância no desenvolvimento das discussões sobre a atuação da sociedade civil organizada. O contexto de luta política fez com que novos grupos se formassem com identidades e causas próprias, mas, ao mesmo tempo, unidos por um fim comum que era o combate à ditadura (GOHN, 2005; SCHUMAHER; VARGAS, 1993).

Nesse contexto, diversas eram as agências internacionais de desenvolvimento que atuavam com a finalidade de interferir e pautar a agenda brasileira. As agências da cooperação internacional apoiavam grupos e organizações que trabalhavam em projetos políticos e experiências de desenvolvimento de um país democrático. Os debates tratavam do que se almejava para um país quando houvesse um governo eleito em regime democrático.

No período de consolidação da democracia brasileira, o financiamento de organizações internacionais foi fundamental para a sustentação de iniciativas que preferiam e precisavam se manter desvinculadas da estrutura governamental. Sendo assim, a década de 70, no Brasil, foi fortemente marcada pelo surgimento de grupos organizados que elaboravam e debatiam reivindicações de mudanças no *status quo* do plano estatal (GOHN, 2005). Assim, os movimentos sociais cresceram e se fortaleceram por serem considerados atos de resistência, desobediência civil e combate ao regime vigente (GOHN, 2005).

Com o desenvolvimento da democracia e o crescimento econômico que o Brasil viveu nas últimas décadas, tal contexto sofreu alterações. Organizações internacionais diminuíram o financiamento de ações no Brasil ou alteraram a forma e a natureza das iniciativas que recebem seus recursos. Ao mesmo tempo, o governo brasileiro passou a ser um possível financiador de projetos que, apesar de suas peculiaridades, já não era mais um símbolo do autoritarismo e violência. Além do governo e da cooperação internacional, o setor privado fortaleceu sua atuação de responsabilidade social e, por meio de fundações e institutos, tem investido volumes significativos de recursos em determinados projetos.

Com isso, o cenário do financiamento de organizações da sociedade civil no Brasil vem se alterando rapidamente. No entanto, uma parcela significativa de organizações que, historicamente, atuam na defesa de direitos, não se adequam aos formatos que se fortalecem no país de financiamento das ações. E, portanto, começam a buscar formas alternativas de se sustentar, sem ter necessariamente que se vincular a um governo ou às empresas privadas.

Ao mesmo tempo em que é possível verificar fragilidades e especificidades das experiências brasileiras, faltam

dados para uma análise mais profunda sobre esse tipo de iniciativa. As doações individuais realizadas no país não podem ser aferidas de forma precisa. Porém, os estudos sobre o comportamento do brasileiro coincidem no diagnóstico do caráter assistencial das doações brasileiras e sua menor vinculação às organizações que buscam uma atuação autônoma e independente. Ou seja, é difícil afirmar quais os potenciais de captação por meio de doações individuais, porém é possível constatar que, para que as organizações não assistenciais se beneficiem desta fonte, o perfil das doações precisa ser alterado, ou novos públicos doadores devem ser sensibilizados.

Tanto a formação de fundos, como a captação de doações individuais concederiam às organizações certa autonomia para a defesa de direitos. Ao receber recursos do setor privado, bem como do governo, não possibilita que certas organizações possam atuar com reivindicações autônomas em relação aos interesses desses setores. Da mesma forma que, no período de ditadura, muitas organizações fortaleceram-se e contaram com formas de financiamento que permitiam essa independência. Hoje, essa necessidade permanece. No entanto, talvez pela natureza de suas causas e pela forma como o país se organiza hoje, financiar-se com autonomia tem-se mostrado uma busca complexa e desafiante para organizações brasileiras da sociedade civil. No entanto, é importante enfatizar que, para manter um fundo, cujos rendimentos sustentem uma organização, um volume grande de recursos deve ficar imobilizado em uma instituição financeira. E, para convencer pessoas a realizar doações, é preciso dispor de uma estratégia complexa e cara para atrair doadores como se fossem clientes. Essa situação é pouco acessível para a maioria das organizações brasileiras.

Nesse sentido, as microdoações surgem como uma alternativa aos dois cenários descritos acima. Garante-se autonomia, ao mesmo tempo em que não se depende de uma estrutura cara e complexa e nem de grandes montantes de recursos acumulados. No entanto, essa ainda é uma forma de captação pouco desenvolvida no país que está começando a demonstrar seus potenciais. Além disso, os apoios ainda são de pequenos valores e não ocorrem de forma continuada e perene. Ou seja, ainda é raro encontrar microdoações que deem conta de sustentar uma instituição, ainda que possuam grande potencial para financiar projetos e iniciativas.

Dessa forma, as doações individuais podem ser consideradas como possibilidade às organizações da sociedade civil na busca por recursos para financiar suas atividades de forma autônoma e independente. No entanto, para isso, é preciso ter maior conhecimento de como se caracteriza esse cenário no Brasil, com dados e pesquisas confiáveis sobre o hábito de realizar doações. Ademais, as instituições precisam encontrar formas de dialogar com diferentes públicos e mobilizá-los através de ferramentas modernas e pouco custosas.

Hoje, as doações individuais, com todas essas características apresentadas, ainda configuram um cenário pouco conhecido no Brasil. Apesar disso, fica a sensação de que há aí um grande potencial de financiamento para organizações da sociedade civil.

Referências

ARREDONDAR, Instituto. **Briefing Institucional**. Disponível em: <<http://www.arredondar.org.br>>. Acesso em: Dez. 2012.

CAF. World Giving Index 2012: **A global view of giving trends**, 2012.

CHILDFUND. **Relatório Anual**. 2011. Disponível em: <http://issuu.com/fundocristaoabc/docs/relatorio_anual_final>. Acesso em: 26 Mai. 2013.

CHILD FUND; RGARBER. **Perfil de Doadores Brasil**. Apresentação de Trabalho FLAC 2011. Disponível em: <<http://www.slideshare.net/flac2011/perfildoadoresbrasil-child-fund-brasil-gerson-pacheco>>. Acesso em: Out. 2012.

GIVING USA. **Annual Report on Philanthropy: Executive Summary**. 2012. Disponível em: <<http://www.givingusareports.org/>>. Acesso em: Jul. 2012.

GOHN, M. G. **História dos movimentos e lutas sociais**. A construção da Cidadania dos brasileiros. São Paulo: Edições Loyola, 1995.

GOHN, M. G. M. **Movimentos sociais e educação**. São Paulo: Cortez, 2005.

GREENPEACE. **20 Anos em Ação**. Página de notícias, 26 de Abril de 2012. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/20-anos-em-acao/>>. Acesso em: 26 Mai. 2013.

LANDIM, L.; SCALON, M. **Doações e Trabalho Voluntário no Brasil** – uma pesquisa. Rio de Janeiro: Ed. 7 Letras, 2000.

SCHLITHLER, Celia; KISIL, Marcos; CORRERIA, Tatiana O. **Descobrimo o Investidor Social Local**. IDIS – Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social Privado. São Paulo, fev. 2008.

SCHUMAHER, M. A.; VARGAS, E. Lugar no Governo: álbi ou conquista? **Revista Estudos Feministas**. Rio de Janeiro, CIEC/UFRJ, 1993. n. 2/93, v. 1, p. 349-64.

WOJCIECHOWSKI, Adam. **Models of Charity Donations and Project Funding in Social Networks**. OTM '09 Proceedings of the Confederated International Workshops and Posters on the Move to Meaningful Internet Systems. p. 454-463. Disponível em: <<http://dl.acm.org/citation.cfm?id=1694021>>. Acesso em: Jul. 2012.

Sites

<<http://www.flattr.com>>

<<http://smallcanbebig.org/>>

<<http://www.vakinha.com.br/>>

<<http://catarse.me/>>

<<http://www.kiva.org>>

<<http://www.fundabrinq.org.br/>>

<<http://www.wwf.org.br/>>

<<http://www.ihrfg.org/>>

<<http://www.edgefunders.org/>>

<<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/>>

<<http://www.arredondar.org.br/>>

Capítulo 6

As novas relações que vão dar trabalho: a adoção de novos formatos de mobilização de recursos pelas Organizações da Sociedade Civil no Brasil¹

Ladislau Dowbor
Monika Dowbor

Introdução

O universo de fundações e associações sem fins lucrativos no Brasil cresceu, entre 1990 e 2005, de 106 para 338 mil organizações da sociedade civil (OSCs) (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013b: 14). Os recursos internacionais que as fomentavam, durante décadas, começaram a mudar de rotas e foco, e as políticas sociais pelas quais a sociedade civil organizada lutara, nos anos 1980, alcançaram a fase da implementação da qual as OSCs começaram a participar como propositoras e executoras. Esse cenário de mudanças acabou produzindo a percepção da insuficiência das formas tradicionais de mobilização de recursos. A possibilidade de distinguir um conjunto de “novos formatos de mobilização de recursos”, a inclusão da figura do doador, consumidor e investidor social ao universo dos financiadores e o surgimento das organizações que organizam e facilitam o acesso a essas fontes de financiamento, por meio de tecnologias de conectividade global, são indicativos dos impactos dessas mudanças. Neste artigo, optamos por partir do perfil e da atuação destas organizações, que chamaremos de intermediárias, pois, na nossa visão, elas explicitam mais claramente novas tendências e transformações em curso desse universo de novas formas e fontes de financiamento e, nesse sentido, podem evidenciar os desafios

(1) Agradecemos a valiosa contribuição de Michel Freller na reflexão sobre este tema.

que se colocam diante das OSCs de defesa de direitos² para poder adotá-las. A partir dessa reflexão, argumentamos que ao invés de focar a “cultura de doação”, uma leitura mais profícua surge da interpretação das relações que já estão estabelecidas entre financiadores e receptores e também aquelas que podem vir a ser travadas.

A premissa inicial, que não deixa de ser uma espécie de provocação, é que as OSCs moldaram sua forma de atuação organizacional não apenas pela pauta política dos direitos que defendem, mas também pelas tradicionais fontes financiadoras (SKOCPOL, 1995). O discurso foi ajustado àquele das agências internacionais ou governamentais, bem como as formas de comunicação externa e a construção de redes de relacionamentos foi estabelecida com certos tipos de atores como interlocutores, entre os quais gestores públicos e burocracias diversas. Ora, os “novos formatos de mobilização de recursos” implicam o estabelecimento de novas relações com as personagens que acabam de entrar em cena – a de doador, a de cliente, a de investidor social, antes ausentes ou inexistentes ao menos no universo das OSCs de defesa de direitos. E essas novas relações vão dar trabalho: exigirão mudanças nas formas de comunicação e atuação das OSCs.

O texto começará com a apresentação dos três tipos de organizações que chamamos de intermediárias pelo lugar que ocupam entre as OSCs locais e os financiadores no esforço de construir e facilitar as relações entre eles. No segundo momento do texto, voltaremos nossa atenção às novas relações de financiamento das organizações de defesa de direitos, entre as quais a de doação, consumo e investimento social, apontando para os desafios que estão diante delas para que as novas relações sejam estabelecidas ou fortalecidas.

Organizações intermediárias: conectores e facilitadores de novas relações

O repertório de “novos formatos de mobilização de recursos” consiste no conjunto limitado de formas que estão à disposição das OSCs, isto é, em boa parte já existentes. Algumas dessas formas têm sido usadas mais frequentemente e amplamente, outras são de uso preferencial por um tipo específico de ator social. O que denominamos aqui de “novos formatos” são, portanto, as formas que não são propriamente inéditas – o doador individual é uma figura tradicional no Brasil e as primeiras instituições comunitárias datam do século XIX – mas seu uso era secundário, se não inexistente, pelas OSCs de defesa de direitos. A novidade está principalmente no fato do retorno a elas, na importância que começaram a adquirir, ainda que uma parte da novidade seja real,

(2) O heterogêneo mundo das organizações da sociedade civil pode ser organizado de diversas formas analíticas. Neste texto, a reflexão é norteada por uma categoria específica, a de organizações de defesa de direitos, que eram o foco da pesquisa Arquitetura Institucional de Apoio às Organizações da Sociedade Civil no Brasil. O IBGE as define como “associações que são criadas para atuar em causas de caráter social, tais como a defesa dos direitos humanos, defesa do meio ambiente, defesa das minorias étnicas, etc.” e que, em 2005, correspondiam a 13% do universo das OSCs no Brasil. (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013b, p. 14-15).

possibilitada pelas novas tecnologias de comunicação e pela conectividade global que a Internet proporciona a organizações, grupos ou indivíduos.

À semelhança dos recursos considerados tradicionais advindos das organizações internacionais ou agências governamentais, os novos formatos estão, em teoria, ao alcance das OSCs individuais. No entanto, seu uso efetivo dependerá da capacidade organizacional, relacional e discursiva, que eram até então ajustadas a outros tipos de financiamento. Isto é, os novos formatos introduzem nova complexidade, novo *know-how*, novas relações. A expressão dessa complexificação é o surgimento das organizações que chamaremos aqui de intermediárias, pela posição que ocupam entre uma OSC local, o financiador/doador e pelo papel que desempenham nessa relação que é o de conectar as OSCs que se dedicam ao trabalho com as comunidades e aqueles que as querem ou podem financiar. Elas constituem uma entrada privilegiada para captar as mudanças em curso, e os seus elementos chave colocam algumas perguntas críticas às OSCs: Como chegar a milhares de doadores individuais? Como convencê-los? Quais as estratégias necessárias para manter a relação com eles? Na segunda parte do texto, retomaremos essas perguntas, mas por hora aproximemo-nos desse universo de organizações intermediárias para observar suas dinâmicas e tendências.

De um lado, as organizações intermediárias realizam a captação de recursos ou se responsabilizam por ela e, de outro, canalizam esses recursos para aqueles que os transformam em projetos e atividades. Constituídas como OSCs, consultorias ou empresas, elas possuem o *know-how* de como usar as ferramentas de mobilização e como executar as estratégias de captação de recursos. Oferecem serviços voltados ao perfil e às necessidades de OSCs, dispõem de informações atualizadas sobre o tema, e podem garantir a idoneidade das iniciativas sociais diante dos financiadores. Estabelecem essas relações em função da sua capacidade de conectividade apropriada a partir das novas tecnologias de comunicação e ferramentas de gestão financeira, bem como das suas redes de relacionamentos. Numa tipificação preliminar, com base na pesquisa sobre esse universo (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013a), é possível distinguir três tipos dessas organizações: a que disponibiliza às OSCs o uso de uma ferramenta particular (*crowdfunding*, telemarketing etc.), a que oferece serviços financeiros especializados e, por fim, a que se especializa em captação de recursos para as OSCs locais, à qual dedicaremos maior atenção pelo potencial que oferece no estabelecimento de novas relações de financiamento.

Entre os exemplos do primeiro tipo das organizações intermediárias estão aquelas que organizam o *crowdfunding*. Essa forma de buscar as doações consiste em lançar um projeto para colher as doações até certa soma necessária para a realização de um objetivo. As organizações que hospedam essas iniciativas nos sites especialmente montados para o *crowdfunding* orientam os interessados na elaboração do material, oferecem

certas garantias de idoneidade das iniciativas e controlam o fluxo de recursos (veja o exemplo brasileiro <<http://www.comecaqui.com.br>>). O *crowdfunding* não é uma ferramenta cujo perfil restrinja seu uso a projetos sociais. É usada por uma variedade de atores, entre os quais há iniciativas daqueles que buscam levantar fundos para uma cirurgia ou para um projeto de edição de disco ou peça de teatro; seu caráter tende a ser mais esporádico do que regular e voltado para as campanhas específicas; visa ao doador individual e sua divulgação se apoia, em parte, nas redes sociais que a pessoa/empreendimento/organização possui.

No segundo tipo das intermediárias, enquadram-se aquelas organizações que atuam na circulação e gestão de recursos financeiros, com base no princípio de empréstimos solidários voltados para o financiamento de iniciativas sociais, sem que elas lucrem em cima da transação. Visam a substituir os bancos, mas não as atividades bancárias, e a ideia básica aqui consiste em captar a poupança de uma comunidade e repassá-la para quem precisa, seja para ela própria, seja para alguém do outro lado do planeta literalmente, cobrindo apenas o custo administrativo e sem cobrar as taxas praticadas pelos bancos. Estes, numa estrutura do mercado financeiro brasileiro que é muito peculiar, remuneram os depositantes a taxas de 8%, enquanto, quando emprestam, cobram: 60% da pessoa jurídica; 110% da pessoa física; 160% no cheque especial e 238% no cartão de crédito ao ano (DOWBOR, 2012). As grandes lojas de crediário somam-se a esse processo de extração da poupança que provoca o empobrecimento da população ao invés de alimentar as atividades daqueles que precisam, ao cobrar entre 100 a 200% de juros. A ideia da intermediação financeira dessas organizações é ocupar o espaço dos bancos, fazendo a apropriação socialmente justa da poupança existente. Essa ideia está na base de 103 bancos comunitários existentes no Brasil, entre os quais, o Banco Palmas é uma das experiências mais conhecidas.

A CAF, *Charities Aid Foundation*, que atua há mais de 80 anos no estabelecimento da conexão entre as OSCs e os doadores, constitui um exemplo da organização que oferece um conjunto de ferramentas de captação de recursos e os serviços bancários especializados e voltados ao mundo das OSCs. Orienta os doadores, recebe via seu site tanto as doações individuais, quanto as de empresas. Promove os serviços bancários, os de poupança e de investimentos para as OSCs. A CAF expressa claramente seu papel de intermediação como poupadora de esforços individuais e construtora de pontes entre os doadores e os receptores: “Para as organizações filantrópicas, provemos não só os serviços e conselhos financeiros como também o processo de doação, permitindo **que elas se concentrem no trabalho real de fazer diferença**” (grifo nosso)³. O correspondente brasileiro da CAF é o Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS).

(3) Disponível em: <<https://www.cafonline.org/about-us.aspx>>. Acesso em: 20 Abr. 2013.

As pesquisas mostram que as empresas brasileiras que estão preocupadas com a responsabilidade social operam mais por meio de projetos próprios do que financiando a atuação de outras organizações da sociedade civil (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013c: 10). Essa tendência muda ligeiramente com o surgimento de “fundações comunitárias”, terceiro tipo de organização intermediária discutida neste texto. A denominação não corresponde a nenhuma figura jurídica no Brasil, mas aponta para a nova função que algumas organizações começam a adotar como eixo principal da sua atuação: a de captar recursos e de financiar, com base nos recursos captados, os projetos das OSCs que atuam no território circunscrito à definição da “comunidade” da fundação. A comunidade pode ser entendida em termos da causa compartilhada ou ainda restrita a um território.

O papel de fundações comunitárias consiste em estabelecer as conexões entre os doadores e os receptores e construir as relações de proximidade entre as duas pontas do processo. Assim, de um lado, aproveitam e/ou constroem as redes de relacionamento com os doadores, e do outro, estabelecem e consolidam as relações com as OSCs receptoras. Não raramente, entre seus membros, estão os ativistas e militantes de longa data cujo conhecimento, experiência, trajetória e relacionamentos constituem uma base de legitimidade para captar os recursos, ao mesmo tempo em que esses mesmos elementos são cruciais na identificação de bons projetos a serem financiados, na avaliação das capacidades das organizações e da pertinência dos temas (Seminário Arquitetura Institucional de Apoio às OSCs, 2013).

As fundações comunitárias tendem a fomentar as relações de confiança e legitimidade. Se a definição da comunidade depende do contexto e da leitura dos atores envolvidos, permanece como traço fixo a ideia de um território conhecido, de relações de proximidade, de ação e cuidados coletivos em prol de um bem comum. A atuação de uma entidade assistencial, numa pequena cidade do interior, é acompanhada pela sua própria comunidade. Uma iniciativa como “Criança Esperança” já possui um reconhecimento da população brasileira, reforçada pela principal emissora de televisão do país. As OSCs de defesa de direitos não gozam desse capital de imediato. A fundação comunitária consegue driblar a fragmentação, a falta de conexão, de comunicação e de relações entre as OSCs e os financiadores e estabelece ponto de referência para ambos os lados. Assim, para além de um *know-how* de gestão financeira e captação de recursos, as fundações comunitárias podem vir a estabelecer, de forma relativamente rápida, uma relação pautada em confiança e legitimidade entre os doadores e as OSCs.

Do ponto de vista de táticas de mobilização de recursos, as fundações podem lançar mão da diversidade de ferramentas existentes para captar as doações. A organização mundial de direitos das mulheres, o *Global Fund for Women*, que trabalha com a ideia ampla da “comunidade” de mulheres, por exemplo, oferece um leque amplo

de opções de doação no seu site, claramente levando em consideração a variedade de perfis de doadores, como a doação *on line*, por telefone, e-mail, fax, doação como presente, doação de herança entre outros⁴ e “experimentou um aumento significativo da doação de indivíduos nos últimos 10 anos, passando de 9% para 50% do total de receitas da organização” (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013a: 26). No Brasil, as fundações comunitárias constituem ainda uma iniciativa recente, materializada em 10 fundações comunitárias que integram a Rede de Fundos Independentes da Sociedade Civil. O volume de recursos não é grande ainda, mas a forma de conexão que eles propõem a instalar já aterrissou no território brasileiro e começa a existir um acúmulo de conhecimento, experiências e canais de divulgação para que esse formato institucional possa ser reproduzido.

O ponto comum entre os três tipos de organizações intermediárias que acabamos de descrever está no seu papel de conectar, por meio de ferramentas e/ou serviços que oferecem às OSCs que precisam ser financiadas com aqueles que se dispõem a financiá-las. Elas facilitam o estabelecimento dessas novas relações que, se buscadas individualmente por uma OSC, acarretariam um custo alto, seja financeiro, seja organizacional.

O passo seguinte, na nossa reflexão é olhar para a relação com um dos novos e potenciais financiadores das organizações de defesa de direitos, a saber, o doador. Ao nos aproximarmos dessa figura, apontaremos as possíveis aprendizagens que decorrem daquilo que sabemos sobre ele.

A relação com o doador

As ferramentas de novas modalidades de mobilização de recursos, tais como *crowdfunding*, eventos especiais e leilões de caridade, *endowment*/fundos, microdoações, tática “cara a cara”, *click to call*, mensagem de texto por celular e telemarketing⁵ compartilham a figura do doador que precisa ser convencido, ou cuja adesão à causa, por meio da doação, precisa ser mantida. Só que, para isto, os formatos tradicionais de interlocução, tais como projetos e relatórios, são ineficientes, e as OSCs precisam lançar mão de um conjunto diferenciado de táticas, entre as quais, as de comunicação e transparência ocupam lugar importante. A sua relevância pode ser depreendida do que já sabemos sobre as relações de doação existentes no Brasil.

Um *survey* nacional, realizado no final dos anos 1990, apontava que, no Brasil, 50% dos indivíduos adultos faziam doações (Landim; Scalon, 2000, p. 26 e 33). É possível analisar esse dado na chave da possibilidade de crescimento do número de doadores ou, pelo contrário, na de insuficiência e precariedade da “cultura da doação”

(4) Disponível em: <<http://www.globalfundforwomen.org>>. Acesso em: 20 Abr. 2013.

(5) Para ver as definições destas ferramentas, ver a tabela (em anexo).

– o Brasil ocupa o distante 85o lugar no ranking dos países doadores do mundo. Ao invés de focar na metade do copo que está vazia, a análise pode voltar-se, com proveito, acreditamos, para a reflexão sobre os 50% que fazem doações e, especialmente, para aqueles que as direcionam às OSCs. Essa reflexão oferece uma pista de como se constroem as relações entre os doadores e os receptores no país. Dos 50% dos adultos brasileiros que faziam doações, menos da metade deles (21%) fazia doações em dinheiro para instituições⁶ e 97,2% destes recursos eram dirigidos para as entidades religiosas e as de assistência social.

Trata-se de organizações tradicionais, com o longo histórico de atuação no país e que desfrutam do reconhecimento e da legitimidade nas comunidades em que estão inseridas, bem como, não raramente, no plano mais amplo da sociedade (DOWBOR, 2009). Sua atuação esteve voltada, por décadas, à população mais vulnerável, cujas carências eram facilmente compreendidas por um amplo público. Portanto, a relação entre os doadores e receptores foi se estabelecendo pautada pela confiança e pela legitimidade da causa. De um lado, a atuação local das entidades era perceptível a olho nu pelos membros da comunidade, e esse acompanhamento fazia às vezes de mecanismos de controle e transparência. Do outro, a atuação era considerada relevante socialmente e facilmente decodificada como tal, ainda mais no país no qual o Estado era considerado ausente ou falho no fornecimento de serviços básicos de proteção social⁷.

Hoje, as condições do estabelecimento dessas relações foram profundamente alteradas pelas novas tecnologias comunicacionais e pela conectividade, mas os princípios em que se assentam continuam válidos: o doador precisa ter confiança na iniciativa que decide auxiliar e o receptor e/ou sua causa precisa, por sua vez, possuir um grau de legitimidade. A questão é como garanti-las? O que na atuação atual das OSCs é voltado para o estabelecimento dessa relação com os doadores? Se olhássemos por dentro de uma organização da sociedade civil com o histórico de mais ou menos vinte anos, encontraríamos uma estrutura organizacional preparada e voltada para certos tipos de captação de recursos, entre os quais, aqueles de cooperação internacional ou de editais governamentais. Haveria pessoas especializadas em preparar os documentos, preencher os formulários e produzir projetos de acordo com os requisitos e objetivos dos editais. A organização estaria representada em diversos fóruns da sociedade civil, conselhos e participaria dos eventos nos quais sua rede de relações e contatos com representante de governos e agências multilaterais poderia ser reforçada. O seu site estaria voltado para as comunidades com

(6) Nos EUA, 69% das unidades familiares fazem as doações para as instituições e seu volume é, em média, cinco vezes maior do que no Brasil (LANDIM; SCALON, 2000, p. 26 e 33).

(7) O mesmo princípio de associação direta entre as doações e a causa a ser remediada é acionado em casos de catástrofes: os beneficiários das doações são concretos, reais e visíveis.

as quais trabalha, e o discurso no seu folder coincidiria com a linguagem de quem a apoia. Se o alinhamento dos discursos torna o diálogo inteligível e mais fluido e permite mais rapidamente partir para a ação, a questão é se, com esse perfil e estrutura, a organização seria capaz de chegar aos novos financiadores, entre os quais os indivíduos ainda alheios à causa, e mobilizá-los? A pergunta é retórica, e a resposta negativa se impõe.

O mesmo *survey* sobre o perfil de doações no Brasil, com base no qual mostramos que a parte leonina era voltada às organizações filantrópicas e religiosas, revela que as doações dirigidas para as organizações de defesa de direitos não ultrapassavam 1% (LANDIM; SCALON, 2000, p. 26 e 33). Esse dado não necessariamente indica a falta de apoio, mas o lugar insignificante que a doação individual ocupou até recentemente nessas organizações. Poder-se-ia dizer que, no limite, essa relação ainda não foi travada. Em outras palavras, não é a falta de “cultura de doação” apenas que explica a ausência de doações para as OSCs de defesa dos direitos – porque assim tampouco haveria a doação no caso das religiosas e assistências – mas o não estabelecimento dessa relação e das condições necessárias de confiança e legitimidade que precisam ocorrer para que o ato de doação se estabeleça.

Além da análise das relações de doação já existentes no Brasil, outra forma de refletir sobre eles passa pelo exame de novas ferramentas de mobilização de recursos que visam ao doador individual, apresentadas na tabela (em anexo). A relação de doação pode ser esporádica, única, regular ou contínua, mas sempre implica o ato de convencimento. O contato “cara a cara”, num lugar de alta circulação de pedestres, realizado por um militante da causa significa um contato bastante pessoal no qual o doador percebe o envolvimento e a dedicação do militante à causa. A importância do estabelecimento desses contatos pessoais, nos quais operam poderosos mecanismos psicológicos, pode ser ilustrada com o caso da Inglaterra, por exemplo, país que ocupa uma posição alta no *ranking* de países doadores, onde apenas 15% das doações é feita *on line*⁸. Isso mostra que o contato direto e, por isso, mais pessoal é considerado mais eficiente para o ato da doação e para sua manutenção.

O serviço de telemarketing, por sua vez, abdica da relação “cara a cara”, mas mantém o contato pautado na troca e possibilidade de diálogo e, conseqüentemente, no exercício de argumentação e convencimento. Coloca o potencial doador numa situação na qual sua postura é explicitada durante a conversa e, de certa forma, avaliada pelo interlocutor, aumentando a chance de que esse efeito reputacional resulte em uma atitude considerada, naquela relação, como “correta”. Ao doar, acabamos adquirindo um novo *status* de pessoa sensibilizada com o sofrimento do outro, por exemplo, ou engajada em uma ação política. A importância desse *status* dependerá, obviamente, do reconhecimento social da atitude de doar. Por fim, no outro extremo dos tipos de relação esta-

belecida entre o doador e a organização e sua causa, está a mensagem de texto enviada ao celular do potencial doador. Comunica, mas não cria a relação e depende de um excelente enquadramento simbólico para convencer.

O uso dessas mesmas ferramentas pode ser avaliado também pelo perfil do doador a ser alcançado. Uma análise socioeconômica, política e cultural prévia feita por uma OSC é uma etapa importante para selecionar a população alvo que tem maior chance de se identificar com a causa, e, a partir dessa definição, pode ser escolhida a ferramenta. Ou ainda, considerando pelo avesso, a escolha da ferramenta *a priori*, antes do exame do público-alvo, pode eliminar a chance de se aproximar de um grupo potencial de doadores. Os idosos talvez prefiram o contato direto que lhes permite preencher o tempo livre de que dispõem; a ligação telefônica pode ser uma estratégia péssima para aqueles que se encontram na faixa etária de 40 anos e estão em franca ascensão profissional e têm agendas lotadas pelas tarefas domésticas e familiares.

As condições necessárias das novas relações: comunicação, informação e transparência

Da análise das relações entre os financiadores e receptores e dos tipos de ferramentas em uso para a captação de recursos, decorre a importância do estabelecimento das relações de confiança, legitimidade e da compreensão do objetivo da ação social a ser financiada. Se, de um lado, parece inútil tentar convencer as pessoas que rejeitam o casamento das pessoas de mesmo sexo a contribuir para uma OSC voltada à defesa dos direitos de minorias sexuais, por outro, a busca de doadores não deve restringir-se àqueles que já são apoiadores dessas causas. Com base no esforço de comunicação eficiente que conjugue um enquadramento certo entre o diagnóstico da situação e prognóstico em termos de ações necessárias, demonstrando a utilidade da atuação das OSCs, é possível alcançar um público maior. O Greenpeace, por exemplo, destaca-se pela capacidade de criar campanhas que ganham a atenção da mídia e repõem sua causa como legítima perante a sociedade.

Acostumadas a demandarem os recursos por meio de editais e projetos e a prestarem as contas aos financiadores tradicionais por meio de relatórios, as OSCs, diante dos novos formatos em termos de fontes e ferramentas, serão desafiadas e reformular suas estratégias e canais de comunicação⁹. As mensagens mais claras, mais diretas, em sintonia com as questões e problemas atuais, tornam-se importantes para estabelecer o canal de comunicação com os novos doadores. Além de desenvolver estratégias e canais permanentes, as OSCs podem recorrer às janelas de oportunidades sociais e políticas que tornam a questão com a qual trabalham visível nos

(8) Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/voluntary-sector-network/2012/jul/10/telephone-fundraising-crucial-campaign>>. Acesso em: 20 Mar. 2013.

(9) Aqui as figuras de assessores de imprensa, de profissionais de comunicação ganham importância na estrutura organizacional das OSCs (Seminário Arquitetura Institucional de Apoio às OSCs, 2013).

meios de comunicação, relevante do ponto de vista político ou ainda especialmente valorizada pela sociedade em um dado momento. A crise do “mensalão” pode ter constituído um momento importante de sensibilização para as questões de ética na política e uma janela de oportunidades para as organizações que trabalham com os direitos políticos. Ou ainda, o evento Rio+20 foi uma vitrine importante para as OSCs ambientalistas, como também os resultados de pesquisa sobre o péssimo desempenho escolar dos alunos brasileiros podem ser aproveitados pelas organizações que focam a educação. As OSCs, ao lançarem mão das inovadoras ferramentas de mobilização de recursos nessas janelas de oportunidades, não só aumentam a chance de obter as doações, mas também para de vincular novos doadores a suas causas.

Outra forma de esforço na comunicação é aquela que torna suas atividades e a gestão transparentes aos doadores. É um princípio, um valor, ao mesmo tempo em que se trata da contrapartida necessária do ato da doação. A Lei de Acesso à Informação, recentemente aprovada, por meio da qual qualquer cidadão pode requisitar as informações sobre as atividades do governo, poderia ser tranquilamente aplicada à atuação das OSCs na medida em que estas operam sob o conjunto parecido de princípios e exigências: financiamento público, uso dos recursos das pessoas físicas, *status* de utilidade pública, entre outros. Já faz parte do passado a percepção de que as OSCs eram necessariamente “do bem” (GURZA LAVALLE, 2003). Nos últimos anos, os escândalos abalaram a reputação desse universo, colocando na mesma caixa tanto as iniciativas idôneas quanto aquelas por meio das quais fazia-se o uso ilícito de recursos públicos sob a fachada de utilidade pública. Assim, a transparência torna-se ingrediente cada vez mais necessário na atuação das OSCs.

Da relação de doação às relações de consumo, investimento e consultoria sociais

Os novos formatos de mobilização de recursos não colocam o indivíduo apenas na condição de doador. É possível distinguir novas relações que resultam no financiamento, entre as quais a de consumo. A venda de produtos e serviços pelas OSCs e o marketing relacionado a causas (MRC) realçam a relação de consumo associado ao financiamento de uma causa social. Ao comprar a Revista da Droga Raia *Sorria*, que foca as temáticas de saúde e beleza, o consumidor passa a financiar dois empreendimentos sociais, o GRAACC (Grupo de Apoio ao Adolescente e à Criança com Câncer) e o Instituto Ayrton Senna. A revista é comercializada em 450 filiais da Droga Raia, e a arrecadação, descontados os custos do projeto, é revertida a duas organizações. Desde seu primeiro número até o trigésimo, em cinco anos, foram doados quase 11 milhões de reais¹⁰. Esse tipo de

(10) Disponível em: <<http://revistasorria.com.br/site/o-projeto/prestando-contas.php>>. Acesso em: 30 Abr. 2013.

ferramenta é denominado de marketing relacionado à causa e exige da OSC o estabelecimento de relações com as empresas e a elaboração de uma estratégia de conexão entre o produto da empresa, a causa da organização e o perfil da responsabilidade social da empresa. O MRC bem elaborado pode garantir uma fonte estável de recursos (FRELLER; DOWBOR, 2013).

A comercialização de produtos e serviços pelas OSCs também se encaixa nesse tipo de relação com o financiador como consumidor. À semelhança dos alimentos orgânicos ou dos artigos do comércio justo (*fair trade*), a produção das OSCs pode ser associada a sua causa e realizada de forma justa do ponto de vista econômico e social, porém o produto ou serviço também deve agregar um valor, mostrar-se útil a quem o consome. Para certo tipo de organizações, a venda da sua tecnologia social, entendida aqui como uma *expertise* em alguma atividade social, pode tornar-se uma interessante fonte de recursos ou de trocas com outras organizações. Uma OSC de São Paulo, que trabalha com os deficientes auditivos transformou seu *know-how* em serviços de capacitação para aquelas empresas que, pressionadas pela lei, precisam incluir esse tipo de deficientes nos seus quadros de funcionários. Aparentemente marginal no Brasil, a geração de renda dessa forma é ainda mais associada às comunidades com as quais as OSCs trabalham do que com elas próprias. A experiência de outros países mostra, no entanto, que essa modalidade está longe de ser secundária: no Canadá, por exemplo, o único formato de mobilização de recursos pelas OSCs que está crescendo é o de geração de renda; e os demais estão estabilizados (Seminário Arquitetura Institucional de Apoio às OSCs, 2013).

As novas ferramentas permitem criar, ao lado do financiador das OSC como consumidor, a figura do financiador como investidor social. Neste caso, a OSC transforma-se numa intermediária entre aqueles que dispõem da poupança e querem fazer dela uso social, às vezes com a ideia de dividendos, mas não sempre, e aqueles que, em distantes lugares do globo, buscam em vão os recursos nos bancos convencionais para desenvolver seus pequenos negócios. Graças às novas tecnologias comunicacionais, esses recursos viajam com facilidade pelo mundo, mas diferentemente dos voláteis trilhões dos mercados financeiros, conectam as pessoas e suas experiências reais de geração de trabalho e renda. Essa é a ideia da *Kiva*, que começou com um milhão de dólares de recursos levantados por ano e hoje consegue mobilizar um milhão a cada dez dias. Por meio dessa OSCs, quase um milhão de pessoas empresta 25 dólares cada um a milhares de empreendimentos espalhados pelos 67 países¹¹.

Por fim, a própria comunidade com a qual a OSC trabalha pode tornar-se a financiadora da organização. Esta é possibilidade apenas hipotética, já que não dispomos de exemplos concretos; é aquela em que a comu-

(11) Disponível em: <<http://www.kiva.org/about>>. Acesso em: 22 Abr. 2013.

nidade atendida por uma OSCs torna-se cliente da organização e vem a financiar a atividade que, no contexto atual, receberia de graça. É algo como consultoria social. Antes que o leitor feche o livro, indignado com a disseminação de ideias empresariais neste capítulo, queremos indicar dois deslocamentos essenciais em curso no mundo que mudam diametralmente as possibilidades de trabalho e renda das comunidades em prol das quais OSCs trabalham e, por conseguinte, a relação entre elas. O primeiro diz respeito ao principal fator de produção que é hoje o conhecimento. Trata-se de um recurso que não gera escassez e cujo uso não reduz estoque (diferentemente do petróleo, por exemplo). O acesso das populações excluídas ao conhecimento existente no planeta, viabilizado graças às tecnologias, pode resultar em atividades produtivas, ajustadas às necessidades cambiantes em função da conectividade planetária jamais experimentada. Este é o segundo deslocamento ao qual nos referimos: não é mais preciso estar fisicamente nos lugares onde se executam os serviços. Ambos, o conhecimento e a conectividade, quando apropriados por uma comunidade, tornam-se fatores do seu empoderamento e independência a longo prazo. Ao mesmo tempo, a fragilidade e a dependência de comunidades pobres consistem no fato de que eles são privados do acesso, ou não sabem acessar o conhecimento.

