

# Do Confronto à Colaboração

*Relações entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil*

John W. Garrison

Banco Mundial  
Brasília, DF

Copyright © 2000  
O Banco Internacional para Reconstrução  
e Desenvolvimento/O BANCO MUNDIAL  
1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Todos os direitos reservados  
Publicado no Brasil

Primeira edição: Junho de 2000

Uma publicação gratuita.

Este documento foi elaborado pelo Programa do Banco Mundial no Brasil com assistência da Unidade da Sociedade Civil e ONGs do Departamento de Desenvolvimento Social do Banco Mundial. Não é uma publicação oficial do Banco Mundial. Está sendo editada informalmente e distribuída com o objetivo de incentivar diálogo e comentários entre os atores do desenvolvimento internacional.

Os dados, interpretações e conclusões que constam deste trabalho expressam exclusivamente as idéias do autor e não deverão ser atribuídas sob qualquer pretexto ao Banco Mundial, às suas organizações afiliadas ou aos membros do Conselho dos Diretores Executivos, bem como dos países que representam.

Exemplares deste trabalho estarão disponíveis através dos seguintes endereços:

Centro de Informações ao Público (PIC)  
Escritório do Banco Mundial no Brasil  
SCN Q.2 Bl. A Sala 304  
Edifício Corporate Financial Center  
70.712-900 Brasília DF

Fone: (61) 329-1099  
Fax: (61) 329-1010  
E-mail: [pic\\_brasilia@worldbank.org](mailto:pic_brasilia@worldbank.org)  
Internet: <http://www.worldbank.org>  
<http://www.bancomundial.org.br>

Capa produzida por Melody Warford, Stone Soup, Inc.;  
Créditos das fotografias: no alto, funcionários do CNPT/IBAMA; no centro, Melody Warford, Stone Soup, Inc; em baixo, Curt Carnemark.

A capa e o texto foram impressos em papel reciclado.

# Índice

<b>Índice</b> .....	<b>3</b>
<b>Introdução</b> .....	<b>5</b>
<b>Prefácio</b> .....	<b>6</b>
<b>Agradecimentos</b> .....	<b>7</b>
<b>Abreviações e Siglas</b> .....	<b>8</b>
<b>Sumário Executivo</b> .....	<b>11</b>
<b>1. Histórico da Sociedade Civil</b> .....	<b>16</b>
<i>Visão Geral</i> .....	16
<i>Associações Comunitárias</i> .....	20
<i>Movimentos Sociais</i> .....	21
<i>Entidades Benéficas</i> .....	23
<i>Igreja</i> .....	24
<i>Associações Profissionais</i> .....	25
<i>Fundações</i> .....	25
<b>2. Organizações Não-Governamentais (ONGs)</b> .....	<b>27</b>
<i>Origens</i> .....	28
<i>Características Gerais</i> .....	32
<i>Quadro de Pessoal e Orçamentos</i> .....	36
<i>Articulação em Redes</i> .....	41
<i>Campanhas Pela Cidadania</i> .....	45
<i>Desafios para a Consolidação</i> .....	50
<b>3. Relações entre Sociedade Civil, Governo e Banco</b> .....	<b>49</b>
<i>Visão que a Sociedade Civil tem do Banco Mundial</i> .....	52
<i>Percepções Mútuas Equivocadas</i> .....	56
<i>Caraterísticas Comuns entre a Sociedade Civil e o Banco</i> .....	57
<i>Políticas de Participação do no Banco Mundial</i> .....	61
<i>Estabelecendo Dialogo Tripartite</i> .....	67
<i>Evolução das Relações e Colaboração Operacional</i> .....	72
<i>Financiamento das OCSs</i> .....	80
<i>Desvantagens e Vantagens da Cooperação Tripartite</i> .....	86
<b>4. Conclusões</b> .....	<b>90</b>
<b>Notas</b> .....	<b>93</b>

## Anexos

A. Bibliografia .....	102
B. Comentários dos Representantes de OSCs sobre o Banco Mundial.....	106
C. Reuniões de Consulta entre a Sociedade Civil e o Banco Mundial.....	111
D. Estudos e Documentos do Banco Mundial sobre Participação e Análise Social .....	115
E. Lista de Catálogos e Estudos sobre as Organizações da Sociedade Civil Brasileira .....	117

## **Figuras**

<b>Quadro 1.</b> Contexto Jurídico do “Setor Sem Fins Lucrativos” <sup>20</sup> .....	<b>4</b>
<b>Quadro 1.</b> Contexto Jurídico do “Setor sem Fins Lucrativos” .....	<b>19</b>
<b>Quadro 2 – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra</b> .....	<b>22</b>
<b>Quadro 3.</b> Filantropia Empresarial .....	<b>26</b>
<b>Figura 1.</b> Principais Populações Beneficiárias das ONGs .....	<b>33</b>
<b>Figura 2.</b> Orçamentos das ONGs, 1990 e 1993.....	<b>37</b>
<b>Quadro 4.</b> Rede Brasil Fiscaliza os Bancos Multilaterais .....	<b>44</b>
<b>Quadro 5.</b> Campanha Contra a Fome .....	<b>46</b>
<b>Tabela 5.</b> Fundos Governamentais de Pequenos Projetos Voltados para as OSCs.....	<b>80</b>

## **Quadros**

<b>Quadro 1.</b> Contexto Jurídico do “Setor Sem Fins Lucrativos” .....	<b>20</b>
<b>Quadro 2.</b> Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.....	<b>23</b>
<b>Quadro 3.</b> Filantropia Empresarial.....	<b>27</b>
<b>Quadro 4.</b> Rede Brasil Fiscaliza os Bancos Multilaterais .....	<b>46</b>
<b>Quadro 5.</b> Campanha Contra a Fome .....	<b>49</b>
<b>Quadro 6.</b> PLANAFLORO: Do Impasse à Colaboração.....	<b>60</b>
<b>Quadro 7.</b> Políticas e Iniciativas de Participação do Banco Mundial.....	<b>63</b>
<b>Quadro 8.</b> Wolfensohn dialoga com as OSCs Brasileiras .....	<b>71</b>
<b>Quadro 9.</b> Buscando a Sustentabilidade na Amazônia.....	<b>76</b>
<b>Quadro 10.</b> O Programa de Combate à Pobreza no Nordeste Incorpora Participação .....	<b>77</b>
<b>Quadro 11.</b> Conselho da Comunidade Solidária .....	<b>78</b>

## Introdução

Este estudo retrata vividamente o que o Banco Mundial vem percebendo já há alguns anos: que o Brasil tem uma sociedade civil vibrante e cada vez mais influente. Trata-se de uma sociedade civil multi-facetária, capaz e, de modo geral, bem sucedida na organização e promoção do desenvolvimento em nível local. Embora as organizações não-governamentais (ONGs) sejam o segmento mais freqüentemente mencionado nos documentos do Banco que versam sobre a sociedade civil, o presente estudo descreve de forma apropriada como outros setores maiores como as associações comunitárias, movimentos sociais e associações profissionais desempenham um papel importante no denominado “Terceiro Setor” no Brasil. Além disso, o estudo descreve a agenda social que desponta no setor privado e, particularmente, as fundações de empresas e suas crescentes alianças com o governo na forma de projetos inovadores que estão sendo implementados pelo Conselho da Comunidade Solidária.