Os camponeses do Quênia eram submetidos aos intermediários comerciais que negociavam sua safra e revendiam-na, lucrando em cima da transação. A situação mudou, diametralmente, quando os camponeses conectaram-se à Internet por meio dos celulares e montaram um software de acesso ao sistema de transferência de recursos e de compra e venda *on line*. Com isso, consultavam os preços, negociavam sua produção, deixando os intermediários de lado. A produção agrícola não mudou a princípio; o que se alterou foi o acesso ao conhecimento via conectividade na escala mundial. E esses dois princípios aumentam de forma radical as possibilidades de geração de trabalho e renda das comunidades antes dependentes dos mercados locais.

Qual é o papel das OSCs nesse contexto? Elas podem organizar os conhecimentos necessários para que essa conectividade da comunidade seja instaurada. Elas ajudam no processo da apropriação desse conhecimento pela comunidade que depois o transforma em trabalho e renda. Esse trabalho de empoderamento realizado pela OSC que visa à independência da comunidade é financiado pela própria comunidade via, por exemplo, empréstimos solidários/sociais realizados por meio de uma OSC de intermediação financeira. Esse novo tipo de relação da OSC com a comunidade pode tornar a relação mais igualitária entre elas na medida em que a comunidade coloca-se como demandante e não como receptora de ideias geradas alhures, buscando aquilo que lhe é útil e duradouro.

A apropriação das ferramentas de captação de recursos antes não usadas, a necessidade da compreensão da relação com os doadores, a produção e os ajustamentos de canais de comunicação e da transparência, a inclusão

de novas figuras de financiadores constituem tarefas que cada OSC precisaria enfrentar para incorporar o uso de novos formatos de mobilização de recursos. Trata-se de esforços necessários na medida em que a busca e a vinculação de um novo financiador, seja ele individual, seja empresarial, exigem investimentos pesados tanto em termos de mecanismos de comunicação e prestação de contas quanto da adoção de uma nova ferramenta (como a doação via telemarketing) ou exigente em termos de aprendizagem e articulações (como o marketing relacionado a causas).

Uma saída menos onerosa na adoção dessas novas ferramentas passa pelas organizações intermediárias, que apresentamos anteriormente. Elas são importantes, porque diminuem justamente o custo social que a formulação de novas estratégias e canais de comunicação exigiria de cada uma das OSCs separadamente. Elas também podem contribuir para criar as formas criativas de transparência e da prestação de contas, a serem utilizadas coletivamente pelas OSCs vinculadas a elas. Formas criativas que busquem contribuir para a construção da comunidade de sentidos e valores compartilhados, sem que se gastem grandes volumes com a criação de marcas.

As relações com os doadores, consumidores e investidores pautadas pela transparência e prestação de contas constituem os ingredientes necessários para criar a confiança e a legitimidade. Se numa escala regional ou nacional, seria preciso instalar um sistema de monitoramento e certificação, processo bastante complexo e de custosa operacionalização, mas que numa escala comunitária ou local seu funcionamento torna-se bem mais viável. Por isso, a ideia das fundações comunitárias como captadoras de doações e financiadoras parece ser um desenho bastante factível nesse sentido, ao basear sua atuação no capital social (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013a: 26).

Conclusão

Ao recorrer às novas modalidades de mobilização de recursos, as OSCs buscam estabelecer novas relações com o público diferenciado dos seus tradicionais financiadores. A expressão do nosso cotidiano “a relação dá trabalho” aplica-se também a esse contexto.

A novidade dos “novos formatos de mobilização de recursos” está relacionada com dois aspectos. De um lado, as OSCs começam a recorrer a esse repertório que estava disponível em boa parte já há algum tempo, porém usado por um tipo específico de organizações. As modalidades antes não utilizadas implicam o estabelecimento de um conjunto de novas relações, antes desvalorizadas ou consideradas como pertencentes a outros universos de atuação tais como empresarial ou filantrópico. O segundo aspecto refere-se ao potencial engendrado pela conectividade global atrelada às ferramentas de mobilização de recursos. O doador passou a ser global

e pode, desde que convencido, contribuir para as causas em qualquer lugar do planeta. A conectividade deixou também claro que à doação, como forma de financiamento das atividades da OSCs, pode somar-se a outras formas tais como empréstimos solidários, investimentos sociais, venda de serviços e produtos das OSCs. Todas essas formas e ferramentas não são da exclusividade das OSCs e podem ser utilizadas pela diversidade de atores em prol dos interesses heterogêneos. Não é de agora que sabemos que não a tecnologia em si não é boa ou ruim, mas a forma de seu uso que a torna um instrumento que colabora ou não para o bem-estar individual e coletivo. Estamos no momento no qual as novas modalidades de mobilização de recursos começam a ser incorporadas na prática das OSCs e, por isso, momento precioso e sensível para utilizá-las com base em princípios e valores que defendemos.

Referências

CEAPG – Centro de Estudos em Administração Pública e Governo; ARTICULAÇÃO D3. **Relatório de Pesquisa Arquitetura Institucional de Apoio às OSCs no Brasil**. Eixo Novos Formatos de Mobilização de Recursos das OSCs Brasileiras. CEAPG/FGV, janeiro, 2013a. Disponível em: <<http://ceapg.fgv.br/node/86574>>. Acesso em: 8 Abr. 2013.

_____. **Apresentação e Resumo Executivo**. CEAPG/FGV, janeiro, 2013b. Disponível em: <<http://ceapg.fgv.br/node/86574>>. Acesso em: 8 Abr. 2013.

_____. **Eixo Investimento Social Privado**. CEAPG/FGV, janeiro, 2013c. Disponível em: <<http://ceapg.fgv.br/node/86574>>. Acesso em: 8 Abr. 2013.

DOWBOR, Ladislau. **Os descaminhos do dinheiro**: juros comerciais (parte III). 2012. Disponível em: <<http://dowbor.org>>.

DOWBOR, Monika. **Sujeitos da assistência social**: Estado, entidades assistenciais, assistentes sociais e usuários na trajetória da assistência social, 1974-2005. 2009, *mimeo*.

FRELLER, Michel; DOWBOR, Ladislau. **Ferramentas inovadoras para a mobilização de recursos no terceiro setor**. 2013, *mimeo*.

GURZA LAVALLE, Adrian. Sem pena nem glória: o debate da sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos**, São Paulo: CEBRAP, 2003. n. 66.

LANDIM, Leilah; SCALON, Maria Celi. **Doações e Trabalho Voluntário no Brasil** – uma pesquisa. Rio de Janeiro: Ed. 7 Letras, 2000.

Seminário Arquitetura Institucional de Apoio às OSCs. Parte 8. 2013. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=8uore1_AnjY&feature=em-share_video_user>. Acesso em: 23 Abr. 2013.

SKOCPOL, Theda. **Protecting Soldiers and Mothers**: The Political Origins of Social Policy in the United States. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

Anexo

Novas ferramentas de mobilização de recursos pelas organizações da sociedade civil no Brasil

1. Mobilização direta do doador individual ou empresarial			
Tipo de ferramenta	Definição	Organizações intermediárias especializadas	Exemplo no Brasil
<i>Crowdfunding</i>	Arrecadação coletiva de doações financeiras na Internet	Organizações com <i>websites</i> que orientam, hospedem e certificamos anúncios; Plataformas que certificam os <i>websites</i> anunciadores	< http://www.comecaki.com.br >
Geração de renda própria/negócios sociais	Venda de serviços, tecnologias e <i>know-how</i> , etc. de que a organização dispõe e de produtos manufaturados pela organização	Consultores; financiamento obtido por meio de organizações sociais voltadas a negócios sociais; investidores sociais	
Eventos especiais e leilões de caridade	Eventos beneficentes com a arrecadação de fundos e venda em leilões de objetos de valor cuja arrecadação é voltada para projetos sociais		
<i>Endowment</i> / fundos	Um capital que gera taxas de remuneração em aplicações financeiras para cobrir as despesas operacionais da organização		
Microdoações	Ao arredondar para cima os centavos das compras, o consumidor automaticamente doa essa diferença a causas e projetos	Organizações que se responsabilizam pela campanha e distribuem a arrecadação	< http://www.arredondar.org.br >
“Cara a cara” (<i>Face to face</i>)	Abordagem pessoal e direta dos indivíduos pelos em pontos de alta circulação de pessoas		Greenpeace
Marketing relacionado a causas (MRC)	É uma ferramenta que alinha as estratégias de marketing da empresa com as necessidades de uma organização social. O percentual da receita da venda da mercadoria é destinado à organização social	Consultores	Havaianas e Ipê – Instituto de Pesquisas Ecológicas
Mensagem de texto por celular	A lista de potenciais doadores recebe mensagem por voz ou texto	Empresas que vendem serviço de veiculação de mensagens	
<i>Click to call</i>	O potencial doador opta por ser consultado por telefone ao clicar num ícone		

2. Mobilização de recursos por meio das fundações – <i>grantmakers</i>			
Tipo de ferramenta	Definição	Organizações intermediárias especializadas	Exemplo no Brasil
Financiamentos via “Fundações Comunitárias”	A organização social recorre ao financiamento a esse novo tipo de fundação que concentra doações captadas	As fundações denominadas de “fundações comunitárias” que se especializam em captar as doações e que financiam a atuação de organizações sociais realizadoras de projetos sociais	< http://www.institutorio.org.br >
3. Mobilização de recursos por meio de empréstimos solidários			
Tipo de ferramenta	Definição	Organizações intermediárias especializadas	Exemplo no Brasil
Empréstimos de pessoa à pessoa (<i>person-to-person</i> – P2P)	Empréstimos diretos oferecidos por uma única pessoa a outra		
Empréstimos sociais	Transações realizadas dentro de um grupo fechado, de amigos ou colegas		
Investimentos sociais	Investimentos em ações dos novos projetos que geram dividendos no futuro	Organizações ou empresas que fazem a conexão entre o empreendimento/projeto social e investidores. Atuam no nicho situado entre os doadores diretos e os bancos convencionais	< http://www.idis.org.br >

Fonte: Elaboração própria dos autores.

Capítulo 7

Transformando a Filantropia no Brasil: o fenômeno da Rede de Fundos Independentes para a Justiça Social¹

Candace (“Cindy”) M.A. Lessa
Graciela Hopstein

Pontos de partida

Quando em 2011 nos propusemos realizar uma pesquisa sobre as organizações sociais no Brasil, o foco estava centrado em analisar as transformações ocorridas desde o processo de democratização até a atualidade, com a finalidade de mapear avanços, impasses e os principais desafios que elas vêm enfrentando desde seu surgimento e sua consolidação.

Originalmente, o estudo tinha a finalidade de conhecer as estratégias e os mecanismos de sustentabilidade e inovação institucional das organizações sociais, tanto no âmbito da gestão institucional, como nas articulações e nos relacionamentos estabelecidos com atores estratégicos públicos e privados presentes no cenário contemporâneo, especificamente no que diz respeito à mobilização de recursos, aspecto que consideramos crucial para esta análise.

Iniciamos nosso trabalho realizando um conjunto de entrevistas com atores estratégicos² vinculados à sociedade civil que nos permitiram identificar os diversos ciclos históricos que caracterizaram a atuação das organizações sociais brasileiras, que implicaram não apenas a instalação de dinâmicas transformadoras (no sentido

(1) A primeira versão de este artigo foi publicada na Revista RETS (Revista do Terceiro Setor). Disponível em: <<http://www.rets.org.br>>.

(2) Entrevistados: Carlos Afonso (Instituto NUPEF e Conselheiro do CGI Brasil); Amalia Fischer (Diretora Executiva do Fundo Social Elas); Rubem Cesar (Diretor Executivo do Viva Rio); Jailson de Souza (Coordenador Geral do Observatório das Favelas), Jurema Werneck (Coordenadora de Criola) e Mario Simão (Coordenador Executivo do Observatório das Favelas).

amplo do termo), mas também o surgimento de novos conceitos, papéis, movimentos, modalidades de atuação e de organização, e formas inovadoras de relacionamento entre os atores públicos e privados.

Fazendo um balanço sobre o cenário atual, é importante reconhecer que a realidade política, econômica e social brasileira mudou de forma radical durante os últimos anos: hoje, o país conta com um sistema democrático e institucional consolidado, com uma dinâmica produtiva que o colocou entre as sete maiores economias do mundo (em termos do PIB), e é evidente que também se conseguiu reduzir de forma visível a desigualdade social. O índice de GINI (taxa medida entre 0 e 1, quanto mais próximo de 1, maior é a desigualdade do país) chegou a 0,5190 em janeiro de 2012; era 0,5377 em 2010; e 0,5957 em 2001³.

Neste contexto, é importante reconhecer o inquestionável papel das organizações sociais no processo de transformação social, na consolidação da democracia participativa, na luta pelo acesso universal aos direitos de cidadania e direitos humanos, no combate à desigualdade e, principalmente, no âmbito do empoderamento de minorias.

Entretanto, apesar dos visíveis avanços, são muitos os desafios que a sociedade brasileira ainda tem que enfrentar principalmente com relação ao acesso aos direitos de cidadania (no sentido amplo do termo) e no combate à desigualdade social, vinculada aos “velhos” padrões oriundos do patrimonialismo e do sistema escravocrata.

No primeiro relatório sobre desenvolvimento humano para a América Latina e Caribe⁴, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) constatou que a região continua sendo a mais desigual em termos de distribuição de renda. O estudo divulgado em julho de 2010 aponta o Brasil como o terceiro pior índice de desigualdade no mundo, com uma das distribuições de renda mais desiguais do planeta. Entre os 15 países com maior diferença entre ricos e pobres, 10 se encontram na América Latina e Caribe. Mulheres (que recebem salários menores que os homens), negros e indígenas são os mais afetados pela desigualdade social. No Brasil, apenas 5,1% dos brancos sobrevivem com o equivalente a 30 dólares por mês (cerca de R\$ 60). O percentual sobe para 10,6% em relação a índios e negros.

É verdade que nos últimos 10 anos o governo brasileiro investiu de forma significativa em programas voltados à redução da desigualdade social e da miséria⁵, a partir da execução de políticas públicas de caráter transversal e universal orientadas para a inclusão de amplos contingentes populacionais (historicamente excluídos), com especial destaque para os programas de distribuição de renda. Essa mudança no papel e na intervenção do

(3) Miséria e a Nova Classe Média na década da desigualdade. Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Rio de Janeiro, 26 set. 2008. Disponível em: <http://www.cps.fgv.br/ibrecps/pn/RCM_Texto_fim3.1.pdf>.

(4) Relatório do Desenvolvimento Humano 2010, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Disponível em: <<http://hdr.undp.org/>>.

(5) Referimo-nos aqui aos Programas Bolsa Família, Brasil sem Miséria e Brasil Carinhoso vinculados ao Ministério do Desenvolvimento Social, que implicaram não apenas políticas de distribuição de benefícios diretos (renda) para as famílias que constituem o público alvo, mas também o desenvolvimento de programas transversais vinculados às áreas de educação, saúde assistência e segurança alimentar. Para mais informações, consultar <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>>.

Estado implicou também a necessidade de repensar o lugar e as dinâmicas de atuação das organizações sociais no Brasil que, como mencionado, desde sua origem, tiveram um forte comprometimento na consolidação da democracia e no combate à desigualdade social.

À diferença das décadas anteriores, o Estado começa a assumir um papel de promotor do desenvolvimento social que implica a reformulação do relacionamento com a sociedade civil organizada, já que na atualidade muitas das políticas públicas em andamento são executadas em parceria com as organizações sociais e, ao mesmo tempo, também elas assumem um papel destacado na fiscalização e no monitoramento de ações. Neste contexto, existem diversas visões sobre o relacionamento entre o Estado e as organizações sociais. Para alguns, trata-se da consolidação de um espaço aberto e de diálogo entre atores; para outros, esta dinâmica implicou um afastamento e inclusive uma dinâmica de cooptação das organizações e movimentos por parte do Estado. Mas o certo é que muitas das organizações sociais continuam ocupando um lugar destacado no empoderamento de grupos, coletivos e movimentos historicamente excluídos dos direitos de cidadania.

Neste novo cenário – principalmente devido às condições de crescimento e estabilidade econômica e às dinâmicas de transformação da atuação do Estado, particularmente na área social⁶ – começou a predominar a ideia por parte das agências internacionais (e principalmente da cooperação internacional) de que na atualidade a sociedade brasileira é capaz de atender às necessidades da sua agenda social de modo endógeno.

Claramente, a questão dos recursos financeiros destinados para as organizações sociais é um aspecto central que precisa ser analisado com especial atenção. Se na década de 90 o financiamento internacional representava 80% dos recursos executados pelas organizações sociais, hoje podemos afirmar que vêm sofrendo uma redução significativa, levando em conta que na atualidade os programas de cooperação, os organismos internacionais e agências de financiamento estão priorizando outras regiões geográficas do planeta (como nos países da África, por exemplo) ou realocando recursos para áreas específicas (saúde e campanhas de prevenção, etc.).

As mudanças verificadas na mobilização de recursos trouxeram novos desafios para as organizações da sociedade civil, especialmente no que diz respeito à sustentabilidade financeira e conseqüentemente às suas estratégias de atuação. Embora seja possível observar que houve um crescimento quantitativo significativo do setor⁷ desde

(6) Certamente as políticas públicas de desenvolvimento social implicaram investimentos significativos de recursos nas áreas de educação e assistência, principalmente.

(7) Segundo a pesquisa FASFIL (2002), entre 1996 e 2002, o número de organizações sem fins lucrativos cresceu de 107 mil para 276 mil entidades. Essa ampliação, de 169 mil novas organizações, correspondeu a um crescimento de 157%. Fonte: As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil 2002. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE). Disponível em: <[http://www.gife.org.br/publicacao-as-fundacoes-privadas-e-associacoes-sem-fins-lucrativos-no-brasil-\(fasfil\)-d23543a904f46f80.asp](http://www.gife.org.br/publicacao-as-fundacoes-privadas-e-associacoes-sem-fins-lucrativos-no-brasil-(fasfil)-d23543a904f46f80.asp)>.

a década de 80, os problemas da escassez de recursos estão impactando a sobrevivência das organizações sociais, não apenas das pequenas e médias, mas também das entidades de grande porte (as denominadas ONGs “tradicionais”), com uma sólida trajetória na área social. Certamente, as instituições de pequeno e médio porte, muitas delas de base comunitária, que desenvolvem ações no âmbito dos direitos humanos e da justiça social, e atuam no *front* em que os processos de transformação social são originados, são as mais prejudicadas com a falta de recursos.

Por sua vez, os programas de responsabilidade social, que começaram a cobrar força no final da década de 90, especificamente desde a ECO 92, implicaram a instalação de novas dinâmicas nesse mosaico social, já que começam a surgir programas de investimento social veiculados, na maioria das vezes, através de institutos e fundações empresariais, procurando agregar valor às suas marcas, colocando a atuação social corporativa como um diferencial competitivo indispensável.

Entretanto, apesar do crescimento significativo do investimento social privado – em 2012 a rede GIFE mobilizou R\$ 2.347,527.117 – é evidente que existe um vácuo no mapa do financiamento destinado às organizações sociais brasileiras. Raramente os recursos oriundos da iniciativa privada para a área social são executados em parceria ou através de repasses para as entidades comunitárias ou de base presentes nos territórios de atuação das empresas, embora muitas delas tenham expertise e uma reconhecida trajetória de atuação no âmbito social em diversas áreas, inclusive para atingir públicos específicos (mais vulneráveis).

Por outra parte, é importante salientar que de acordo com o censo GIFE de 2012⁸, a maior parte dos investimentos empresariais realizados na área social está destinada para a área de educação (seguida de programas de geração de trabalho, renda e esporte) e tem como público prioritário crianças e jovens. Também é interessante observar que a mencionada pesquisa não apresenta informações de recursos investidos em programas de direitos humanos, igualdade racial e/ou de gênero⁹ e, embora o relatório indique que os investimentos na área de defesa de direitos tenham crescido nos últimos anos, as linhas de ação desenvolvidas não envolvem programas vinculados à justiça social e sim “campanhas de conscientização, produção de conhecimentos e divulgação, capacitação de recursos humanos, encaminhamento de denúncias e orientação jurídica”.

Neste sentido, e para completar a análise do cenário, é importante acrescentar que de acordo com a pesquisa

(8) Censo GIFE 2012. Instituto Paulo Montenegro, novembro de 2012. Disponível em: <<http://www.gife.org.br/arquivos/publicacoes>>.

(9) Os dados do Censo GIFE de 2009 indicam que a área de educação se mantém como prioritária de ação (82% dos associados investem na área); em segundo lugar, recebem investimentos, igualmente, as áreas de cultura e artes, e formação para o trabalho (60% dos associados), seguidas por meio ambiente (58% dos associados) – esta última, crescendo em 26% de 2007 para 2009. Áreas temáticas como assistência social e esportes vêm crescendo, e outras, como defesa de direitos, apoio à gestão do Terceiro Setor e desenvolvimento comunitário tiveram queda variada entre 2007 e 2009. Fonte: Censo GIFE 2009-2010, São Paulo. Censo GIFE 2009. Disponível em: <[http://www.gife.org.br/arquivos/publicacoes/22/Censo%20GIFE%20\(baixa\).pdf](http://www.gife.org.br/arquivos/publicacoes/22/Censo%20GIFE%20(baixa).pdf)>.

FASFIL de 2010 “de 2006 a 2010 as entidades de defesa de direitos de grupos e minorias perderam dinamismo (em termos de crescimento quantitativo) e se mantiveram no mesmo patamar totalizando 87 mil entidades, isto é representam 1,9% das FASFIL”¹⁰.

Partindo destas ideias iniciais, nos perguntamos: quais as alternativas de sustentabilidade e o rumo que as organizações sociais adotarão neste cenário? Quais as principais fontes de recursos para financiamento de organizações de pequeno e médio porte voltadas para a defesa de direitos humanos e promoção da justiça social? Quais as principais mudanças que devem ser introduzidas para criar dinâmicas de filantropia de caráter inovador? Quais as linhas de atuação e públicos prioritários do financiamento social?

Estas reflexões iniciais nos levam a pensar sobre o cenário atual da filantropia no Brasil e a necessidade de contar com um marco legal favorável para promover uma dinâmica contínua e fluida de doações destinadas à área social. Em nossa opinião, a ideia de uma “moderna” filantropia implica tanto pensar na instalação de novos conceitos e dinâmicas, como em mudanças de foco – ultrapassando as formas tradicionais de doações de caráter assistencialista – como em contar com um arcabouço jurídico que mobilize uma multiplicidade de atores: pessoas físicas, governos, entidades do setor privado e/ou grupos interessados em contribuir com ações voltadas para a transformação social.

Este trabalho tem a finalidade de apresentar algumas tendências do cenário da filantropia no Brasil, analisando não apenas os impasses e as adversidades que as organizações sociais enfrentam para mobilizar recursos e alcançar a sustentabilidade, mas também apontar para as oportunidades e as inovações. No caso, enfatizaremos o fenômeno dos denominados fundos independentes e fundações comunitárias, atualmente reunidos na Rede de Fundos Independentes para a Justiça Social, que tem a finalidade de apoiar com recursos financeiros (através de repasses diretos e indiretos) maioritariamente grupos e organizações sociais de pequeno e médio porte que contribuem com o processo de transformação social e empoderamento em diversas áreas temáticas e regiões do país, atendendo públicos vulneráveis, isto é, populações excluídas do acesso aos direitos de cidadania.

O conceito de inovação social se torna central na análise. Em muitas ocasiões, ele se confunde com a ideia de invenção, que remete a um fato isolado, produto da inspiração de uma pessoa ou de um coletivo. Entretanto, partimos da ideia de que a invenção é resultado de um processo social que tem lugar num contexto de ondas de pequenas mudanças, e que finalmente se cristaliza em um acontecimento específico. A partir desta perspectiva,

(10) As Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos no Brasil 2010. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE). Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes_Privadas_e_Associacoes/2010/fasfil.pdf>.

a inovação social deve ser concebida como o resultado de um processo, um acontecimento que irrompe num determinado cenário, gerando uma transformação. As inovações dependem dos processos de transformação que vêm se gestando no contexto de uma determinada cultura, e sua originalidade radica na capacidade de introduzir mudanças específicas. Assim, a inovação é mais um processo do que um fato ou resultado que valoriza a práxis que produz essa transformação, para que ela seja capaz de ser sustentada ao longo do tempo¹¹.

Nas próximas páginas, analisaremos quais os elementos inovadores nas dinâmicas instaladas pelos fundos independentes e fundações comunitárias reunidas na rede, tanto no que diz respeito às formas de organização, modalidades de doação, focos temáticos de atuação, como seu comprometimento com os processos de transformação para alcançar a justiça social.

O cenário da filantropia no Brasil e a Rede de Fundos Independentes para a Justiça Social

Como mencionado acima, o cenário da filantropia no Brasil apresenta visíveis limitações e impasses, tanto com relação aos recursos disponíveis para as organizações sociais, como com relação às políticas e normativas vinculadas às isenções e incentivos fiscais voltados para promover doações, especificamente na área social.

O conceito de isenção deve ser entendido como um “favor” concedido pelas leis infraconstitucionais¹², através do qual se exoneram do pagamento de tributos determinadas pessoas (físicas ou jurídicas) ou iniciativas. Por sua vez, os incentivos fazem parte do conjunto de políticas públicas que facilitam o aporte de capitais e/ou recursos, através da cobrança de menos impostos (ou de não cobrança), visando ao desenvolvimento de uma área de atuação, região, público etc.

No Brasil No Brasil, as organizações sem fins lucrativos de caráter filantrópico vinculadas às áreas de educação e assistência recebem isenções sobre imposto de renda e contribuição social sobre o lucro líquido¹³, e as instituições social são isentas de impostos sobre a renda (por exemplo, o IRPJ e ITCMD), patrimônio (ex. IPTU, IPVA) e serviços (ISS). Por sua vez, as organizações de assistência social também são eximidas de contribuições sociais¹⁴ (INSS patronal).

(11) RODRÍGUEZ, Adolfo; HERNÁN, Alvarado. *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Santiago de Chile, nov. 2008.

(12) É o termo utilizado para se referir a qualquer lei que não esteja incluída na norma constitucional, e, de acordo com a noção de ordenamento jurídico, esteja disposta em um nível inferior à Carta Magna do Estado.

(13) Art. 150 da CF e Art. 195, § 7º da CF: “São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.”

(14) Essas isenções não beneficiam diretamente às organizações que integram à REDE, nem às organizações que trabalham com direitos humanos, em geral.

Com relação aos incentivos fiscais – aspecto fundamental para promover a captação e mobilização de recursos – o Brasil conta com políticas restritas. Podemos mencionar aqui os incentivos voltados para doações ao FIA – Fundo da Infância e da Adolescência – já que o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece incentivos fiscais para projetos aprovados pelos Conselhos Nacional, Estadual ou Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente¹⁵.

Também devemos mencionar aqui os incentivos para doação e patrocínio estabelecidos através da Lei Rouanet, da Lei do Audiovisual e da Lei de Incentivo ao Esporte, que outorgam um desconto direto ou dedução no lucro real (com limites variados), benefício gozável por pessoas físicas¹⁶ e jurídicas¹⁷, independentemente do regime de tributação.

A partir do cenário apresentado, é possível afirmar que no Brasil o panorama de possibilidades de incentivos fiscais para organizações sociais (sem fins lucrativos) não é favorável para a instalação de uma dinâmica fluida e contínua de captação e mobilização de recursos. Desta forma, observamos a existência de um descompasso entre a atuação social das organizações, os processos de transformação que elas conduzem, e o arcabouço jurídico atual, que certamente não está voltado para a criação de uma “moderna” cultura filantrópica no país.

Entretanto, produto do movimento e das dinâmicas de transformação instaladas pelos grupos que vêm atuando no cenário brasileiro desde o processo de democratização, nos anos 2000, emergiram organizações de “novo tipo” que começaram a atuar no campo da filantropia para a justiça social instalando não apenas formas de financiamento alternativas e inovadoras a partir de doações diretas e indiretas para pequenas e médias organizações da sociedade civil, – através de repasses de recursos financeiros e do desenvolvimento de programas de formação de capacidades – mas, principalmente, na área de direitos humanos, contribuindo para o empoderamento de minorias e populações que ficaram às margens do acesso aos direitos de cidadania.

O conceito de filantropia para a justiça social é fundamental na nossa análise e no nosso entendimento significa o desenvolvimento do trabalho de apoio ligado à transformação social, à igualdade de acesso a direitos humanos e civis, à redistribuição de todos os aspectos do bem-estar e ao respeito de todos os seres; e a promoção da diversidade e da igualdade entre as categorias de gênero, orientação sexual, raça, etnia, cultura e estado de incapacidade¹⁸.

(15) O incentivo estabelece um desconto direto do imposto a pagar e o benefício envolve o total do valor doado e é gozável por pessoas físicas e jurídicas, independente do regime de tributação. Limites: até 1% (pessoa jurídica) ou 6% (pessoa física) do imposto devido.

(16) 60% dos patrocínios e 80% das doações.

(17) 30% dos patrocínios e 40% das doações, com limite de 4% do imposto devido.

(18) RUESGA, Albert; PUNTENNEY, Deborah. *Filantropia para a justiça social*. Um arcabouço inicial para iniciar este trabalho. Working group Philantropy for social justice and Peace. 1 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.p-sj.org>>.

Em 2012, os oito principais fundos e fundações comunitárias¹⁹ de investimento social se reuniram em uma rede com a finalidade de promover e diversificar uma cultura da filantropia que garanta e amplie recursos para a justiça social.

Apresentamos aqui as organizações que integram a denominada Rede de Fundos Independentes para a Justiça Social: Fundo Baobá para a equidade racial; Fundo Social Elas – voltado exclusivamente para a promoção do protagonismo de meninas, jovens e mulheres –; Fundo Brasil de Direitos Humanos – que visa contribuir para a promoção dos direitos humanos no Brasil –; Fundo Socioambiental Casa – que atua na promoção, conservação e sustentabilidade ambiental; Brazil Foundation – cuja missão é promover o desenvolvimento e a transformação de realidades sociais – e três fundações comunitárias: Instituto Rio – que trabalha no desenvolvimento social da Zona Oeste do Rio de Janeiro, com foco no empoderamento de comunidades locais – o Instituto Grande Florianópolis – que atua na área de desenvolvimento comunitário e institucional em Florianópolis – e o Instituto Baixada Maranhense – que apoia projetos sociais e produtivos de organizações da sociedade civil na Baixada Maranhense.

Os fundos e fundações comunitárias que integram a rede são organizações sem fins lucrativos e contam com estruturas de governança independentes baseadas em conselhos diretivos, deliberativos e/ou consultivos – órgãos responsáveis pelos processos de tomada de decisões estratégicas – integrados por uma diversidade de atores: militantes, empresários, intelectuais, formadores de opinião, membros de instituições da sociedade civil, de fundações e organismos de financiamento nacional e internacional, etc.

A iniciativa também tem como foco promover doações, o investimento social estratégico e incrementar recursos para direitos humanos, equidade racial e de gênero, direito socioambiental e desenvolvimento sustentável. Estas organizações doam recursos para grupos e organizações formais e informais em nível local, regional, nacional e/ou internacional (especificamente no Cone Sul) que atuam em diversas áreas temáticas e geográficas, atendendo a públicos diferenciados, mas todas têm como preocupação comum a transformação da realidade social brasileira. Além de promover a doação qualificada e de impacto social, oferecem capacitação para os apoiados promovendo o desenvolvimento das suas capacidades. Podemos mencionar aqui algumas informações relevantes que nos permitem, a modo de exemplo, dimensionar o trabalho desenvolvido pelas organizações que integram à REDE.

(19) As fundações comunitárias são instituições sem fins lucrativos que mobilizam e investem recursos técnicos e financeiros como objetivo de melhorar a qualidade de vida da população em uma determinada localidade. São algumas das características do conceito: atuação em uma área geográfica específica; seu conselho reflete a diversidade de atores presentes na comunidade; faz doação à outras organizações da sociedade civil; possui uma ampla base de investidores sociais; procura desenvolver estratégias de sustentabilidade, como a formação de fundos permanentes ou patrimoniais.

Em uma pesquisa interna²⁰, realizada no contexto da rede e com o objetivo de mapear o perfil das instituições-membro, observa-se que todas as organizações destinam entre 30% e 70% dos seus orçamentos para doações e para atividades de capacitação dos seus *grantees*.

Enquanto a maior parte das organizações tem fortes laços com os movimentos sociais, elas não representam grupos de defesa de direitos, tampouco atuam exclusivamente como operadores de programas ou na área de prestação de serviços. Todas elas desenvolvem ações no campo da filantropia para a justiça social oferecendo infraestrutura e recursos para os movimentos e as organizações de base, – inclusive algumas delas foram criadas por ativistas – e por essas razões se diferenciam significativamente das organizações corporativas (fundações e institutos empresariais) que atuam no campo social. Embora exista uma grande diferença nas estratégias e modalidades de atuação dos fundos com relação às organizações *grantmakers* da Europa e dos Estados Unidos, elas representam uma referência para estas organizações e, como mencionado, a maior parte contou desde o início com recursos advindos de fundações internacionais. De fato, de acordo com as informações levantadas na nossa pesquisa interna, pode-se observar que 60% dos recursos captados e doados são oriundos de organizações internacionais (principalmente de fundos e fundações).

A dimensão do trabalho desenvolvido pelos fundos independentes e fundações comunitárias é significativa não apenas em termos quantitativos (projetos apoiados e recursos mobilizados), mas também com relação aos impactos alcançados já que de acordo com a pesquisa realizada, todas elas contam com sistemas efetivos para monitorar projetos e avaliar resultados, estão profundamente comprometidas com as causas sociais e inclusive 80% baseiam as suas ações em modelos de mudança social.

Podemos mencionar aqui algumas informações relevantes: o Fundo Social Elas apoiou um total de 200 grupos, mobilizando 1,5 milhão de reais; o Fundo Socioambiental CASA repassou 1,6 milhão de reais para 347 projetos; o Brazil Foundation investiu um total de 7 milhões de dólares em 227 projetos; e o Instituto Rio repassou um total de 1,2 milhão de reais para 187 projetos. Mas como mencionado, a doação de recursos não se limita ao repasse direto, já que 70% das organizações que integram a rede investem em programas de capacitação para os seus *grantees*.

A rede trabalha pelo fortalecimento dos fundos e fundações comunitárias e para a inclusão da temática de justiça social no investimento feito por doadores individuais, empresários, fundações e instituições. Certamente, o conceito de justiça social está ligado a concepções complexas que estão sendo discutidas e aprofundadas

(20) Informações relativas aos anos de 2011 e 2012.

no contexto da rede vinculadas às questões de injustiça estrutural; direitos humanos universais; igualdade na distribuição de recursos; estado de direito; empoderamento; valores compartilhados; multiculturalismo ou diversidade cultural e sustentabilidade.

As organizações que integram a rede estão articuladas com movimentos, instituições, fundações, fóruns e redes nacionais e internacionais. Segundo as informações levantadas na pesquisa interna, 43% das organizações mantêm parcerias com a iniciativa privada (e 43% parcialmente); 60% com o governo em diversos níveis (embora algumas parcialmente); 70% com instituições da sociedade civil e 28% com universidades e centros acadêmicos (e 30% parcialmente). Inclusive, recentemente, a rede começou a participar de uma rede global denominada *Philanthropy for Social Justice and Peace* e está trabalhando para a instalação desse coletivo na América Latina.

As organizações que integram a rede brasileira investem recursos significativos em estratégias de comunicação: 86% para dar visibilidade às ações e para arrecadar recursos, todas elas contam com website e produzem publicações, boletins e relatórios anuais (71%). 86% têm como foco atrair doações junto a fundações nacionais e internacionais e também com o setor privado (empresas e doadores individuais).

Certamente, um dos grandes desafios das organizações que integram a rede é a sua sustentabilidade financeira, e embora algumas delas contem com fundos patrimoniais (*endowment*), 70% investem em *fundraising*, contando com planos de mobilização de recursos estruturados e com equipes envolvidas e treinadas para tais fins.

A rede de fundos emergiu como um autêntico movimento através de redes, eventos nacionais e internacionais e também graças a iniciativas promovidas pelo Instituto Synergos que inicialmente começou de maneira informal a dinamizar essas iniciativas. Nos últimos dois anos, o Fundo Social Elas teve um papel fundamental na consolidação da rede, promovendo reuniões e encontros, contribuindo para sua organização.

Concomitantemente, outros fatores circunstanciais foram determinantes para a criação da rede, como o trabalho de aproximação destas iniciativas aos associados do GIFE (Grupo de Institutos e Fundações Empresariais), e também a instalação da Articulação D3 – Diálogo, Direito e Democracia – e o Grupo de Trabalho do Marco Legal, que tem a finalidade de trabalhar em prol da mudança do arcabouço jurídico das organizações sem fins lucrativos.

A rede de fundos busca contribuir com a ampliação dos esforços para criar uma infraestrutura favorável e dinâmica para o setor sem fins lucrativos, através do aumento dos recursos locais (brasileiros) na área de direitos humanos, igualdade racial e de gênero, através da consolidação de um modelo filantrópico, do aumento do número de doadores individuais e familiares e da diversificação da cultura de mobilização de recursos para as causas de justiça social.

A tarefa não é simples. É impossível imaginar que em uma democracia consolidada como a brasileira, com uma sociedade civil forte e dinâmica, e um setor de negócios ativo, com ações de responsabilidade social exemplares (sendo o país uma das 10 nações mais ricas do mundo), não se tenham gerado investimentos independentes destinados à justiça social e direitos humanos. Porém, agora, e perante a diminuição dos recursos internacionais, por uma parte, e o aumento da capacidade econômica do Brasil pela outra, é necessário criar um novo cenário, e neste contexto os novos atores brasileiros do setor filantrópico encontram-se bem posicionados para colaborar com uma dinâmica na qual os recursos locais sejam investidos em causas em prol da justiça social.

A partir desta análise, nos perguntamos: quais os elementos inovadores da atuação da Rede de Fundos Independentes?

Em primeiro lugar, queremos destacar aqui a ideia de que a rede de fundos é resultado de um processo histórico. Sua atuação deve ser entendida como um acontecimento que irrompe no cenário social brasileiro, gerando uma transformação. Sua originalidade radica na capacidade de introduzir mudanças específicas na cultura filantrópica, com foco na área de direitos humanos, da igualdade e da justiça social. Não se trata de uma questão menor já que o trabalho desenvolvido por esta rede de organizações (*grantmakers* e *grantees*) encontra-se nas formas de vida, instalando uma autêntica dinâmica de bioprodução, conceito que está diretamente ligado às dinâmicas do trabalho imaterial²¹. No âmbito do capitalismo cognitivo, trabalhar implica produzir subjetividades, cultura, comunicação, cujo produto é totalmente relacional e inseparável da sua produção. Trata-se de uma dinâmica de produção e articulação em redes que estão presentes de forma difusa no tecido social. Além de oferecer um conteúdo cognitivo e relacional, a noção de trabalho imaterial coloca a cooperação subjetiva e pública como principal força produtiva, adquirindo as características da ação política, já que se constitui independentemente num processo de subjetivação autônoma.

Os fundos independentes e fundações comunitárias buscam dialogar com todos os atores presentes no cenário brasileiro, instalando uma autêntica dinâmica de construção do comum, superando “velhas” dicotomias e binômios (público x privado, Estado x mercado, centro x periferia etc.). Construir o espaço público implica, por um lado, instalar dinâmicas orientadas a promover a circulação de conhecimentos e experiências e, por outro, desenvolver um grande potencial para a instauração de espaços de convívio, troca e reconhecimento mútuo, orientados para a produção do comum, onde todos os atores envolvidos são reconhecidos na sua capacidade de produzir e participar do processo de tomada de decisões.

(21) Para um aprofundamento desta questão, consultar LAZZARATO, M.; NEGRI, A. *Trabalho imaterial*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

Certamente, o trabalho desenvolvido pela rede implicou a instalação de um autêntico movimento que, como afirma Badiou²², diz respeito a uma ação coletiva que tem a capacidade de irromper na cena política, traçando novos trajetos, construindo novos tempos e espaços. Ele é uma força capaz de produzir o original e o singular e de instalar um autêntico processo de ruptura e transformação.

Referências

ABONG; GIFE; IBGE; IPEA. **As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil 2002, 2005 e 2010**. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes_Privadas_e_Associacoes/2010/fasfil.pdf>. Acesso em: Dez. 2012.

BADIOU, A. Movimiento social y representación política. Revista **Acontecimiento** n. 19-20, Buenos Aires: 2000.

Censo GIFE 2012. Instituto Paulo Montenegro, nov. 2012. Disponível em: <<http://www.gife.org.br/arquivos/publicacoes>>. Acesso em: Dez. 2012.

CPS-FGV. **Miséria e a Nova Classe Média na década da desigualdade**. Rio de Janeiro: CPS-FGV, 2008. Disponível em: <http://www.cps.fgv.br/ibrecps/pn/RCM_Texto_fim3.1.pdf>. Acesso em: Dez. 2012.

LAZZARATO, M.; NEGRI, A. **Trabalho imaterial**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano**. 2010. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Disponível em: <<http://hdr.undp.org/>>. Acesso em: Dez. 2012.

RODRIGUEZ, Adolfo H.; ALVARADO, Hernán U. **Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Santiago de Chile, nov. 2008.

RUESGA, Albert; PUNTENNEY, Deborah. **Filantropia para a justiça social**. Um arcabouço inicial para iniciar este trabalho. Working group Philantropy for social justice and Peace. 2010. Disponível em: <<http://www.p-sj.org>>. Acesso em: Dez. 2012.

(22) BADIOU, A. Movimiento social y representación política. Revista *Acontecimiento*, n. 19-20, Buenos Aires: 2000.

PARTE III Recursos Públicos

Capítulo 8

O espaço das Organizações da Sociedade Civil de Defesa de Direitos na relação Governo-Sociedade no Brasil¹

Catarina Ianni Segatto

Introdução

A produção bibliográfica sobre a relação entre governo e sociedade civil aponta que há diferentes graus de proximidade entre esses atores. Essa relação pode ser mais vertical e repressiva e pode ser mais cooperativa, o que se aproxima mais do caso brasileiro. Apesar disso, há grande heterogeneidade de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no país e distintas formas de relacionamento entre elas e o governo. Há ainda mecanismos de financiamento que fortalecem algumas delas e estreitam essa relação e diferentes tipos de relacionamento segundo o nível de governo – Governo Federal, estados e municípios. Essas características resultam da trajetória da relação entre OSCs e governo, das mudanças institucionais realizadas, principalmente, a partir do Governo FHC e da própria trajetória das políticas públicas.

A partir disso, este capítulo se baseou no “Relatório de Pesquisa Arquitetura Institucional de Apoio às OSCs no Brasil: Eixo Recursos Públicos” (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013) e buscou mapear esses diferentes tipos de relacionamento entre OSCs e governo e as tendências com relação às transferências de recursos públicos às OSCs, especialmente, os recursos federais, já que o financiamento de estados

(1) Agradeço às contribuições de Mario Aquino Alves e de Anny Medeiros.

e municípios não é publicizado de maneira sistemática. Especificamente, buscou identificar os principais fluxos de financiamento para a realização de atividades relacionadas à defesa de direitos. Para isso, a pesquisa empírica envolveu o levantamento de dados primários e secundários. Os dados primários resultaram de entrevistas semiestruturadas com cerca de 15 gestores públicos federais e gestores de OSCs realizadas em 2012. E os dados secundários, do Orçamento Geral da União e de relatórios e estudos já realizados, destacando-se as sistematizações realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) nos últimos cinco anos.

Este capítulo está dividido em três principais seções. Na primeira, há uma breve sistematização da literatura que trata das relações entre governo e OSCs, especialmente, daquela que cria categorias para explicar essa relação. Na segunda, é apresentada a trajetória brasileira da relação entre governo e OSCs a partir das principais mudanças institucionais e como elas mudaram ou não o campo das organizações. Na terceira, é apresentada a análise empírica, que compreende dois tópicos: o mapeamento das formas de relacionamento entre governos e OSCs no Brasil e das principais formas de financiamento público às organizações de defesa de direitos.

Breve apresentação da literatura sobre a relação entre governo e OSCs

Na produção bibliográfica internacional, muitos autores criaram modelos para explicar as diferentes relações entre governo e OSCs (NAJAM, 2000; YOUNG, 2000; COSTON, 1998; FISHER, 1998; COMURI, 1995; CLARK, 1991). Todos os modelos compreendem categorias que variam entre um extremo de repressão do governo às OSCs e outro de cooperação, coprodução e apoio a sua autonomia.

Coston (1998) apresenta oito categorias de relacionamento entre governo e OSCs, que são: repressão e rivalidade (*repression and rivalry*), nesse caso, o governo reprime as OSCs; competição (*competition*), o governo e as OSCs competem pelas mesmas fontes de recursos e/ou na prestação dos serviços; aceitação do pluralismo institucional (*acceptance of institutional pluralism*), o governo aceita a existência das OSCs sem repressão ou incentivo; contratação (*contracting*), na qual as atividades operacionais são desenvolvidas pelas OSCs; terceiro setor (*third-party government*), há uma divisão do trabalho entre OSCs e governo, mas, nesse caso, o governo elenca as prioridades e financia as organizações, que realizam a produção de bens e serviços, tendo discricionariedade em sua atuação; cooperação (*cooperation*), há compartilhamento de informações, de recursos e ação conjunta; complementariedade (*complementarity*), OSCs atuam de maneira mais institucionalizada com um órgão público que administra essa relação e há uso de recursos para for-

talear capacidades institucionais das organizações; colaboração (*collaboration*), inclui o compartilhamento de informação, de recursos e ação conjunta como na cooperação, mas, nesse tipo, há coprodução, ou seja, compartilhando de responsabilidade.

O modelo de Young (2000) apresenta três categorias de relação entre governo e OSCs: complementar e adversário. No primeiro, as OSCs atendem a demanda não atendida pelo governo; no segundo, as organizações são parcerias do governo e, nesse caso, esse as financia; no terceiro, as atuações das OSCs são de *advocacy* e buscam mudanças nas políticas públicas e o fortalecimento da *accountability*. O autor analisa, segundo essas categorias, as relações entre governo e OSCs em quatro países: EUA, Reino Unido, Israel e Japão. Suas análises apontam que as relações entre governo e OSCs são multivariadas nos países analisados, são dinâmicas, ou seja, mudam ao longo do tempo, e tem similaridades, no entanto variam conforme a história e as tradições de cada país.

É importante ressaltar que os autores – Young (2000) e Coston (1998) – apontam que pode ser encontrado mais de um tipo de relação em cada país, o que significa que uma categoria não exclui a existência de outra.

A literatura sobre governança de múltiplos níveis (*multilevel governance*) trata das relações entre os diferentes níveis de governo e com atores não estatais. Essa explicação reforça que as políticas públicas são formuladas e implementadas em múltiplas camadas, ou seja, incluem vários atores (estatais e não estatais), dissolvendo a fronteira entre setor estatal, privado e público não estatal. Para essa corrente, a autoridade pelas políticas públicas é dispersa para cima em função das instituições supranacionais, para baixo, governos regionais e locais, e para fora, empresas privadas, fundações e institutos empresariais, organizações não governamentais e organismos internacionais (HUPE & HILL, 2006).

Assim como os autores supracitados, Hupe & Hill (2006) elaboraram dois modelos de governança de múltiplos níveis. Em um deles, as relações são mais verticais, com menor participação de atores não estatais; as relações são mais compartimentalizadas, com maior hierarquização e menor mistura entre as jurisdições. No outro, há arranjos mais horizontais entre governo e atores não estatais, geralmente para a discussão de um determinado problema que envolve esses atores; o entrelaçamento entre eles é maior, as fronteiras se cruzam e se sobrepõem.

O Quadro 1 busca sintetizar os tipos de relacionamento supracitados entre governo e OSCs; é importante ressaltar que os tipos não são excludentes.

Tipos de relação entre governo e OSCs

Repressão	Governo reprime OSCs
Competição	Governo e OSCs competem pelos mesmos recursos e/ou na prestação de serviços
Suplementação	OSCs recebem financiamento do governo para a prestação de serviços e atendem à demanda não atendida pelo Governo
Contratação	OSCs recebem financiamento do governo para a prestação de serviços, para realizar atividades operacionais ou atividades que exigem maior discricionariedade na prestação do serviço
Cooperação	Governo e OSCs atuam conjuntamente com compartilhamento de informações e recursos
Colaboração	Governo e OSCs atuam conjuntamente com compartilhamento de informações, recursos e responsabilidade
Complementariedade	Governo financia OSCs para o aumento de sua capacidade institucional e há um órgão responsável por essa relação
<i>Advocacy</i>	OSCs realizam <i>advocacy</i>

Quadro 1: Tipos de relação entre governo e OSCs – Fonte: Elaboração própria baseada em Coston (1998) e Young (2000).

Em suma, a partir da análise comparada, a literatura apresenta diferentes modelos de relacionamento entre governo e organizações da sociedade civil. Há países em que os modelos são mais horizontais, nos quais as organizações participam efetiva e ativamente das políticas públicas, com maior entrelaçamento entre atores estatais e não estatais, além de haver apoio governamental ao fortalecimento das organizações. Em outros, há relações mais verticais, podendo ser até mesmo repressivas. Como apontado, esses modelos são uma tipologia; é possível, portanto, encontrar mais de um tipo de relação em um país, o que, como será mostrado nas seções seguintes, é característica do caso brasileiro.

A trajetória recente da relação entre governo e sociedade civil no Brasil

A relação entre governo e sociedade civil sofreu profundas mudanças nos últimos anos, sendo a Constituição Federal de 1988 e o primeiro Governo FHC (1995-1998) marcos importantes. O marco regulatório anterior, criado na década de 1930, era considerado inapropriado para o novo modelo de parceria entre governo e OSCs, na medida em que alguns instrumentos haviam sido criados para regular a relação entre os entes federados e outros eram restritivos e corporativistas (ALVES, 2002). Isso resultou em dois movimentos de discussão sobre o tema: um movimento ligado à reforma do Estado, em que as OSCs seriam prestadores de serviços, inclusive com a criação de outros modelos de OSCs, como as Organizações Sociais; e outro ligado à Comunidade Solidária, que objetivava a mudança na normatização e no financiamento governamental às OSCs. Além disso, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o papel de controle social das OSCs tem sido fortalecido, principalmente a partir do Governo Lula, com as Conferências e os conselhos setoriais.

No modelo proposto pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (1995), o governo ficaria responsável pela regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública e seguridade social básica; assim, a sua função seria mais estratégica, concentrada na formulação das políticas. As universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus seriam administrados por organizações públicas não estatais e as políticas relacionadas com produção para o mercado seriam executadas pelas empresas privadas.

É importante ressaltar nesse ponto, que o Ministro usa a expressão “setor público não-estatal das organizações sem fins lucrativos” no lugar de “sociedade civil” ou de “Terceiro Setor”. Em entrevista concedida a mim para essa tese, o ex-ministro explicou que preferiu a expressão “setor público não-estatal” para, justamente, diferenciá-lo de “sociedade civil”, que possui características mais amplas (envolve também formatos organizacionais lucrativos) e “Terceiro Setor”, uma

categoria que envolve também organizações de defesa de interesses de grupos. O que ele queria enfatizar era a prestação de serviços (BRESSER PEREIRA, 2001, apud ALVES, 2002, p. 278).

O outro movimento buscava mudanças no marco regulatório resultante dos debates feitos pela Fundação Esquel, Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE) e Conselho da Comunidade Solidária (PIRES, 2006). A Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (ABONG), de acordo com Alves (2002), aceitou participar do Conselho da Comunidade Solidária; no entanto, com o enfraquecimento do financiamento governamental na área social, a ABONG renunciou. Apesar disso, participou das reuniões com o governo na discussão sobre o marco regulatório. Isso retrata as diferentes visões internas na ABONG sobre a sua relação com o governo naquele momento. O resultado desse debate é descrito por Alves (2002) no seguinte trecho:

[...] segundo Caccia Bava, depois das várias rodadas de Interlocução Política, chegou-se a um projeto, mas, quando da apresentação da Lei, houve uma surpresa: “as consultas não corresponderam ao produto final da Lei das OSCIPs²” (BAVA, 2001). O que se supõe que tenha ocorrido é que o projeto saiu com uma concepção semelhante ao desenho institucional proposto pelo ex-ministro Bresser Pereira para a Reforma do Estado. “Você tem políticas de controle, você tem políticas de fiscalização, você tem políticas de terceirização de serviços do Estado, quer dizer, tem todo um desenho que vem da concepção do Bresser Pereira, mas que absolutamente não contempla uma outra face dessa discussão, que é a perspectiva de fortalecimento dessas entidades da sociedade civil, de financiamento dessas entidades [...] (p. 296).

As OSCIPs foram criadas, mas não resolveram o problema do marco legal em virtude da falta de legitimidade do novo modelo, pois o modelo anterior havia sido mantido e havia resistência dos atores dentro do campo

(2) As OSCIPs são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, que possuam objetivos sociais em pelo menos uma das seguintes finalidades: assistência social; cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; educação gratuita; promoção gratuita da saúde; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado; promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação não lucrativa de novos modelos sócio produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita; promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos e da democracia; estudos e pesquisa, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos relativos às atividades acima (BRASIL, 1999).

(ALVES, 2002; ALVES& KOGA, 2006). Em função disso, a mudança do marco regulatório em 1995 com a criação das OSCIPs e do Termo de Parceria não atendeu as demandas das OSCs, especialmente daquelas que trabalhavam com defesa de direitos. A maior das OSCs decidiu não se transformar em uma OSCIP e o Termo de Parceria não se tornou a forma mais comum de contratualização entre governo e OSCs. Os convênios³ continuaram, portanto, como o instrumento mais utilizado de contratualização dessa relação, mesmo com os problemas de rigidez na aplicação de recursos.

O anseio das organizações era de que o novo marco regulatório as fortalecesse, financiasse não somente a prestação de serviços, mas também sua estrutura institucional. Mas esse não foi o objeto da mudança: o Termo de Parceria flexibilizou, ou seja, desburocratizou a contratualização entre governo e sociedade civil, mas não modificou o objetivo final do financiamento. Apesar da inadequação, houve avanços em relação aos convênios no âmbito do Governo Federal. A seleção e o processo de contratualização passaram a ser mais transparentes a partir do Governo FHC e principalmente do Governo Lula, com a criação do Portal dos Convênios SICONV.

O debate continuou e, em 2011, foi criado um novo grupo de discussão sobre o marco regulatório, formado pela ABONG, Cáritas Brasileira, Confederação Brasileira de Fundações (CEBRAAF), Fundação Esquel, GIFE, Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFs) / Pastorais Sociais, Conselho Latino-americano de Igrejas e Instituto Ethos. No final de 2011, em função das denúncias de corrupção nos contratos do Governo Federal com as OSCs, um espaço institucionalizado e paritário de diálogo entre Governo Federal e esse grupo de organizações foi criado para a discussão do tema (ZAVALA, 2011).

O quadro de financiamento inclui não só os convênios e Termos de Parceria, como também as isenções e imunidades fiscais que, em sua grande parte, beneficiam as entidades que prestam serviços à população. Entre eles estão: título de Utilidade Pública Federal, um dos requisitos para isso é promover a educação ou exercer atividade de pesquisa científica, de cultura artística ou filantrópica, título de Utilidade Pública Estadual e Municipal e Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, as entidades beneficiadas devem estar de acordo com a Lei Orgânica de Assistência Social, registrada no Conselho Nacional de Assistência Social e devem executar atividades de promoção da proteção à família, à maternidade e à velhice, da proteção e amparo às crianças e adolescentes carentes; de ações de prevenção, habilitação, reabilitação e integração à vida comunitária de pesso-

(3) O convênio disciplina as obrigações e regras que regem as relações de dois ou mais partícipes que tenham interesse em atingir um objeto comum. Um dos partícipes realiza a transferência de recursos financeiros para custear as despesas relacionadas com o objeto pretendido e o outro executa o objeto do convênio, fornecendo uma parcela de recursos, financeiros, humanos, bens ou serviços (contrapartida) (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2005).

as portadoras de deficiência, de integração ao mercado de trabalho, de assistência educacional ou de saúde, de atendimento e assessoramento aos beneficiários da Lei Orgânica de Assistência Social e a defesa e garantia de seus direitos. No entanto, segundo o Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS ligado à Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pequena parte das organizações financiadas realizam atividades de defesa de direitos.

Há ainda auxílios, que são transferências de capital derivadas da lei orçamentária para atender a ônus ou encargos assumidos pela União, em geral usadas com recursos vindos do exterior. Além disso, há contribuições, ou seja, transferências correntes ou de capital concedidas em virtude de lei, sem contrapartida de serviços, e subvenções para serviços de assistência social, médica ou educacional, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (ALVES, 2002; FERRAREZI, 2001).

As múltiplas formas de relacionamento entre governos e OSCs no Brasil

O mapeamento das relações entre governo e OSCs mostra que há distintos tipos de relacionamento entre esses atores no Brasil. Elas podem compreender: uma contratualização, com financiamento para a prestação de serviços ou implementação de políticas públicas conjuntamente; *advocacy* e controle social, pressão e inserção de assuntos na agenda governamental e defesa de direitos e participação das OSCs em arenas decisórias; isenções e imunidades fiscais, em que o governo deixa de tributar determinadas organizações segundo determinação legal, ou seja, realiza uma transferência indireta de recursos, e auxílios, contribuições e subvenções, como explicado acima.

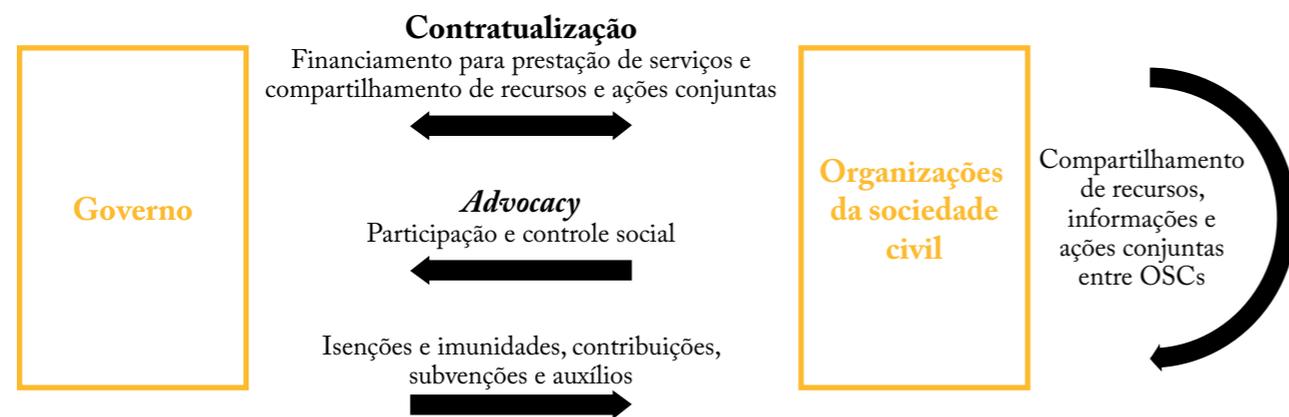


Figura 1: Mapa das relações entre governo e organizações da sociedade civil no Brasil – Fonte: Elaboração própria.

Segundo as entrevistas realizadas, a maior parte do financiamento governamental às OSCs é realizada por meio de: (i) transferências voluntárias de recursos; (ii) contratualizadas via convênios; e (iii) por meio de isenções, subvenções e auxílios. Nas transferências, os recursos podem ser vinculados a determinados programas ou a fundos públicos⁴ por meio de editais e chamadas públicas dos Ministérios e Secretarias ou emendas parlamentares. O que foi verificado nas entrevistas é que, apesar disso, há uma grande variação do montante transferido e do conteúdo dos projetos entre os diversos ministérios, o que será aprofundado adiante. Como apontado na Figura 1, essas relações podem entrelaçar mais de uma organização e mais de um modo de financiamento.

Há diferentes arranjos entre Governo e OSCs e entre elas dado a heterogeneidade do campo. Há órgãos governamentais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que transferem recursos para OSCs e/ou Fundações e Institutos Empresariais de maior porte e essas transferem os recursos para OSCs de menor porte, que trabalham diretamente com os beneficiários e, muitas vezes, localizadas no território onde ocorrerá a intervenção. Nesse tipo se encaixa o caso do Fundo Amazônia, criado em 2008 e gerido pelo BNDES com recursos da Petrobrás, do Governo da Noruega e do Governo da Alemanha. O Fundo transfere recursos para a Fundação Amazonas Sustentável (FAS)⁵ desde 2010, e essa transfere os recursos para organizações locais no Amazonas a partir do Bolsa-floresta. Outro exemplo desse tipo é o da Fundação Telefônica que financia projetos implementados por OSCs que atuam localmente, como o Projeto Saúde & Alegria.

Em outros órgãos governamentais, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário, os recursos são transferidos via convênios diretamente para as OSCs que trabalham com defesa de direitos com o público-alvo do programa federal. A Diretoria de Política para Mulheres Rurais financia a organização produtiva (apoio à produção, comercialização e gestão), a realização de feiras para a comercialização e organização em redes e assistência técnica especializada. No primeiro, o Ministério transfere às OSCs e também às Prefeituras e, no último, às OSCs e às Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATERs).

A Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPIR), a Secretaria de Direitos Humanos (SDH) e a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) apresentam uma história semelhante na relação com as

(4) Aqui não nos referimos às transferências fundo a fundo.

(5) A FAS é uma instituição sem fins lucrativos, criada em 2007. sua parceria com o Fundo Amazônia tem como principal objetivo a contenção do desmatamento e a melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais residentes nas Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas através do Programa Bolsa Floresta. Nesse Programa, a FAS beneficia 35 mil pessoas (FAS, s/d).

OSCs. Segundo os entrevistados, as Secretarias surgiram com uma relação forte e estreita com as OSCs, especialmente aquelas que trabalham com defesa de direitos. Vale ressaltar que o perfil das organizações é variado: são transferidos recursos para grupos de mulheres, quilombolas, assentados da reforma agrária e outros. No entanto, a atuação mais recente das Secretarias tem priorizado a institucionalização de instâncias nos governos estaduais e municipais, como a criação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial e os Centros de Referência de Direitos Humanos. Verifica-se que existe uma tendência à descentralização dos recursos às OSCs, ligada à própria descentralização das políticas.

Como apontado, há múltiplas maneiras de relacionamento entre governo e sociedade civil no Brasil, o que ocorre também em outros países. Esses diferentes tipos são influenciados pelas estratégias e objetivos das políticas públicas e sua trajetória, assim como pela trajetória da relação entre governo e OSCs. Segundo Alves (2002), “a resposta está no vício de origem: considerar o Terceiro Setor como se fosse composto por formações sociais (agrupamentos e organizações) homogêneas” (p. 302). No entanto, observou-se, a partir desse mapeamento, que as formas de financiamento priorizam a prestação de serviço e a execução de programas formulados pelo governo, ou seja, há poucas ações que de fato incluem o compartilhamento de responsabilidades e ações conjuntas.

O financiamento público às OSCs

A partir da reconstituição da trajetória da relação entre governo e sociedade civil e do mapeamento dos diferentes padrões de relacionamento entre eles, é possível verificar a variedade de formas de financiamento público às OSCs, especialmente àquelas que trabalham com defesa de direitos. Optou-se pelo aprofundamento da análise das transferências voluntárias e, conseqüentemente, dos convênios, já que são os modos mais comuns e transparentes de financiamento, facilitando o acesso aos dados.

As pesquisas já realizadas sobre tema apontam que o financiamento público é uma das principais fontes de recursos das OSCs. Nas associadas à ABONG, em 2005, houve o aumento dos recursos do Governo Federal, estadual e municipal. Em 2003, 16,7% das associadas tinham de 41% a 100% de seus orçamentos vindos do Governo Federal; em 2007, 37,4%. Em 2003, apenas 2,4% tinham de 41% a 100% de seus orçamentos vindos do governo estadual; em 2007, 14,5%. Os recursos municipais tiveram um crescimento estável: em 2000, 22% das associadas acessavam esses recursos e, em 2007, 30,2% (GOUVEIA; DANILIAUSKAS, 2010).

No GIFE (2010)⁶, de 102 associadas respondentes, apenas duas afirmam que, em 2009, tiveram mais de 50% de seus recursos provenientes do governo. Apesar disso, muitas delas possuem certificação: 44% possuem o título de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP); 43% de Utilidade Pública Federal e 30% de Utilidade Pública Estadual. Segundo o GIFE (2010), isso se deve ao fato de possibilitar maior agilidade e possibilidade de acesso a incentivos fiscais. Além das certificações, 46% recebem financiamento por meio de incentivos fiscais. Dessas, 58% (27 das associadas respondentes) captam até dois milhões de reais. Conforme o GIFE aponta, a Lei Rouanet e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) são os incentivos mais citados pelos respondentes, e alguns fazem uso de mais de um tipo de incentivo.

Segundo o IBGE, 55,7% das entidades de assistência social sem fins lucrativos recebem algum tipo de financiamento público, sendo 84,9% financiamento municipal, 39,5%, financiamento estadual, e 40,5% do Governo Federal. Além disso, 32,6% têm como fonte de financiamento principal os recursos públicos (JUNIOR, 2007).

Se forem analisadas somente as transferências às entidades sem fins lucrativos, é observado um aumento delas ao longo do tempo. Em 1999, o valor total dos repasses federais a entidades sem fins lucrativos foi de R\$ 2,2 bilhões; em 2010 era de R\$ 4,1 bilhões. No entanto, vale ressaltar que, apesar das transferências voluntárias terem crescido, o Orçamento Geral da União⁷ cresceu de forma mais acentuada, como apresentado no Gráfico 1. Proporcionalmente, as transferências às OSCs foram menores em relação ao crescimento do Orçamento da União. Entre 2002 e 2010, o valor real do orçamento global da União – que exclui despesas financeiras – aumentou mais de 80%, enquanto o crescimento do orçamento destinado às ONGs foi de 45%. De acordo com o IPEA, ao se considerar as transferências obrigatórias e voluntárias, o repasse a OSCs nunca foi responsável por mais de 2,5% do total de transferências, alcançando 1,8% em 2010.

(6) Das 134 associadas, 102 responderam o Censo GIFE (2010). A maior parte delas tem origem corporativa (88); desses, 25 são empresas e 63 classificam-se como associação ou fundação empresarial. As demais (14) se enquadram como fundações e associações familiares, independentes e comunitárias (GIFE, 2010).

(7) O Orçamento Geral da União abrange o orçamento da administração direta ligada ao Governo Federal.

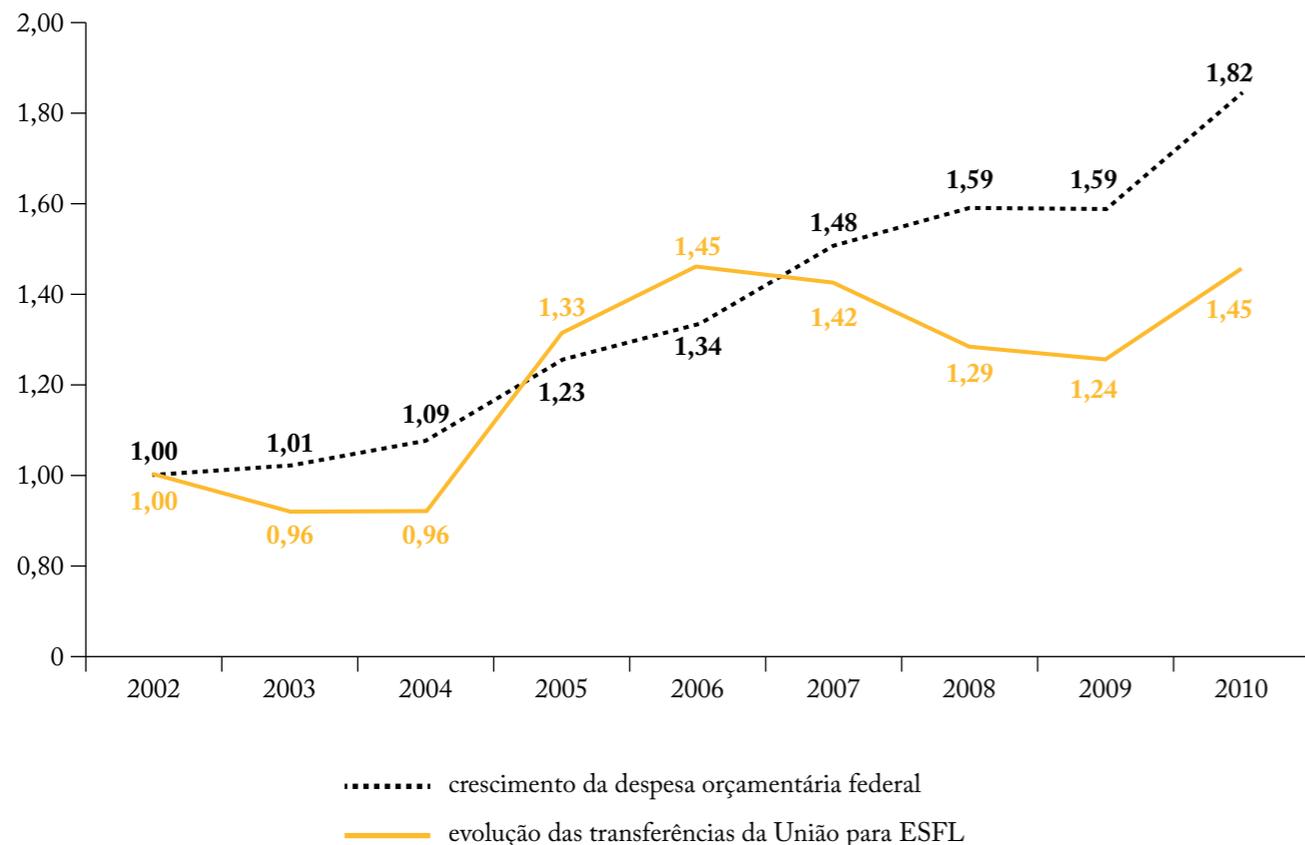


Gráfico 1: Comparação entre o montante do Orçamento Geral da União e os valores transferidos do Orçamento Geral da União às entidades sem fins lucrativos de 1999 a 2010. – Fonte: IPEA (2011).

Notas: Valores liquidados e deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao consumidor Amplo (IPCA). O orçamento liquidado anual sem despesas financeiras foi calculado utilizando os grupos de despesa (GND) 1 (Pessoal e encargos sociais), 3 (outras despesas correntes) e 4 (investimentos), ou seja, desconsiderando inversões financeiras e despesas com a dívida pública. Para instituições sem fins lucrativos, foram consideradas as transferências pela modalidade 50.

Por meio da análise da origem das transferências federais, verifica-se que grande parte do montante transferido às instituições privadas sem fins lucrativos é proveniente de poucos órgãos do Governo Federal. São expressivas as

transferências feitas pela Saúde e pela Educação, assim como o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério do Turismo, o Ministério do Esporte e o Fundo Nacional de Cultura. Isso aponta que o que prevaleceu nos últimos anos foi uma relação de execução conjunta de políticas públicas (SIGA BRASIL, 2003-2011).

No plano subnacional, as transferências de estados e municípios às entidades sem fins lucrativos cresceram proporcionalmente mais do que as transferências do Governo Federal. De acordo com o Lopez & Barone (2012), as fatias do orçamento federal anual repassadas como transferências voluntárias para estados e municípios apresentam leve trajetória de crescimento a partir de 2006 (Gráficos 2 e 3)⁸.

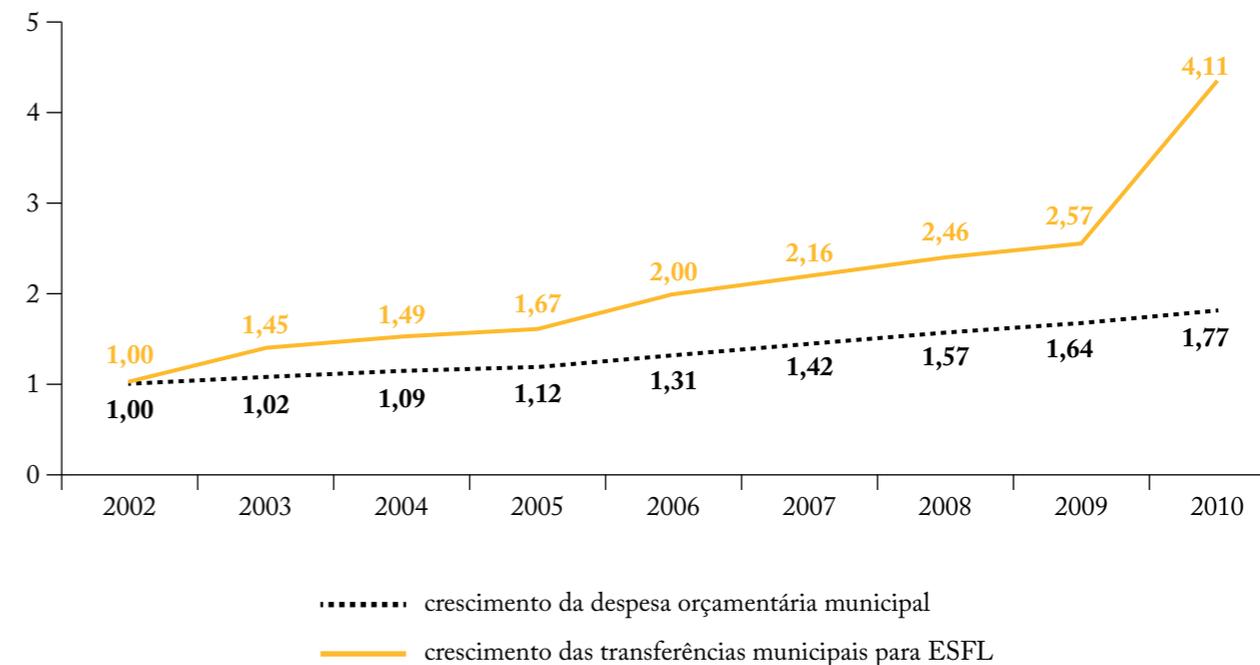


Gráfico 2: Comparação entre o orçamento dos municípios e os valores transferidos por eles às entidades sem fins lucrativos de 2002 a 2010 (valores liquidados e deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)). – Fonte: Lopez; Barone (2012).

(8) Esta pesquisa não aprofundou as análises nas transferências de estados e municípios, pois os dados são pouco publicizados de maneira sistemática, mas entende que sua análise é de extrema importância para o melhor entendimento do tema.