O trabalho também documenta os avanços obtidos nas relações Governo - Sociedade Civil - Banco Mundial nos últimos anos. Muitas destas conquistas são pioneiras e demonstram que as três partes, especialmente o governo e a sociedade civil, que são os dois principais interlocutores, estão aprendendo a colaborar de forma construtiva. Talvez o mais surpreendente seja observar o elevado grau de projetos financiados pelo Banco Mundial no Brasil que são canalizados à sociedade civil, via fundos de pequenos projetos administrados pelo governo em áreas temáticas como meio ambiente, saúde e pobreza rural. O estudo cita uma série de fontes e apresenta conclusões baseadas em experiências bem sucedidas de parcerias, que políticas e estratégias de participação da sociedade civil contribuem para o melhor desempenho de projetos de desenvolvimento e como potencializam seus impactos sociais. Finalmente, o relatório nos lembra que, apesar dos avanços nas relações tripartite, ainda existe um longo caminho a ser percorrido no sentido de que todas os atores – Governo, Sociedade Civil e Banco Mundial – possam efetivamente se unir para promover o desenvolvimento social no Brasil.

Gobind Nankani  
Diretor para o Brasil

## **Prefácio**

Este estudo sobre a sociedade civil no Brasil e a evolução das relações entre Governo, Sociedade Civil e Banco Mundial tomou por base uma série de fontes, inclusive pesquisas bibliográficas, revisões de documentos de projetos e visitas aos mesmos, grupos focais e entrevistas individuais. A pesquisa teve início em meados de 1996, por ocasião das reuniões de consulta entre o Banco e a sociedade civil ao redor do Brasil, e foi concluída em 1999, após participação em várias reuniões anuais das principais redes de organizações da sociedade civil (OSCs). Envolveu contato com dezenas de funcionários do Banco e do governo, assim como com centenas de representantes de OSCs em todo o Brasil.

O relatório tem como principal público alvo os funcionários do Banco Mundial e, mais particularmente, os gerentes de supervisão de projeto, embora possa ser considerado de utilidade para grupos da sociedade civil e do governo. São cinco seus objetivos:

- A. Oferecer um pequeno histórico da sociedade civil no Brasil, com ênfase nas ONGs;
- B. Descrever como as OSCs vêem o Banco;
- C. Analisar os avanços alcançados no relacionamento entre Sociedade Civil, Governo e Banco;
- D. Demonstrar as vantagens em promover uma colaboração mais estreita entre os três setores;
- E. Descrever alguns dos passos ainda necessários para melhorar estas relações.

## Agradecimentos

John W. Garrison, Especialista em Desenvolvimento Social e Sociedade Civil no Escritório do Banco Mundial, em Brasília, elaborou este estudo. Ele contou com a ajuda de inúmeras pessoas que lhe prestaram assistência com informações, críticas e sugestões. De modo a refletir a natureza heterogênea do trabalho, uma gama significativa de pessoas, representando os três setores, contribuiu com opiniões ou auxiliou na revisão das diversas minutas que antecederam esta publicação. Gostaríamos de destacar:

**Sociedade Civil:** Leilah Landim, Aurélio Vianna, Zander Navarro, Anna Cynthia de Oliveira, Nancy Alexander, Michael Bailey, Rebecca Abers, e Linda Rabben.

**Governo:** Alexandrina Sobreira, Augusto de Franco, Gustavo Rodrigues, Roberto Carreiro, Carmen Puig, Luiz Carlos Abreu Mendes, Murilo Lobo, e Guilherme Costa Delgado.

**Banco Mundial:** Gobind Nankani, Antônio Rocha Magalhães, Caroline Moser, John Clark, John Redwood, Chris Parel, Daniel Gross, Warren Van Wicklin, Katherine Bain, Claudia Fumo, Angela Furtado, Christoph Diewald, Anthony Anderson, Neila Soares, Luiz Carlos Ros, Jairo Arboleda, e Mario Marroquin.

Agradecimentos especiais são dedicados a Neusa Queiroz, Júlia Conter, que ajudaram a reunir muitos dos dados utilizados e a preparar a edição final, e a Fabiana Imperatriz e Mauro Azeredo que ajudaram com a edição do estudo em português. A tradução do inglês foi realizada por Ana Maria Lyra. O apoio e financiamento do Programa do Banco Mundial no Brasil, viabilizaram a elaboração do estudo. Finalmente, uma palavra de agradecimento aos membros do Departamento de Desenvolvimento Social do Banco, em Washington, especialmente William Reuben, Coordenador da Unidade da Sociedade Civil e ONGs e Bonnie Bradford, que supervisionou a publicação do relatório. Não obstante a profunda gratidão pelas contribuições inestimáveis de todos os colegas mencionados, o autor permanece como único responsável pela análise, conclusões e eventuais erros que porventura cometeu.

## Abreviações e Siglas

AACC	Associação de Apoio às Comunidades do Campo do Rio Grande do Norte
ABI	Associação Brasileira de Imprensa
ABIA	Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS
ABIFARMA	Associação Brasileira da Indústria Farmacêutica
ABONG	Associação Brasileira de ONGs
ABRINQ	Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos
AIDS	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
ALOP	Associação Latino-americana de Organizações de Promoção
AMCHAM	Câmara Americana de Comércio
ANPOCS	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências
ANSUR	Associação Nacional de Reforma Urbana
APAES	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPOIB	Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil
CAS	Estratégia de Assistência para o País ( <i>Country Assistance Strategy</i> )
CCONG	Confederación Colombiana de ONGs
CEF	Caixa Econômica Federal
CETS	Centro de Estudos do Terceiro Setor
CGAP	Grupo Consultivo de Assistência aos Pobres ( <i>Consultative Group to Assist the Poorest</i> )
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
CJC	Centro Josué de Castro
CLF	Centro Luís Freire
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMP	Central dos Movimentos Populares
CMU	Unidade de Gestão para o País ( <i>Country Management Unit</i> )
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNB	Confederação Nacional dos Bancários
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNS	Conselho Nacional de Seringueiros
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
COFECON	Conselho Federal de Economia
COIAB	Coordenação das Organizações Indígenas da Região Amazônica
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONCRAB	Confederação das Cooperativas de Assentados do Brasil
CONIC	Conselho Nacional de Igrejas Cristãs
CONSEA	Conselho de Segurança Alimentar
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COOTRARON	Cooperativa de Trabalho Múltiplo de Rondônia
CPDC	Centro de Desenvolvimento e Pobreza do Caribe ( <i>Caribbean Poverty and Development Center</i> )
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DESCO	Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo
ETAPAS	Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social
FACS	Fundación Augusto César Sandino



FAP	Fundo de Apoio a Parcerias
FASE	Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional
FENABRAVE	Federação Nacional de Distribuição de Veículos Automotores
FETARN	Federação dos Trabalhadores Rurais do Rio Grande do Norte
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FICONG	Programa de Fortalecimento Institucional y Capacitación de Organizaciones no Gubernamentais
FLONAS	Floresta Nacional
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNU	Federação Nacional dos Urbanitários
FOE	Amigos da Terra ( <i>Friends of the Earth</i> )
FORECOM	Fórum Empresa-Comunidade
FORMAD	Fórum Mato-grossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento
Fórum Brasileiro	Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
FÓRUM CAMPO	Fórum Nacional pela Reforma Agrária e pela Justiça no Campo
Fórum DCA	Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
FOS	Federação de Obras Sociais
FUNBIO	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
GEF	Fundo Ambiental Global( <i>Global Environment Facility</i> )
GESC	Gestão para Organizações da Sociedade Civil
GIFE	Grupo de Instituições, Fundações e Empresas
GTA	Grupo de Trabalho Amazônico
IAF	Fundação Interamericana ( <i>Inter-American Foundation</i> )
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
ICNL	Centro Internacional para Leis do Terceiro Setor ( <i>International Center for Non-Profit Law</i> )
IDAC	Instituto de Ação Cultural
IDF	Fundo de Desenvolvimento Institucional ( <i>Institutional Development Fund</i> )
IEA	Instituto de Estudos Amazônicos
IECLB	Igreja Evangélica de Confissão Luterana do Brasil
IEE	Instituto de Estudos Especiais
IFC	Corporação Financeira Internacional ( <i>International Finance Corporation</i> )
IMAZON	Instituto de Homem e Meio Ambiente da Amazônia
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INESC	Instituto de Estudos Sócio-Econômicos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISA	Instituto Sócio-Ambiental
ISER	Instituto de Estudos da Religião
ISPN	Instituto Sociedade População e Natureza
LBV	Legião da Boa Vontade
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MAB	Movimento dos Atingidos pelas Barragens
MNDH	Movimento Nacional de Direitos Humanos
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MNU	Movimento Negro Unificado
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NOVIB	Organização Holandesa para o Desenvolvimento Internacional e Cooperação

OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OED	Departamento de Avaliações Operacionais ( <i>Operations Evaluation Department</i> ) - Banco Mundial
ONG	Organização Não-governamental
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
OXFAM	Oxfam/Reino Unido
PACS	Políticas Alternativas para o Cone Sul
PAD	Documento de Avaliação de Projeto ( <i>Project Analysis Document</i> )
PADIC	Programa de Apoio a Iniciativas Comunitárias
PAIC	Programa de Iniciativas Comunitárias
PCPR	Programa de Combate à Pobreza Rural
PCPR	Projeto de Combate à Pobreza Rural do Nordeste
PD/A	Projeto Demonstrativo do Programa Piloto
PIC	Centro de Informações ao Público ( <i>Public Information Center</i> )
PID	Documento de Informação do Projeto ( <i>Project Information Document</i> )
PLANAFLORO	Plano Agropecuário e Florestal do Estado de Rondônia
PMACI	Programa de Meio Ambiente e das Comunidades Indígenas
PNMA/PED	Programa Nacional de Meio Ambiente/Projetos de Execução Descentralizada
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POLIS	Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
PPG7	Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PROCERA	Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária
PRODEAGRO	Projeto de Desenvolvimento Agroambiental do Estado de Mato Grosso
PROSANEAR	Programa de Abastecimento de Água e Saneamento para as Populações de Baixa Renda em Áreas Urbanas
PT	Partido dos Trabalhadores
PTA	Programa de Tecnologia Alternativa
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
REDE BRASIL	Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais
RESEX	Sub-programa de Reservas Extrativistas
RITS	Rede de Informação do Terceiro Setor
RNP+	Rede Nacional de Pessoas Vivendo com HIV/AIDS
SAPRI	Iniciativa Participativa de Revisão do Ajuste Estrutural ( <i>Structural Adjustment Participatory Review Initiative</i> )
SAR	Serviço de Assistência Rural
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEAIN	Secretaria de Relações Internacionais - Ministério do Planejamento
SEPURB	Secretaria de Políticas Urbanas
SGP	Programa de Pequenas Doações ( <i>Small Grants Program</i> )
SMU	Unidade de Gestão Setorial ( <i>Sector Management Unit</i> )
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIPOP	Instituto Universidade Popular
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
USP	Universidade de São Paulo
WBI	Instituto do Banco Mundial ( <i>World Bank Institute</i> )
WDR	Relatório do Desenvolvimento Mundial ( <i>World Development Report</i> )
WWF	Fundo Mundial para a Natureza ( <i>World Wildlife Fund</i> )

## Sumário Executivo

*“Nossa experiência no Brasil demonstra que, além dos problemas da liberalização do mercado e das limitações da ação do estado, a sociedade civil tem sido responsável por importantes transformações não somente na forma como a política passou a ser exercida, como também na formulação de uma agenda de ação internacional.”*

Herbert “Betinho” de Souza  
Pronunciamento nas Nações Unidas  
(Nova York, Agosto de 1994)

O termo *sociedade civil* surgiu na América Latina nas duas últimas décadas. Seu significado varia consideravelmente dependendo de quem o utiliza: um representante do governo, um oficial do Banco Mundial ou um técnico de uma ONG. No Brasil, o termo *sociedade civil* tem uma conotação política e está relacionado ao vasto setor não-governamental, formado por associações comunitárias, movimentos sociais, ONGs, entidades beneficentes, associações profissionais, igrejas e fundações de empresas. O surgimento de movimentos sociais de abrangência nacional é um fenômeno recente no Brasil, diretamente vinculado à redemocratização do país, cujo melhor exemplo é o Movimento Nacional de Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), de reconhecida visibilidade e atuação. Outro setor que vem ganhando destaque junto à sociedade civil é o das fundações de empresas que recentemente criaram sua primeira associação nacional, o Grupo de Instituições e Fundações de Empresas (GIFE). À semelhança do próprio setor indefinido que representam, não é possível dar uma estimativa segura de quantas Organizações da Sociedade Civil (OSCs) existem no Brasil.

As várias leis e órgãos governamentais que regem e disciplinam o setor foram criadas há mais de 50 anos e hoje estão nitidamente defasadas diante da natureza dinâmica e emergente deste setor da sociedade civil. As definições expressas no Código Civil Brasileiro são demasiadamente genéricas e a jurisdição para o registro e competência em relação às organizações sem fins lucrativos está dividida entre dois Ministérios, Justiça e Previdência Social. Por outro lado, uma nova lei, elaborada por um grupo de trabalho composto por representantes do governo e da sociedade civil, recentemente promulgada pelo Congresso Nacional, deve prover um embasamento jurídico mais adequado para o setor. Há ainda pesquisas de importantes cientistas sociais no Brasil que demonstram que o poder econômico, a influência política e os valores sociais da sociedade civil são elementos essenciais ao processo de desenvolvimento do País.

As ONGs figuram como um dos segmentos de maior visibilidade da sociedade civil e, indubitavelmente, foram os mais importantes interlocutores do Banco Mundial nas últimas décadas. Embora números exatos não estejam disponíveis, os estudos mais recentes estimam que existam mais de 5.000 ONGs no Brasil. O país testemunhou nos últimos 20 anos um aumento expressivo no número de ONGs, a grande maioria delas tendo sido criadas no bojo da abertura política ocorrida após 1979. Refletindo a forte concentração regional do país, 53% do total de ONGs existentes estão localizadas na região sudeste.

As ONGs têm sua origem em três instituições: igreja, mundo acadêmico e partidos políticos, sendo que a maior parte foi criada por lideranças fortes e independentes. Durante a última década, as ONGs vêm vivenciando transformações profundas em seus paradigmas conceituais e estruturas organizacionais, transformando-se em entidades mais propositivas, especializadas e voltadas para a obtenção de resultados. As ONGs atuam em muitas áreas distintas (há 27 termos usados para descrever os tipos de serviço que são oferecidos), mas o termo mais comum para descrever seu trabalho é *assessoria*. Refletindo a mais importante mudança demográfica das três últimas décadas, a migração do campo para a cidade, a principal população beneficiária das ONGs é a urbana de baixa renda.

A grande maioria das ONGs brasileiras foram estabelecidas a partir de doações de agências de cooperação internacionais de caráter não-governamental e, como consequência, muitas ainda dependem substancialmente de financiamentos externos. A introdução do Plano Real em 1995 e a redução das contribuições estrangeiras, especialmente as oriundas da Europa, impactou duramente as ONGs, muitas das quais acusaram uma redução de 30% nos orçamentos dos anos subseqüentes. Paradoxalmente, muitas ONGs vêm-se ameaçadas por cortes substanciais em seus orçamentos, quando não pelo próprio fechamento da entidade, ao mesmo tempo em que novas fontes de financiamento governamental, multilateral e do setor privado surgem como uma opção nova para tais organizações.