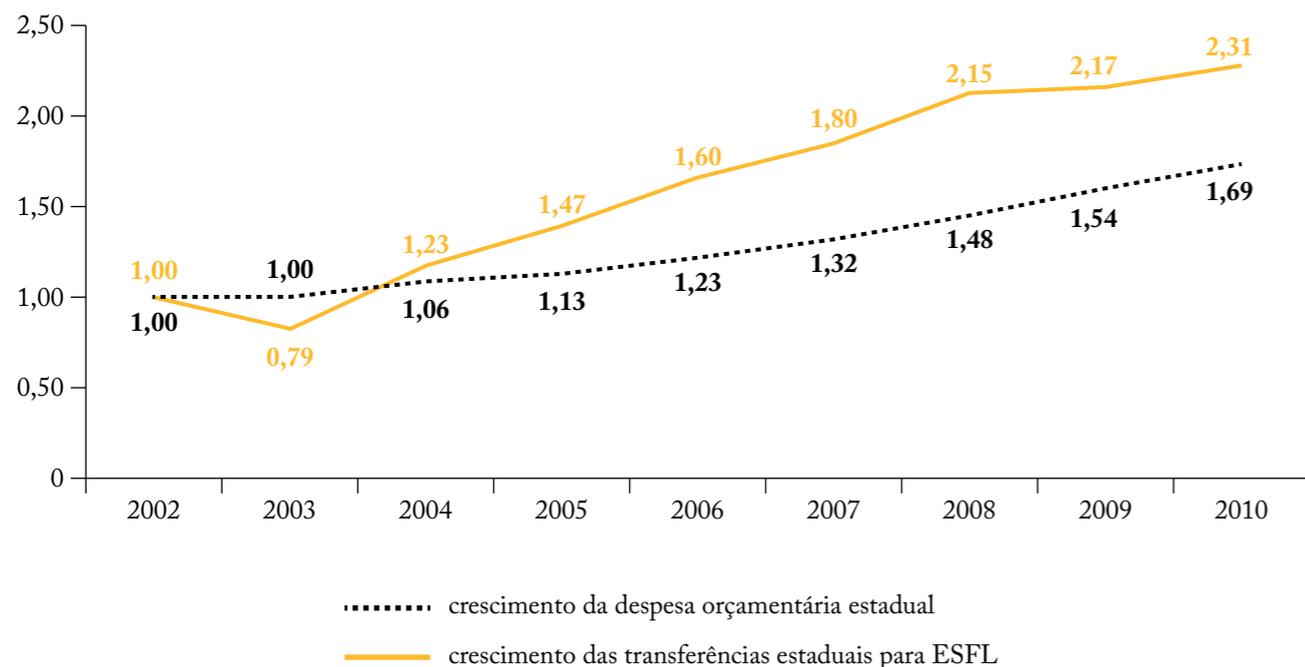


Gráfico 3: Comparação entre o orçamento dos municípios e os valores transferidos por eles às entidades sem fins lucrativos de 2002 a 2010 (valores liquidados e deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)). – Fonte: Lopez; Barone (2012).

As transferências podem ser provenientes de fundos públicos. Foram mapeados 29 fundos públicos nacionais por esta pesquisa, pela pesquisa realizada pela Fundação Esquel (2013) e pela pesquisa realizada pela Secretaria Geral da Presidência da República (2013). Na maior parte desses fundos, o recurso é proveniente da União, de doações (cooperação internacional, pessoas físicas ou jurídicas), contribuições, rendimentos e aplicações. Alguns fundos recebem recursos de fontes distintas dessas, como: o Fundo Nacional de Meio Ambiente, que recebe recursos das multas de infração ambiental; o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, das multas, indenizações e condenações judiciais; e o Fundo Nacional de Cultura, de loterias. O repasse é realizado por meio de convênios, Termos de Parceria, acordos e ajustes, entre outros.

Vale ressaltar que, conforme a análise realizada do Orçamento Geral da União, os fundos que mais transferiram recursos são o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o Fundo Nacional de Saúde, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e o Fundo Nacional de Cultura.

Os fundos estaduais e municipais recebem recursos via transferências federais fundo a fundo e de pessoas jurídicas (isenções) e os transferem para OSCs por meio de convênios. Magalhães Júnior e Teixeira (2002) mostram que os fundos nos governos subnacionais variam muito na composição das fontes financiadoras do fundo e na orientação do financiamento às OSCs. Por exemplo, na área da Criança e do Adolescente, há uma influência maior da iniciativa privada e, às vezes, uma “desresponsabilização” dos governos: na medida em que a iniciativa privada investe, o governo diminui o seu investimento no fundo. Na Assistência Social, a escassez de recursos cria uma competição entre as organizações; na Saúde, a centralização da política se reflete nas prioridades de gasto, ou seja, as prioridades do Governo Federal se reproduzem na utilização dos recursos nos governos subnacionais.

Além disso, os fundos estão ligados a políticas setoriais ou transversais e aos conselhos das áreas, que elegem prioridades de gasto e controlam e fiscalizam a utilização dos recursos. Podem estar ligados também a estatutos, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, e aos sistemas de políticas, como o Sistema Único de Saúde e o Sistema Único de Assistência Social.

A estrutura de governança desses fundos também apresenta variações. Nos fundos ligados a políticas sociais, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e o Fundo Nacional de Saúde, as instâncias decisórias estão diretamente ligadas ao Ministério ou ao Conselho da Política Pública em questão. Em outros casos, como o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, busca-se uma participação mais ampla, com representantes da sociedade civil e Ministério Público.

Especificamente, em relação aos convênios, serão apresentados dados secundários provenientes da pesquisa realizada por Lopez e Barone (2012, no prelo) e primários a partir das entrevistas qualitativas realizadas por esta pesquisa. Observa-se nos Gráficos 4 e 5 que houve uma diminuição dos convênios feitos pelo Governo Federal com entidades sem fins lucrativos.

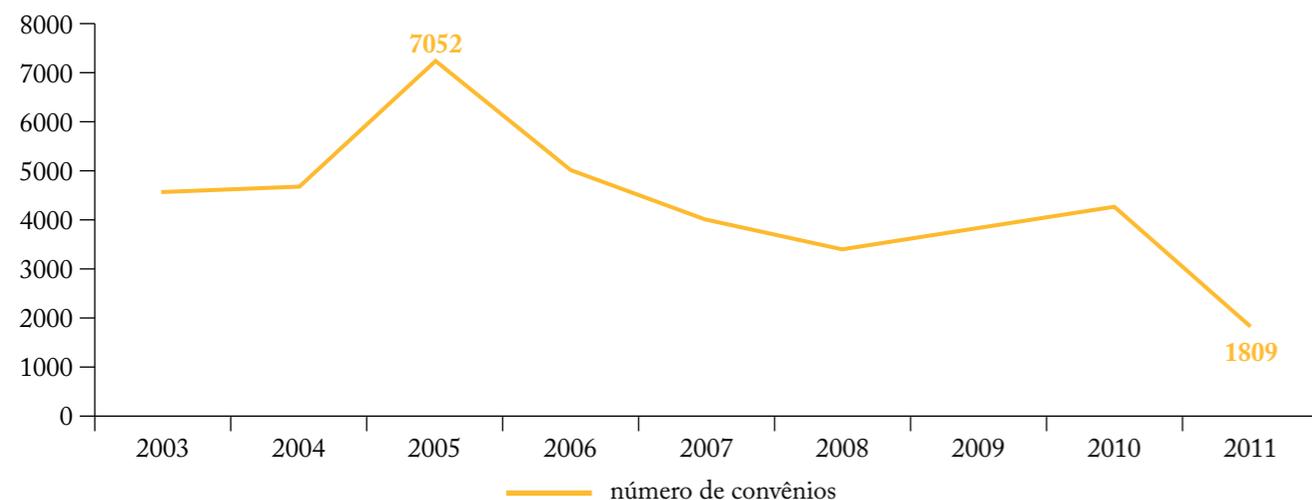


Gráfico 4: Número de convênios realizados pela administração direta do Governo Federal às entidades sem fins lucrativos de 2003 a 2011. – Fonte: Lopez; Barone (2012).

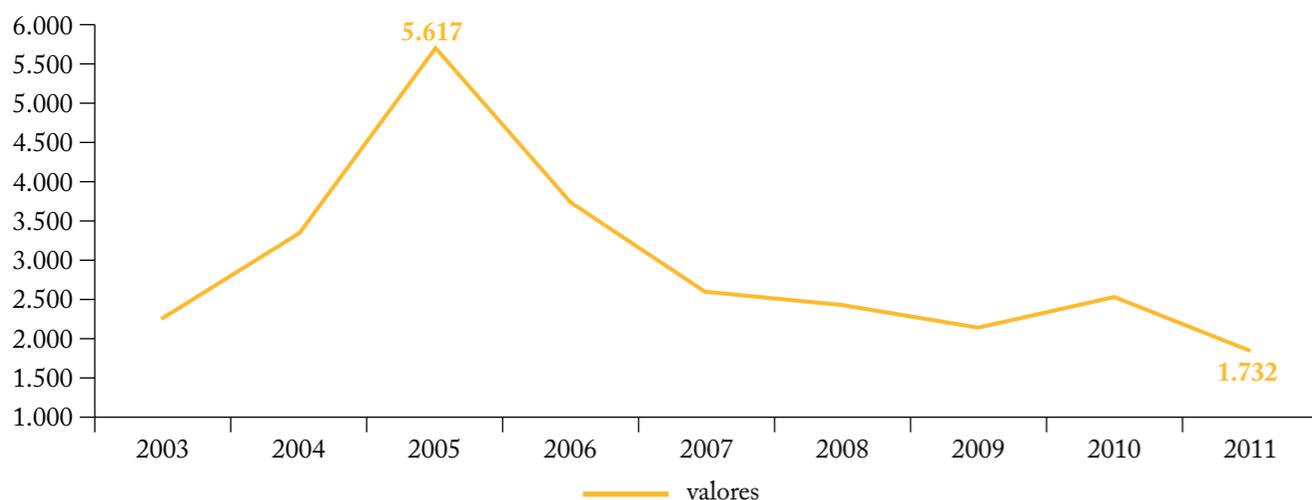


Gráfico 5: Montante transferido às entidades sem fins lucrativos de 2003 a 2011 por meio de convênios realizados pela administração direta do Governo Federal (em milhões). – Fonte: Lopez; Barone (2012).

Lopez e Barone (2012) mostram que há uma grande variação de tipos de entidades sem fins lucrativos que conveniam com o Governo Federal. Se considerarmos somente as associações⁹, entre os anos de 2003 e 2011, o número de convênios é de 20.095 e o volume de recursos é de aproximadamente 12 bilhões de reais. Além da variação de tipos de organização, há também diferentes tipos de objetivos dos convênios: eles podem objetivar o estabelecimento de parcerias, financiamento a projetos, prestação de serviços, subvenção/fomento e outros, sendo que os maiores em quantidade e em montante transferido são as parcerias e financiamento a projetos.

Seguindo a classificação das organizações da FASFIL (pesquisa do Instituto Brasileira de Geografia e Estatística sobre o perfil das fundações e associações sem fins lucrativos), para organizações de defesa de direitos, os convênios feitos com estas organizações representam apenas 4,8% do universo, por meio de parcerias e de financiamento.

Nas entrevistas realizadas, vários problemas foram levantados em relação aos convênios: restrições ao pagamento de pessoal, lógica de projeto, excessiva burocracia e outros. Campos (2008), ao analisar o financiamento na política de HIV/AIDS, ressalta a lógica de projetos como um importante problema no financiamento, já que a maior parte do financiamento é destinada via aprovação de projetos. No entanto, diversas atividades desempenhadas pelas organizações possuem um caráter de continuidade. Na Assistência Social, segundo o Departamento da Rede Socioassistencial Privada do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), há uma continuidade dos serviços que não é compatível com a lógica de projetos.

Para Ferrarezi (2001), a modalidade de convênios tem problemas como a rigidez do plano de aplicação de recursos, a ausência de processos seletivos dos projetos e a impossibilidade de pagar custeio e de remunerar funcionários com recursos do convênio. Esses problemas decorrem do fato de que os convênios foram criados para normatizar a relação entre o governo e as empresas privadas e entre os entes federados. Na linha de financiamento para a organização em redes do Ministério do Desenvolvimento Agrário, é necessário mostrar os resultados mensuráveis aos órgãos de controle interno (Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União). Essa forma de quantificação exigida pode representar um problema para as organizações de defesa de direitos prestarem contas das suas atividades, uma vez que muitas delas realizam um trabalho processual, de difícil tradução para indicadores.

Essa forma de financiamento influencia ou até mesmo reproduz determinado modelo de organização: aquele que se baseia na implementação de projetos e prestação de serviços. Além disso, as organizações passam a

(9) Excluímos as fundações de apoio à pesquisa, fundações, OSCIPs, hospitais e santas casas e organizações não classificadas, organizações sociais e fundações ou associações estrangeiras.

buscar recursos de diversas fontes – governamental, cooperação internacional, empresas, indivíduos e outras – para manterem suas atividades. Esse quadro fragmenta a forma de recursos utilizada e exige uma série de expertises na prestação de contas, por exemplo.

Considerações finais

Ao comparar o caso brasileiro com as categorias criadas pelos autores apresentados, no Brasil, a relação entre governo e OSCs varia, segundo o modelo de Coston (1998), da contratação à complementariedade. No modelo de Young (2000), o caso brasileiro parece estar mais próximo das categorias suplementar e complementar. Há, portanto, uma grande variação nas formas de relação entre Ministérios/Secretarias e OSCs em função das características e trajetórias específicas de cada órgão ou política, já que eles têm demandas específicas de serviços, assessoria das organizações sociais, tendo também diferentes históricos de relacionamento com essas organizações.

As transferências federais, estaduais e municipais às OSCs têm crescido, mas não na mesma proporção que o crescimento de seus respectivos orçamentos. Os convênios, mesmo tendo sido considerados inadequados à transferência, permanecem como o modo mais predominante de financiamento. Na análise dos dados sobre os convênios, encontrou-se uma grande variação nos tipos de organização que receberam os recursos, bem como nos diferentes tipos de objetivos dos convênios e uma pequena quantidade de convênios feitos com as organizações que trabalham com defesa de direitos. Fica evidente, portanto, que, apesar das mudanças empreendidas a partir de 1995, a trajetória anterior não foi profundamente alterada.

Em suma, podem ser encontradas no caso brasileiro relações entre governo e OSCs mais verticais, em que o governo estabelece as prioridades, e as OSCs da sociedade prestam serviços (muitas vezes de demandas não atendidas pelo governo); e mais horizontais, em que OSCs formulam e implementam conjuntamente. É importante apontar que a análise do financiamento mostra que são reduzidos os incentivos ao fortalecimento das OSCs que trabalham com defesa de direitos e realizam atividades de *advocacy*.

Esta pesquisa buscou construir um mapa das principais formas de relacionamento entre governo e OSCs no Brasil e das formas de financiamento a elas, especialmente, àquelas que trabalham com defesa de direitos. Questões apresentadas, mas não aprofundadas neste capítulo, merecem ser estudadas para uma melhor compreensão do tema. Como se operam as relações entre os governos subnacionais e as OSCs e entre as OSCs, especialmente, entre Institutos e Fundações Empresariais e outras OSCs? Quais os montantes transferidos por meio de isenções, subvenções e auxílios e quais organizações são beneficiadas?

Referências

ALVES, M. A. **Terceiro Setor: o dialogismo polêmico**. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, 2002. p. 348.

ALVES, M. A.; KOGA, N. M. Brazilian nonprofit organizations and the new legal framework: an institutional perspective. **Brazilian Administration Review**, 2006, v. 3, p. 68-83.

BRASIL. **Lei nº 9790 de 23 de março de 1999**. DF: Congresso Nacional, 1999.

CAMPOS, L. C. M. Ongs/Aids: Acesso a Fundos Públicos e Sustentabilidade de Ações. **Revista de Administração de Empresas**, 2008, v. 48, p. 81-93.

CEAPG; ARTICULAÇÃO D3. **Relatório de Pesquisa Arquitetura Institucional de Apoio às OSCs no Brasil**. Eixo Recursos Públicos. CEAPG/FGV, janeiro, 2013. Disponível em: <<http://ceapg.fgv.br/node/86574>>. Acesso em: 2 Jun. 2013.

CGU – Controladoria Geral da União. **Gestão de recursos federais: manual para agentes municipais**. Brasília, 2005.

CLARK, J. **Democratizing Development: The Role of Volunteer Organizations**. London: Earthscan, 1991.

COMMURI, C. **State Repression and the Limits of Voluntary Action: Case Study of the ‘Save Narmada Movement’ in India**. Annual Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action (ARNOVA) Conference, Cleveland, Ohio, nov. 1995.

COSTON, J. M. A Model and Typology of Government – NGO Relationships. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, 1998, v. 27, n. 3, p. 358-382.

FAS. **O Fundo Amazônia e a Fundação Amazonas Sustentável**. s/d. Disponível em: <<http://fas-amazonas.org/parceiros/parceiros-institucionais/fundo-amazonia-bndes/>>. Acesso em: 2 Jun. 2013.

FERRAREZI, E. **O novo marco legal do terceiro setor no Brasil**. Atualização do trabalho apresentado no III Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector (ISTR) – Perspectivas Latinoamericanas sobre el Tercer Sector, 2001, Buenos Aires (Argentina). Disponível em: <<http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/ferrarezi.pdf>>. Acesso em: 31 Ago. 2012.

FISHER, J. **Non-Governments: NGOs and the Political Development of the Third World**. West Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1998.

GIFE. **Censo GIFE: 2009-2010**. 2010. Disponível em: <<http://www.gife.org.br/publicacao-censo-gife-20092010-disponivel-para-download-d23545a904f46c8b.asp>>. Acesso em: 31 Ago. 2012.

GOUVEIA, T.; DANILIAUSKAS, M. **ABONG: Panorama das associadas**. ABONG: RJ, 2010. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/publicacoes.php>>. Acesso em: 31 Ago. 2012.

HUPE, P. L.; HILL, M. The Three Action Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (ed.). **Handbook of Public Policy**. London: SAGE, 2006.

IPEA. **Comunicados do IPEA nº 123: Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010)**. Brasília: IPEA, 2011.

JUNIOR, C. Mais da metade das entidades assistenciais tem dinheiro público, diz IBGE. **Folha Online**, 7 dez. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u352636.shtml>>. Acesso em: 31 Ago. 2012.

JÚNIOR, J. C. Magalhães; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Fundos Públicos**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

LOPEZ, F. G.; BARONE, L. S. **As organizações civis e as políticas públicas federais: análise dos convênios (2003-2011)**. Publicação no prelo, a ser lançada pelo IPEA, 2012.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: 1995.

NAJAM, A. The four-c's of third sector-government relations: cooperation, confrontation, complementarity, and co-optation. **Nonprofit Management & Leadership**, Summer 2000, v. 10, n. 4, p. 375-396.

PIRES, C. E. G. **O relacionamento entre Estado e organizações não-governamentais: a formulação e aprovação da lei das Oscips**. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Nacional de Brasília. p. 91.

SIGA BRASIL. **Orçamento Geral da União**. 2003-2011. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>. Acesso em: 31 Ago. 2012.

YOUNG, D. R. Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, 2000, v. 29, n. 1, p. 149-172.

ZAVALA, R. **Governo e organizações sociais criam grupo por marco regulatório**. 2011. Disponível em: <<http://www.gife.org.br/artigo-governo-e-organizacoes-sociais-criam-grupo-por-marco-regulatorio-14423.asp>>. Acesso em: 31 Ago. 2012.

Capítulo 9

Pautas para o aperfeiçoamento do fomento público às OSCs no Brasil

Eduardo Pannunzio

Introdução

Em novembro de 2012, a Articulação D3 – Diálogo, Direito e Democracia – e o Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas apresentaram os resultados preliminares de pesquisa sobre a arquitetura institucional de apoio às Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Uma das dimensões da pesquisa refere-se ao apoio público-estatal, e seus achados estão retratados no Relatório Final Eixo Fundos Públicos (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013).

Esse é um trabalho duplamente meritório. Em primeiro lugar, porque, apesar de a transferência de recursos para OSCs movimentar uma quantia significativa do orçamento público – R\$ 26,4 bilhões entre 2003 e 2011, conforme registrado no Relatório –, são ainda escassas as iniciativas de mapear, compreender e analisar os mecanismos pelos quais esse processo se desenvolve. Além disso, a pesquisa logrou produzir um diagnóstico bastante avançado, trazendo ainda um conjunto de recomendações valiosas para aperfeiçoar o fomento público das OSCs no Brasil – um objetivo fundamental para a consolidação do Estado de Direito e da democracia no país.

O presente artigo tem por objetivo apresentar três ponderações suscitadas pela leitura do Relatório (seção 2), além de apontar um aspecto – o apoio público por meio de incentivos fiscais – que poderia ser melhor apro-

fundado em eventuais investigações futuras (seção 3). Ele se encerra com uma conclusão na qual é apresentada breve síntese das considerações e sugestões formuladas ao longo do texto (seção 4)¹.

Três Reflexões motivadas pela pesquisa

Os resultados da pesquisa no eixo “Fundos Públicos” são relevantes não apenas pelos dados que revelam, como pelas reflexões que instigam. Nos limites deste artigo, irei explorar três delas: (1) o fato de a arquitetura estatal de apoio favorecer um determinado perfil de OSCs: aquelas que atuam em áreas nas quais já há uma tradição de envolvimento comunitário (assistência social, educação e saúde), notadamente quando prestam serviços à população; (2) a ausência de uma instância de coordenação dos vários canais de fomento público existentes no âmbito federal; e (3) a hipótese de que os problemas relativos ao papel do Estado como apoiador da sociedade civil são mais de ordem institucional do que propriamente normativa – e, se isso for certo, repensar as instituições responsáveis por aplicar, zelar e desenvolver a legislação deve se tornar uma prioridade na agenda de aperfeiçoamento do marco regulatório das OSCs no Brasil.

Desigualdades reforçadas pelo apoio público

A Constituição Federal de 1988 não apenas assegurou plenamente a liberdade de associação como um direito fundamental (art. 5º, XVII-XXI), garantindo condições para a organização da sociedade civil, como previu um papel relevante para a sociedade e suas organizações nas várias dimensões da vida pública do país. É o que ocorre, por exemplo, na área da saúde, que a Constituição declara livre à iniciativa privada, consagrando a participação, no sistema público, das instituições privadas, preferencialmente “as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos” (art. 199, *caput* e § 1º); na área do meio ambiente, cuja defesa e preservação o texto constitucional atribui ao Poder Público e à “coletividade” (art. 225); ou na área da infância e adolescência, na qual a “sociedade” figura, ao lado da família do Estado, como ator responsável pela promoção dos direitos das crianças, adolescentes e jovens (art. 227).

No capítulo referente ao sistema tributário nacional, contudo, a Constituição não seguiu abordagem semelhante. Pelo contrário, manteve o mesmo tratamento que vinha sendo estabelecido, ao menos, desde a Constituição de 1946², e que concede imunidade de impostos apenas às organizações “de educação e de assistência

social” (art. 150, VI, “c”). São essas mesmas organizações – de “assistência social em sentido amplo”, a englobar assistência social, educação e também saúde – que, de acordo com a Constituição de 1988, podem desfrutar de imunidade em relação às contribuições para a seguridade social (art. 195, § 7º), como a conhecida cota patronal para o INSS.

Ocorre que a sociedade civil brasileira transformou-se muito desde 1946, tanto em termos quantitativos como qualitativos. De acordo com a mais recente edição da pesquisa “As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil”, baseada em dados de 2010, o país conta com cerca de 290,7 mil entidades sem fins lucrativos (IBGE, 2012, p. 26). Dessas, tão somente 18,7% têm como área de atuação preponderante assistência social, educação ou saúde, destacando-se a ascensão, entre outras, das OSCs voltadas à defesa de direitos e interesses dos cidadãos (IBGE, 2012, p. 31 *et seq.*).

Essa renovada diversidade da sociedade civil brasileira foi reconhecida oficialmente há mais de uma década, quando a lei n. 9.790/99 (Lei das Oscips) concebeu como “de interesse público” organizações que trabalham com um leque de temas que vão muito além da assistência social *lato sensu*. Nessa categoria se incluem, para ficar em alguns poucos exemplos, as organizações que têm por finalidade a “defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável” (art. 3º, VI), a “promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar” (art. 3º, X) ou a “promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais” (art. 3º, XI).

Todas essas OSCs mereceriam, a princípio, receber tratamento tributário semelhante, pois se pressupõe que atuam indistintamente em prol do interesse público. No entanto, a Constituição continua a garantir um tratamento mais benéfico – a imunidade – apenas às organizações de assistência social em sentido amplo, sendo que as demais ou são oneradas com impostos, taxas e contribuições, ou dependem de eventual “favor legal” (isenção concedida por lei). Isso gera uma incômoda e arbitrária desigualdade no interior do conjunto das OSCs de interesse público.

O Relatório Final Eixo Fundos Públicos, da pesquisa ora sob exame, agrega um componente que reforça ainda mais essa desigualdade:

[...] grande parte do montante [de recursos públicos] transferido às instituições privadas sem fins lucrativos é proveniente de poucos órgãos do Governo Federal, e são expressivas as transferências feitas pela Saúde e pela Educação. [...] o que prevaleceu nos últimos anos foi uma relação de execução conjunta de políticas públicas. (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013, p. 23, grifos nosso)

(1) É importante destacar que as ideias aqui expostas foram apresentadas, discutidas e refinadas em um seminário organizado pela Articulação D3 e o CEAPG, nos dias 4 e 5 de abril de 2013. Fica aqui o registro da gratidão do autor aos organizadores e participantes do evento. Um agradecimento especial é devido, ainda, à Coordenadora Geral da pesquisa, Patrícia M. E. Mendonça, pelo generoso convite para integrar o seminário e esta coletânea de textos.

(2) Vide Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946, art. 31, V, “b”; Constituição de República Federativa do Brasil, de 1967, art. 20, III, “c”; e Constituição de 1967, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional n. 1, de 1969, art. 19, III, “c”.

De fato, conforme evidencia a tabela à p. 33 do Relatório, o maior volume de convênios do Governo Federal com entidades sem fins lucrativos, tanto em número quanto em valores, no período 2003-2011, é justamente com entidades da área de **assistência social** (4922 convênios, aprox. R\$ 1,8 bilhões), **educação e pesquisa** (6102 convênios, aprox. R\$ 7 bilhões) e **saúde** (5661 convênios, aprox. R\$ 3,4 bilhões). Somados, esses valores equivalem a 46,2% do total de R\$ 26,4 bilhões de recursos federais repassados nesse período a entidades sem fins lucrativos. Enquanto isso, o montante direcionado a organizações de **defesa de direitos de grupos e minorias, e outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos** – ou, simplesmente, “organizações de defesa de direitos” – representou apenas 4,8%.

Organizações de assistência social *lato sensu* acabam sendo, portanto, duplamente favorecidas em relação às demais OSCs de interesse público. A uma, porque não sofrem os ônus da tributação, na medida em que o Estado está impedido de cobrar-lhes impostos e contribuições para a seguridade social³. A duas, porque são as maiores beneficiárias do repasse direto de recursos públicos.

É verdade que a pesquisa também traz sinais de que, apesar de ainda muito reduzida, a transferência de recursos federais a OSCs de defesa de direitos pode estar aumentando. Emblemático nesse sentido é a circunstância de que a parcela de recursos federais no orçamento das associadas à Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) – cujo perfil predominante é justamente o da defesa de direitos – tenha crescido: “Em 2003, 16,7% das associadas tinham de 41% a 100% de seus orçamentos vindos do governo federal, em 2007, 37,4%” (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013, p. 20). Ainda que essa hipótese se confirme, porém, é preciso ter em mente que o instrumento jurídico largamente utilizado para esse tipo de transferência (o convênio⁴) é voltado mais a formar vínculos de cooperação para a execução de programas governamentais, do que para o fomento de iniciativas autônomas da própria sociedade civil.

Essa forma de financiamento [convênio] influencia ou, até mesmo, reproduz determinado modelo de organização: aquelas que se baseiam na implementação de projetos e prestação de serviços. Além disso, as organizações passam a buscar recursos de diversas fontes – governamental, cooperação internacional, empresas, indivíduos e outras – para manterem suas atividades. Esse

(3) No caso da imunidade frente às contribuições para a seguridade social, a legislação impõe diversas exigências para o seu gozo, como a posse do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), cf. lei n. 12.101/09. Dessa forma, muitas entidades de assistência social em sentido amplo, embora imunes a impostos, são contribuintes das contribuições sociais.

(4) Vide infra, seção 2.3.

quadro fragmenta a forma de recursos utilizada e exige uma série de expertises em termos de prestação de contas, por exemplo. (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013, p. 37-38, grifo nosso)

Não há dúvidas de que organizações das áreas de assistência social, educação e saúde, especialmente aquelas que prestam serviços à população, não de figurar como grandes ou mesmo as maiores destinatárias de recursos públicos – afinal, são parceiras prioritárias do Estado na execução de serviços públicos de acesso universal. No entanto, é preciso promover uma maior equalização no universo das OSCs de interesse público, seja ampliando para todas elas o regime de imunidades tributárias, seja promovendo maior diversificação no repasse de recursos públicos, inclusive para financiar projetos genuinamente voltados a fortalecer a sociedade civil.

A ausência de instância de coordenação do apoio público

O Relatório Final Eixo Fundos Públicos indica uma multiplicidade de órgãos e mecanismos que transferem recursos a OSCs – BNDES, os vários Ministérios e nada menos do que 29 fundos públicos nacionais –, variando também os arranjos utilizados nessas transferências (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013, p. 29 *et seq*).

Essa diversidade, em si, é naturalmente esperada e bem vinda. O que chama atenção, contudo, é a ausência de uma instância de coordenação dessas várias frentes; uma instância que possa integrá-las e otimizá-las no âmbito de uma verdadeira política de fomento às OSCs no Brasil. Nesse contexto, diversidade passa a ser sinônimo de dispersão, aumentando as chances de uma destinação equivocada ou distorcida dos recursos públicos, como observado na seção precedente.

Essa dispersão, em realidade, não se dá apenas em relação às transferências de recursos. Ela está presente na própria atividade regulatória do Estado. Sintomático a esse respeito é o fato de que o país convive, atualmente, com quatro certificados que reconhecem o status de interesse público a OSCs, estando a sua regulamentação, concessão e controle distribuídas por uma pluralidade de órgãos no Governo Federal.

De fato, temos o título de **Utilidade Pública** – o mais antigo dos certificados, da década de 1930 –, concedido pelo Ministério da Justiça; o **Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas)**, que antigamente ficava sob a tutela do Conselho Nacional de Assistência Social mas que, a partir da lei 12.101, de 2009, está fragmentado entre os Ministérios de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Educação e Saúde; a qualificação de **Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)**, também sob o guarda-chuva do Ministério da Justiça; e a qualificação de **Organização Social (OS)**, que incumbe a vários Ministérios, conforme a área fim da OSC.

Analisando esse cenário, recente estudo do Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada (CPJA) da DireitoGV que focou apenas nos três primeiros certificados acima mencionados – que são justamente os mais utilizados, haja vista o número diminuto de OSCs no âmbito federal-, foi assertivo ao concluir que:

[...] criados em momentos históricos diferentes, os três certificados principais vigentes no país possuem lógicas próprias que dialogam pouco entre si. Inexiste uma política de Estado coerente que integre e articule os diferentes certificados e dispositivos legais de forma a promover o desenvolvimento do setor no país. (DE BONIS, 2013, p. 14)

Recorde-se, ainda, que as OSCs são obrigadas a registrar em cartório seus atos constitutivos e inscrever-se no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), além de apresentar anualmente informações a diferentes órgãos públicos: à Secretaria da Receita Federal, a Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica (DIPJ); ao Ministério do Trabalho e Emprego, caso possua empregados, a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); e ao INSS, mensalmente, a Guia de Recolhimento ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP) (DE BONIS, 2013, p. 8).

Essa confusão regulatória – que, como a pesquisa do CEAPG revela, reflete-se também na atividade fomentadora do Estado – indica que é passada a hora de revermos a arquitetura institucional de regulação e fomento das OSCs.

Há diversas experiências estrangeiras que apontam a viabilidade de um empreendimento como esse, como também registra o citado estudo do CPJA da Direito GV (DE BONIS, 2013, p. 3-7). O Reino Unido, por exemplo, criou há mais de 150 anos a sua *Charity Commission*, um departamento público não ministerial, que atua de forma independente como órgão regulador do setor sem fins lucrativos. As Filipinas, por sua vez, possuem um inédito sistema de autorregulação – conduzido pelo Conselho das Filipinas para Certificação de ONGs, cujas atividades se iniciaram em 1999 – reconhecido pelo Estado, que assegura aos doadores das organizações certificadas benefícios como a dedução total do valor investido e isenção de impostos sobre os valores doados.

A criação, também no Brasil, de um “espaço institucional de regulação do setor, nos moldes de um órgão colegiado com papel de diálogo, regulamentação e supervisão das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos” (DE BONIS, 2013, p. 3-7) representaria um passo importante para melhor organizar e qualificar a relação do Estado com a sociedade civil organizada, notadamente no que se refere à concessão de benefícios públicos, como a transferência de recursos ou o gozo de imunidades/isenções tributárias.

A legislação não é a grande vilã

A grande maioria dos repasses de recursos públicos às OSCs é instrumentalizada por meio de convênio (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013:31). E, como o Relatório Final Eixo Fundos Públicos destaca, há “vários problemas” em relação à utilização desse instrumento jurídico – concebido inicialmente para disciplinar a relação entre entes federativos – para contratualizar a relação do Estado com as OSCs: “restrições ao pagamento de pessoal, lógica de projetos, excessiva burocracia e outros” (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013 p. 34).

Não é o espaço, aqui, para estender a análise das inúmeras inadequações do convênio. Basta ressaltar que sua grande falha é basear-se numa lógica burocrático-formal, na qual importa mais o como o recurso público foi gasto do que os resultados que ele proporcionou para a sociedade – lógica esta que se deve parte à legislação regente, parte à prática dos órgãos de controle ao interpretá-la e aplicá-la. Em última instância, isso acaba limitando excessivamente a autonomia das OSCs como organizações capazes de decidir no melhor interesse do projeto, além de inseri-las numa complexa e infundável teia de controles incompatível com o perfil de uma entidade privada sem fins lucrativos, notadamente daquelas de menor porte ou estrutura.

O curioso, porém, é que há mais de uma década o Brasil desfruta de uma lei que permite ao Estado estabelecer relações com OSCs por meio de outro instrumento que não o convênio: a Lei das Oscips, de 1999.

Esse diploma legal representou um movimento importantíssimo para a modernização do marco regulatório das OSCs. Reconheceu como de interesse público não apenas organizações que atuam nas tradicionais áreas de assistência social, educação e saúde, mas também aquelas que trabalham com temáticas mais contemporâneas, como meio ambiente (art. 3º, VI) ou direitos humanos (art. 3º, X e XI). Além disso, estimulou a adoção de boas práticas de governança e gestão⁵, abrindo caminho para uma administração mais profissional das OSCs⁶. E, no que é de especial interesse para o presente artigo, criou um novo instrumento para regular a contratualização dessas organizações com o Estado – o termo de parceria –, dotado de mecanismos de

(5) É o caso, por exemplo, da obrigatoriedade da adoção de mecanismos que evitem conflitos de interesses e coibam a obtenção de benefícios ou vantagens pessoais por parte de dirigentes, da constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente e da publicidade aos relatórios de atividades e às demonstrações financeiras da organização, os quais devem estar disponíveis para exame de qualquer cidadão (cf. lei n. 9.790/1999, art. 4º, II; III; e VII, “b”, respectivamente).

(6) Nesse sentido, a medida provisória n. 66/2002 (art. 37), posteriormente convertida na lei n. 10.637/2002 (art. 34), permitiu que as organizações qualificadas como Oscip remunerem seus dirigentes, sem que isso implique na perda da perda de benefícios tributários.

controle e transparência mais adequados dos que os do convênio⁷ e pautado por uma lógica de resultados⁸ que tende a melhor respeitar a autonomia da OSC parceria.

Por que razão, então, o convênio ainda prevalece, com larga margem de vantagem, sobre o termo de parceria na hora de instrumentalizar a transferência de recursos públicos às OSCs?

Certamente há várias respostas para essa indagação. Gostaria, aqui, de sugerir uma delas: o fato de não se ter criado ou atribuído um órgão com competência e estrutura específica para aplicar, zelar e desenvolver a Lei das Oscips e sua regulamentação. Pelo contrário, remeteu-se ao mesmo órgão que já cuidava do antigo título de Utilidade Pública – o atual Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação do Ministério da Justiça – o papel mais restrito de “fiscalizar” (decreto n. 6.061/07, Anexo I) e “instruir a qualificação” de OSCs como Oscip (decreto n. 6.061/07, Anexo I, e portaria n. 10/11). E isso ao mesmo tempo em que o Departamento deve realizar atividades tão díspares quanto registrar entidades que executam serviços de microfilmagem; cuidar da classificação indicativa de diversões públicas, programas de rádio e TV, filmes para cinema etc.; monitorar programas de televisão e recomendar as faixas horárias e seus horários; ou supervisionar e coordenar as ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas (decreto n. 6.061/07, Anexo I, e portaria n. 10/11).

É evidente que, nesse contexto, o Departamento, por mais bem intencionados e preparados os profissionais que os integraram ou integram atualmente, não tem condições para desempenhar aquele papel a que acima me referia, de zelar, aplicar e desenvolver a Lei e sua regulamentação. Para isso, é preciso ir além da tarefa cartorial e de controle, exercendo um protagonismo central na difusão da Lei, no esclarecimento do alcance e sentido de seus vários dispositivos (especialmente por meio da sistematização da jurisprudência administrativa a respeito), da propositura de ajustes e complementações na Lei e nos instrumentos normativos que a regulamentam, e, sobretudo, na valorização das OSCs de interesse público e da sociedade civil de modo geral.

O precedente das Oscips, portanto, é pedagógico no atual momento em que se discute uma nova rodada de aperfeiçoamento do marco regulatório das OSCs. A legislação pode e precisa ser aperfeiçoada, mas quiçá tão ou mais importante do que mudanças normativas seja promover inovações institucionais no Estado brasileiro.

Essa consideração aplica-se, especialmente, à legislação que disciplina o repasse de recursos públicos às

(7) Observe-se, quanto a isso, a necessidade de a organização adotar e tornar públicas as normas que seguirá para a realização de compras e contratações com emprego de recursos originários do Poder Público, a previsão de comissão de avaliação para analisar os resultados da parceria e, ainda, a obrigatoriedade de publicação de demonstrativo da execução física e financeira do objeto (cf. lei n. 9.790/1999, art. 14; 11, § 1º; e 10, § 2º, VI, respectivamente).

(8) Isso fica evidenciado já a partir da necessidade de o termo de parceria conter “a estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma”, com “previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado” (lei n. 9.790/1999, art. 10, § 2º, II; e III, respectivamente).