Uma das principais características das ONGs é a capacidade de articulação em torno de agendas comuns. Muitas das grandes cidades e estados brasileiros comportam redes de ONGs e existem diversas redes de âmbito nacional, como a Associação Brasileira de ONGs (ABONG). As ONGs brasileiras também expandiram seu raio de ação para o exterior, participando ativamente de diversas reuniões de cúpula das Nações Unidas. Um dos marcos nesta área foi a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), realizada no Rio de Janeiro em 1992, ocasião em que as ONGs brasileiras promoveram o Fórum Global, uma conferência de natureza não-governamental que reuniu mais de 25.000 delegados. As ONGs também montaram uma rede para fiscalizar os investimentos no Brasil de organismos multilaterais, especialmente o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A Rede Brasil conta com 51 membros institucionais e vem acompanhando de perto alguns projetos do Banco Mundial no Brasil, incluindo Itaparica, PLANAFLORO, Prosanear, Projeto Nordeste de Educação e PRODEAGRO.

Mais recentemente, as ONGs brasileiras passaram também a se envolver em campanhas de cidadania de âmbito nacional. Tiveram um papel importante na organização da campanha que culminou com o *impeachment* do Presidente Collor, por indício de corrupção, em 1992. No rastro deste movimento pela cidadania, as ONGs organizaram também, em 1993, uma campanha nacional de combate à pobreza que mobilizou cerca de 2,8 milhões de voluntários, os quais se organizaram em comitês locais espalhados por todo o país. Avalia-se que 16 milhões de pessoas de baixa renda receberam comida, roupas, tratamento médico e empregos.

Com o objetivo de averiguar qual a visão que as OSCs têm do Banco Mundial, uma série de reuniões de consulta foi realizada pelo Banco em 1996 em Brasília e em seis capitais estaduais nas cinco regiões geográficas do país. Mais de 85 representantes de

movimentos sociais, ONGs e agências de cooperação internacionais que atuam em diversas áreas, desde educação e meio ambiente até questões indígenas, participaram das reuniões cuja dinâmica baseava-se em grupos focais. Entre as numerosas e variadas opiniões expressas sobre o Banco Mundial, as mais consensuadas foram:

- Em geral, a imagem do Banco é negativa e associada a grandes projetos de infraestrutura que não parecem beneficiar as populações locais e muitas vezes têm impacto social e ambiental imprevistos.
- Banco é visto como lento e demasiadamente burocrático.
- Banco é considerado, em geral, como inacessível e distante da realidade local.
- Mais recentemente, o Banco tem adotado políticas positivas de desenvolvimento social e proteção ambiental.

Por outro lado, a maior parte dos representantes das OSCs presentes às reuniões admitiram que tinham um conhecimento muito limitado do Banco e que suas percepções, em grande parte, baseavam-se na cobertura jornalística relacionada a projetos específicos financiados pelo Banco. A maioria afirmou que estas reuniões eram o primeiro contato que tinham com o Banco Mundial e que consideravam positiva a oportunidade de conhecer melhor e iniciar um diálogo com o Banco.

As reuniões de consulta também realçaram o fato de que as OSCs e o Banco muitas vezes exageram a percepção negativa que têm um do outro, percepção esta que não costuma fundamentar-se em contato ou conhecimento direto. Experiências recentes em vários projetos financiados pelo Banco demonstraram que quando há um diálogo real entre as OSCs, Governo e Banco, muitos desentendimentos conceituais arraigados dão lugar ao consenso em nível de questões específicas. A lição parece ser que as OSCs, Governo e Banco têm muito mais chances de chegarem a um engajamento construtivo quando focalizam sua ação em programas ou projetos específicos do que quando permanecem imobilizadas ao redor das grandes questões conceituais.

Fica cada vez mais claro que as OSCs e o Banco têm muito mais em comum do que geralmente se pensa. Os dois não são apenas atores globalizados que atuam no mesmo ramo, o desenvolvimento social, como também visam o mesmo grupo de beneficiários, a população de baixa renda, e sofrem, ambos, pressão contínua para apresentar mais resultados e eficácia no trabalho. Está em curso um movimento de convergência, do qual o Banco vem procurando aproximar-se aos níveis micro, através de sua política de participação e fundos de pequenos projetos, enquanto as OSCs empreendem esforços para atuar a nível macro, através da ampliação da escala de serviços prestados e colaborando mais estreitamente com os governos.

Estas sinergias tornam-se mais evidentes na medida em que as OSCs, governos e Banco desenvolvem mecanismos formais de diálogo e colaboração operacional. O Banco e as OSCs estão aumentando o número de reuniões de consulta que começaram em um nível global, mas que atualmente vêm sendo descentralizadas para âmbitos do hemisfério e do país. Com a promulgação da Constituição de 1988, os governos em nível federal, estadual e municipal estão criando conselhos de políticas públicas que incluem a representação formal da sociedade civil, em áreas como saúde, direitos da criança e desenvolvimento rural. Há ainda um crescente número de técnicos das OSCs sendo

nomeados ou colaborando com os órgãos do governo nos mais elevados níveis. Possivelmente, a área que assistiu ao mais significativo avanço nessa colaboração intersetorial foi a de financiamento da sociedade civil. Estima-se que em um período de seis anos (1997-2002) o Banco estará destinando às OSCs, e em particular às associações comunitárias, aproximadamente US\$ 806 milhões através de fundos de pequenos projetos operados pelo governo.<sup>1</sup> Existem outros exemplos de sucesso na parceria entre as OSCs e o Governo, tanto em âmbito nacional quanto sub-nacional. Um dos mais expressivos é o Conselho da Comunidade Solidária, que está executando seis programas piloto bastante inovadores nas áreas de educação, voluntariado e fortalecimento da sociedade civil.

Por outro lado, analistas políticos das mais variadas tendências entendem que esta crescente colaboração foi longe demais ou gerou problemas de difícil solução. Alguns analistas da área governamental, por exemplo, contestam a participação das OSCs (com pleno direito de voto) nos diversos conselhos de políticas públicas, sob a alegação de que estas nunca foram eleitas para tal função. Outros, dentre a sociedade civil, mostram-se hesitantes diante de uma colaboração mais intensa com o governo, receando que isso leve à co-optação, perda da função independente de fiscalizar a atuação do Estado, ou até mesmo à substituição das responsabilidades sociais que cabem ao Estado, conforme consagradas pela Constituição do País. O Banco, no entanto, é as vezes colocado (particularmente em projetos marcados por problemas e controvérsias) em uma posição de intermediário entre o governo e a sociedade civil, papel que não é nem apropriado nem desejado. Além do Banco não se adequar a este papel, sua função deveria ser, no máximo, a de servir como catalisador para melhorar o relacionamento entre estes dois atores, que são os principais protagonistas do desenvolvimento nacional.

Existem outros analistas em ambos os setores, porém, que estão encorajados com a intensificação do relacionamento intersetorial, pois acreditam que as OSCs jamais substituirão o Estado no provimento de serviços sociais, e que estas têm até uma função complementar que serve apenas para fortalecer o papel do Estado. Saliendam que enquanto o Governo/Banco dominam bem os aspectos de conteúdo, ou “hardware” do desenvolvimento, além de ter uma visão mais abrangente, as OSCs têm experiência nos aspectos de processo, ou “software”, além de um conhecimento mais localizado. O governo representa o peso e os recursos do setor oficial e as OSCs trazem legitimidade e capilaridade social. Estudos recentes sobre essa colaboração crescente comprovam que há certas áreas temáticas como proteção ambiental, prevenção contra AIDS e redução de pobreza rural, que se mostram mais propensas a uma colaboração intersetorial e que podem potencializar seus benefícios.