OSCs. O Relatório Final Eixo Fundos Públicos recorda, acertadamente, que a Lei das Oscips surgiu a partir de um debate no final da década de 1990 que se concentrava, justamente, “no questionamento sobre as formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil” (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013, p. 11). Esse mesmo debate permanece presente nas atuais discussões em torno da melhoria do marco regulatório das OSCs, como atesta o fato de o Grupo de Trabalho instituído junto à Secretaria-Geral da Presidência da República ter priorizado o tema da contratualização dessa relação (BRASIL, 2012). No entanto, talvez não seja a legislação o grande inimigo a enfrentar nessa agenda, mas sim a arquitetura institucional do Estado brasileiro. Possivelmente não necessitamos de um novo instrumento jurídico para materializar essa relação, pois o termo de parceria, se adequadamente utilizado e eventualmente aperfeiçoado, pode ser capaz de superar os problemas que o convênio apresenta; precisamos, porém, de novas instituições.

A discussão sobre as instituições, contudo, tem ocupado, quando muito, um lugar diminuto no debate público. De alguma forma, nutrimos uma crença de que basta alterar as leis para que, como num passe de mágica, a realidade se transforme. A vida, porém, é mais complexa do que parece, e sem instituições bem desenhadas e estruturadas, dificilmente a legislação conseguirá realizar seu potencial.

Um aspecto a ser aprofundado: incentivos fiscais

O Relatório Final Eixo Fundos Públicos abriu uma seção específica para tratar das “isenções fiscais” (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013, p. 41 *et seq*), aparentemente considerando-as uma forma de repasse indireto de recursos públicos mediante desoneração tributária. As constatações ali presentes estão ancoradas, fundamentalmente, em dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que realiza pesquisa com as organizações cadastradas nos Conselhos Municipais de Assistência Social.

Esse é um tema importante, mas talvez a abordagem utilizada no estudo não tenha sido a mais adequada. Isso porque OSCs de assistência social desfrutam, em geral, de **imunidade**, e não de **isenção** fiscal. A discussão pode parecer meramente semântica, mas não é: em relação às imunes, o Estado está impedido, a princípio e por determinação constitucional, de impor-lhes qualquer imposto – e, portanto, é problemático caracterizar a imunidade como renúncia fiscal, posto que o Estado não pode renunciar ou abrir mão de uma prerrogativa que não detém. Uma eventual mensuração do volume de isenções fiscais concedidas a organizações que atuam em campos diversos da assistência social, portanto, talvez fosse mais promissora para os fins da pesquisa.

No entanto, o aspecto que gostaria de enfatizar, neste ponto, é outro. Refere-se ao fato de que um mapeamento das fontes de apoio público a OSCs não pode deixar de considerar, no Brasil, os **incentivos fiscais**, ou

seja, benefícios concedidos não à própria organização, mas ao indivíduo ou empresa que lhe transfere recursos, diretamente ou por intermédio de fundo público, mediante doação ou patrocínio.

Como se sabe, no âmbito federal há três tipos de incentivos que resultam em apoio a OSCs: (1) incentivo para doações a **fundos públicos** que financiam projetos de OSCs, como é o caso dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCAs) ou do Fundo Nacional do Idoso; (2) incentivo para doações/patrocínios a **projetos de OSCs chancelados pelo Governo Federal**, a exemplo do que ocorre na área da cultura, do esporte e, mais recentemente, da prevenção e combate ao câncer e da atenção à pessoa com deficiência; e (3) **doações livres a OSCs** que tenham o título de Utilidade Pública ou sejam qualificadas como Oscip.

Incentivos fiscais, a princípio, deveriam ser instrumentos para estimular o direcionamento de recursos **privados** para iniciativas ou organizações de interesse público. No Brasil, contudo, grande parte dos incentivos constitui mero direcionamento de recursos **públicos**, na medida em que o doador ou patrocinador pode obter a restituição de até 100% dos recursos repassados. É isso o que ocorre, para ficarmos em dois exemplos, com as doações aos FDCAs ou aos projetos culturais que atendam aos segmentos indicados no art. 18, § 3º, da Lei Rouanet, onde o indivíduo pode abater a totalidade do valor doado, até o limite de 6% do Imposto de Renda (IR) devido, o mesmo ocorrendo com a empresa, até 1% (FDCAs) ou 4% (Lei Rouanet) do IR devido.

Atualmente, contudo, é muito difícil identificar o montante de – aí sim – renúncia fiscal promovida pelo Estado brasileiro por meio dos incentivos. Esse, portanto, é um aspecto que poderia ser incorporado em uma eventual segunda edição da pesquisa.

Em realidade, o tema dos incentivos fiscais está a merecer, de longa data, análises mais aprofundadas, com vistas a combater aquilo que, em outra oportunidade, chamei de “irracionalidade dos incentivos fiscais no Brasil” (PANNUNZIO, 2011).

Exemplo maior disso é o fato de apenas algumas áreas serem beneficiadas com incentivos fiscais, como notado acima. A importância da cultura, da infância e adolescência, do esporte, da atenção ao idoso, da prevenção e combate ao câncer ou, ainda, da atenção à pessoa com deficiência é inquestionável. No entanto, por que outras áreas igualmente relevantes, como direitos humanos ou meio ambiente, não contam com incentivos específicos? Não sendo possível estender o benefício a todas, por óbvias razões de equilíbrio fiscal, quais áreas deveriam ser priorizadas a cada momento? Tivéssemos ao menos a pretensão de ter uma política coerente sobre o assunto, questões como essas poderiam ser debatidas com um mínimo de racionalidade. Como isso não ocorre, impera a lei do politicamente mais forte: conseguem incentivos fiscais os setores que tem maior poder de articulação e pressão junto ao Governo e ao Congresso Nacional.

Mais ainda: incentivos são criados ou mantidos sem uma definição clara das metas que se pretendem alcançar, de modo a permitir, ao Governo e à sociedade, avaliar se estão efetivamente cumprindo os objetivos para os quais foram criados. Nesse contexto, incentivos concebidos originalmente como instrumentos transitórios para promover determinada área acabam se perpetuando.

Não bastasse isso, há uma clara predominância de incentivos para doações/patrocínios a projetos chancelados pelo Governo: não só são mais numerosos, como mais atraentes do que aqueles voltados a estimular doações livres a OSCs. Isso, de um lado, revela a insistência do Poder Público em manter um (excessivo) controle sobre como as organizações devem aplicar os recursos incentivados e, de outro lado, faz com que o funcionamento dos incentivos incorra nos mesmos problemas identificados em relação ao convênio, sobretudo os que se ligam à “lógica de projetos”, como a inviabilidade de direcionar recursos para ações de fortalecimento institucional (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013, p. 37).

É preciso, pois, promover maior transparência no funcionamento dos incentivos existentes, aperfeiçoá-los e inseri-los no escopo de uma política de fomento às OSCs.

Conclusão

O presente artigo buscou, inicialmente, desenvolver três reflexões com base nas constatações retratadas no Relatório Final Eixo Fundos Públicos.

A primeira refere-se ao fato de a arquitetura de apoio público favorecer desproporcionalmente organizações que atuam nos tradicionais campos da assistência social, educação e saúde, especialmente aquelas que prestam serviços à população, reforçando a desigualdade de tratamento no interior do conjunto das organizações de interesse público. Defendeu-se, por conseguinte, a necessidade de uma maior equalização nos benefícios concedidos a esse universo, tanto no que se refere ao regime tributário e previdenciário, quanto aos mecanismos de fomento público, inclusive para financiar ações de fortalecimento da sociedade civil que não estejam, necessariamente, coladas a programas governamentais.

A segunda corresponde à ausência de uma instância de coordenação entre os vários órgãos e mecanismos de apoio público hoje existentes na esfera federal. Observou-se que essa dispersão é reflexo de uma mais profunda fragmentação regulatória no campo das organizações de interesse público, chamando atenção para a importância de se repensar a arquitetura institucional de regulação e fomento das OSCs.

A terceira reflexão, por fim, buscou enfatizar que, ao contrário do que o senso comum sugere, boa parte dos problemas do chamado marco regulatório das OSCs são de ordem institucional, e não normativa. A experiência

com o modelo das Oscips fornece um claro exemplo nesse sentido. Isso reforça, ainda mais, a necessidade de incorporar a dimensão institucional no debate público em torno dessa agenda.

Além disso, o artigo identificou um aspecto que, apesar de tangenciado no Relatório Final, merece um exame mais aprofundado: os incentivos fiscais. Isso porque muitos dos incentivos funcionam, na prática, como mecanismos de direcionamento de recursos públicos – e não propriamente privados – a certas áreas. Elevar a transparência, melhorar e inserir os incentivos fiscais no bojo de uma verdadeira política de fomento às OSCs devem ser, portanto, aspirações nacionais.

O momento é extremamente propício para enfrentar esses e outros desafios da agenda de aperfeiçoamento do marco regulatório das OSCs. A criação da Plataforma por um Novo Marco Regulatório das OSCs, em 2010, e a instalação de um Grupo de Trabalho sobre o tema junto à Secretaria-Geral da Presidência, em 2011, são sinais claros de que o tema vem ganhando prioridade tanto no âmbito da sociedade civil quanto do Governo Federal. Se pautados em bons diagnósticos, propostas inovadoras e sólido compromisso político, esse movimento tem tudo para gerar mudanças concretas em um horizonte próximo, criando um ambiente jurídico-institucional efetivamente favorável à organização e atuação da sociedade civil brasileira.

Referências

BRASIL, Secretaria-Geral da Presidência da República. **Relatório Final do Grupo de Trabalho “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, agosto, 2012.

CEAPG – Centro de Estudos em Administração Pública e Governo; ARTICULAÇÃO D3. **Relatório de Pesquisa Arquitetura Institucional de Apoio às OSCs no Brasil**. Eixo Fundos Públicos. CEAPG/FGV, janeiro, 2013. Disponível em: <<http://ceapg.fgv.br/node/86574>>. Acesso em: 14 Jun. 2013.

DE BONIS, Daniel. Para além da norma: reflexões sobre as instituições de regulação das organizações da sociedade civil de interesse público. In: **Análise CPJA/DireitoGV**. São Paulo: jun. 2013, n. 2. Disponível em: <<http://cpja.fgv.br/publicacoes>>. Acesso em: 26 Jun. 2013.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil – 2010. In: **Estudos e Pesquisas – Informação Econômica**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012, n. 20.

PANNUNZIO, Eduardo. A irracionalidade dos incentivos fiscais no Brasil. In: **[em] Revista**, ano II, n. 9, dez. 2011. Disponível em: <[http://www.rubensnaves.com.br/imagens/revistas/\[Em\]Revista9.pdf](http://www.rubensnaves.com.br/imagens/revistas/[Em]Revista9.pdf)>. Acesso em: 11 Mar. 2013.

Capítulo 10

Relações Estado-Sociedade no Brasil: Arquitetura Institucional, *Accountability* e Coprodução do Bem Público

Paula Chies Schommer

Diante dos resultados da relevante e oportuna pesquisa realizada entre 2012 e 2013 pela Articulação D3 e pelo CEAPG sobre a Arquitetura Institucional de Apoio às Organizações da Sociedade Civil no Brasil, cabe-nos a instigante tarefa de tecer comentários a respeito dos dados encontrados no Eixo Recursos Públicos (um dos quatro da pesquisa), considerando o que foi debatido em seminário realizado em Abril de 2013 e adicionando dados e referenciais analíticos.

No âmbito dos Recursos Públicos, foram investigados os mecanismos institucionais de repasse de recursos financeiros estatais, principalmente oriundos da esfera federal, para organizações da sociedade civil atuantes no campo da defesa de direitos. Entre os achados, cabe destacar:

- A dificuldade enfrentada pelos pesquisadores para delimitar o campo da defesa de direitos e para obter informações sobre recursos públicos investidos no trabalho de organizações da sociedade civil (OSCs) – os dados disponíveis são poucos, incompletos, desatualizados e desarticulados; a maior parte deles encontra-se no âmbito do governo federal; praticamente inexistem (ou são inacessíveis) dados sobre transferência de recursos estaduais ou municipais para OSCs.
- Concentração de recursos públicos na esfera federal de governo e baixíssimo volume acessado por OSCs (1,8% do orçamento federal, em 2010), com tendência de redução – embora tenha havido crescimento do

volume total, a taxa de crescimento dos repasses do orçamento federal é menor do que a taxa de crescimento da arrecadação:

Em 2011, o IPEA realizou estudo sobre transferências federais para entidades sem fins lucrativos, apontando a tendência constante de aumento entre 2002 e 2010. Porém, o crescimento destas transferências não acompanhou o crescimento do volume total do orçamento federal. Em 1999 o valor total dos repasses federais a entidades sem fins lucrativos foi de R\$ 2,2 bilhões, em 2010 era de R\$ 4,1 bilhões. Proporcionalmente, as transferências às OSCs foram menores em relação ao crescimento do Orçamento da União. Entre 2002 e 2010 o valor real do orçamento global da União – que exclui despesas financeiras – aumentou mais de 80%, enquanto o crescimento do orçamento destinado às ONGs foi de 45%. De acordo com o IPEA, ao se considerar as transferências obrigatórias e voluntárias, o repasse a ONGs nunca foi responsável por mais de 2,5% (pico em 2005) do total de transferências, alcançando 1,8% em 2010.

De acordo com o IPEA, as transferências federais para entidades sem fins lucrativos tiveram crescimento de 3.49% entre 2002-2010. O crescimento das transferências estaduais para entidades sem fins lucrativos foi de 4.97%, enquanto que o das transferências municipais foi de 9.33%. (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013, p. 7-8).

- Transferências oriundas de poucos Ministérios para poucas OSCs (as de maior porte eventualmente repassam recursos para as menores) ou por intermédio de estados e municípios.
- Estagnação no marco regulatório do terceiro setor, resistências à ampliação de parcerias entre governo e OSCs e apego a normas homogeneizadoras e centralizadoras, que desestimulam postura ativa e criativa da sociedade civil na esfera pública.

Tudo isso contraria a possível expectativa de se ampliar a participação de OSCs nas políticas públicas e na produção de bens e serviços públicos. Nesse sentido, elaboramos a seguir argumentos sobre (i) direitos e transformações nas formas de defendê-los; (ii) características históricas, avanços e estagnações da relação Estado-Sociedade no Brasil que interferem na arquitetura institucional de apoio a OSCs; (iii) relevância da informação e da *accountability* para que se avance nessa relação; (iv) coprodução do bem público e novas possibilidades na relação Estado-Sociedade; (v) caminhos na construção da arquitetura de apoio a OSCs, incluindo diversidade, desconcentração, combinação e articulação entre atores, recursos e mecanismos.

Direitos e transformações nas formas de defendê-los

Ao tratar da defesa de direitos, cabe questionar de quais direitos estamos falando e quem esperamos que sejam os responsáveis por garanti-los. Quais os papéis cabem ao Estado e à Cidadania (conjunto de cidadãos e suas múltiplas formas de organização) na produção do bem público (conjunto de valores definidos democraticamente).

Podemos considerar direitos universais, como os previstos em tratados internacionais e na Constituição Federal brasileira, que em seu artigo V define os direitos e deveres individuais e coletivos, apontando a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (BRASIL, CF 1988, 2013). Sua garantia a todos é desafiada por contradições que marcam a história brasileira. Apesar da abundância territorial, natural, sociocultural e econômica¹ do país, somos incapazes de garantir inclusive o direito à vida aos brasileiros, que convivem cotidianamente com a violência sob diversas formas. A começar pela desigualdade de propriedade, renda e acesso a oportunidades de melhoria do bem estar, violência histórica que se atualiza contínua e criativamente. Embora o país venha avançando em saúde, educação e renda, persistem diferenças extremas na distribuição desses avanços.

Diariamente, vemos cenas e dados estarrecedores de violência contra mulheres, crianças, jovens, homossexuais, presos, turistas, imigrantes, enfim, qualquer um que passe pelo Brasil. A violência no trânsito mata e mutila milhares de pessoas anualmente, gerando efeitos sociais e emocionais incalculáveis e custos elevadíssimos em saúde e previdência. Nossa “guerra civil” cotidiana conta aproximadamente 50 mil pessoas assassinadas a cada ano (cerca de 26 por 100 mil habitantes) (WAIZELFISZ, 2013)², com baixa probabilidade de que os criminosos sejam punidos³. Convivemos, ainda, com o “jeitinho” e sua parente próxima, a corrupção, com o mau uso dos recursos e a baixa qualidade dos serviços públicos e privados, incluindo a cobrança de preços exorbitantes aos consumidores e a elevadíssima carga tributária imposta aos cidadãos⁴.

Em paralelo aos desafios ainda gigantescos na garantia de direitos básicos, cresce o reconhecimento a direitos específicos de grupos vulneráveis ou em condição desigual em relação aos mais bem posicionados. E novos

(1) Em 2012, o Brasil chegou à 6ª posição entre as maiores economias do mundo em termos de Produto Interno Bruto, PIB, fechando o ano em 7º (VEJA, 2013).

(2) O relatório *Mapa da Violência 2012 – Os novos padrões da violência homicida no Brasil* apresenta dados e análise dos últimos 30 anos. Como comparação, entre 2004 e 2007, 192.804 pessoas foram vítimas de homicídio no Brasil, mesmo período em que 169.574 foram vitimadas nos 12 principais conflitos armados no mundo (WAIZELFISZ, 2013).

(3) Os índices de elucidação de crimes de homicídio no Brasil variam entre 5 e 8% do total de óbitos (FOLHA DE SÃO PAULO, 2013).

(4) Em análise do atual estágio da democracia brasileira, João Ubaldo Ribeiro (2013) sentencia: “Continuam a caber-nos as duas certezas que Benjamin Franklin via na vida: *death and taxes*, morte e impostos. Nossas oportunidades de morte são amplas e diversificadas, de bala perdida a dengue. Em relação aos impostos, estamos a caminho do campeonato mundial”.

temas são incluídos na agenda, como o direito ao aborto e o direito ao casamento entre pessoas do mesmo sexo. O que nos desafia a garantir antigos e novos direitos em caráter universal (para todos) e atentar ao que é específico de cada grupo, evitando-se reproduzir a cultura do privilégio.

Historicamente, certos grupos obtiveram conquistas que, embora legítimas em certo aspecto, nos afastam da igualdade em termos de oportunidades e benefícios, porque é impossível estendê-los a todos. A começar pelas condições de trabalho e benefícios alcançados por certos estratos do funcionalismo público, muito superiores aos da maioria da população brasileira, incluindo categorias outras de servidores públicos, trabalhadores de empresas privadas e o imenso contingente de trabalhadores informais.

Mais do que o acesso a recursos ou benefícios, o direito fundamental da Cidadania é a soberania do exercício do poder, o direito a participar ativamente da vida na *polis*, a definir os rumos da nação e do Estado. Algo que não é concedido por decreto ou garantido *a priori* pelo ideal democrático, ainda que conste da Constituição e que haja espaços de participação formalmente assegurados. Sim algo conquistado cotidianamente por cada cidadão, cada comunidade, pela sociedade como um todo.

É justamente no sentido do direito a informar-se, a interagir e a defender-se que talvez tenhamos o maior potencial de transformação no país. Há uma visível mudança na postura política e de ação, mais conectadas. Dando sequência ao chamado “boom do terceiro setor” na década de 1990⁵, eclodem pelo país, diariamente, exemplos e mais exemplos de que é possível transformar realidades a partir de recursos já existentes, combinando-os de forma diferente.

Assim como chegam notícias sobre violência e impunidade, assistimos a múltiplas possibilidades de produção de bens e serviços públicos a partir dos cidadãos, em suas comunidades, conectando-se a outras comunidades com problemas similares, compartilhando soluções, com ou sem o envolvimento direto de governos e de organizações formais. O que desafia ainda mais os marcos institucionais e as formas tradicionais de organização.

Mais do que esperar que alguém defenda seus direitos, os cidadãos percebem que cabe a eles o protagonismo. Não se trata de desqualificar a ação dos governantes, mas de questionar sua preponderância na definição do que é o bem público e na sua construção, e de ampliar a participação direta dos cidadãos e das OSCs na esfera pública.

Em meio a essa vitalidade social e dinamização da cidadania, que passa pelo compartilhamento de informa-

(5) 41,5% das 338.000 fundações e associações existentes no Brasil em 2005 foram criadas na década de 1990 (IBGE, 2009).

ção e de poder, persiste, contudo, concentração de conhecimentos, de recursos privados e públicos e de poder político, tanto na esfera federal de governo como entre grupos políticos que se mantêm no poder há décadas. Algo que remete a uma característica peculiar da história brasileira, a combinação entre o arcaico e o moderno nas relações Estado-Sociedade.

Relações entre Estado e Sociedade no Brasil – avanços e estagnações em características históricas que interferem na arquitetura institucional de apoio a OSCs

Considerando o histórico brasileiro de desigualdade econômica, social e política, as últimas décadas foram de avanços importantes em garantia de direitos e democracia. As eufóricas expectativas democráticas convivem, entretanto, com o estarecimento diante de valores e práticas arcaicas que insistem em se reproduzir, por vezes com a conivência dos estarecidos ou com a indiferença da maioria⁶.

Nas relações Estado-Sociedade, observa-se, por um lado, um processo ativo e dinâmico de articulação em torno de desafios comuns, com entusiasmo e abertura para o diálogo e a cooperação. Por outro, são ainda marcantes características típicas de um padrão estadocêntrico de relação Estado-sociedade, oposto ao padrão sociocêntrico que estaria em emergência no Brasil (KEINERT, 2000). “Antigas” características da cultura política brasileira, como formalismo, centralização de poder e tutela dos cidadãos pelo Estado, que desejaríamos que estivessem superadas, parecem se revigorar. A cultura política e a administração pública brasileira são assim marcadas por idas e vindas e pela combinação do tradicional e do novo⁷ (FARAH, 1996; PINHO E SACRAMENTO, 2009; ALMEIDA, 2007).

Alguns dos avanços nas relações Estado-Sociedade no Brasil que afetam a defesa de direitos são apontados no Quadro 1, enquanto o arcaísmo persistente é apresentado no Quadro 2:

(6) Em crônica sobre o julgamento do Mensalão, Roberto Pompeu de Toledo (2012), pergunta se “É sustentável?” o passo significativo que o inédito julgamento e a punição de tantos e tão notáveis réus representa para nossa democracia. Durante o julgamento, um advogado dirigiu-se à mais alta corte do país dizendo que é “normal” praticar Caixa 2. Assim como “é normal” subornar o guarda de trânsito, um profissional liberal perguntar se o cliente quer fazer o pagamento com recibo ou sem recibo (uma forma de Caixa 2), faltar o ministério entre escusos parceiros, satisfazer com diretorias de rendosas estatais a cobiça dos aliados, discutir no segundo turno das eleições os cargos e vantagens e não a convergência de programas, e deixar escapar recursos desviados dos cofres públicos, mesmo quando os crimes são desvendados. Quando tudo isso deixar de ser “normal”, será sustentável.

(7) Inclusive no marco legal do terceiro setor, que parece avançar “um passo à frente e dois atrás” ou andar em círculo, sem sair do lugar.

Avanços nas relações Estado-Sociedade que tendem a afetar a defesa de direitos

Índice de Desenvolvimento Humano	O Brasil vem avançando em indicadores de educação, saúde e renda. Nas duas últimas décadas, nosso Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) cresceu 24%, chegando em 2012 a 0,730 ⁸ (considerado Desenvolvimento Humano Elevado), 85º lugar entre 187 países (PNUD, 2013). Embora a posição seja modesta frente a nossas condições, o que se alcançou tende a gerar efeitos no exercício da cidadania, ampliando condições básicas para que as pessoas reconheçam e defendam seus direitos.
Difusão de canais de participação cidadã na administração pública	Desde a Constituição de 1988 até os dias atuais, difundiram-se diversos mecanismos de participação cidadã na interlocução com o Estado, em diferentes áreas temáticas e esferas de governo, a exemplo de conselhos de políticas públicas, conferências, audiências públicas, orçamento participativo, fóruns etc.
Inovação e cidadania em governos locais	Na esteira do processo de democratização e descentralização governamental iniciado na década de 1980, há múltiplas inovações em governos locais baseadas no fortalecimento da cidadania e da qualidade da administração pública, a exemplo do que se vê no banco de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania (CEAPG, 2013).
Mobilização social contra a corrupção, melhoria da qualidade de vida nas cidades e da administração pública	Eclodem recentemente no país novas formas de mobilização social, buscando influenciar a ação dos governos no sentido da transparência e prestação de contas, da redução da corrupção, da qualidade dos gastos e serviços públicos e dos indicadores de bem estar e qualidade de vida nas cidades. São exemplos disso a Rede Observatório Social do Brasil (OSB) de Controle Social (< http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br >), a Rede Amarribo de Controle Social (< http://www.amarribo.org.br >) e a Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis (< http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/cidades >), presentes em municípios de todos os portes e regiões do país (SCHOMMER, NUNES e MORAES, 2012; TREVISAN <i>et al.</i> , 2003), além de diversos movimentos sociais e redes que promovem mobilização nas ruas, na internet e em espaços institucionais.
Mobilização por mudanças no processo eleitoral	Setores da sociedade têm se mobilizado e exercido pressão política sobre os Poderes, demandando mudanças de regras institucionais no processo eleitoral. Exemplo disso é o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e seus parceiros, que, entre outras ações, levaram à aprovação da chamada Lei da Ficha Limpa, que prevê critérios adicionais para candidaturas a cargos eletivos (DOIN <i>et al.</i> , 2012).

Transparência e acesso à Informação	Diversos mecanismos têm incentivado a transparência da administração pública e o acesso à informação: Lei da Transparência (Lei 131/2009), que define conteúdos mínimos dos portais eletrônicos dos órgãos públicos; Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), que regulamenta o acesso à informação pública, como parte de uma agenda nacional e internacional pelo direito à informação e <i>accountability</i> (ANGELICO, 2012); 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial, em 2011/2012 (CGU, 2013); Parceria Internacional Governo Aberto (OGP, 2013); canais de rádio e televisão que mostram o cotidiano do Judiciário e do Legislativo (TV Justiça, TVs Câmara, TVs Assembleia).
Tecnologias da informação a serviço da cidadania	A disseminação do uso de tecnologias de informação e comunicação tem facilitado a circulação de informações, o controle social, a expressão de opiniões, a conexão entre as pessoas e a ação coordenada entre elas em torno de interesses comuns. Entre as iniciativas, Cidade Democrática (< http://www.cidadedemocratica.org.br/ >), AVAAZ (< http://www.avaaz.org/en/ >) e muitas outras (< http://webcidadania.org.br/ >), além da mobilização por meio de redes sociais na internet e iniciativas de participação em governos, como a do orçamento participativo pela web.
Atuação política contextualizada, conectada e empreendedora	Proliferam exemplos de iniciativas localizadas, iniciadas por lideranças ou empreendedores sociais que, a partir de ideias simples, agindo em conexão com outros e fazendo recursos disponíveis, promovem transformações importantes na vida das pessoas ⁹ , dinamizando redes e coproduzindo bens e serviços públicos.
Fortalecimento do controle institucional e do controle social	Há fortalecimento e integração entre órgãos de controle institucional, como a Controladoria Geral da União, o Ministério Público, o Tribunal de Contas e controle interno nas prefeituras, os quais ampliam suas relações com mecanismos de controle social (exercido pela sociedade em relação aos governantes).

Quadro 1: Avanços nas relações Estado-Sociedade que tendem a afetar a defesa de direitos. – **Fonte:** Elaboração própria.

(8) Quanto mais próximo de 1, mais elevado o IDH.

(9) Exemplos disso podem ser vistos em vídeo e relatório da pesquisa O Sonho Brasileiro (osonhobrasileiro.com.br) e no documentário Quem Se Importa (<<http://www.quemseimporta.com.br>>).

Características arcaicas na relação Estado-Sociedade no Brasil que afetam a defesa de direitos

Paternalismo	Estado como tutor, que não acredita na capacidade dos cidadãos e da sociedade civil organizada, assumindo a responsabilidade pela definição dos rumos da Nação e pela produção de bens e serviços públicos, concentrando poder; cidadão como tutelado, esperando que o Estado resolva seus problemas (CAMPOS, 1990), no máximo ocupando espaços de cidadania regulados pelo Estado.
Concentração de poder político e econômico	Concentração de poder político e econômico no governo federal ¹⁰ e no âmbito privado ^{11 12} , com estreitas relações entre o poder econômico de certos grupos ou famílias e o poder político em municípios, estados e nação. Concentração essa que favorece a ineficiência e a corrupção e compromete a democracia.
Distanciamento entre quem decide e quem está no contexto da ação	As pessoas com poder para tomar decisões sobre a aplicação ou não de um recurso comumente desconhecem o contexto em que esse recurso será aplicado, a história e o trabalho da organização que o demanda, as particularidades da vulnerabilidade de direitos e dos potenciais de solução em cada local. Isso pode ocorrer em um município, mas tende no âmbito federal, no qual se concentram decisões, recursos e definição das regras.
Complexidade dos processos para acesso a recursos	Complexidade, anacronismo, fragilidade e incoerência dos marcos regulatórios e dos procedimentos para acesso a recursos por OSCs. As regras costumam ser homogêneas, definidas sem a participação de quem deve submeter-se a elas, desconsiderando particularidades do contexto e a natureza dos projetos em questão, concentrando poder nas mãos da tecnocracia estatal. Não apenas OSCs, municípios também sofrem com a concentração de recursos no âmbito federal e a complexidade dos processos (CONEXÃO PÚBLICA, 2013), pois raramente contam com equipes especializadas e capacidade de elaboração de projetos e prestação de contas que atendam aos requisitos de ministérios e fundos federais.
Formalismo	Prevalece no país a crença de que a definição formal e detalhada de uma regra ou lei “perfeita” é suficiente para que os comportamentos mudem, o que nos faz conviver com infinidade de regras formais, detalhistas, por vezes contraditórias, nem sempre cumpridas, cuja pertinência é julgada de acordo com o contexto e os sujeitos envolvidos, gerando injustiças associadas ao padrão casuístico de aplicação das regras (PINHEIRO, 2009; ALMEIDA, 2007).

Prioridade à forma na prestação de contas, dificuldades na execução e desperdício de aprendizagem	Um dos efeitos do formalismo, da burocratização dos processos e da centralização de recursos é que a preocupação maior da prestação de contas é burocrática, priorizando conformidade a normas e procedimentos, e não os resultados ou os interesses diretos dos cidadãos (ROCHA, 2011; ABRUCIO e LOUREIRO, 2005). Quando se presta contas de resultados, estes raramente são analisados comparativamente, o que subsidiaria aprendizagem, mudanças de regras e redesenho de programas e políticas públicas. Ocorre, também, que boa parte dos recursos financeiros que estão nas mãos do governo federal deixa de ser executada em função dos entraves burocráticos e políticos e pela alegada incapacidade dos níveis subnacionais de governo e das OSCs de preencherem os requisitos para acessá-los. Também se observa a dificuldade dos gestores de projetos ou organizações locais para executar os recursos seguindo todas as regras que lhes são impostas, buscando evitar o risco de serem punidos pelo sistema de controle sofisticado, que ainda prioriza a prestação de contas burocrática.
“Ismos” e privilégios	Além do paternalismo e do formalismo, ainda são visíveis no cotidiano brasileiro: patrimonialismo, corporativismo, nepotismo, favoritismo, autoritarismo, populismo, privilégios, padrão casuístico dos partidos políticos e troca de votos por cargos públicos (PINHO e SACRAMENTO, 2009).
Do jeitinho à injustiça	Há ampla aceitação social do “jeitinho”, que, em sua tênue fronteira com a corrupção, abre espaço para a violência e a injustiça nas relações (ALMEIDA, 2007).
Reformas “urgentes-lentas”	Reformas consideradas fundamentais, como a chamada reforma política e a reforma tributária, estão estagnadas ou tramitam lentamente, fatiadas em pedaços nem sempre articulados, aprofundando o descrédito das instituições.

(10) Do total dos impostos no Brasil, cerca de 70% é arrecadado pela União, 25% pelos Estados e 5% pelos Municípios. Após as transferências entre os entes federados, a receita disponível para a União é de cerca de 57% do total arrecadado; para os Estados, 27% e; para os Municípios, 16% (AFONSO; RAMUNDO; ARAUJO, 2013).

(11) O Índice de Gini, que indica o grau de desigualdade social (o índice varia de 0 a 1, sendo menos desigual a sociedade que mais se aproxima de zero), vem caindo nos últimos anos no Brasil, alcançando 0,519 em janeiro de 2012, o que ainda inclui o Brasil entre os 12 países mais desiguais do mundo (NERI, 2012; UOL, 2013).

(12) 5 mil famílias no Brasil concentram em propriedades o equivalente a 42% do Produto Interno Bruto (PIB) (POCHMAN et al., 2004).

Quadro 2: Características arcaicas na relação Estado-Sociedade no Brasil que afetam a defesa de direitos. – Fonte: Elaboração própria.

Os quadros 1 e 2 evidenciam certo paradoxo. Por um lado, avançamos em diversos indicadores, valorizamos a autonomia dos cidadãos para (co)produzir bens e serviços públicos, com base na confiança mútua, e apostamos na diversidade de soluções, que passam pelo fortalecimento das OSCs. Por outro, a desconfiança entre órgãos e esferas de governo, entre cidadãos e nas relações do Estado com os cidadãos e suas organizações é reproduzida na forma de padronização de processos, concentração de recursos, excesso de regras e controles definidos de cima para baixo e prioridade à forma em relação ao conteúdo.

Um dos efeitos da desconfiança é a chamada **criminalização das ONGs**, condenadas *a priori* e homogeneamente em função do mau desempenho de algumas delas. Evidência de nossa recorrente dificuldade para reconhecer o mérito, punir o demérito e diferenciar aqueles que realizam um bom trabalho daqueles que se envolvem em corrupção ou prestam serviços de baixa qualidade¹³.

O clima geral de desconfiança também inibe a inovação nas formas de apoio às OSCs. O relatório da pesquisa mostra o exemplo do Programa Cultura Viva, do Ministério da Cultura, que buscou fugir dos meios tradicionais de apoio a OSCs, descentralizando as políticas culturais a apoiando organizações menos estruturadas, porém esbarrou nas exigências burocráticas, de controle e prestação de contas, o que prejudicou sua institucionalização (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013, p. 14).

Analisando esse caldo que mistura avanços e estagnações, com pitadas de retrocesso, recorremos a Farah (1996), que observa que o novo e a reiteração do tradicional são movimentos coexistentes nas políticas públicas brasileiras, seja deliberadamente, seja como adaptação não estruturada às alterações do contexto, articulando-se e influenciando-se mutuamente. Pesquisa realizada por Almeida (2007) em todo o país evidenciou a combinação de valores arcaicos e modernos, assim como Nunes (2003), que analisando as diferentes gramáticas de relação entre Estado e Sociedade no Brasil – clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos – observou que estas convivem em diferentes períodos históricos, sendo que a presença de uma delas não necessariamente exclui a outra. O que, de acordo com Keinert (2000), é natural em processos de ampliação da esfera pública, que não costumam ser lineares, combinando avanços e retrocessos, momentos de crise e outros de estabilidade.

Esse processo de ampliação da esfera pública nos remete às temáticas da *accountability* e da coprodução do bem público, das quais trataremos a seguir, por sua potencial relevância na arquitetura institucional de apoio às OSCs.

(13) Exemplo disso ocorreu em 2011, quando foram suspensas todas as transferências de recursos do governo federal para OSCs que tinham convênios ou contratos em curso, até que se apurassem denúncias de corrupção envolvendo um dos Ministérios e algumas organizações. Detalhes podem ser vistos na Carta Aberta publicada em 2011 pelas entidades que integravam o Comitê Facilitador da Plataforma por um novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil (GIFE, 2011).

A relevância da informação e da *accountability* na construção democrática

“*Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?” é a pergunta que dá título ao texto de Pinho e Sacramento (2009), fazendo alusão a outro, publicado 20 anos antes por Campos (1999), que perguntava: “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?”.

A preocupação dos autores não estava exatamente na existência ou não de uma palavra em português que traduzisse o conceito (complexo, multidimensional e desafiador em qualquer idioma). Mas sim com a presença da noção de *accountability* na cultura política brasileira, no sentido de respostas a expectativas (HEIDEMANN, 2009) ou obrigação de uma pessoa ou grupo de prestar contas por sua conduta diante de uma responsabilidade assumida perante outrem (KLUVERS e TIPPET, 2010). Ou, como processo de contínua responsabilização dos governantes por seus atos e omissões perante os governados (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005), envolvendo responsabilidade subjetiva e objetiva, passando por instrumentos de transparência, controle e justificativa sobre o que foi feito ou deixou de ser feito, tendo como consequência a premiação ou o castigo (PINHO e SACRAMENTO, 2009).

Ao final da década de 1980, Campos (1990) indagava se levaríamos muito tempo para que essa noção fosse algo corriqueiro, incorporado ao dia a dia dos brasileiros. Ao final da década de 2000, tendo analisado avanços e estagnações na cultura política e nas instituições democráticas brasileiras, Pinho e Sacramento (2009) concluem que, embora passos importantes tenham sido dados e estejamos mais perto da tradução, “a caminhada promete ser longa”; estamos ainda “muito longe de construir uma verdadeira cultura de *accountability*”; principalmente porque, no Brasil, “[...] o surgimento de um novo valor não necessariamente implica extinção do tradicional.” (p. 1364-5).

Diversas características arcaicas observadas por Campos (1990) na década de 1980 ainda são visíveis, não obstante estejam transfiguradas e enfrentem novo posicionamento da sociedade civil e do aparato estatal. Embora tenhamos superado um regime autoritário e avançado em aspectos sociais, econômicos e políticos, o autoritarismo mostra capacidade de se redesenhar diante de mudanças em direção à *accountability*, inclusive driblando a ordem legal. É difícil alcançar mudanças significativas em um período relativamente curto, de 20 anos, “[...] quando se enfrentam forças e culturas conservadoras encasteladas há séculos com capacidade de adequação e de transformação às novas realidades” (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1365).

Voltando à pesquisa sobre investimento de recursos públicos em OSCs, podemos recorrer a três dimensões propostas por Schedler (1999) para analisar *accountability*: informação, justificação e sanção (prêmios ou punições perante o cumprimento ou não das expectativas). A pesquisa mostra que somos frágeis em todas elas. A

começar pela carência, dispersão e falta de regularidade de dados sobre recursos públicos direcionados a OSCs, em todos os níveis de governo e também nas pesquisas sobre o tema, realizadas em caráter eventual e raramente integradas entre si.

O que dizer, então, de justificção e de sanção, especialmente no que se refere a resultados? Tanto governos como OSCs não estão acostumados a prestar contas, muito menos a admitir punição. A mudança desse padrão depende de postura ativa da Cidadania, a quem cabe demandar informação, justificção e sanção tanto dos governos como das OSCs.

Algumas perguntas que podem orientar a reflexão de governantes e gestores de OSCs sobre *accountability* são apontadas por Koppell (2005), em cinco dimensões:

Dimensões da <i>accountability</i>	
Dimensão	Pergunta-chave
Transparência	A organização revelou, publicamente, os fatos associados a seu desempenho, seus acertos e seus erros?
Imputabilidade	A organização enfrentou consequências por causa de seu desempenho, ou foi ela passível de punição ou gratificação por seus atos?
Responsabilidade	A organização obedeceu às regras, formais ou informais, que lhe dizem respeito?
Controlabilidade	A organização realizou a vontade de seu comitente, ou principal, que a controla enquanto agente? (exemplo, o poder legislativo em relação aos eleitores, a associação em relação aos associados?)
Responsividade	A organização foi plenamente satisfatória quanto à expectativa substantiva que lhe cabia atender?

Quadro 3: Dimensões da *accountability*. – Fonte: KOPPELL (2005, in DENHARDT, 2012 – glossário de Francisco Heidemann).

Conforme observa Rocha (2011), a concepção de *accountability* que ainda prevalece no Brasil é de natureza hierárquica, exigindo conformidade a processos padronizados e definidos de cima para baixo, implicando déficit em *accountability* em termos de resultados. São desconsideradas as diferentes necessidades e capacidades e é desperdiçada aprendizagem, o que é típico de Estado centralizador e hierárquico. Abrucio e Loureiro (2005), analisando *aaccountability* nas finanças públicas, mostram que as prefeituras, que dependem de liberação de recursos federais, preocupam-se mais em prestar contas aos burocratas dos ministérios e gestores de fundos públicos do que à população local. O que reforça a centralização e a tecnocracia, em prejuízo da política e da responsabilização por resultados.

Certamente precisamos de mais informação, controle e *accountability*. Mas para quê? Para a defesa de quais direitos e valores? É desejável que haja informação e controle, mas não como fins em si, para manter o poder concentrado nas mãos de quem define, inclusive, o que controlar. Não apenas do governo para as OSCs ou para os cidadãos, e sim controle em vários sentidos e direções, para aumentar e qualificar a prestação de contas, o diálogo e a aprendizagem (entre OSCs e seus vários públicos e parceiros – associados, comunidades, conselhos, financiadores; entre governos e OSCs; dos governantes entre si; dos cidadãos entre si). Informação e controle para melhorar a qualidade das decisões, das políticas e dos serviços, para responsabilizar os envolvidos, para desconcentrar poder e fazer avançar a democracia e a garantia de direitos básicos para todos (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005; ANGELICO, 2012; ROCHA *et al.*, 2012).

A *accountability* é um dos alicerces da democracia, da qualidade da administração pública e da relação entre governantes e governados (também aplicável à relação de uma empresa com seus *stakeholders* ou de uma organização da sociedade civil com seus públicos). Compreendendo a *accountability* como sistema, fica evidente que o desempenho de cada parte afeta o desempenho das demais e do sistema como um todo. Vários atores e mecanismos devem desempenhar bem seus papéis e interagir na produção de informações, na justificção e na aplicação de sanções. Sendo assim, a interação contínua e dinâmica entre formas de controle mais institucionalizadas e formas de controle menos institucionalizadas é potencialmente mais efetiva na promoção da *accountability* do que os mecanismos estatais e os de controle social atuando isoladamente, na medida em que tal interação forja o engajamento mútuo de governantes e cidadãos na coprodução de bens e serviços, gerando aprendizagem e melhores resultados (ROCHA *et al.*, 2012).

A diversidade de formas inovadoras pelas quais cidadãos e governantes influenciam-se e articulam-se para exercer controle expressam novas possibilidades de *accountability* – híbrida, diagonal (GOETZ e JENKINS, 2001), transversal, social (CIDER, 2011; HERNANDEZ e HERRERA, 2013) ou sistêmica (ROCHA *et al.*,

2012), para além da clássica divisão da *accountability* em horizontal (entre os Poderes estatais) e vertical (do povo sobre os governantes). Na chamada *monitory democracy*, os mecanismos relativos ao poder de monitorar e controlar ampliam-se em diferentes direções, permeando toda a ordem política (KEANE, 2009). A *accountability* é vista como algo complexo, localizado e coproduzido por diversos atores, em processos abertos e inovadores, superando-se a *accountability* hierárquica baseada em conformidade e na separação entre administração e política, típica da chamada Velha Administração Pública; e para além da *accountability* orientada pelo mercado e por interesses de grupos específicos, típica da Nova Gestão Pública (BEHN, 1998; DENHARDT e DENHARDT, 2007; ROCHA, 2011).

No (re)desenho da arquitetura institucional de apoio às OSCs no Brasil, cabe atenção a como são hoje e como podem vir a ser os processos de produção de informações, justificação e sanção, tanto pelos órgãos institucionalizados de controle, como pelas OSCs, seus parceiros e por meio de iniciativas abertas de controle dos agentes públicos. A distribuição de poder passa pela distribuição de recursos e pela corresponsabilização de governantes e cidadãos pela qualidade dos serviços públicos, pela defesa de direitos e pelo controle sobre processos e resultados, o que remete ao conceito de coprodução do bem público.

Coprodução do Bem Público

Para produzir o bem público – conjunto de valores sociais definidos democraticamente e “materializados” na forma de bens e serviços públicos – cada sociedade costuma constituir um aparato estatal, outorgando-lhe responsabilidades e poderes. A existência desse aparato não significa que a Cidadania (conjunto de cidadãos politicamente articulados) deixe de ser responsável pelo bem público. Aos cidadãos cabe participar ativamente da vida de seu país, de sua cidade, da esfera pública, expressando suas visões de mundo, dialogando, articulando interesses, tomando decisões, controlando o exercício do poder outorgado aos governantes, zelando pelos bens e serviços construídos e, sobretudo, engajando-se mutuamente com outros cidadãos e com servidores públicos estatais na coprodução de bens e serviços, por meio de organizações e redes.

Na definição de Bovaird (2007, p. 847), coprodução se refere à provisão de serviços públicos por meio de relações regulares e contínuas entre provedores profissionais de serviços e usuários ou outros membros de uma comunidade, em que todas as partes fazem contribuições substanciais de recursos. Este autor enfatiza o papel de usuários, voluntários e grupos comunitários como coprodutores.

Em diversos países, especialmente europeus, a coprodução de serviços públicos tem despertado grande interesse, sobretudo em função das atuais crises econômica, gerencial e de legitimidade dos modelos estatais e do

mercado. Considerando o potencial de inovação social por meio da articulação entre tecnologias, conhecimentos, recursos e formas de ação política, vê-se como o engajamento e a conexão entre pessoas permitem resolver problemas individuais e coletivos, enfrentar crises, produzir serviços e gerar inovação.

Alguns fundamentos da proposta da coprodução do bem público são:

I) **Ser humano** como ser multidimensional (RAMOS, 1983), que realiza mais plenamente sua condição humana (ARENDDT, 1987) na medida em que participa politicamente da vida de sua comunidade, coopera (SENNETT, 2011) e age no mundo conscientemente para transformá-lo (ARENDDT, 1987; FREIRE, 1987). Um ser capaz de elaborar e expressar opiniões ou visões de mundo e colocá-las em diálogo com outros, capaz de ouvir, ampliar perspectivas e aprender. Alguém que defende seus interesses e eventualmente abre mão de benefícios imediatos e particulares em favor do bem comum. Um ser capaz de compreender que se o interesse público ou a *res* pública for priorizada, cada cidadão vive melhor. Um ser capaz de fazer melhores escolhas, uma vez obtendo informação e dialogando com outros.

II) **Cidadão** como titular de direitos e de obrigações, corresponsável (junto a outros cidadãos e aos servidores públicos do aparato estatal) pela produção do bem público. A **Cidadania**, como conjunto de cidadãos – é responsável pelos destinos da nação, juntamente com representantes eleitos e servidores públicos, o que exige seu envolvimento contínuo no processo de condução da sociedade.

III) **Estado** como instrumento de cidadania, cujo papel primordial é o de facilitar o exercício da cidadania, de permitir que os cidadãos sejam cidadãos (DENHARDT e DENHARDT, 2003; HEIDEMANN, 2009; ROBERTS, 2004). Mais do que um regulador, controlador, prestador de serviços ou garantidor das relações de mercado, o Estado é um articulador e mediador de visões, recursos e ações.

IV) **Servidor público** como facilitador da cidadania, não um empregado que presta serviços; um cidadão que está ao lado de seus concidadãos para resolver problemas, ajudando o cidadão a ser cidadão e a ele mesmo exercer a administração pública (CONEXÃO PÚBLICA, 2012).

V) **Confiança** como elemento essencial na construção do tecido social, do capital social e das redes que sustentam as relações na comunidade e os sistemas mais amplos da sociedade civil, do mercado, do estado e suas inter-relações. Parte-se do pressuposto de que o outro é confiável; pune-se quando a confiança for quebrada, não *a priori*.

VI) **Compartilhamento de recursos** (financeiros, técnicos, humanos, informacionais, políticos etc.) como condição para que o poder seja melhor distribuído e todos sintam-se aptos a participar da produção do bem público, por meio de sistemas de governança pública descentralizada.

VII) **Interações regulares e contínuas** entre os diferentes partícipes da produção de bens e serviços, nas quais todos investem algo e se beneficiam, interagindo por meio de redes e diversas estruturas e estratégias de governança pública, destacando-se o papel das lideranças e organizações de articulação e intermediação que facilitam o engajamento de todos.

Na pesquisa realizada pelo CEAPG, ao contrário da proposta da coprodução do bem público, o que se vê é a concentração de recursos financeiros, institucionais e técnicos nas mãos de governos, especialmente no âmbito federal; o caráter eventual de repasses de recursos públicos para OSCs, prevalecendo a lógica de projetos; e o caráter esporádico e incompleto das informações disponíveis. Há ainda elevado grau de resistência em setores do governo para que os serviços públicos sejam prestados pelas OSCs. Tudo isso vem gerando insatisfação e desperdício, o que nos leva a sistematizar possíveis caminhos para transformações nesse quadro.

Diversidade, desconcentração, combinação e articulação

Com base no relatório e nos debates sobre a pesquisa (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013) e no que foi aqui destacado sobre defesa de direitos, relações Estado-sociedade, *accountability* e coprodução do bem público, sistematizamos alguns elementos que podem orientar a construção da arquitetura institucional de apoio às OSCs no Brasil, especialmente no eixo Recursos Públicos e no campo da defesa de direitos (Quadro 4):

Caminhos na construção da arquitetura institucional de apoio às OSCs

<p>Diversidade</p> <ul style="list-style-type: none"> • Na definição dos direitos; • Nas formas de atuar na defesa de direitos e de exercer poder; • Nas estratégias de governança pública; • Nas formas de controle e responsabilização, envolvendo a disponibilização de dados abertos sobre recursos investidos e sobre os resultados das ações, sua sistematização e comparação, de diversas maneiras, por diversos interessados; • No incentivo ao teste de modelos inovadores e complementares de prestação de serviços públicos e de apoio governamental a OSCs. 	<p>Desconcentração</p> <ul style="list-style-type: none"> • De recursos – incluindo reforma tributária, redução da carga tributária e elevação dos volumes de recursos geridos por municípios e OSCs; • Da capacidade de produzir bens e serviços públicos, com engajamento cidadão em questões públicas, incentivos fiscais e aproximação entre governantes, cidadãos e OSCs; • Das informações e do controle, incluindo o acesso à informação pública, a simplificação dos processos, a difusão de dados abertos e a produção de informações de modo sistemático pela sociedade (observatórios, universidades, redes de organizações da sociedade civil) para qualificar, contrapor e dialogar com dados oficiais, incentivando a corresponsabilidade pelo controle e pela <i>accountability</i>.
<p>Combinação</p> <ul style="list-style-type: none"> • De bases comuns (universalismo de direitos e de procedimentos, controle simplificado e integrado) com diversidade de formas de atuar e de exercício de poder pelas pessoas em seu contexto, suas comunidades (definidas por múltiplas identidades), controladas localmente; • De dados padronizados, agregados e regulares em diferentes níveis e áreas de governo com informações e análises produzidas pelos envolvidos com as ações ou temas. 	<p>Articulação</p> <ul style="list-style-type: none"> • De informações disponíveis e passíveis de sistematização, comparação e análise; • De governantes, OSCs e cidadãos na coprodução de bens e serviços públicos; • De estruturas e estratégias de governança pública; • De recursos públicos e privados, de origem local, nacional e internacional; • De conhecimentos – científico, formal, gerencial e no contexto de cada comunidade, avançando-se em competência técnica, transparência e capacidade de demonstrar resultados, sem perder conexão com a causa, com o conteúdo substantivo da ação; • Por meio de organizações locais, como fundações comunitárias, observatórios sociais, movimentos de cidades, produzindo indicadores, promovendo debates, e ajudando a mudar o contexto institucional.

Quadro 4: Caminhos na construção da arquitetura institucional de apoio às OSCs. – Fonte: Elaboração própria.

Outra maneira de expressar caminhos para mudanças consta do Quadro 5, reunidos em níveis macro (culturais e institucionais), meso (organizacionais e gerenciais) e micro:

Possíveis mudanças em níveis macro, meso e micro

Arcabouço institucional e aparato estatal

- Redução da carga tributária
- Descentralização dos recursos governamentais
- Incentivos fiscais para doações
- Marco legal das OSCs
- Desconcentração de poder político e tecnocrático
- Simplificação e clareza de critérios e processos
- Prestação de contas que prioriza a essência e não as normas formais
- Integração, sistematização e publicidade de dados existentes
- Produção regular de novos dados
- Confiança nas relações e aplicação de sanções quando a confiança é quebrada

Redes e organizações de intermediação

- Sistematização, articulação e análise de informações
- Capacitação das OSCs
- Debate e pressão sobre as regras institucionais, ajudando a transformá-las no contexto local (conselhos, por exemplo) e nacional
- Intermediação entre investidores e OSCs
- Estímulo a ambientes e ações que estimulem a confiança e o engajamento mútuo entre governos, organizações da sociedade civil, empresas, conselhos, e cidadãos

OSCs em seu contexto de ação

- Atenção à confiança, à colaboração, à transparência e à prestação de contas (sobretudo de resultados) em suas relações
- Diversificação de fontes de recursos
- Capacitação para lidar com as regras institucionais, sem perder ligação com a causa
- Articulação em rede com outras OSCs, cidadãos, governos e parceiros e estímulo ao engajamento mútuo em torno de objetivos comuns

Conclui-se reforçando a relevância da pesquisa realizada pela Articulação D3 e pelo CEAPG, desejando que o esforço de mapear e refletir sobre a arquitetura institucional de apoio às OSCs no Brasil tenha continuidade. Trabalhos como este contribuem para criar bases sólidas para a diversidade de formas pelas quais a sociedade pode organizar-se e produzir bem-estar para todos. Entre os desafios nos próximos passos da investigação, estão a definição do que se inclui ou não no campo da defesa de direitos e os diversos meios e responsáveis por promovê-la; a ampliação da pesquisa, nos âmbitos municipal, estadual, federal e internacional, pressionando governos e OSCs para disponibilizar informações; a produção contínua de análises, envolvendo diversos dados, organizações, recursos e metodologias, e contemplando variados elementos da arquitetura institucional de apoio às OSCs, não apenas os financeiros.

Quadro 5: Possíveis mudanças em níveis macro, meso e micro. – Fonte: Elaboração própria.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*.

In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2005.

AFONSO, J.R.R.; RAMUNDO, J.C.M.; ARAUJO, E.K. **Breves notas sobre o federalismo fiscal no Brasil**.

Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0000168.pdf>. Acesso em: 20 Jun. 2013.

ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do brasileiro**. Rio de Janeiro: Record, 2007. 2 ed.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a *accountability* democrática no Brasil**. São Paulo: FGV/EAESP, Programa de Pós-graduação em

Administração Pública e Governo, 2012. Dissertação de mestrado.

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997. 8 ed.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**, 49 (4), p. 5-45, out./dez. 1998.

BOVAIRD, Tony. Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services. **Public Administration Review**, p. 846-60, set./out. 2007.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 Jun. 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18.11.2011**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm)

2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 5 Fev. 2012.

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, fev./abr. 1990.

CEAPG – Centro de Estudos em Administração Pública e Governo; ARTICULAÇÃO D3 **Relatório de**

Pesquisa Arquitetura Institucional de Apoio às OSCs no Brasil. Eixo Recursos Públicos. CEAPG/FGV, Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://ceapg.fgv.br/node/86574>>. Acesso em: 18 Jun. 2013.

_____. **Banco de experiências inovadoras do Gestão Pública e Cidadania**. Disponível em: <<http://ceapg.fgv.br/node/11344>>. Acesso em: 18 Jun. 2013.

CIDER – Centro de Estudios Interdisciplinarios Sobre el Desarrollo. **Análisis y Estudio de Experiencias de**

Accountability Social en América Latina. Bogotá: CIDER, 2011.

CGU. Controladoria Geral da União. **Acesso à Informação**. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/>>. Acesso em: 20 Jun. 2013.

_____. **Relatório executivo final da 1ª Consocial**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/consocial/Biblioteca/RelatorioFinal/relatorio_final.asp>. Acesso em: 20 Jun. 2013.

CONEXÃO PÚBLICA. **Ética na Administração Pública**. Florianópolis: TVAL, 2012. Disponível em: <http://agenciaal.alesc.sc.gov.br/index.php/tval/noticia_single_tval/etica-na-adminstracao>. Acesso em: 20 Jun. 2013.

_____. **Dificuldades financeiras dos municípios e captação de recursos**. Florianópolis: TVAL, 2013. Disponível em: <http://agenciaal.alesc.sc.gov.br/index.php/tval/noticia_single_tval/captacao-de-recursos>. Acesso em: 20 Jun. 2013.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. **The new public service: serving, not steering**. Nova York: M. E. Sharp, Inc., 2007.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DOIN, Guilherme; DAHMER, Jeferson; SCHOMMER, Paula C.; SPANIOL, Enio. Mobilização social e coprodução do controle: o que sinalizam os processos de construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social. **Pensamento & Realidade**, 27, p. 56-78, 2012.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Processo de trabalho na construção habitacional**: tradição e mudança. São Paulo: Annablume, 1996.

Brasil lidera ranking de mortes por arma de fogo, aponta pesquisa. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 6 Mar. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1242016-brasil-lidera-ranking-de-mortes-por-arma-de-fogo-aponta-pesquisa.shtml>>. Acesso em: 9 Jun. 2013.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17 ed. 23 reimp. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas. **Carta Aberta à Presidenta da República Dilma Rousseff**. 31 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://www.gife.org.br/artigo-carta-aberta-a-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-14398.asp>>. Acesso em: 20 Jun. 2013.

GOETZ, Anne Marie; JENKINS, Rob. Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. **Public Management Review**, 3 (3), p. 363-83, 2001.

HEIDEMANN, Francisco G. Ética de responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2009. p. 301-9.

HERNANDEZ, Andres; HERRERA, Jorge Hernán Flórez. **Accountability social y democracia**: el caso de la Red Latinoamericana de Ciudades Justas, Democráticas Y Sustentables. 2013. No prelo.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil**: 2005. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2005/fasfil.pdf>>. Acesso em: 30 Out. 2009.

KEANE, J. **The life and death of democracy**. Norton: Simon & Schuster, 2009.

KLUVERS, Ron; TIPPETT, John. Mechanisms of accountability in local government: an exploratory study. **International Journal of Business and Management**, 5 (7), p. 46-53, jul. 2010.

KOPPELL, Jonathan G. S. Pathologies of Accountability – ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. **Public Administration Review**, 65 (1), p. 94-108, jan./fev. 2005.

KEINERT, Tânia M. M. **Administração pública no Brasil**: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2000.

NERI, Marcelo Côrtes (coord.). **De volta ao país do futuro**: crise europeia, projeções e a nova classe média. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2012. Disponível em: <<http://www.cps.fgv.br/cps/ncm2014/>>. Acesso em: 20 Jun. 2013.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar/ENA, 2003. 3 ed.

OGP. **Open Government Partnership**. Disponível em: <<http://www.opengovpartnership.org/>>. Acesso em: 20 Jun. 2013.

PINHEIRO, Armando Castelar. Judiciário: propostas de reforma. In: GIAMBIAGI, Fabio; BARROS, Octavio (orgs.). **Brasil pós-crise**: agenda para a próxima década. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 215-44.

PINHO, José A. G.; SACRAMENTO, Ana Rita S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública**, 43 (6), p. 1343-68, nov./dez. 2009.

POCHMAN, M.; *et al.* Os ricos no Brasil. **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2004. v. 3.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Resumo. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013**. A ascensão do sul: progresso humano num mundo diversificado. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh-2013-resumo.pdf>>. Acesso em: 20 Jun. 2013.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

RIBEIRO, João Ubaldino. Governantes e Governados. **O Estado de S. Paulo**, 5 Mai. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,governantes-e-governados-,1028667,0.htm>>. Acesso em: 9 Jun. 2013.

ROBERTS, Nancy. Public deliberation in an age of direct citizen participation. **The American Review of Public Administration**, 34 (4), p. 315-53. dez. 2004.

ROCHA, Arlindo C. *Accountability* na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, 14 (2), p. 82-97, mai./ago. 2011.

_____; SPANIOL, Enio. L.; SCHOMMER, Paula C.; SOUSA, Alessandra D. Coprodução do controle como bem público essencial à *accountability*. **XXXVI Encontro da ANPAD – EnANPAD**, 2012, Rio de Janeiro. Anais... XXXVI EnANPAD, 2012.

SCHEDLER, Andreas; Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Edit.). **Self-Restraining State: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHOMMER, Paula Chies; NUNES, Jonas Tadeu. MORAES, Rubens Lima. *Accountability*, controle social e coprodução do bem público: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal. Brasília: **EAGU**, Ano IV, n. 18, p. 229-58, mai. 2012. Publicações da Escola da AGU: Gestão Pública Democrática.

SENNETT, Richard. **Juntos: os rituais, os prazeres e a política da cooperação**. Rio de Janeiro: Record, 2012.

TOLEDO, Roberto Pompeu. É sustentável? **Revista VEJA**. São Paulo: Editora Abril, ed. 2291, ano 45, n. 42, 17 out. 2012, p. 134.

TREVISAN, A.M.; CHIZZOTTI, A.; IANHEZ, J.A.; CHIZZOTTI, J. VERILLO, J. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. Cotia: Ateliê Editorial, 2003.

Apesar de avanço, Brasil continua entre os 12 países mais desiguais, segundo IPEA. **Uol Notícias Economia**, 25 set. 2012. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/redacao/2012/09/25/apesar-de-avanco-brasil-continua-entre-os-12-paises-mais-desiguais-segundo-ipea.jhtm>>. Acesso em: 20 Jun. 2013.

PIB de 2012 confirma queda do Brasil no ranking das maiores economias. **Revista VEJA**, 1 mar. 2013. Economia. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/pib-de-2012-confirma-queda-do-brasil-no-ranking-das-maiores-economias>>. Acesso em: 9 Jun. 2013.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil**. São Paulo: Instituto Sangari. Disponível em: <http://mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012_web.pdf>. Acesso em: 9 Jun. 2013.

PARTE IV Investimento Social Privado Corporativo

Capítulo 11

O Investimento Social Corporativo e sua atuação em Direitos Humanos no Brasil: uma trajetória desafiadora

Fernando do A. Nogueira

Nova dinâmica – empresas e sociedade

Nos últimos anos o Brasil vem assumindo a posição de líder emergente, juntamente com outros países de renda média, os assim denominados BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), o que, como consequência, traz expectativas em relação à sua capacidade de crescimento aliado à equidade e justiça social.

Em especial, no contexto brasileiro, essa esperança vem também do processo de redemocratização pelo qual o país passou desde a década de 80. No entanto, como aponta Vilhena (2005), em setores como o de direitos humanos, tais demandas ainda estão longe de serem atendidas: “Havia uma ampla expectativa de que a transição para a democracia viria junto com menos desrespeitos aos direitos humanos, em especial para os pobres e mais vulneráveis, mas isso não aconteceu.” (VILHENA, 2005, tradução nossa).

Assim, persistem graves problemas no campo dos direitos. Na visão da Anistia Internacional, alguns desses desafios no Brasil incluem:

- O mau tratamento dado a moradores de favelas e comunidades pobres;
- As condições desumanas e degradantes das prisões;
- Os conflitos fundiários nas áreas rurais do país;
- A violação dos direitos dos trabalhadores, principalmente no setor agrícola.

Como resposta a esses e outros desafios, a sociedade brasileira vivenciou um desenvolvimento duplo neste mesmo período. Pelo lado das Organizações da Sociedade Civil (OSCs), houve um crescimento significativo no número de entidades e na diversidade de temas, formas de atuação e alcance de sua ação. Pelo lado das empresas, elas começaram a se envolver cada vez mais em questões sociais, ampliando o escopo da tradicional ação filantrópica e trazendo para sua gestão preocupações com o impacto social e ambiental de seus negócios.

Esta parte IV – contando com este capítulo introdutório e os dois a seguir, baseados em entrevistas com especialistas de notório saber e militância na área – trata do entrelaçamento destas duas trajetórias. O surgimento do que se chama atualmente de ISP – Investimento Social Privado – marca um importante avanço na prática solidária de empresas e suas fundações e institutos e que andou lado a lado do desenvolvimento das OSCs no Brasil, por meio de parcerias, financiamento e redes.

No entanto, esse capítulo também representa alguns dos desafios no caminho, em especial quando o foco recai nas organizações de defesa de direitos. O trecho abaixo, de um artigo de Oscar Vilhena em 2005, antecipa muitos dos temas que serão discutidos adiante.

Organizações de direitos humanos eram tradicionalmente financiadas pela ação voluntária, pela contribuição de indivíduos comprometidos, igrejas, fundações internacionais e cooperação internacional. Todas as organizações faziam parte de uma comunidade em torno de uma causa, e raras tinham a capacidade de captar recursos de forma profissional.

Muitas fundações corporativas tendem a ser executoras mais do que financiadas, o que significa que usam seu dinheiro para seus próprios projetos ao invés de prover fundos vitais a grupos de base. Em uma sociedade com altos níveis de crime, em que os ativistas de direitos humanos são vistos basicamente como defensores de criminosos, é difícil convencer o setor privado a financiar atividades de direitos humanos. Os recursos privados tendem a ir mais para educação e assistência social. Além disso, a justiça social e os direitos humanos apresentam problemas em especial em uma sociedade em que a riqueza se baseia em extrema desigualdade (VILHENA, 2005, tradução nossa).

Assim, o objetivo desta introdução é discutir a relação entre o ISP corporativo e as organizações de defesa de direitos a partir dos dados levantados na pesquisa CEAPG / D3 – Eixo ISP e propor algumas reflexões a partir de autores e teorias que discutem esses temas.

Da filantropia ao Investimento Social

Para começar, é importante definir alguns conceitos. O ISP é definido pelo GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – como o repasse voluntário de recursos privados de forma monitorada, planejada e sistemática para projetos sociais, ambientais e culturais de interesse público. Destacam-se nesta definição três pontos: a origem dos recursos (privada e voluntária), a forma de atuação (planejada, sistemática e monitorada) e a finalidade de investimento (projetos de interesse público) (NOGUEIRA E SCHOMMER, 2009).

Esse conceito foi criado nos anos 90 em torno dos fundadores do GIFE para diferenciar seu tipo de atuação de outros conceitos e práticas, em especial da filantropia e da responsabilidade social empresarial (RSE). A filantropia é um conceito muito mais antigo, com raízes na antiguidade humana e que se define em sua essência como “amor pela humanidade”, como qualquer prática de ação caridosa para outros.

No Brasil, essa prática esteve ligada desde o princípio às ordens religiosas, que fundaram as primeiras organizações sem fins lucrativos do país (em especial nas áreas de saúde, educação e assistência social). No entanto, ao longo do tempo a expressão foi marcada no Brasil por uma conotação pejorativa, tanto por uma visão da falta de eficiência da ação filantrópica em promover resultados positivos, quanto por escândalos de mau uso de doações – o que chegou a gerar o trocadilho da “pilantrópia”. Nesse sentido, o ISP buscava se diferenciar da filantropia nas duas frentes – por buscar um resultado social e por ser feito de forma ética e com fins públicos.

Já a RSE é um conceito ligado ao Instituto Ethos e diz respeito a um propósito mais amplo do que o do ISP: preocupa-se com a gestão como um todo da empresa, buscando fazer com que sua operação ocorra de forma ética e em constante diálogo com todos seus públicos interessados – os *stakeholders*. Enquanto o ISP foca nos projetos sociais e da relação com a comunidade externa à empresa, a RSE inclui também a relação com fornecedores, governo, consumidores, entre outros.

ISP – o que as pesquisas revelam

Apesar de ainda haver uma grande carência de estudos e dados sobre o ISP no Brasil, há já um conjunto de pesquisas que nos permitem traçar um panorama do setor e de suas organizações. Para este estudo, foram consultados os seguintes levantamentos:

- Censo GIFE 2010 – levantamento feito com 102 associados ao GIFE (empresas, fundações e institutos corporativos, independentes, familiares e comunitários) (GIFE, 2010);

- BISC – Benchmark do Investimento Social Corporativo 2012 – pesquisa feita com 23 instituições (representando 200 empresas, 29 fundações empresariais e 1 instituto independente), baseado na metodologia do CECP (COMUNITAS, 2012);
- Ação Social – IPEA – pesquisa feita em 2006 com 9978 empresas no Brasil, representando universo de 870 mil empresas privadas com mais de um empregado (IPEA, 2006);
- Índice de doadores para a América Latina e o Caribe da Fundação Avina – pesquisa feita em 2010 com doadores que atuam na América Latina (fundações, ONGs, doadores corporativos e agências de cooperação) (FUNDAÇÃO AVINA e BID, 2010, 2012);
- CECP – Committee Encouraging Corporate Philanthropy – pesquisa feita em 2011 com 214 grandes corporações internacionais (CECP, 2012).

Fez-se também um levantamento de dados primários a partir do *Map of Cross-Border Giving do Foundation Center*. Foi feita uma pesquisa na base de doações feitas por empresas e fundações americanas associadas ao Foundation Center ao exterior, com foco no Brasil (dados de 2003 a 2012) (FOUNDATION CENTER, 2013).

Em resumo, o ISP no Brasil apresenta algumas características que o diferenciam de setores similares em outros países (onde são chamados de filantropia corporativa ou estratégica). Há um forte predomínio do investimento de origem corporativa e executor de projetos. Além disso, há diferentes graus de maturidade do ISP e diferentes prioridades de atuação. Finalmente, é importante destacar a relevância do ISP nacional frente à filantropia que vem do exterior. Estes pontos serão detalhados a seguir.

Predomina a governança corporativa

O investimento de origem corporativa é o mais comum no ISP brasileiro, seguido do de origem independente (fundos dedicados a causas com governança aberta, por exemplo), e finalmente dos de origem familiar e comunitária. O ISP corporativo se caracteriza por ter menor independência financeira e administrativa, horizonte de investimento mais curto e uma tendência ao alinhamento entre os temas de atuação e os negócios da empresa, ainda que nem sempre isso aconteça. Na Europa e nos EUA, o investimento independente e familiar tende a predominar, à frente do corporativo.

A execução de projetos é mais comum do que o financiamento de terceiros

Essa característica também diferencia o Brasil dos europeus e americanos: aqui é mais comum executar projetos próprios do que financiar projetos de terceiros. O perfil típico do ISP brasileiro – e em especial o cor-

porativo – é o de investidor misto, que desenvolve alguns projetos próprios (sozinho ou em parceria com OSCs) e financia alguns projetos de terceiros. Em geral, dedica-se mais recursos aos programas próprios.

Coexistem diferentes graus de maturidade do ISP

O ISP é praticado principalmente por médias e grandes empresas, já que as micro e pequenas geralmente fazem doações isoladas movidas por sentimentos humanitários ou religiosos. Mas mesmo entre os grandes doadores, há ainda uma notada diversidade de estilos, maturidade e consistência de ações. Isso se reflete também na diferença encontrada em alguns investidores entre discurso – estratégico, efetivo, transformador, de claro benefício público – e prática – de baixo impacto, ligada a interesses privados, assistencialista.

Filantropias local e internacional: ambas relevantes, de modo diferente

As pesquisas mostram que a filantropia internacional é relevante no Brasil, em especial em algumas áreas como meio ambiente, direitos humanos e filantropia e voluntariado (área em que se apoia o desenvolvimento de OSCs e da infraestrutura da sociedade civil). Mas os números também mostram que em termos de volume de recursos, o ISP brasileiro já é bem maior do que os recursos que vêm de exterior¹. Alguns especialistas notam, inclusive, que o país passa por um momento de retração do investimento internacional no Brasil e por uma expansão, ainda que muito incipiente, do investimento social feito por empresas brasileiras no exterior (principalmente em países na América Latina e nos países de língua portuguesa da África e Ásia) (NOGUEIRA et al, 2009). Ainda são necessários mais estudos para entender melhor qual a contribuição histórica da filantropia internacional no país.

Diferentes investidores apresentam diferentes prioridades temáticas

Aqui há uma clara distinção de prioridades de atuação por tipo de investidor social. As micro e pequenas empresas atuam prioritariamente em causas humanitárias e de assistência social. Os grandes investidores corporativos priorizam o investimento em educação, geração de emprego e renda, cultura e desenvolvimento comunitário. Finalmente, os investidores independentes e internacionais priorizam meio ambiente, direitos humanos, saúde e assuntos internacionais.

(1) É preciso, porém, levar em conta que uma parte significativa dos grandes investidores corporativos associados ao GIFE são multinacionais estrangeiras com base no Brasil, cujos recursos investidos vêm da operação local.

O conjunto de observações destacadas aqui deixa claro um quadro no qual o investimento na área de defesa de direitos não é prioridade do ISP brasileiro. No mundo, essa área é foco majoritário de fundações independentes, desde grandes (que investem em diversas áreas dentro da defesa de direitos, como a Fundação Ford) até pequenas (com um foco claro em uma área específica, como a Astraea Lesbian Foundation for Justice tendo por foco os direitos de minorias). No Brasil, as características do setor do ISP – corporativo, executor de projetos, em diferentes graus de maturidade institucional – fazem com que seja ainda um desafio colocar a pauta da defesa de direitos na agenda do investidor. A próxima seção apresenta um retrato mais detalhado de como está essa situação atualmente, de acordo com as poucas pesquisas existentes.

ISP e Direitos Humanos

A relação entre Filantropia em geral e Direitos Humanos tem um histórico importante, no qual se destacam (i) os investimentos de fundações independentes americanas nos anos 1960 e 1970 e (ii) as organizações ativistas e de defesas de direitos. Mas o que significa investir em Direitos Humanos?

Segundo o International Human Rights Funders Group – IHRFG (grupo que reúne centenas de financiadores em Direitos Humanos) –, o investimento em Direitos Humanos deve buscar (IHRFG, 2010):

- A construção de pontes entre diferentes campos: ao introduzir uma perspectiva de Direitos Humanos, é possível conquistar ganhos em diferentes áreas, entre as quais habitação, trabalho, saúde, justiça e educação;
- A utilização de variadas estratégias: objetivos de Direitos Humanos foram alcançados por ações legais, *advocacy* pública, organização comunitária, educação, pesquisa, levantamento de dados e reportagens, capacitações;
- A conquista de diferentes resultados: aumentar os recursos para o cumprimento de direitos, melhores legislações para garantir direitos, o aumento nas exigências e padrões de direitos, a prevenção da violação de direitos ou a restituição/compensação quando eles forem violados.

Afinal, como acontece o investimento das empresas no Brasil nesse tema e quais são as dificuldades encontradas no caminho?

ISP e DD: uma análise de dados e falas sobre o tema

A análise das pesquisas apontadas acima nos permite chegar ao Quadro 1. É possível notar a dificuldade em precisar o valor investido em uma área específica. Ainda assim, nota-se claramente que o tema não é prioridade dos investidores brasileiros, principalmente por parte dos corporativos. Isso não chega a ser surpresa, já que a

defesa de direitos não é prioridade das empresas no resto do mundo.

Além dos dados sistematizados a partir dos relatórios, foram feitas entrevistas com especialistas e investidores sociais. Dois pontos se destacam nas falas dos entrevistados:

- As empresas tendem a ser mais receptivas aos temas de defesa de direitos quando feito de forma propositiva. Apenas mostrar o lado negativo dificilmente engaja a empresa. Em complemento às denúncias, é fundamental apresentar alternativas².
- No cotidiano dos investidores, aparecem diversos obstáculos no caminho para uma maior atuação em defesa de direitos, principalmente os desafios em combinar interesses públicos e privados, as imprecisões e confusões conceituais e questões práticas como limitações na forma de doar ou sobre o que pode ser doado.

Finalmente, quando se fala especificamente da responsabilidade das empresas, espera-se também que elas incorporem em sua gestão preocupações ligadas a Direitos Humanos. Em publicação dedicada a esse assunto, o Instituto Ethos (2011) apresenta cinco compromissos concretos com os quais as corporações deveriam se atentar:

- Promoção da equidade de gênero no local de trabalho;
- Promoção da equidade de raça no local de trabalho;
- Erradicação do trabalho escravo nas cadeias de valor;
- Inclusão de pessoas com deficiência;
- Apoio para promoção dos direitos da criança, do adolescente, e do jovem.

O relatório mostra haver avanços e projetos interessantes de diversas empresas, mas ainda há muito a melhorar, inclusive em aproximar a área de Investimento Social com esses temas na gestão dos negócios.