Não obstante os problemas e questionamentos que cercam o crescente fenômeno de colaboração entre Governo, Sociedade Civil e Banco, as experiências recentes demonstram que esta parceria pode ser benéfica para os três setores e que pode ainda maximizar o impacto social e econômico dos projetos de desenvolvimento. O Banco Mundial deverá adotar medidas no sentido de fortalecer as várias iniciativas de colaboração no Brasil. Tais medidas incluem:

- Adoção de uma estratégia mais pró-ativa de divulgação de informações, inclusive a tradução regular de documentos do Banco para o português;

- Consolidação e ampliação dos mecanismos para o diálogo e consulta, incluindo a promoção de *workshops* de treinamento conjunto para técnicos do Governo, Sociedade Civil e Banco;
- Incorporação de metodologias já comprovadas de análise social e participação da sociedade civil em um número maior de financiamentos do Banco Mundial no Brasil.

# 1. Histórico da Sociedade Civil

## Visão Geral

Assim como o setor vasto e indefinido a que se refere, o termo *sociedade civil* tem muitos significados, dependendo de quem seja o interlocutor: um dirigente governamental, um técnico de ONG ou um funcionário do Banco Mundial. Sua definição também pode variar conforme o contexto do país ou hemisfério. Foram pensadores políticos clássicos da Europa que inicialmente cunharam o termo, mas foi na América Latina que este adquiriu uma conotação mais política, tornando-se bastante difundido nas últimas décadas. No Brasil, o termo *sociedade civil* ganhou importância durante os últimos anos do regime militar, na década de 80, época em que era usado em referência aos grupos que se opunham ao regime político vigente. Outros termos frequentemente utilizados para se referir a este setor são: *sociedade civil organizada*,<sup>1</sup> *movimento popular*, *setor das ONGs*, *setor sem fins lucrativos*,<sup>2</sup> *setor informal*<sup>3</sup> e, mais recentemente, *terceiro setor*.<sup>4</sup> Na realidade, um pesquisador relacionou 47 diferentes termos para o terceiro setor (Adil 1996). Além da sigla ONG, o termo *organizações da sociedade civil* (OSCs), que compreende todos os sub-setores, será aqui usado para referir-se às diferentes organizações mencionadas acima.

Renomados pesquisadores mundiais estão começando a dedicar maior atenção às características e impactos da sociedade civil. O conhecido economista Albert Hirschman cunhou o termo “energia social” para descrever a efervescência demonstrada pelos movimentos sociais na América Latina estudados por ele durante a década de 80, quando estavam em franca proliferação.<sup>5</sup> Mais recentemente Robert Putman ajudou a popularizar a expressão “capital social” quando analisou a importância das tradições cívicas na consolidação da democracia na Itália e Estados Unidos (Putman 1993). Mesmo Francis Fukuyama, famoso por difundir o conceito do “fim da história” a partir da derrocada do chamado socialismo real, defende o papel de relevância que desempenha a sociedade civil, ou o terceiro setor, no bem estar geral das sociedades desenvolvidas. Ele vai além ao afirmar que a arte da associação não somente é importante do ponto de vista político como também é crucial para o vigor da economia, como comprovado em estudos de casos em seis países industrializados. Em sua obra *Confiança: as Virtudes Sociais e a Criação da Prosperidade*, ele escreve que “a vitalidade das instituições econômicas e políticas liberais depende de uma sociedade civil dinâmica e sadia” (Fukuyama 1995).<sup>6</sup>

O que estes autores e outros parecem estar dizendo é que há hoje um aumento exponencial de movimentos de cidadania que utilizam a ação cívica como forma de promover a democracia, a transparência dos governos e a igualdade social. Segundo recente relatório publicado pela **Civicus**, uma rede global pela cidadania, “as impressionantes revoluções pacíficas que ocorreram na Europa Oriental, as transições democráticas em tantos países do hemisfério sul e as dramáticas mudanças na África do Sul foram, todas elas, testemunhos de um fortalecimento das ações cívicas.” Como mencionado no *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (WDR)* de 1997, do Banco Mundial, sobre o papel do Estado:

“Na maioria das sociedades, democráticas ou não, os cidadãos buscam uma representação dos seus interesses que vai muito além do simples direito de voto: como contribuintes, como usuários de serviços públicos e, cada vez mais,



como clientes ou membros de ONGs e associações de voluntários. Em um contexto em que as demandas sociais competem entre si para serem atendidas, em que as expectativas são crescentes e o desempenho do governo é irregular, o anseio por ser ouvido e participar ganha cada vez mais ímpeto”. (Banco Mundial 1997a, pág. 113)

Atualmente vem sendo realizado um estudo que objetiva entender e mensurar o tamanho, a natureza e o peso econômico do setor sem fins lucrativos em mais de 24 nações. O estudo, compreendendo 27 países e intitulado “O Projeto Comparativo do Setor Sem Fins Lucrativos”, está sendo conduzido por Lester Salamon, da Universidade Johns Hopkins nos Estados Unidos. A primeira fase examinou o papel do terceiro setor em seis países industrializados, inclusive os Estados Unidos, sendo que a segunda fase, em curso atualmente, está pesquisando o impacto deste setor nos países em desenvolvimento, compreendendo meia dúzia de países da América Latina. Algumas conclusões preliminares do estudo mostram, por exemplo, que o terceiro setor em 22 dos países estudados foi responsável pela criação de 19 milhões de empregos remunerados, que representam 30% de todos os postos existentes no setor público e 5% de todos os empregos. Paralelamente, o trabalho voluntário alavancado pelas organizações sem fins lucrativos destes países representa 28% de suas populações combinadas. Em termos financeiros, o setor gerou acima de US\$ 1,1 trilhão anualmente, montante equivalente ao porte da oitava maior economia mundial (Salamon e Anheier 1998). Como afirmou o autor, “O setor sem fins lucrativos continua a ser o continente perdido do setor social na nossa sociedade moderna, invisível para a maioria de nossas lideranças políticas, empresários, mídia e mesmo para as pessoas do próprio setor.” (*Gazeta Mercantil* 1998, pág.4).

No Brasil este estudo internacional sobre o setor sem fins lucrativos está sendo coordenado por Leilah Landim, do Instituto de Estudos da Religião (ISER), que é uma das mais destacadas pesquisadoras das ONGs brasileiras e do setor sem fins lucrativos. Os resultados preliminares de sua investigação mostram que o terceiro setor no Brasil cresceu 44% em cinco anos, empregando 1,1 milhões de pessoas em 1995, em comparação às 775.500 empregadas em 1991. Isto representa quase que o dobro do total de funcionários públicos (600.000).<sup>7</sup> Tradicionalmente, os setores de educação e saúde apresentavam a maior concentração empregando, respectivamente, 38% e 20% do total de empregados do terceiro setor. No entanto, mais recentemente foram as áreas de serviço social, defesa de direitos, cultura e lazer as que mais cresceram. Conforme notado por Landim, “política, social e economicamente, o setor sem fins lucrativos do Brasil é fragmentado e heterogêneo. Suas várias organizações são extremamente diversas e diferem de modo significativo entre si em termos do papel que desempenham na sociedade brasileira”.<sup>8</sup>

Dirigente de uma das mais importantes ONGs do país e antropólogo, Rubem César Fernandes foi um dos primeiros a estudar o papel e o impacto do setor no Brasil e em outros países da América Latina. Em seu livro *Privado porém Público: O Terceiro Setor na América Latina* (1994), Fernandes oferece um dos primeiros mapeamentos do vasto e heterogêneo setor da sociedade civil na América Latina. Ele não só examina os setores mais conhecidos como sindicatos e ONGs como também descreve o vasto setor submerso e informal da sociedade civil. Este setor, muitas vezes referido como “abaixo da linha-d’água”, é composto por milhares de grupos informais e não legalizados que, em grande parte, atuam como uma “rede de proteção” social para a grande massa de

miseráveis da região, que permanece, como tem sido historicamente, desassistida pelos governos.

O governo brasileiro começa a atentar para o potencial da sociedade civil na promoção do desenvolvimento social. O presidente Fernando Henrique Cardoso deu o tom para essa nova postura governamental que reconhece a necessidade de o governo trabalhar mais próximo da sociedade civil de modo a combater os problemas sociais do Brasil. Um documento preparado pelo Conselho da Comunidade Solidária, organismo que atua próximo a Presidência de República, afirma que:

“O fortalecimento do terceiro setor, no qual estão incluídas as organizações sem fins lucrativos e as entidades da sociedade civil de caráter público, constitui hoje uma política nacional estratégica diante da capacidade deste setor de gerar projetos, assumir responsabilidades, tomar iniciativas e mobilizar os recursos necessários ao desenvolvimento do país”.<sup>9</sup>

Os organismos multilaterais também passaram a prestar mais atenção na sociedade civil. Em meados da década de 90, o Banco Interamericano (BID) adotou o termo *sociedade civil* e criou uma Unidade da Sociedade Civil em sua sede, em Washington. Esta unidade financiou uma série de conferências e consultas em países da América Latina para melhor compreender e apoiar uma interação mais próxima entre governos e sociedade civil.<sup>10</sup> O Banco Mundial também passou a prestar mais atenção na sociedade civil ainda que, genericamente, até pouco tempo continuava a utilizar o termo ONG para referir-se ao setor. Há uma crescente literatura sobre o setor no Banco Mundial. A publicação mais completa até hoje feita pelo Banco sobre como trabalhar com as ONGs afirma que “a constituição de capital social e o surgimento de uma sociedade civil forte são os ingredientes essenciais para a consecução do desenvolvimento sustentável a longo prazo, em âmbito nacional” (Banco Mundial 1995, pág. 64).

O Relatório de 1996 sobre Desenvolvimento Humano, elaborado pelo PNUD e pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), apresentou a seguinte definição geral para as OSCs (PNUD e IPEA, 1996). Elas apresentariam as seguintes seis características em comum:

- São entidades estruturadas;
- Funcionam fora da esfera formal de governo;
- Não geram ou distribuem lucros;
- São autônomas;
- Mobilizam as pessoas para engajarem-se em atividades voluntárias;
- Produzem bens ou serviços para o bem da coletividade.

### **Quadro 1. Contexto Jurídico do “Setor sem Fins Lucrativos”**

A legislação que regulamenta a sociedade civil é pouco clara e considerada por muitos especialistas como inadequada, contribuindo ainda mais para o caráter ambíguo e submerso do “setor sem fins lucrativos” no Brasil. O setor é definido e regulamentado por diversos órgãos do governo, os quais adotam critérios e definições distintas, freqüentemente levando a confusão e redundâncias. As definições legais para o setor sem fins lucrativos encontram-se no Código Civil Brasileiro, promulgado em 1916, que já foi objeto de numerosas emendas ao longo dos anos. O Artigo 16 do Código define estas organizações como “sociedades civis sem fim lucrativo”.

Outra tentativa para regulamentar o setor sem fins lucrativos foi realizada pelo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), criado em 1943, que se incumbiu da função de fazer um cadastro nacional das organizações do setor. Um segundo órgão envolvido nesta regulamentação é o Ministério da Justiça. Ele outorga um certificado “de utilidade pública” que, juntamente com o registro do CNSS, dá direito a diversos benefícios fiscais e financeiros. Como a obtenção dos certificados do Ministério da Justiça e do CNSS era tradicionalmente complicada e muitas vezes dependia de tráfego de influência política, apenas algumas poucas ONGs de maior porte se registraram.<sup>12</sup> Por outro lado, a legislação estava há muito descaracterizada pelo fato de que muitas grandes entidades com fins lucrativos, como companhias de seguro e universidades, também obtiveram os mesmos certificados.

Em 1993, depois de vários escândalos envolvendo políticos que canalizavam fundos públicos através de entidades beneficentes de fachada, incluindo pessoas do alto escalão do governo Collor, o CNSS foi extinto. Uma nova lei, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), foi aprovada, estabelecendo o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Esta lei e o conselho foram aprovados depois de um amplo debate com a participação de representantes do governo, igreja, empresariado, juristas e sociedade civil. Atualmente o conselho conta com 18 membros, 9 deles oriundos de setores chave da sociedade civil como sindicatos de trabalhadores (CUT), Igreja (CNBB) e ONGs (ABONG, INESC e MNMMR). Uma das primeiras medidas do conselho foi submeter todas as organizações a um novo registro, sob critérios mais rigorosos. Desde 1998, aproximadamente 4.700 organizações se registraram junto ao CNAS e, dentre estas, 4.125 têm o “Certificado de Entidades de Fins Filantrópicos”. Este certificado permite que as organizações recebam financiamentos de órgãos públicos e requeiram isenção de impostos na importação de equipamentos. Se, além disso, a organização conta com o status de utilidade pública outorgado pelo Ministério da Justiça, o registro do CNAS possibilita outros benefícios como receber doações com isenções fiscais, receber contribuições de fundos beneficentes do Congresso e de loterias federais, assim como qualificação para requerer isenções fiscais sobre a folha de pagamento de empregados.

Uma outra indicação da importância que vem sendo atribuída ao setor é o fato de os escritórios do PNUD e BID na Argentina estarem realizando um projeto de pesquisa para determinar o porte e o alcance da sociedade civil naquele país, por sub-região. Foi desenvolvido para este estudo um instrumento de pesquisa denominado “Índice de Desenvolvimento da Sociedade Civil” (IDSC), que deverá ser aplicado da mesma forma que o já conhecido “Índice de Desenvolvimento Humano” (IDH), pelo PNUD, para determinar a vitalidade da sociedade civil em qualquer país ou região. O IDSC contém três tipos de classificação (estrutura, processo e resultados) e 11 indicadores programáticos/institucionais.<sup>11</sup>

O Brasil é reconhecido por sua sociedade civil vasta e multifacetada, uma das (ou talvez a mais) ativas e visíveis da América Latina. Por outro lado, refletindo a dificuldade sentida em todo o mundo quando se trata de definir o setor, o tamanho e as características da sociedade civil do Brasil são bastante desconhecidos. Os únicos indicadores disponíveis que permitiriam alguma estimativa do que seja o seu tamanho são os dados mantidos pela Secretaria da Receita Federal, órgão de arrecadação do Governo Federal. Até há poucos anos, a Secretaria da Receita registrava 219.559 entidades sem fins lucrativos. Aproximadamente 50.000 destas eram “associações religiosas, beneficentes e de assistência”; 44.000 eram clubes esportivos; 30.000 eram órgãos

religiosos; e 8.000 eram sindicatos (Quadro 1). Estes números são, na melhor das hipóteses, uma aproximação provavelmente modesta se comparada à realidade.