Recomendações

O quadro geral levantado nesse estudo permite propor algumas recomendações voltadas a três públicos diferentes: investidores sociais, organizações de apoio aos investidores e OSCs de DDs.

Investidores Sociais

Em primeiro lugar, é preciso despertar para a importância de DH e do papel que empresas podem ter, tanto em termos de suas práticas de gestão quanto de seu investimento social. Isso se torna ainda mais importante

(2) Um exemplo é a reinserção de presos. As empresas dificilmente apoiariam uma OSC que se concentre nas denúncias de condições dos presídios, mas há diversas iniciativas de apoio à qualificação e reinserção de ex-presidiários.

Resumo dos principais números sobre investimento social corporativo no Brasil e Direitos Humanos

Pesquisa	Perfil da base	Período dos dados	Abrangência geográfica
Censo GIFE	102 associados ao GIFE (empresas, fundações e institutos corporativos, independentes, familiares e comunitários)	2009 e 2010	Brasil
BISC	23 instituições (representando 200 empresas, 29 fundações empresariais e 1 instituto independente)	2011	Brasil
IPEA	9978 empresas no Brasil, representando universo de 870 mil empresas privadas com mais de um empregado	2004 e 2000	Brasil
Índice de doadores para a América Latina e o Caribe – Fundação Avina	Doadores que atuam na América Latina (fundações, ONGs, doadores corporativos e agências de cooperação)	2010	América Latina
CECP	Base de 214 grandes corporações internacionais	2011	Mundo
Map of Cross – Border Giving – Foundation Center	Base de doações feitas por empresas e fundações americanas associadas ao Foundation Center no exterior	2003 a 2012	Mundo, com dados específicos para o Brasil

Valor total / Brasil	Valor do ISP Corporativo no Brasil	Atuam com Direitos Humanos (DH) ou semelhante?	Observações
R\$ 1,9 bi / R\$ 1,9 bi	R\$ 1,7 bi	29% dos associados atuam em defesa de direitos	Não é possível estimar valor doado à área
R\$ 2 bi / R\$ 2 bi	R\$ 2 bi	3% do valor investido (aprox. R\$ 60 milhões) em defesa de direitos	Do valor relatado, R\$ 252 milhões foram repassados a OSCs, dentre as quais 31 de defesa de direitos
R\$ 4,7 bi / R\$ 4,7 bi	R\$ 4,7 bi*	Não há menção a tema específico de DH, prioridade em ações de assistência social	Estima-se que com o PIB atual (2012), o valor de ações sociais das empresas seria de R\$ 6 a 10 bilhões
U\$ 10,3 bi / U\$ 566 mi	U\$ 309 milhões (América Latina)	11,1% do valor total (América Latina)	Não é possível estimar a proporção de empresas que atuam com DH, mas afirma-se que não é uma de suas áreas prioritárias
U\$ 19 bi / Entre U\$ 85 e 15 mi	Entre U\$ 85 e 15 milhões (estimativa)	5% em assuntos públicos e cívicos do valor total (mundo)	Não é possível estimar valores para o Brasil em DH
U\$ 3,38 bi em 2011 / U\$ 26 mi em 2011	U\$ 22,8 mi desde 2003 / U\$ 1,6 mi em 2011	U\$ 62,8 mi em geral para DH; U\$ 216 mil por empresas e fundações corporativas (ambos desde 2003)	2011 é o último ano com dados completos

Quadro 1: Resumo dos principais números sobre investimento social corporativo no Brasil e Direitos Humanos.

Fonte: Adaptado do GIFE, 2010; COMUNITAS, 2012; FUNDAÇÃO AVINA e BID, 2012; CECP, 2012; FOUNDATION CENTER, 2013.

*Conceitualmente, nem todo o valor de ação social pode ser considerado ISP, mas não é possível estimar quanto disso é ISP e quanto filantropia tradicional.

quando se enxerga a mudança do cenário de financiamento das organizações da área pela qual o Brasil vem passando nos últimos anos. Uma das principais formas de fazer pelas quais os investidores podem começar seu envolvimento é buscar incorporar olhar e práticas de DH em outros investimentos.

Organizações de apoio ao ISP

Para organizações como GIFE e IDIS e outros especialistas, consultores e pesquisadores, é fundamental continuar e aumentar os esforços de capacitações, eventos, espaços de trocas de experiência (*peer-learning*) e levantamento de dados e pesquisas. Essas ações ajudariam a vencer não só as barreiras conceituais, mas também a incentivar o desenvolvimento de uma comunidade maior e mais capacitada de investidores em direitos humanos.

Organizações de Defesa de Direitos

Para estas organizações, o essencial é contribuir no desenvolvimento de uma cultura de investimento em DH por meio de três estratégias. A primeira é de pressão, ao continuar o monitoramento sobre as ações de investidores sociais e empresas referentes ao tema. Como se viu, é importante ter também uma agenda propositiva. Para tanto, a segunda ideia é de ajudar na capacitação dos investidores. Finalmente, deve-se pensar em parcerias para criar diálogos e oferecer alternativas para que as empresas se envolvam com a área.

Reflexões e Questões para discussão

Para fechar esta introdução, propõem-se algumas reflexões com base em autores relacionados às discussões e dados apresentados acima.

ISP, DD e justiça social

O primeiro ponto se dá sobre o suposto baixo número de investidores que prioriza questões ligadas à defesa de direitos, direitos humanos ou mesmo justiça social. Nas palavras de Azzam (2012), “as fundações não podem mais isolar o político do desenvolvimento ou do humanitário”. Mas qual o caminho para que elas ampliem sua visão e forma de atuação? Ainda que seja improvável que esses temas dominem a agenda dos investidores, é vital que um pequeno número de filantropos se posicione claramente sobre essas questões. Ao fazer isso, não só dão mais visibilidade às áreas, mas incentivam outros investidores a passar a considerar a justiça social e a defesa de direitos tanto em seu discurso como em suas práticas:

Eu argumentei aqui que a justiça social se tornou um discurso orientador na filantropia, fornecendo um vocabulário comum para fundações dedicadas ao financiamento de mudança progressista. Ainda que discussões de justiça social permaneçam sendo raras, o uso emergente desse modelo de ação coletiva pode ser um sinalizador de um maior envolvimento da filantropia nessas políticas. [...] Essas fundações servem como modelo para que outros financiadores também apoiem atividades além de serviços diretos, e que também pressionem a comunidade filantrópica mais ampla para reavaliar os limites adequados do investimento social estratégico (SUÁREZ, 2012, p. 273-274, tradução nossa).

Essa reflexão é ainda mais oportuna no cenário de mudança pelo qual o Brasil vem passando. Se historicamente esse efeito demonstrativo e ativista coube aos financiadores estrangeiros, parece chegar o momento de que esse papel seja feito cada vez mais por empresas e fundações brasileiras.

ISP corporativo e DD

Um desafio especial a ser enfrentado pela área de DD com as empresas é sua baixa relação com a área de negócios da grande maioria das corporações. Um dos pontos mais discutidos por autores e especialistas (por exemplo, URRIOLAGOITIA e VERNIS, 2012) é que o investimento social tende a produzir mais resultados e ser mais sustentável institucionalmente quando ele ocorre em temas correlatos ao *core business* da empresa.

Isso acontece, por exemplo, quando uma empresa farmacêutica investe na melhoria dos serviços públicos de saúde, ou quando uma empresa de tecnologia desenvolve programas de combate à exclusão digital. No entanto, é difícil fazer essa ponte para áreas desafiadoras como os direitos humanos.

Como reflexão, é importante então voltar a duas das alternativas propostas anteriormente: se a estratégia de investimento da empresa efetivamente priorizar investimentos ligados ao negócio, que pelo menos haja uma atenção ao enfoque de direitos humanos, de forma que isso oriente a atuação em educação, saúde ou meio ambiente. O outro caminho é que a empresa também reserve parte de sua atuação social para investir em áreas não relacionadas ao negócio, optando nesse caso claramente pelo benefício social e público sobre uma possível sinergia entre ação social e retorno financeiro para a corporação.

Filantropia local e internacional

Finalmente, uma questão que vem sendo cada vez mais discutida pela literatura sobre filantropia é a relação entre a filantropia local e a internacional. A argumentação em defesa da importância dos investidores locais é bem resumida na citação de Axelrad (2011), ao analisar a contribuição das fundações americanas mundo afora:

Ainda que tenha tido muitos resultados positivos nos Estados Unidos e no estrangeiro, a realidade e as deficiências das fundações privadas americanas precisam ser levadas em conta. As contribuições locais [de cada país] podem e em última instância devem ajudar a sustentar o trabalho social essencial e a fortalecer a sociedade civil no mundo em desenvolvimento. A influência e a importância dessas contribuições talvez se mostrem menos uma questão do valor monetário de seus financiamentos e mais de sua capacidade de agir com base no conhecimento da realidade local e da disposição em inovar a partir do contexto local (AXELRAD, 2011, p. 152, tradução nossa).

A desconfiança com o efeito da filantropia internacional e com o que alguns chamam da “indústria do desenvolvimento e da ajuda internacional” têm aumentado nos últimos anos. Cueto (1990), ao analisar a atuação da Fundação Rockefeller na América Latina nos anos 1940-50 para difundir um modelo de pesquisa e ensino médico similar ao americano, aponta a dificuldade que fundações filantrópicas podem ter em “exportar” um modelo a outro país, principalmente em função de diferenças culturais e institucionais:

Os conceitos de replicação e mudança desenvolvidos por agentes externos, que eram a base para as políticas da Fundação Rockefeller, demonstraram pouca atenção para o contexto social, político e de condições culturais de trabalho científico na América Latina (CUETO, 1990, p. 248, tradução nossa).

Ainda que a filantropia internacional dê hoje mais atenção a essas questões de contexto do que nas décadas anteriores, é preciso levantar a hipótese de que a agenda dos DH e DD no Brasil sofra resistência também por ser fundamentalmente uma proposta internacional – e norte-americana, em especial. Assim, ainda que a filantropia local seja forte e crescente em números e relevância, é possível que essa área ainda seja vista como “terra estrangeira”, sem reverberação pelos investidores brasileiros.

Como síntese final, é forçoso reconhecer que dificilmente o investimento em Direitos Humanos ou Defesa de Direitos se tornará prioridade dos grandes investidores corporativos no país (como também não é em outros lugares do mundo). Se quisermos que essa área de nossa sociedade civil se desenvolva de forma mais sustentável, será preciso combinar esforços por buscar mais investimentos desses investidores, por incluir uma abordagem de DH em outros projetos e iniciativas e por envolver uma maior base de doadores nacionais para além das empresas – fundações e institutos de governança independente, familiar e comunitária.

Referências

AVINA, Fundação; BID. **América Latina e a Filantropia no contexto da crise global**. 2012. Disponível em: <http://www.lacdonors.org/biblio/Tendencias%20Filantropicas%20en%20America%20Latina/Tendencias_Filantropia_2012_08_portugues.pdf>. Acesso em: Fev. 2013.

_____. **Principais Tendências da Filantropia na América Latina**. 2010. Disponível em: <http://www.lacdonors.org/biblio/Tendencias%20Filantropicas%20en%20America%20Latina/avina_articulo_2010_09_portugues.pdf>. Acesso em: Fev. 2013.

AXELRAD, E. (Re)Vitalizing Philanthropy: The Emergence of Indigenous Philanthropy and its Implications for Civil Society throughout the Developing World. **Éthique et économique/Ethics and Economics**, 2011, 8 (1), p. 143-153.

AZZAM, F. A human rights approach to philanthropy. **Alliance magazine**. Disponível em: <http://gife.org.br/artigos_reportagens_conteudo14514.asp>. Acesso em: 12 Mai. 2012.

CECP – Committee Encouraging Corporate Philanthropy. **Giving in numbers**: 2012 Edition. Disponível em: <http://www.corporatephilanthropy.org/pdfs/giving_in_numbers/GIN2012_finalweb.pdf>. Acesso em: 13 Dez. 2012.

COMUNITAS. **BISC**: Relatório 2012. Disponível em: <http://comunitas.org.br/publicacoes/BISC_Relatorio2012.pdf>. Acesso em: 13 Dez. 2012.

CUETO, M. The Rockefeller Foundation's Medical Policy and Scientific Research in Latin America: The Case of Physiology. **Social Studies of Science**, 1990, n. 20, p. 229-254.

ETHOS, Instituto. **Empresas e Direitos Humanos na Perspectiva do Trabalho Decente**: Marco de Referência. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www1.ethos.org.br/EthosWeb/arquivo/0-A-cb3MarcoDeReferenciaCOMPLETO.pdf>>. Acesso em: Fev. 2013.

FOUNDATION CENTER. **Base de dados – Crossborder Giving**. Disponível em: <<http://crossborder.foundationcenter.org/>>. Acesso em: Fev. 2013.

GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas. **Censo GIFE 2009-2010**. 2010. Disponível em: <[http://www.gife.org.br/arquivos/publicacoes/22/Censo%20GIFE%20\(baixa\).pdf](http://www.gife.org.br/arquivos/publicacoes/22/Censo%20GIFE%20(baixa).pdf)>. Acesso em: Fev. 2013.

IHRFG. **Funding Human Rights**: An invitation. 2010. Disponível em: <<http://www.ihrfg.org/sites/default/files/ihrfgBooklet10.2010.pdf>>. Acesso em: Fev. 2013.

IPEA. **A Iniciativa Privada e o Espírito Público**: A evolução da ação social das empresas privadas no Brasil. 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/acaosocial/IMG/pdf/doc-28.pdf>>. Acesso em: Fev. 2013.

NOGUEIRA, F. A.; SCHOMMER, P. C. Quinze anos de Investimento Social Privado no Brasil: conceito e práticas em construção. In: XXXIII ENANPAD – ENCONTRO CIENTÍFICO DE ADMINISTRAÇÃO DA ANPAD, 2009, São Paulo. **Anais do XXXIII ENANPAD**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2009.

NOGUEIRA, F. A.; JÚNIOR, J. E. Breda; OKRETIC, L.; CARVALHO, O. **Once recipients, now donors: Brazilian multinationals and international corporate philanthropy**. Trabalho apresentado na 10ª Conferência da ISTR, Siena, Itália, 2012.

SUÁREZ, D. Grant Making as Advocacy: The Emergence of Social Justice Philanthropy. **Nonprofit Management & Leadership**, Spring 2012, v. 22, n. 3, p. 259-280.

URRIOLAGOITIA, L.; VERNIS, A. May the Economic Downturn Affect Corporate Philanthropy? Exploring the Contribution Trends in Spanish and U.S. Companies. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, 2012, 41(5), p. 759-785.

VILHENA, O. Human rights funding in Brazil – Building a sustainable movement. **Alliance magazine**, 2005. Disponível em: <<http://www.alliancemagazine.org/en/content/human-rights-funding-brazil-building-sustainable-movement>>. Acesso em: Fev. 2013.

Capítulo 12

Modismo ou tendência? Uma conversa sobre investimento social com Anna Maria Peliano¹

As empresas vêm aumentando seus investimentos sociais, promovendo ações de forma mais estruturada e enxergando vários benefícios no apoio às organizações da sociedade civil. No entanto, ainda há vários obstáculos e desafios. As pequenas e médias empresas ainda têm uma atuação pontual; as grandes restringem os repasses para projetos, e não para o fortalecimento institucional, e não entendem que as organizações muitas vezes não têm como ser autossustentáveis. É preciso estabelecer um espaço para melhorar o diálogo entre empresas privadas e organizações da sociedade civil, defende a socióloga e consultora Anna Maria Peliano. Pós-graduada em Política Social pela UNB, Peliano foi diretora de política social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e secretária-executiva da Comunidade Solidária. Coordenou e coordena algumas das principais pesquisas sobre a ação social das empresas, como as do IPEA e do Benchmarking em Investimento Social Corporativo (BISC) realizada pela Comunitas.

Qual a dimensão do investimento social privado no Brasil?

A última pesquisa nacional sobre a ação social das empresas no Brasil, do Ipea, realizada em 2006, mostrou que os investimentos das empresas em caráter voluntário seriam de 6,750 bilhões de reais se projetados para

(1) Texto produzido por Adriana Wilner, a partir de entrevista com Anna Maria Peliano, concedida em Junho de 2013.

2011. Uma pesquisa mais recente, lançada em dezembro de 2012, do Benchmarking em Investimento Social Corporativo (BISC), que reúne um grupo de 200 empresas de grande porte, sinalizou que estas fizeram em 2011 um investimento da ordem de 2 bilhões de reais. Comparando os dois levantamentos, observamos que uma parte grande dos investimentos está concentrada nas grandes empresas. São aportes significativos, que começaram a ganhar consistência no país nos anos 90. Antes, predominavam as doações eventuais em caráter humanitário. Agora são as empresas, especialmente as de grande porte, que se organizam e estruturam programas significativos.

Esse fenômeno surgiu nos anos 90 em função do quê?

De vários fatores simultaneamente. Em primeiro lugar, com a democratização do país, a sociedade civil brasileira começou a se reorganizar e a pressionar as empresas por outro comportamento. Houve, por exemplo, a campanha do Betinho contra a fome, que chamava as empresas a se envolver. Em segundo lugar, a economia brasileira na época se internacionalizava, e as empresas precisavam ter um comportamento compatível com os padrões internacionais. Uma série de discussões, como o combate ao trabalho infantil, trouxe à tona o tema da responsabilidade social. E, por fim, as empresas começaram a perceber que aquilo que já faziam em caráter altruísta e humanitário poderia ser bom para os negócios. Então, foi um tripé: a pressão da sociedade, as exigências da economia e a visão de que questões humanitárias poderiam ter um retorno.

Empresas grandes, médias e pequenas evoluíram da mesma maneira na forma de investir?

Temos um quadro muito diferenciado de atuação das empresas, em função de porte, região, setor e por isso devemos tomar cuidado com as generalizações. Entre as pequenas e médias predomina uma atuação esporádica, pontual, muito mais de caráter assistencial. Na maior parte das vezes, as ações não estão inseridas no âmbito dos negócios. À medida que vão crescendo, as empresas tendem a estruturar programas e institutos. Passam daquela atuação de caráter unicamente de assistência para outra, mais estruturada, com prioridade nas áreas de educação e cultura.

Por que educação e cultura são temas prioritários para as grandes empresas?

Na pesquisa do BISC, perguntamos qual critério as empresas utilizam para definir seu foco de sua atuação. Elas afirmam que selecionam uma causa social para se envolver. E educação é um problema social grande e muito debatido na sociedade brasileira como um dos gargalos para o desenvolvimento do país. Também é um tema que repercute diretamente nas empresas, pela relação com a qualidade da mão de obra. Quanto à cultura, é a área em que se concentram os incentivos fiscais.

Como o Brasil posiciona-se nos seus investimentos sociais privados em relação ao resto do mundo?

A pesquisa do BISC, desenvolvida pela Comunitas, resulta de uma parceria com o Committee for Encouraging Corporate Philanthropy (CECP), que tem sede em NY e é o maior fórum internacional de líderes empresariais envolvidos com a filantropia corporativa. Quando se compara os dados do BISC com os da pesquisa do CECP, observa-se que o comportamento das grandes empresas do Brasil tem sido semelhante ao das norte-americanas nos últimos anos. Entre 2009 e 2001, os investimentos das companhias que compõem o BISC cresceram até um pouco mais – é lógico que, em termos absolutos, nos EUA, investe-se um volume bem superior. Com um adicional: aqui, os incentivos fiscais têm um peso muito menor do que nos EUA. Enquanto lá quase todo valor investido é incentivado, no Brasil o valor dos incentivos fiscais representa apenas 22% ou 23% dos investimentos totais das grandes empresas que compõem o BISC. Em 2011, foram 454 milhões de reais de recursos incentivados. Em 73% das empresas, os valores de incentivos não ultrapassam 30% do que elas investiram na área social. Um terço das companhias não utiliza incentivos fiscais e um terço informa ter utilizado todo incentivo a que tem direito.

Por que no Brasil os incentivos fiscais, de forma geral, são subutilizados?

Em primeiro lugar, porque os incentivos fiscais são ainda relativamente pequenos e burocratizados no Brasil. Depois, há um desconhecimento de como se pode utilizá-los. E, por fim, há uma tradição de uso de recursos próprios no Brasil. Quando os incentivos fiscais são utilizados, vão prioritariamente para a cultura. Quase metade dos incentivos vai para cultura. Interessante notar que parte importante destes vai para projetos culturais nas comunidades e não somente para patrocínios de grandes eventos. Também vem crescendo o volume de recursos incentivados destinados ao esporte, e já chegou a 76 milhões de reais ao ano. Ainda que a maior parte das empresas (80%) destine recursos para os fundos de direito da criança e do adolescente, o volume repassado é bem menor, pois correspondem a apenas 12% do total dos investimentos incentivados.

Os investimentos no Brasil tendem a continuar crescendo a uma taxa superior aos dos EUA?

Um indicador que utilizamos sistematicamente é a participação dos investimentos no lucro das empresas. Em 2007, a mediana dos percentuais no Brasil era de 0,62%, e nos EUA, de 0,92%. Em 2011, esse índice foi para 1,18% no Brasil, e nos EUA, ficou em 0,95%. Portanto, o Brasil saiu de uma posição bem inferior a dos EUA para uma superior. O grupo do BISC passou de um investimento de 1,2 bilhão de reais para 2 bilhões de reais. Este não é um comportamento isolado, porque a mediana dos investimentos no Brasil também subiu, de

28,4 milhões de reais para 31 milhões de reais. Se olharmos para trás, os investimentos foram ascendentes. Se perguntar para frente? Os últimos dados têm mostrado que o clima econômico está influenciando os investimentos. A tendência é de estabilização. Mas há um descompasso entre o ano de crise e o ano de desaceleração dos investimentos. Os anos de 2009 e 2011 foram de crescimento ruim para o Brasil. Mas o percentual dos investimentos sociais das empresas no lucro aumentou, pois elas mantiveram o orçamento de investimentos sociais do ano anterior e o lucro caiu. O efeito da conjuntura econômica só se reflete no ano seguinte, há uma defasagem, porque o orçamento vem do planejamento do ano anterior.

E, no ano seguinte a uma conjuntura econômica desfavorável, as empresas diminuem o orçamento dos investimentos sociais?

Até o momento não diminuíram, essa é a surpresa. Há um crescimento menor, o investimento se estabiliza. Hoje, pesa muito na decisão das empresas o orçamento dos anos anteriores. As empresas estão criando projetos estruturados e compromissos com as comunidades e organizações sociais. É um desgaste muito grande interromper projetos e cortar orçamento. As empresas estão percebendo cada vez mais que os investimentos sociais estão conectados com suas estratégias de negócios. Que é bom ter funcionários, clientes e outros *stakeholders* mais comprometidos, que é vantajoso ter relações melhores com as comunidades. Isso neutraliza um pouco o efeito do clima do cenário econômico, mas sem dúvida, ele pesa e reflete no investimento.

O investimento social privado no Brasil é realizado diretamente ou via institutos?

A pesquisa do Ipea mostra que só 3% das empresas no Brasil dizem executar diretamente seus projetos. A grande maioria atua fazendo doações diretas para as comunidades ou para organizações sociais. Na medida em que as empresas crescem, esse perfil muda. Elas muitas vezes criam institutos para executar seus projetos sociais. Mas o que se tem observado é que, paralelamente, continuam fazendo a maior parte dos investimentos diretamente: 59% dos recursos são investidos diretamente pelas empresas e o restante via seus próprios institutos. Isso se explica pelo fato de boa parte dos investimentos ser destinada à cultura, uma área em que predomina o repasse direto da empresa para terceiros. Ainda que estejam se envolvendo com maior profundidade, as empresas continuam mais numa linha de repassar recursos. Mas a tendência é que o projeto seja cada vez mais da empresa. Ela desenha, escolhe, acompanha, mas contrata alguém para executá-lo, até porque muitas vezes não tem corpo funcional e expertise para isso. Já os institutos tendem a executar mais diretamente.

Há um alinhamento entre os investimentos via empresa e via institutos?

As fundações e institutos têm atuado fortemente na área de educação, que é o que exige pessoal mais qualificado e expertise. Já as empresas diversificam bastante, com tendência para uma concentração maior na área cultural. Ou seja, o comportamento dos dois tipos de investimento é bem diferente. A mediana dos investimentos das empresas é mais alta, 15 milhões de reais, enquanto que a dos institutos é de 8 milhões de reais.

Quando as empresas desenham um projeto, fazem-no alinhando com o próprio negócio?

Pouco ainda. No BISC, perguntamos o que influencia na hora de decidir o que fazer. Apenas 7% das empresas afirmam selecionar atividades sociais mais vinculadas ao negócio. Quando atuam no desenvolvimento do território, aí eu diria que há uma relação maior com o negócio. Ainda que esteja fazendo educação, se o investimento social é na comunidade do entorno em que tem empreendimentos, acaba tendo mais afinidade com a estratégia empresarial. Nos EUA, há uma ligação mais nítida. Tanto que a maior parte dos recursos vai para a saúde, setor em que atua a maioria das empresas pesquisadas pelo CECP.

Qual é o peso do trabalho voluntário na atuação das empresas?

Quando se observa a pesquisa do Ipea, é relativamente pequeno. Menos de um terço das empresas envolviam seus funcionários nas suas atividades sociais em 2006. Mas a participação aumenta quando as empresas crescem. Na própria pesquisa do Ipea, 76% das grandes empresas já envolviam seus funcionários no trabalho social. E 83% das empresas do BISC têm um programa formal de voluntariado. Esse é um aspecto que vale a pena explorar, porque o movimento vem crescendo bastante. As empresas mantiveram os recursos destinados ao voluntariado em 16 milhões de reais de 2009 a 2012, mas o número de voluntários passou de 29 mil para 55 mil e a mediana do número de voluntários passou de 1674 para 3562. Ao conversar com as empresas, elas dizem que essa maior mobilização pode ser atribuída, por exemplo, à entrada dos jovens no quadro funcional. Eles saem dos cursos de graduação com essa preocupação de se envolver no trabalho voluntário. É uma geração para a qual a questão dos valores e de se identificar com a empresa tem um peso significativo quando podem escolher onde trabalhar. Temos essa pista dos jovens, mas queremos entender melhor o que as empresas estão entendendo como resultado da ação de voluntariado. Já há indicações de que os funcionários ficam mais satisfeitos, desenvolvem competências úteis para a carreira, de que aumenta a produtividade e melhora a relação com a chefia.

No futuro, essa geração pode vir a transformar o investimento social privado?

Sim. A própria Comunitas tem trabalhado com jovens líderes na área empresarial para discutir esse envolvimento. Anos atrás, questionava-se se esse movimento era um modismo ou tinha vindo para ficar. Minha perspectiva é que se trata de um compromisso com a sociedade que tende a permanecer. Pode ser que os temas mudem, mas as empresas não vão mais poder atuar sem considerar o que está acontecendo com a sociedade, até porque esta se organiza e cobra cada vez mais.

Como as empresas apoiam as organizações da sociedade civil?

As empresas consideram essencial a parceria com as organizações da sociedade civil. Na pesquisa BISC, elas dizem que esse apoio melhora a relação com a comunidade, melhora o investimento social e melhora a relação da empresa com as organizações. No BISC de 2012 foi feito um primeiro levantamento sobre esse tema e as empresas declararam apoiar 1110 organizações diretamente e 646 por meio de fundos, como o das crianças e adolescentes, mas há fortes indícios de que esses números estão subestimados. A maior parte dos recursos vai para a execução de projetos. Apenas 11% são destinados ao apoio institucional das organizações. Este dado chama a atenção, especialmente nesse momento em que se discute a arquitetura institucional de financiamento e de fortalecimento das organizações sociais. Se as empresas se limitarem a contratar a execução de seus projetos, as organizações ficam com dificuldades para se manter, pois, afinal, elas têm outras despesas permanentes para a sua manutenção.

E isso tende a mudar?

Pode ser que sim. Iniciamos um debate a esse respeito com essas empresas do BISC e elas reconhecem que existe a necessidade de aumentar recursos para o desenvolvimento institucional das organizações. Na medida em que fizermos o debate crescer, pode melhorar essa relação. Observamos hoje que, de forma geral, os repasses vão para pequenos apoios: 43% das organizações recebem até 30 mil reais ao ano e só 34% recebem mais de 100 mil. Também observamos que as organizações têm acesso a um número restrito de empresas, pois apenas 6% delas recebem de mais de uma empresa do grupo, e, destas, dois terços recebem de apenas duas empresas. Mas os dados do BISC trouxeram uma surpresa: um quarto das organizações já é apoiado há sete anos ou mais. Surpresa porque o discurso das empresas é que desejam projetos de curto prazo, com começo, meio e fim. Mas sabemos que isso traz dificuldades para as organizações sociais, o projeto tem que continuar e ela tem que buscar outras formas de se financiar. Então, se começa a haver certa estabilidade e manutenção de um apoio por um período mais longo, isso é muito importante para fortalecer as organizações.

O discurso das empresas é de sustentabilidade também econômica, não?

Sim, e o problema é que muitas organizações sociais prestam serviços e fazem atividades não reembolsáveis. O que é ser sustentável? Muitas vezes significa buscar recursos junto ao governo e em outras empresas. Temos que discutir mais essa questão. Quem tem que ser sustentável é a comunidade atendida e não necessariamente as organizações, que são prestadoras de serviços gratuitos, ou de defesa de direitos, que é também uma atividade geralmente não reembolsável.

Quais são as dificuldades que as empresas apontam para apoiar organizações da sociedade civil?

Não há muito consenso sobre quais as maiores dificuldades. Quando se pergunta quais os maiores benefícios, aí sim, há consenso. Apontam claramente três benefícios: a sociedade se beneficia com melhoria na qualidade dos projetos, as organizações sociais são fortalecidas e as empresas melhoram a relação com a comunidade. Há esse reconhecimento, ainda que um terço das empresas não saiba informar sobre quais são os benefícios, se houve retorno, se as organizações se fortaleceram. Quando a pergunta é sobre as dificuldades, a coisa fica mais complicada. As empresas do BISC dão certo destaque para a falta de recursos humanos qualificados e para a dificuldade de prestação de contas por parte das organizações. Depois, assinalam o desconhecimento de organizações qualificadas, da morosidade nos processos decisórios nas organizações, da rotatividade de seus gestores. São dificuldades que servem para pensar o que deve melhorar nas organizações para que recebam apoio das empresas.

Como a questão dos direitos humanos se insere na agenda das empresas?

Atualmente, existe uma percepção geral de que os direitos humanos não estão na agenda das empresas. Eu diria que não estão de fato no discurso das empresas, mas elas estão investindo em educação, que está entre as prioridades da política nacional de direitos humanos. Se investem em educação, cultura, lazer, estão investindo em direitos humanos, ainda que a lógica que as conduz não seja a de direitos humanos. Mas é preciso distinguir a promoção dos direitos humanos e a realização de atividades de defesa de direitos, mais afetas a questões de *advocacy*, de controle social e de combate à violação de direitos. Quando se pergunta, por exemplo, qual o percentual dos recursos que estão investindo especificamente na área de defesa de direitos, o resultado é bem baixo, e eles representam só 3% do investimento social total. Agora há um grupo grande de empresas que dizem que apoiam organizações que têm como principal finalidade a defesa de direitos. Aliás, o maior número de organizações apoiadas pelas empresas é de defesa de direitos, correspondendo a 28% do total. Em segundo lugar, vêm as organizações de educação, representando 23%. Esse é um tema que precisa ser mais explorado porque não

necessariamente o apoio vai para uma atividade de defesa de direitos. Ele pode se destinar a uma organização de defesa de direitos, mas para financiar uma atividade de educação ambiental, por exemplo. Tal possibilidade fica mais evidente quando analisamos o perfil das ações apoiadas pelas empresas do grupo. Por exemplo, 87% delas mencionam que apoiam as organizações para desenvolverem atividades de educação e 43% para atividades de defesa de direitos, que fica atrás ainda de temas como meio ambiente, cultura e esporte.

Mas a questão da defesa de direitos é discutida hoje nas empresas?

Não me parece que o debate está internalizado de forma consistente. No entanto, se o tema não está no discurso da maior parte delas, ele está de certa forma refletido na sua prática, conforme anteriormente mencionado. Defende-se que é preciso inserir a perspectiva de defesa e promoção de direitos na atuação das empresas. O que seria isso? Em educação, por exemplo, bastaria inserir conteúdos de direitos humanos nas práticas educacionais? Ou seria necessário internalizar o entendimento de que essa ação corporativa corresponde a um compromisso ético com a garantia de direito dos cidadãos indo muito além dos interesses da empresa ou de princípios humanitários dos seus dirigentes? Penso que essa é a visão que deveria prevalecer. Hoje, a lógica da atuação é muito mais voltada para o enfrentamento dos problemas educacionais e para a melhoria da qualidade da mão de obra do que para o atendimento a direitos universais. Esse debate precisa ser explorado e aprofundado e pode contribuir para fortalecer o papel das empresas no campo social.

Quais os desafios para fortalecer o apoio das empresas às organizações sociais?

No âmbito das empresas, o desafio é aprofundar o debate de qual será o papel delas no fortalecimento das organizações. Não existe hoje uma política orquestrada de apoio às organizações sociais. O repasse de recursos acontece porque é a melhor forma de executar projetos. As empresas deveriam assumir esse tipo de ação como compromisso com a democratização e o fortalecimento da sociedade brasileira, incorporando a questão dos direitos humanos e seu papel no fortalecimento da comunidade. Isso pode melhorar e facilitar o trabalho com as organizações sociais. As empresas devem investir no fortalecimento institucional e não apenas apoiar projetos. Do lado das organizações, estas precisam melhorar a gestão, estabelecer metas e resultados claros. Na área social, sabemos que isso é complicado. Também é necessário adotar tecnologias mais adequadas à realidade local, melhorar a estratégia de comunicação com as empresas e melhorar a prestação de contas. E também é preciso melhorar a comunicação entre as partes. Porque são linguagens diferentes e tempos de trabalho diferentes. O diálogo é fundamental e cada um deve trabalhar considerando um pouco a perspectiva do outro lado.

Qual o papel das organizações intermediárias, como Gife, Ethos, Comunitas e Abong, nesse processo de fortalecimento das relações entre empresas privadas e organizações da sociedade civil?

Um deles é a produção e divulgação de conhecimento. É preciso investir em estudos, pesquisas, avaliações e explorar temas essenciais para a área como, por exemplo, a definição de metas e medição de resultados dos investimentos sociais. E, já que são intermediárias, deveriam buscar mostrar tanto a importância da atuação das empresas quanto a das organizações da sociedade civil. Elas devem constituir-se em espaços de debates e reflexão e fazer o elo das duas cadeias. Isso porque geralmente essas organizações intermediárias estão vinculadas a um ou a outro grupo e eles dificilmente estão juntos para tentar falar a mesma linguagem. É importante promover mecanismos de trabalho coletivo incluindo também o Estado. Existe um trabalho de capacitação e de informação, mas não se pode descuidar de outro, que é o de mobilização dos formadores de opinião e dos tomadores de decisão. Essas organizações intermediárias citadas têm acesso a lideranças governamentais e empresariais e se esse acesso for bem utilizado a coisa toma força. Elas podem influenciar políticas públicas e liderar o encaminhamento de questões relevantes como política de incentivos fiscais, políticas de estímulo a doações, políticas de estímulo ao trabalho voluntário e de promoção de defesa de direitos.

Capítulo 13

Características e desafios do Investimento Social no Brasil: uma conversa com André Degenszajn¹

No Brasil, o setor do Investimento Social se desenvolveu muito nos últimos 20 anos, mas ainda há muito a ser feito. Entre os desafios, encontram-se a falta de uma cultura de doação e de incentivos legais para o crescimento dessas práticas, a tendência em priorizar projetos próprios ao invés de apoiar organizações da sociedade civil e o pequeno número de fundações de origem familiar ou independente – que poderiam trazer mais diversidade a um setor em que predominam as instituições de origem corporativa. Quando se fala especificamente no apoio a organizações do campo da defesa de direitos, os obstáculos parecem maiores ainda, mas é possível ver avanços, segundo Andre Degenszajn, secretário-geral do GIFE (Grupo de Institutos Fundações e Empresas). Bacharel e mestre em relações internacionais pela PUC-SP, Degenszajn foi professor na mesma área na Faculdade Santa Marcelina, entre 2007 e 2011. Desde 2001, atua em organizações da sociedade civil. Foi fundador e atualmente integra o Conselho Diretor da Conectas Direitos Humanos. A seguir, sua análise sobre os principais aspectos do investimento social privado no Brasil e no mundo.¹

(1) Texto produzido por Adriana Wilner, a partir de entrevista com André Degenszajn, concedida em Agosto de 2013.

Quais os principais elementos que caracterizam hoje o investimento social privado no Brasil?

O investimento social é definido pelo GIFE como o **aporte voluntário de recursos privados para ações de interesse público**. A questão fundamental, portanto, é estabelecida pela relação público-privado, que define tanto o investimento social, como o próprio GIFE. Fundado no início da década de 1990, o GIFE emerge no contexto de intenso crescimento da sociedade civil brasileira, que em 10 anos triplicou de tamanho (FASFIL 2005). Muitas organizações e associações foram estabelecidas nesses anos, após a abertura democrática e a promulgação da Constituição de 1988, contribuindo para o fortalecimento da infraestrutura da sociedade civil no país.

Ao mesmo tempo, nessa década também ganhava força o movimento pela responsabilidade social das empresas, em um contexto em que o setor privado refletia sobre o seu papel no desenvolvimento do país. A estruturação do campo do investimento social articulada à responsabilidade social das empresas é bastante característica da composição do GIFE, que tem cerca de 70% de seus associados de origem empresarial. Apesar de não representar a totalidade de investidores sociais brasileiros – o GIFE reúne atualmente cerca de 140 entidades – esse grupo é muito representativo do conjunto de investidores do país.

Apesar de ainda pequeno comparado ao percentual de organizações empresariais, vem crescendo a participação de investidores de origem familiar e independente. Os primeiros, impulsionados principalmente pela abertura de capital de algumas empresas e também pela tendência de institucionalização de investimentos familiares. Os investidores independentes têm se desenvolvido fundamentalmente pelo reconhecimento da necessidade de criação de instituições que tenham capacidade de investir na sustentabilidade financeira (e política) do campo de defesa de direitos.