Em função da confusão que caracteriza a legislação que regulamenta o setor sem fins lucrativos e da ausência de efetivos incentivos fiscais voltados a contribuições beneficentes, atualmente estão em curso diversas iniciativas no sentido de unificar a legislação e criar um regime jurídico mais propício para a sociedade civil. Os principais esforços de pesquisa e formulação de leis vêm sendo empreendidos pelo Conselho da Comunidade Solidária (com financiamento do BID) em colaboração com o Grupo de Instituições, Fundações e Empresas (GIFE) e a Associação Brasileira de ONGs (ABONG). Após um ano de numerosas reuniões de planejamento e várias minutas, o Conselho, através do gabinete do presidente, propôs um projeto de lei que traz duas importantes medidas: (1) um novo sistema de classificação institucional que reconhece, pela primeira vez, as ONGs como organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) e introduz medidas preventivas contra entidades sem fins lucrativos fraudulentas; e (2) cria o “termo de parceria”, uma modalidade de convênio que possibilita relações contratuais entre governo e sociedade civil mais ágeis e eficazes. Esta nova “Lei do Terceiro Setor” (Lei 9790/99) foi aprovada pelo Congresso Nacional em março de 1999, tendo sido regulamentada poucos meses depois através de um decreto do poder executivo.

É interessante ressaltar que diversas leis promulgadas pelo governo no ano de 1998 já introduziram maior flexibilidade nas relações entre o governo e as OSCs. A nova Lei 9608/98 promulgada em fevereiro de 1998, incentivou o crescimento do trabalho voluntariado entre as OSCs através de uma regulamentação mais clara sobre os direitos e responsabilidades dos voluntários. A nova Lei 9637/98, de março de 1998, criou o conceito de “organizações sociais” (OS), permitindo que o governo terceirizasse algumas de suas agências e que as OSCs recebam financiamentos públicos com maior facilidade (Mendes 1998).

Para os fins deste trabalho, o termo *sociedade civil* é utilizado na sua concepção sociológica mais ampla, referindo-se a uma gama ampla de segmentos não-governamentais e sem fins lucrativos no Brasil. Os segmentos mais importantes da sociedade civil no país incluem: associações comunitárias, movimentos sociais, associações profissionais, igrejas, entidades beneficentes, fundações e ONGs. Cada um destes setores tem suas próprias origens, características institucionais, objetivos operacionais e funções na sociedade. Deve-se observar que estas categorias são principalmente descritivas e não mutuamente exclusivas, na medida em que muitas das organizações pertencem a mais de uma categoria. Uma descrição resumida de cada um destes setores é apresentada abaixo com maior destaque para as ONGs, tendo em vista que este seguimento tem sido o interlocutor mais visível e ativo do Banco Mundial no Brasil.

## **Associações Comunitárias**

As associações comunitárias são a base da sociedade civil no Brasil. São frequentemente chamadas, na literatura do Banco, de organizações comunitárias de base (CBOs). Ainda que estejam estimadas em dezenas ou mesmo centenas de milhares, não

existem dados confiáveis sobre o número de associações comunitárias existentes no Brasil. Durante as décadas de 70 e 80 houve uma proliferação de grupos comunitários na medida em que as populações marginalizadas e de baixa renda do país criaram organizações informais locais para defender direitos, reivindicar serviços sociais, promover mutirões ou desenvolver atividades produtivas. A Igreja Católica desempenhou um papel fundamental neste processo, já que muitos dos grupos de base nasceram das Comunidade Eclesiais de Base (CEBs), estimadas em 80.000, que a Igreja criou durante este período. As associações comunitárias representavam grupos com interesses diversos e empreendiam distintas atividades. Havia grupos de costura para mulheres, associações de produtores rurais, grupos de alfabetização de adultos, cooperativas urbanas de consumo, sociedades de preservação cultural, associações de moradores e grupos voltados à saúde preventiva.

As associações comunitárias são, por definição, de âmbito local, sendo a comunidade o seu *loco*. São organizações de “membresia” ou de filiados, representando grupos populacionais claramente definidos como moradores de um determinado bairro, produtores agrícolas, povos indígenas, mulheres e jovens. Os processos decisórios geralmente são caracterizados por estruturas de poder que são participativas, com lideranças eleitas pelos membros. Têm, normalmente, objetivos institucionais estreitamente definidos, voltados para o atendimento de problemas como carência de água, moradia e transporte ou posse da terra. As associações comunitárias são, em regra, legalizadas, embora o processo de registro em cartório seja por vezes difícil e oneroso.<sup>13</sup> Dado que tendem a ter uma estrutura organizacional frágil, fontes de financiamento instáveis e baixos níveis de consolidação institucional, a sobrevivência pode ser de apenas alguns poucos anos. Tais grupos podem deixar de existir quando os objetivos para os quais foram criados (construção de uma escola, treinamento de agentes de saúde, obtenção de titularidade da terra, etc.) são parcial ou totalmente alcançados.

## **Movimentos Sociais**

Os movimentos sociais constituem um fenômeno mais recente e de tendência crescente no Brasil. São, em geral, definidos pela natureza de seus filiados (trabalhadores sem terra, operários, seringueiros, crianças de rua, grupos indígenas) ou prioridade temática (direitos humanos, reforma urbana, educação, saúde). A força organizacional destes movimentos varia desde grandes sindicatos consolidados até movimentos mais novos como os dos trabalhadores sem terra e dos meninos de rua. Entre os movimentos mais conhecidos estão: a Central Única dos Trabalhadores (CUT), Movimento Nacional

dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) (Quadro 2), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), Movimento dos Atingidos pelas Barragens (MAB), Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil (CAPOIB), Central dos Movimentos Populares (CMP), Movimento Negro Unificado (MNU), e o Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais.<sup>14</sup>

## Quadro 2 – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

O movimento social de maior atuação e visibilidade hoje no Brasil é o Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Com invasões semanais, em que ocupam lotes de terras geralmente improdutivas por todo o território nacional, o MST atraiu a atenção da imprensa e do governo, angariando, em geral, uma imagem favorável junto à opinião pública. Em alguns poucos casos, as ações desencadeadas pelo MST – como em Corumbiara (Rondônia) e Eldorado do Carajás (Pará) – resultaram em confrontos violentos, com morte de dezenas de trabalhadores. O Movimento tem conseguido visibilidade por meio de campanhas de conscientização da população, como a Marcha Nacional em 1997 e por terem sido retratados em uma recente novela em horário nobre, “O Rei do Gado”. Embora as origens do movimento estejam vinculadas à Igreja Católica, como resultado principalmente das atividades da Comissão Pastoral da Terra (CPT), o MST é hoje uma organização política independente, com um alto grau de militância e organização. Em 1998, o movimento dizia congregar 140.000 famílias filiadas e localizadas em 1.564 assentamentos em todo o Brasil, embora o governo, na época, contestasse estes números. Atribui-se também ao movimento a existência de 240 acampamentos temporários, em geral ao longo das principais rodovias do país, abrigando 45.000 famílias a espera de terra.

Com o intuito de garantir a sobrevivência dos assentados e a posse da terra após a ocupação física e antes de conseguir titulação final, o MST promoveu o plantio de lavouras coletivas e fomentou a criação de cooperativas de produtores. A Confederação das Cooperativas de Assentados do Brasil (CONCRAB) reúne mais de 70 cooperativas de produção e comercialização, com mais de 8.000 membros. Muitas destas conseguiram aumentar a produção agrícola e criar empresas rurais lucrativas.

Além dos esforços na área da produção agrícola, o MST também teve êxito na área de educação fundamental e de adultos, promovendo a criação de uma rede de escolas rurais e centros de treinamento profissionalizante. Estima-se que 35.000 crianças em 17 estados frequentam as escolas de assentamentos que, normalmente, contam com verbas do governo para a construção e para pagamento de professores. O Ministério da Educação alocou cerca de R\$ 600.000 para o MST em 1997, a fim de custear os salários de 400 professores de cursos de alfabetização e material escolar. A imprensa divulgou que o movimento conseguiu levantar US\$ 20 milhões de dólares em 1996, dos quais US\$ 4 milhões eram oriundos do governo, através do PROCERA, e US\$ 660.000 de agências de cooperação internacional européias ligadas as igrejas e à União Européia (Folha de São Paulo, 1997a, pág.1/5).