Entre os principais elementos que caracterizam o setor, talvez o mais significativa seja a alta concentração de investimentos em educação. Mais de 80% dos associados do GIFE investem no tema, muitos deles como principal área de atuação. Esse é também o campo em que o investimento é mais consolidado, com experiências relevantes de articulação com políticas públicas no intuito de dar escala às práticas desenvolvidas por investidores privados.

Há diversos fatores que podem explicar essa alta concentração em educação. Há, de início, um amplo consenso na sociedade de que o investimento em educação seja provavelmente o principal fator para estimular o desenvolvimento do país. Ele tem operado como um gargalo que segura tanto o desenvolvimento econômico e social, quanto à manutenção de altos índices de desigualdade. Nesse sentido, é um campo em que há aceitação pública que prescinde de uma justificativa de prioridade. Além disso, há ainda um argumento mais utilitário, talvez menos relevante, de que o investimento em educação pode representar uma economia para as próprias empresas, que, na medida em que há trabalhadores com melhor formação no mercado, ela não precisa investir

seus próprios recursos na qualificação dos funcionários.

Outro aspecto marcante do investimento é o baixo percentual de recursos que são destinados a financiar organizações da sociedade civil – o que no contexto anglo-saxão define-se como *grantmaking*. Se nos Estados Unidos essa é a principal estratégia de atuação das fundações, no Brasil apenas 29% dos recursos, de um total de R\$ 2,35 bilhões em 2012, são investidos em doação. Isso significa, na prática, que esse conjunto de organizações tem contribuído pouco para o fortalecimento das organizações da sociedade civil (OSC). Ao mesmo tempo, é verdade que há um montante significativo de recursos transferidos às OSC, mas boa parte no contexto de contratação como prestadoras de serviço.

Ainda na caracterização do campo, muito em função da concentração de investidores empresariais, cerca de 60% dos associados do GIFE investem, não de forma exclusiva, em ações vinculadas ao seu negócio (no caso das empresas) ou ao negócio de suas mantenedoras (institutos e fundações). Essa é uma tendência que tem ganhado força. Tanto pelo reconhecimento do papel que o investimento social cumpre na construção da reputação da empresa, como, e principalmente, por sua relevância para o próprio negócio. Esse valor manifesta-se, por exemplo, na construção da **licença social para operar**, situação na qual a empresa necessita desenvolver um relacionamento sustentável com as comunidades impactadas pelo negócio. Nesse contexto, a empresa **negocia** com a comunidade as condições para a sua atuação, viabilizando o próprio negócio e buscando construir um legado social positivo.

O investimento social tem aumentado nos últimos anos? De que forma a economia interfere no volume dos investimentos?

Se considerarmos a inflação, o volume de investimento tem crescido entre 1 e 3%, segundo dados do Censo GIFE. Essa variação indica que o investimento social tem se mantido estável, sem um crescimento significativo. Certamente a economia ou as perspectivas para a economia tem influência no investimento social. No entanto, a crise financeira do final de 2008 trouxe uma leitura interessante sobre essa relação. Houve uma queda real no valor investido por associados do GIFE, da ordem de 5%, mas essa queda acompanhou o corte de outras áreas na empresa. Uma expectativa era de que, diante de uma crise, o investimento social seria a primeira coisa a ser cortada – o que, em geral, não aconteceu.

Outra característica importante, que contribuiu para o baixo impacto da crise financeira é o fato de que poucas instituições operam a partir do rendimento de um fundo patrimonial (*endowment*), fazendo com que o setor esteja pouco amarrado a variações do mercado financeiro – como foi o caso dos Estados Unidos, em que a perda de

ativos ficou próxima a 30%. Ao mesmo tempo, os investimentos ficam sujeitos a repasses anuais de orçamento das mantenedoras (empresa ou família), reduzindo a capacidade de previsão que um fundo patrimonial asseguraria.

Mas, logicamente, a “filantropia” existe na medida em que há excedente. Com um país em crise, a tendência é que o investimento se retraia também. Vínhamos de um período de euforia com o crescimento brasileiro, que teve impacto no imaginário do investimento social. Agora, estamos entrando em uma fase menos otimista. Nada indica que tenhamos crescimentos exponenciais nos próximos anos.

Na sua visão, quais as principais contribuições da pesquisa sobre a arquitetura de financiamento da sociedade civil? Há dados e pesquisas suficientes para construção de um panorama sobre o setor?

Há um enorme déficit de dados sobre o setor sem fins lucrativos no Brasil. A pesquisa mais significativa, por sua abrangência, é a FASFIL, realizada pelo IBGE em parceria com IPEA, GIFE e ABONG (ver FASFIL 2010). É uma pesquisa que traz dados sobre o número de associações e fundações, distribuição geográfica, suas áreas de atuação, trabalhadores empregados, escolaridade, entre outros, mais não apresenta informações financeiras. Assim, temos um retrato incompleto do setor. Outras pesquisas, como o Censo GIFE (2012), a pesquisa do IPEA sobre ação social das empresas (2006) ou o BISC (2011), contribuem para a compreensão do campo com recortes mais específicos. A partir delas, temos condição de apontar tendências e caracterizar a atuação dessas organizações, mas sem informações oficiais sobre o conjunto das entidades no Brasil.

A pesquisa sobre a arquitetura, antes de tudo, contribuiu para a abertura de um espaço de discussão sobre o financiamento da sociedade civil. O próprio termo **arquitetura** parece já ter entrado para o léxico do setor, ao descrever o conjunto de organizações e mecanismos, públicos e privados, de financiamento das organizações sem fins lucrativos. A pesquisa trouxe uma contribuição importante na sistematização das pesquisas existentes e na tentativa de estabelecer relações entre estudos com metodologias e recortes distintos, já que não se propunha a gerar dados primários.

A pesquisa poderia ter avançado mais na proposição de modelos ou sistematizações que ajudassem a compreender o funcionamento desse sistema, o papel dos diferentes atores que operam nele. Mas isso é algo que ainda não é possível se construído a partir do levantamento realizado. Outro aspecto que merece ser explorado são mecanismos de geração de receita a partir das organizações. Diante dos enormes desafios financeiros, é preciso pensar em estratégias de geração de recursos próprios, ainda que possamos reconhecer as limitações desse modelo para certos perfis de instituições. É difícil esperar que uma organização que trabalha com controle social, por exemplo, seja capaz de construir um modelo de negócio que sustente sua atuação. Há um conjunto

expressivo de instituições que dependerão necessariamente de recursos externos – e não há problema algum nisso. É justamente para assegurar sua atuação que uma pesquisa como essa se mostra relevante.

A pesquisa sobre a arquitetura traz um olhar específico para o campo de defesa de direitos. Qual a sua percepção sobre a relação dos investidores sociais com esse campo?

O primeiro aspecto que deve ser ressaltado diz respeito a forma de atuação dos investidores, com baixo percentual destinado a doações, conforme já mencionei. Qualquer análise sobre o financiamento das organizações de direitos humanos a partir do setor privado deve considerar esse elemento de contexto. É difícil definir os elementos que contribuem para essa configuração. Há, em alguma medida, uma visão negativa sobre a capacidade de atuação das OSC, ou uma falta de confiança (mútua) entre essas organizações. De um lado, alinham-se os estereótipos de falta de gestão e capacidade institucional, baixa transparência e ausência de avaliações consistentes. Do outro, a percepção de que os investidores não conhecem a realidade social e são arrogantes na relação com as organizações. E não pode ser negligenciada a dimensão política, presente nessas relações.

Há, no entanto, um paradoxo na relação dos investidores e as organizações. Apesar de haver uma expectativa de melhoria na gestão das organizações, há uma predominância de financiamento a projetos – em detrimento de apoios institucionais. Isso cria uma distorção entre a demanda de maior capacidade e a disponibilidade de recursos. Se essa relação se estabelece a partir de uma visão de fortalecimento do setor e da autonomia das organizações, é preciso mudar a estratégia. Mas isso passa pelo reconhecimento por parte dos investidores do seu papel no fortalecimento da sociedade civil – que não é evidente.

Ao mesmo tempo, ganha espaço uma visão de que os investidores devem concentrar-se em lidar resolver problemas, não em investir em organizações. E, para isso, devem utilizar todos os recursos disponíveis, seja a operação direta de projetos, *advocacy* ou investimento em negócios com impacto social. Essa visão está expressa com clareza, até excessiva, no conceito de *Catalytic Philanthropy*, elaborado por Mark Kramer (Stanford Social Innovation review, Fall 2009). Para ele, as fundações devem assumir responsabilidade por alcançar os resultados almejados. E nesse sentido, devem ser **operadoras** diretas e não atuar por meio da **filantropia tradicional**, que consiste, segundo o autor, basicamente em escolher entidades apoiadas e definir o valor da doação. E tudo isso sustentado pela visão de que as OSC não têm capacidade para resolver problemas sociais de larga escala.

Ao considerar o campo dos direitos humanos, há um desafio adicional em lidar com agendas “não hegemônicas” ou não consensuais. Quando se considera que no investimento empresarial há um componente relevante de construção de imagem e reputação, torna-se mais difícil sua vinculação a determinados temas ou agendas

sociais. Mas há avanços perceptíveis, como no caso de investidores que tem trabalhado com a questão de gênero, particularmente relativa aos direitos das mulheres. Dados do Censo GIFE 2012 indicam que houve um aumento expressivo no número de organizações que investem em defesa de direitos. Há ainda um desafio em compreender com clareza o conceito de **defesa de direitos** que orientou as respostas à pesquisa. No entanto, ainda que possamos assumir que há baixo alinhamento conceitual e poucos exemplos identificados de apoio a iniciativas de direitos humanos, isso pode indicar que há uma maior aceitação do tema por parte dessas organizações. O que, no mínimo, amplia o espaço de interlocução sobre o papel dos investidores privados no financiamento do campo.

Além disso, há um desafio em positivar a agenda de direitos no campo empresarial. Com frequência, ela é mais um fator de risco (*liability*) do que uma estratégia de fortalecimento da sociedade ou um instrumento redutor de desigualdades. Essa visão, apesar de capaz de gerar avanços relevantes, não contribui para a expansão do financiamento do setor.

É possível, portanto, considerar que há uma perspectiva de avanços nessa relação?

Há, neste sentido, algumas tendências em direções opostas. Um primeiro elemento de contexto pode ser extraído da última pesquisa da FASFIL. Enquanto o conjunto de fundações privadas e associações sem fins lucrativos cresceu 9% entre 2006 e 2010, o grupo de defesa de direitos teve uma retração de 0,1% – única área que registrou crescimento negativo. Possivelmente isso seja resultado do crescimento agudo no período anterior, ou mesmo da crise atual de financiamento, mas de qualquer forma não há uma expansão no número de organizações que atuam na área.

Ao considerar a tendência recente de maior alinhamento dos investimentos ao negócio (considerando-se os investidores empresariais), há um movimento potencial de distanciamento dessas organizações do papel de financiadores. Muitos institutos ou fundações estão passando a ter uma função mais estratégica nos negócios, seja na perspectiva do **valor compartilhado** (“Creating shared value”, M. Porter e M. Kramer, Harvard Business Review, 2011) ou da licença social para operar. Curiosamente, é justamente entre os investidores empresariais que houve o maior crescimento, segundo dados do Censo GIFE 2012, no investimento em defesa de direitos. Mas essa tendência só poderá ser confirmada a partir da próxima edição da pesquisa.

Portanto, diante da maior abertura que parece existir ao tema, o desafio é construir novas estratégias para aproximar o interesse dos investidores à atuação das organizações de direitos. As recentes mobilizações nas ruas talvez abram caminho para essa reflexão. A tarefa não é simples, mas parece ser necessária.

Em que áreas o investimento social apresenta potencial de crescimento?

Em 2010, o GIFE lançou sua visão sobre o investimento social privado para 2020, que é uma combinação de análise de tendências com o que gostaríamos de ver. Expressamos ali claramente que a capacidade de o investimento social dar conta de uma multiplicidade de demandas sociais deveria ser acompanhada de uma maior diversidade dos arranjos de investidores. Ou seja, da redução da concentração do investimento social no campo empresarial, com o estímulo a fundações familiares, independentes e comunitárias, que no Brasil são ainda incipientes. Essa tendência tem se confirmado. Há um aumento dos fundos independentes, com uma agenda explícita voltada para o campo dos direitos. Ainda há um desafio muito grande de captação e os patrimônios são pequenos, mas é o início de um processo, que precisa ser fortalecido. O aumento do investimento familiar traz um novo panorama ao campo, pois os investidores familiares têm uma liberdade maior de alocar recursos. Não contam com as amarras que uma empresa apresenta, seja de prestar contas aos acionistas, seja de alinhar as ações aos negócios ou de preservar a imagem corporativa. Nossa hipótese era de que, com aumento do investimento familiar, haveria um afluxo maior de recursos para a sociedade civil e para temas ligados aos direitos humanos. Hoje, com os dados que temos, não podemos afirmar que essa percepção tenha se concretizado. Ainda apostamos nisso, mas é uma tendência que por ora não se traduziu na prática.

Outro campo relevante de expansão são as doações individuais, de pessoas físicas. Quando olhamos para os Estados Unidos, onde há informações consistentes, há pouco mais de 300 bilhões de dólares sendo investidos no setor filantrópico. E mais de 70% desses recursos compõem-se de doações individuais. No Brasil, não sabemos quanto essas doações representam, mas, aparentemente, elas ainda não têm o mesmo peso. A aposta é que o volume tende a crescer, até pela criação de uma infraestrutura para favorecer as doações individuais. Começam a aparecer iniciativas para captação de recursos de forma mais sistemática, como os mecanismos de *crowdfunding*, que criam o “encanamento” para que os recursos possam fluir, assim como outras soluções, como arredondamento de fatura e direcionamento de nota fiscal. São microdoações, mas quando se pensa em centenas de milhões de doações, há um impacto relevante. Temos hoje dois desafios no Brasil em relação a doações individuais: um é legislação, que favorece pouco as doações, e o outro é um dado cultural, sustentado pela ideia de que não há uma cultura de doação. É difícil afirmar se a questão é cultural ou se não se investiu ainda o suficiente para criar uma capacidade de solicitar, e receber, doações. De qualquer forma, esse é um campo em que há grandes expectativas de crescimento e inovação.

Considerações finais

Sustentabilidade das OSCs: a difícil Arquitetura da autonomia

Domingos Armani

A condição de possibilidade da pesquisa

A realização da pesquisa “Arquitetura Institucional de Apoio às OSCs no Brasil” proposta pela Articulação D3 e levada a cabo pelo CEAPG – Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da FGV representa um marco histórico. Ela nos revela a maturação de um processo de convergência das OSCs de defesa de direitos em um ator coletivo capaz de pensar sobre si próprio, sobre o contexto complexo no qual está imerso e de propor iniciativas estratégicas conjuntas.

As circunstâncias históricas, legais, identitárias e políticas de cada setor da sociedade civil tenderam a prevalecer sobre a possibilidade e a necessidade de articulação e ação conjunta do campo das OSCs como um todo. Faz pouco tempo que as principais representações setoriais dentro do campo das organizações da sociedade civil brasileira passaram a dialogar de forma regular, construir convergências e estabelecer iniciativas de interesse mútuo.

Pode-se, por hipótese, creditar este novo momento das OSCs no país a quatro fatores principais: (i) as mudanças nas condições de sustentabilidade das OSCs desde meados dos anos 1990; (ii) a oportunidade de propor e negociar mudanças no atual marco legal das OSCs (no governo Lula, em 2003/04, e no governo Dilma entre 2011 e 2013); (iii) a projeção do investimento social privado no país e sua relevância tanto para

a sustentabilidade das OSCs como para a proposição de um novo marco regulatório; e (iv) a percepção dos principais atores da sociedade civil comprometidos com a defesa de direitos e com o interesse público de que sua relevância para a democracia e para um desenvolvimento justo e sustentável vinha perdendo legitimidade perante a opinião pública (ARMANI, 2013).

Não seria fora de propósito arguir também que o virtual esgotamento do modelo desenvolvimentista promovido pelos governos Lula e Dilma (2003-2013) frente aos desafios das desigualdades sociais, da qualidade dos serviços públicos e de um desenvolvimento sustentável contribuiu para realçar a importância de uma sociedade civil articulada, com voz própria e capaz de iniciativa autônoma.

Esses fatores, conjugados, favoreceram movimentos de convergência inter e multissetorial no campo das OSCs. Duas expressões importantes deste processo de articulação e ação conjunta das OSCs desde então são a Articulação D3 – Diálogo, Direito e Democracia – e a Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. A presente pesquisa representa uma das iniciativas estratégicas tomadas neste processo.

Alguns resultados e aprendizados da pesquisa

Um resultado importante, e também um mérito da pesquisa, foi o estabelecimento de um processo de interlocução frutífera entre atores institucionais do campo das OSCs e a academia. Isto não é inédito em si; seu pioneirismo está na proposição de um diálogo estruturado entre uma articulação de sujeitos sociais representativos do campo das OSCs (a Articulação D3) e a instituição de pesquisa em questão (a FGV) com o propósito de investigar as condições de sustentabilidade deste campo de organizações.

Alguns possíveis aprendizados emergem aqui. O primeiro deles é o de que este movimento deve ser tomado apenas como o primeiro passo de um longo processo. A amplitude do tema e sua complexidade revelaram-se grandes demais para este primeiro empreendimento. O segundo aprendizado, derivado do anterior, é que a pesquisa sobre o tema da arquitetura de apoio institucional de apoio às OSCs comporta e exige o envolvimento de uma multiplicidade de instituições de pesquisa, tanto aquelas que já estão investigando o tema ou temas correlatos, como instituições dispostas a investir nesta nova temática. Este é um empreendimento que exigirá intensa articulação entre diferentes instituições, recursos e abordagens. O terceiro aprendizado diz respeito à necessidade de ambas, instituições sociais e instituições de pesquisa, se organizarem de forma adequada para a promoção de um diálogo regular e produtivo. Isso envolve não somente disponibilidade e recursos, mas também a integração da interlocução interinstitucional voltada à

produção de conhecimentos em seus respectivos planejamentos estratégicos. O quarto aprendizado, talvez um alerta e um desafio a ser aprofundado, é a necessidade mesma de se refletir sobre o grau desejável de envolvimento e autonomia das instituições sociais no processo de investigação. A hipótese aqui é a de que o conhecimento neste campo avançará tanto mais quanto melhor for o diálogo entre sujeito social e pesquisadores, mas também que a qualidade e validade de tal conhecimento residem no caráter independente de seu processo de produção.

Talvez a grande virtude da pesquisa tenha sido identificar, sistematizar e propor a reflexão em relação aos dados e informações existentes sobre a atual arquitetura institucional de apoio às OSCs no Brasil. Já há no país núcleos de pesquisa trabalhando sobre alguns temas inerentes ou correlatos à arquitetura institucional de apoio às OSCs, mas eles tendem a operar de forma independente e não necessariamente circunscrevem sua temática como um sistema institucional relativo à sustentabilidade das OSCs.

Agora se tem uma melhor noção dos componentes principais do sistema institucional relacionado à sustentabilidade das OSCs, com informações sobre as instituições, os principais mecanismos vigentes, a legislação pertinente, as fontes de recursos, a escala de recursos envolvida e os elementos relacionais presentes.

Talvez pelo ineditismo da pesquisa, por sua complexidade e abrangência e pelos contingenciamentos operacionais (especialmente o cronograma), se deva compreendê-la como um estudo exploratório do campo. Antes de ser uma limitação, isto deve ser compreendido como uma conquista necessária no processo de aproximação conceitual e metodológica do tema. Este passo fundamental tornou possível agora delinear horizontes estratégicos de pesquisa sobre o tema.

Outro aspecto positivo da pesquisa foi identificar onde estão as principais lacunas de informação em relação aos diversos fluxos de recursos em todos os campos institucionais pesquisados (cooperação internacional oficial, cooperação internacional não governamental, financiamento público, investimento social privado, contribuição de indivíduos, etc.). Só isso já contribui com pautas possíveis de negociação com órgãos públicos acerca da padronização de pesquisas existentes ou mesmo de novas pesquisas. O mesmo vale para a o investimento social privado.

Neste sentido, também importante foi a sinalização das discrepâncias conceituais e/ou metodológicas entre diferentes fontes de informação existentes e mesmo indicar as tendências conflitantes oriundas de diferentes conjuntos de dados.

A pesquisa sistematizou um conjunto de análises muito reveladoras da condição difícil na qual se encontram as OSCs em termos de sustentabilidade institucional (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013).

Algumas delas podem ser retomadas por meio das seguintes afirmações:

- São limitadas as fontes de dados e informação, oficiais e não oficiais, sobre recursos direcionados a OSCs, especialmente no setor público, tanto no âmbito federal, como em estados e municípios. Também é grande a limitação de dados representativos em relação às doações individuais. Há ainda dispersão e falta de regularidade na produção de dados em geral;
- A atual arquitetura institucional de apoio às OSCs está em processo rápido de mudança, em todos os seus campos institucionais;
- Predominam a figura do “projeto” e a modalidade de prestação de serviço;
- O acesso das OSCs aos recursos públicos é ínfimo em termos proporcionais e poucos ministérios concentram a maior parte dos recursos repassados, via de regra, para áreas tradicionais como educação, saúde e assistência social;
- Os recursos internacionais canalizados para as OSCs brasileiras são muito pequenos quando comparados aos recursos da cooperação oficial;
- O volume de recursos enviados pelo Brasil ao exterior é muito superior àquele que ele tem recebido por meio da cooperação oficial ao desenvolvimento. O Brasil tornou-se um país doador;
- As empresas investem um valor significativo na área social, mas relativamente pouco em direitos humanos e no fortalecimento das OSCs;
- Foi constatada a insuficiência das formas tradicionais de mobilização de recursos como estratégias de sustentabilidade das OSCs;
- O desafio não é apenas a indicada falta de “cultura de doação”, mas o não estabelecimento de relações e condições necessárias de confiança e legitimidade entre população e OSCs que precisam existir para viabilizar o ato de doação;
- Existência na sociedade civil de novas formas de mobilização de recursos (*crowdfunding*, p.ex.) e de instituições de apoio às OSCs (fundos e fundações independentes), as quais têm tudo para virem a ser pilares de uma nova arquitetura institucional;
- A análise mostra quão reduzidos são os incentivos ao fortalecimento das OSCs que trabalham com defesa de direitos e realizam atividades de incidência (*advocacy*).

O horizonte que se descortina

Finalizado este amplo estudo das instituições e relações relevantes para a sustentabilidade das OSCs, cabe identificar alguns dos novos desafios. O primeiro deles parece ser avançar conceitualmente em relação àquilo que foi alcançado por esta pesquisa.

A demanda apresentada pela Articulação D3 para a pesquisa propunha:

Sistematização de dados, informações e conhecimentos para caracterizar a atual arquitetura institucional de apoio a OSCs no Brasil, a partir da investigação da legislação pertinente, das instituições financiadoras e apoiadoras existentes, dos fluxos financeiros (nacionais e internacionais), dos diferentes sub-campos e tipos de organizações da sociedade civil e das relações de parcerias estratégicas existentes¹.

A proposição da pesquisa se assentava na referência à “arquitetura institucional de apoio” às OSCs. O termo está longe de ser preciso na indicação do que exatamente tal arquitetura designa.

A noção *institutional structure* ou *institutional framework* vem sendo largamente usada em várias áreas do conhecimento para referir genericamente ao arcabouço legal-institucional que regula e organiza determinado sistema institucional como, por exemplo, no caso dos debates sobre a melhor arquitetura institucional na União Europeia, ou da proposição de uma arquitetura institucional para a gestão das mudanças climáticas em nível global.

A pesquisa avançou até o ponto de identificar e analisar as principais instituições financiadoras das OSCs, buscando caracterizar seu *modus operandi*, mas não chegou a “caracterizar a atual arquitetura institucional de apoio”.

O entendimento genérico de arquitetura institucional de apoio como um sistema institucional não é suficiente para delimitar as variáveis relevantes na caracterização de uma arquitetura institucional. A presente pesquisa não se limitou a isso. Provavelmente, foi por isso que os Termos de Referência da pesquisa indicavam que em cada campo institucional relevante (cooperação internacional oficial, cooperação não governamental, fundos públicos federais, fundos independentes e assim por diante) se faria necessário investigar e descrever: (i) a institucionalidade existente: legislação, instituições (quantas, quais, governança,

(1) D3 – Diálogo, Direito e Democracia. Pesquisa Arquitetura Institucional de Apoio às OSCs. Termos de Referência, p. 01.

formas de operação, etc.), padrão de relações construído, etc.; (ii) volume total de recursos, suas origens e o volume de recursos disponibilizados para apoio a OSCs no Brasil (de preferência, com dados relativos aos últimos cinco anos); (iii) formas de operação e condicionalidades; (iv) desafios gerais, sustentabilidade e tendências futuras; (v) condições de acesso a recursos pelas OSCs (e, mais especificamente, pelas OSCs-DDs); (vi) existência ou não de linha de apoio ou dimensão de apoio ao desenvolvimento institucional & sustentabilidade das OSCs; e (vii) referências bibliográficas relevantes.

Cabe agora o desafio de avançar da definição do termo “arquitetura institucional de apoio” e conceber o conjunto de instituições, leis, normas, modalidades de acesso, procedimentos, fluxos, padrões de relação e pesos relativos de cada campo de relações de apoio como um sistema institucional.

Outro desafio de natureza conceitual e metodológica a ser equacionado no futuro refere-se à questão das “OSCs de defesa de direitos”. Desde meados dos anos 1990, com a emergência de novos atores na cena social brasileira e da disseminação do termo “terceiro setor”, as Ongs e demais OSCs comprometidas com a perspectiva dos direitos têm se preocupado em não perder sua singularidade como sujeitos ético-políticos, autônomos, comprometidos com o aprofundamento e a qualificação da democracia. Daí ser compreensível que qualquer pesquisa sobre as condições de sustentabilidade das OSCs no Brasil dê atenção a este sub-campo de organizações. Entretanto, do ponto de vista conceitual e também metodológico não é nada fácil estabelecer uma clara linha divisória entre quem defende e quem não defende direitos. A leitura do relatório permite asseverar que esta questão esteve presente nas preocupações dos pesquisadores. Em todos os eixos de pesquisa houve a atenção particular com o apoio à defesa de direitos e os relatórios parciais trazem preciosas informações sobre quão limitado é o apoio direto aos direitos humanos dentro da atual arquitetura institucional de apoio às OSCs.

Perguntou-se, por exemplo, porque organizações de assistência social, educação ou saúde não são consideradas de defesa de direitos na pesquisa FASFIL do IBGE/IPEA. Estar-se-ia considerando defesa de direitos tão somente a dimensão de incidência? Por que é importante que se faça esta distinção no contexto atual? E outras dimensões do processo de efetivação de direitos, como a prestação de atendimento orientado pela perspectiva dos direitos e o controle social via conselhos de políticas públicas, não têm relevância para a promoção e defesa de direitos? Também na investigação sobre o apoio do campo do investimento social privado aos direitos, cabe refletir se o que o Censo Gife denomina de “direitos humanos” resume tudo o que interessa do ponto de vista do apoio à defesa de direitos.

Aqui reside um enorme desafio para a pesquisa futura. Parte importante dele é conceitual e metodoló-

gico. Não obstante, cabe reconhecer que outra parte do desafio é política e diz respeito ao processo social de construção de categorias de identificação, as quais sempre estabelecem um sistema de diferenças. O reconhecimento deste processo torna ainda mais evidente a importância da interlocução, com autonomia mútua, entre OSCs e academia.

O que nos leva a outra consideração conceitual. Talvez seja o caso de visualizar, através da janela aberta pela arquitetura institucional de apoio às OSCs, outra possibilidade de investigação, com escopo e alcance mais amplos do que este que acaba de dar seu primeiro passo, mas complementar a ele. Trata-se de pensar sobre o que se poderia chamar de a arquitetura institucional de suporte aos direitos na institucionalidade brasileira. O propósito seria investigar e refletir sobre em que medida o sistema legal-institucional brasileiro e as relações Estado-sociedade asseguram a efetividade de direitos de cidadania e em que grau as OSCs contribuem para isso. A hipótese aqui implícita é a de que a legitimidade e a sustentabilidade das OSCs e, em especial, das OSCs de defesa de direitos, está relacionada de forma fundamental com a sustentabilidade da perspectiva dos direitos na sociedade.

Por fim, talvez seja benéfico para a pesquisa sobre a atual arquitetura institucional de apoio às OSCs caminhar em paralelo ao processo de desenho de uma nova arquitetura institucional. Em primeiro lugar porque a imaginação e proposição de um modelo institucional desejável estão se colocando como uma exigência para fazer avançar o diálogo com o governo federal e mesmo com a sociedade em geral. Em segundo lugar porque o olhar a partir do necessário e do desejável traz vantagens em termos de liberdade de pensamento e de adequada valorização daquilo que já existe e que pode ser pilar de um novo modelo. A sinergia entre a análise da atual arquitetura institucional e o desenho de uma nova tende a aguçar os pontos de maior interesse tanto para a pesquisa quanto para a proposição inovadora.

Supõe-se que é quase inimaginável que o Brasil venha um dia a propor e aprovar uma nova arquitetura institucional de apoio às OSCs de forma sistêmica e integrada. Mais imaginável seria a possibilidade de, a partir de um horizonte conceitual desejável – a imagem de um novo sistema institucional de apoio – propor e negociar a aprovação de componentes específicos de um novo modelo/arquitetura.

Um exemplo aqui poderia ser pensar como uma nova arquitetura poderia fazer uso de uma rede de instituições e fundos intermediários na sociedade civil de forma a prover recursos, capacidades e apoio a organizações pequenas e/ou menos desenvolvidas institucionalmente.

Outro exemplo seria desenhar uma proposta de funcionamento e governança de fundos de grande porte de apoio a OSCs, com recursos públicos e privados, nacionais e internacionais, voltados ao fortalecimento

do tecido emancipatório da sociedade civil, com governança compartilhada intersetorial.

O importante a garantir em qualquer novo desenho, sistêmico ou parcial, é a existência de mecanismos de fortalecimento da sustentabilidade das OSCs, do seu reconhecimento como sujeitos autônomos democratizantes da sociedade, geradores de iniciativas de valor social e de interesse público, fundamentais para o avanço do padrão de sociedade e de democracia que vivemos.

Referências

ARMANI, Domingos. Organizações da Sociedade Civil: porque a sociedade precisa delas. Documento elaborado para a ANDI – Comunicação e Direitos, no âmbito do projeto **Mídia e OSCs**. Porto Alegre, julho, 2013, *mimeo*.

ARTICULAÇÃO D3. **Caracterização da Atual Arquitetura Institucional de Apoio às Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no Brasil**. Termos de Referência, 2011, *mimeo*.

CEAPG – Centro de Estudos em Administração Pública e Governo; ARTICULAÇÃO D3. **Relatórios de Pesquisa Arquitetura Institucional de Apoio às OSCs no Brasil**. CEAPG/FGV, janeiro, 2013. Disponível em: <<http://ceapg.fgv.br/node/86574>>. Acesso em: Jun. 2013.

Sobre os Autores

André Degenszajn é Secretário-Geral do GIFE. É bacharel e mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Foi professor de Relações Internacionais na Faculdade Santa Marcelina entre 2007 e 2011. Atua em organizações da sociedade civil desde 2001, foi fundador e atualmente integra o Conselho Diretor da Conectas Direitos Humanos.

Adriana Wilner é formada em administração pública, com mestrado em finanças e doutorado em estratégia. Também jornalista, trabalhou em publicações como Folha de S. Paulo, Exame, O Globo, Carta Capital, IstoÉ e Pequenas Empresas & Grandes Negócios.

Anna Maria Medeiros Peliano é socióloga e pós-graduada em Política Social pela UNB. Coordenadora da elaboração do Mapa da Fome que subsidiou o trabalho de Herbert de Souza na Campanha Nacional contra a Fome (1993). Participou como membro da Sociedade Civil no CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Foi pesquisadora e Coordenadora de Estudos de Responsabilidade Social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), onde atua como consultora.

Carlos R. S. Milani é Doutor pela Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais (França, 1997), com pós-doutorado em Relações Internacionais no Instituto de Estudos Políticos de Paris (2008/2009), professor-adjunto do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), pesquisador do CNPq e Secretário-Executivo da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Atualmente desenvolve pesquisas sobre as relações entre política externa e cooperação sul-sul em perspectiva comparada. Suas mais recentes publicações incluem “Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas” (organizado em colaboração com Leticia Pinheiro), “Relações Internacionais: perspectivas francesas”, além de capítulos e artigos sobre cooperação internacional, potências emergentes e política externa brasileira.

Catarina Ianni Segato é Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, mestre pelo mesmo Programa e bacharel em Administração Pública, Universidade Estadual de São Paulo “Júlio de Mesquita Filho”.

Candace (“Cindy”) M.A. Lessa é consultora independente para o setor cidadão e diretora executiva da Rede de Fundos Independentes para a Justiça Social. Foi co-fundadora da Ashoka no Brasil e no Uruguay, e diretora fundadora do Instituto Synergos no Brasil. Formada em Sociologia pela Mount Holyoke College, com pós-graduação na PUC-Rio em história da arte. Presidente do Conselho do Fundo Elas, Instituto Rio e da Associação Saúde Criança. É Coordenadora da Rede de Fundos Independentes para a Justiça Social.

Domingos Armani é Sociólogo, mestre em Ciência Política (UFRGS) e consultor em desenvolvimento institucional de OSCs, com larga experiência nacional e internacional.

Eduardo Pannunzio é graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (1998), mestre (LL.M.) em Direito Internacional dos Direitos Humanos pela Universidade de Essex, Reino Unido (2003), e doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (2012). Advogado especialista na área de terceiro setor e direito público, é sócio de Pannunzio, Trezza Advogados e pesquisador do Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada da Escola de Direito de São Paulo da FGV, onde coordena a linha de pesquisa Estado de Direito e Sociedade Civil.

Fernando do A. Nogueira é Doutorando, Mestre em Administração Pública e Administrador de Empresas pela FGV-EAESP. Professor de graduação e pós-graduação da FGV-SP e da ESPM. Editor-adjunto da *GVcasos – Revista Brasileira de Casos de Ensino em Administração*. Realizou estágio doutoral na New School – NY / EUA. Trabalhou em organizações da sociedade civil como GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas, Amcham – Câmara Americana de Comércio, CDI – Comitê para Democratização da Informática e Fundação Kellogg.

Graciela Hopstein é Doutora em Política Social. Diretora executiva do Instituto Rio. Professora do Curso de Pós-graduação do Direito da Administração Pública CEDAP/UFF. Consultora e pesquisadora na área de políticas públicas, movimentos sociais, avaliação de projetos sociais e estudos de pesquisa aplicada na área social.

Jorge Eduardo Saavedra Durão é advogado, assessor da diretoria da FASE, representante da FASE na Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as OSCs, diretor de formação do Fundo Brasil de Direitos Humanos e ex-presidente da Associação Brasileira de ONGs (Abong).

Kees Biekart é Professor Associado de Sociologia Política do Instituto Internacional de Estudos Sociais (ISS), da Universidade Erasmus de Rotterdam (EUR), em The Hague, Holanda; membro do Conselho do Instituto Transnacional (TNI), Amsterdam.

Ladislau Dowbor é formado em Economia política pela Universidade de Lausanne, Suíça; é doutor em Ciências Econômicas pela Escola Central de Planejamento e Estatística de Varsóvia, Polônia (1976). Atualmente é professor titular no departamento de pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, nas áreas de economia e administração.

Luiza Reis Teixeira é Doutoranda em Administração Pública e Governo na EAESP/FGV e, desde 2009, professora assistente da Universidade Estadual de Santa Cruz, na Bahia. Gradou-se em Administração pela

Universidade Federal da Bahia (2003), onde também obteve seu Mestrado em Administração, na área de Poder Local e Organizações (2006).

Mario Aquino Alves é Pós-Doutor em Administração pela HEC Montréal. Fez mestrado (1996) e doutorado (2002) em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas – SP. É Professor Adjunto da Fundação Getúlio Vargas – SP e membro da Linha de Pesquisa em Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional dos cursos de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas – SP. É membro do Colegiado do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo. É editor da *Revista Cadernos Gestão Pública e Cidadania*.

Monika Dowbor é formada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo e é doutora em Ciência Política pela mesma universidade. Atualmente é pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), e desenvolve pesquisas nas temáticas de sociedade civil organizada, políticas públicas, economia solidária e movimentos sociais.

Patricia M. E. Mendonça é Doutora em Administração Pública e Governo pela EAESP-FGV, professora do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades – EACH – da Universidade de São Paulo – USP – e pesquisadora Associada do CEAPG – Centro de Estudos em Administração Pública e Governo, da EAESP-FGV.

Paula Chies Schommer é Doutora em Administração de Empresas pela FGV/EAESP e Professora de Administração Pública na Universidade do Estado de Santa Catarina, Udesc; líder do grupo de pesquisa *Politéia – Coprodução do Bem Público: Accountability e Gestão*; professora colaboradora junto ao Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia. *Ciags/Ufba e*; integrante da Rede de Pesquisadores em Gestão Social.

Rui Mesquita Cordeiro atua como Diretor de Programas para a América Latina e Caribe junto à Fundação W.K. Kellogg. É doutorando em Administração Pública e Governo na Fundação Getúlio Vargas (FGV – São Paulo), mestre em Estudos do Desenvolvimento pelo Institute of Social Studies (ISS – Haia, Holanda) e bacharel em Administração pela Universidade de Pernambuco (UPE – Recife).

Sofia Reinach é mestre em Administração Pública e Governo pela EAESP-FGV, diretora do Departamento de Gestão e Acompanhamento de Resultados e Orçamento Público da Secretaria de Planejamento e Gestão da Prefeitura de Osasco e pesquisadora associada do CEAPG – Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da EAESP-FGV.



Realização

ARTICULAÇÃO D3
Diálogo • Direito • Democracia

Editora



Apoio



Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-85-87426-22-2



9 788587 426222