O governo de Fernando H. Cardoso respondeu à mobilização do MST criando um novo ministério, o Ministério do Desenvolvimento Agrário. O novo Ministério tem tentado agilizar o programa de reforma agrária do governo, promovendo o assentamento de 287.000 famílias desde 1995, embora o MST conteste este número. Um levantamento recente feito entre 10.000 famílias assentadas, realizado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário em parceria com 37 universidades, contribuiu para reverter a visão generalizada de que os trabalhadores sem terra não conseguem fazer a transição para agricultores produtivos. A pesquisa demonstrou que das 250.000 famílias assentadas em todo o país, 94,2% continuavam vivendo na propriedade obtida, 70% tinham sido agricultores anteriormente, e que a renda familiar média era de US\$ 330 dólares, o que os deixava bem acima da linha de pobreza rural.<sup>15</sup> O Banco Mundial também demonstrou sensibilidade em relação à questão e aprovou um empréstimo de US\$ 90 milhões para um projeto piloto de reforma agrária.<sup>16</sup> O MST cerrou fileiras com outras entidades da sociedade civil articuladas no Fórum pela Reforma Agrária e Justiça no Campo a fim de se oporem ao Projeto Piloto da Reforma Agrária financiado pelo Banco Mundial, e dois pedidos de investigação foram submetidos ao Painel de Inspeção (órgão independente do Banco Mundial) em 1998 e 1999, nenhum dos tendo sido acatados pelo Conselho dos Diretores Executivos do Banco.

Muitos desses movimentos sociais começaram como associações comunitárias que lentamente cresceram, tornando-se movimentos nacionais e regionais. São por natureza, como as associações locais, organizações formadas por filiados que, em geral, são bem organizados e com forte militância. O número de filiados pode variar de várias centenas para vários milhões. Semelhante as associações comunitárias, as lideranças dos movimentos sociais são geralmente eleitas, e muitas vezes com perfil carismático e forte. As estruturas organizacionais variam de acordo com o tamanho do movimento e de seu orçamento. Enquanto os sindicatos (que recebem contribuições via imposto sindical) mantém estruturas organizacionais grandes e de âmbito nacional, os movimentos sociais

mais recentes (que dependem substancialmente de doações de agências de cooperação internacional) têm estruturas físicas e administrativas bem menores. As prioridades temáticas dos movimentos sociais apresentam, em regra, duas vertentes: formulação de políticas públicas que atendem aos objetivos de seus filiados ou à reivindicação de uma agenda temática; ou prestação de serviços para seus membros, como programas de treinamento, planos de saúde, assistência jurídica e benefícios de aposentadoria.

## **Entidades Beneficentes**

As entidades beneficentes são as organizações da sociedade civil mais antigas no Brasil, sendo que algumas foram trazidas pelos jesuítas e outros ordens religiosas de Portugal no século XVI. Desde então, as Santas Casas de Misericórdia e outras instituições religiosas de caridade proliferaram pelo país. As entidades beneficentes distinguem-se das associações comunitárias e ONGs em função dos seus objetivos institucionais específicos: atuar na “linha de frente” em termos de prestação de serviços sociais para as populações indigentes e de baixa renda. À exemplo das ONGs, as entidades beneficentes geralmente não são organizações com membresia ou filiados formais, ainda que freqüentemente tenham conselhos de diretores formados por voluntários. Tais organizações seguem a centenária tradição da prática de “ajuda ao próximo” entre os pobres, envolvendo milhares de grupos informais e não legalizados, formados para prestar assistência básica nas áreas de saúde, cultura e de caridade conforme descrito no livro de Rubem César Fernandes (Fernandes 1994). Novamente, vale ressaltar que não há dados exatos sobre o número de entidades beneficentes que operam no Brasil, mas a melhor estimativa (segundo registro da Receita Federal) indica um total aproximado de 50.000.

Embora as igrejas administrem a maior parte das entidades beneficentes, muitas outras são geridas por associações de moradores, empresas e até mesmo pessoas físicas. As características institucionais e a natureza destas instituições variam tanto quanto os serviços que prestam. Podem incluir orfanatos, creches, clubes esportivos, casas de idosos, restaurante comunitários, centros culturais, clínicas de saúde, centros de educação profissionalizante para jovens e escolas para deficientes mentais. Dentre as mais conhecidas, estão os milhares de centros de serviços sociais da Igreja Católica;<sup>17</sup> APAES, que são escolas administradas pelos próprios pais para deficientes mentais, e a maior organização brasileira de assistência social, a Legião da Boa Vontade (LBV), que opera centenas de colégios, creches e clínicas médicas por todo o território brasileiro.<sup>18</sup> Se, por um lado, a existência destas instituições desmente, em parte, a crença generalizada de que não existe uma “cultura da generosidade” na sociedade brasileira, por outro, o Brasil se situa bem atrás de outros países em termos de volume de doações beneficentes. Segundo dados divulgados pela Secretaria da Receita Federal, o brasileiro médio contribui com US\$ 21 dólares por ano (comparado com US\$ 450 nos Estados Unidos), o que é considerado bem inferior ao nível de muitos outros países. Em contrapartida, as doações de pessoas físicas, que tendem a sustentar inúmeras entidades beneficentes pequenas, representam 96% de toda a contribuição beneficente do país, demonstrando a relevância da contribuição individual (Gazeta Mercantil 1998, pág. 3). Há, porém, muito pouca regulamentação e fiscalização destas entidades e organizações fraudulentas de fins lucrativos ou de fachada, popularmente chamadas de “pilantrópicas”<sup>19</sup>, competem por recursos com entidades legítimas.

## Igreja

A igreja foi incluída neste estudo devido ao forte papel que desempenha na sociedade civil brasileira. O principal ator, em função do número de fieis, é a Igreja Católica. Apesar de, em toda a sua história, ter sido uma instituição de peso na sociedade brasileira, a Igreja Católica vem exercendo uma função social de maior visibilidade nas últimas décadas, a partir do Concílio do Vaticano II.<sup>20</sup> A presença da Igreja Católica se manifesta principalmente na influente Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) com seus 270 membros, que atua permanentemente na esfera das políticas públicas, defendendo posições que vão desde questões constitucionais e políticas indígenas até a reforma do sistema educacional. Paralelamente à CNBB, a Igreja Católica mantém dezenas de centros de direitos humanos (Comissões de Justiça e Paz e Centros de Direitos Humanos) além de algumas pastorais, ou secretarias de ação social, que são geralmente ligadas a temas específicos ou a grupos populacionais. As pastorais mais conhecidas são o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), fundado em 1972, que dedica-se a questões indígenas (13 escritórios regionais); a Comissão Pastoral da Terra, fundada em 1975 que lida com política agrária e violência rural (21 escritórios regionais); e a Pastoral da Criança, inaugurada em 1983, que oferece programas de prevenção na área de saúde e educação, voltado para crianças e mulheres.<sup>21</sup> Estas pastorais geralmente mantêm escritórios diocesanos locais ao redor do Brasil e têm tido também considerável peso no âmbito dos debates sobre políticas públicas nacionais.

As igrejas Protestantes têm tradicionalmente adotado uma postura mais discreta, com uma presença menor na sociedade civil brasileira, compatível com sua base de fiéis mais reduzida e raízes mais recentes no Brasil.<sup>22</sup> Os dados mais atualizados indicam a presença de 16 milhões de membros, ou cerca de 10% da população do país. Embora muito menor em termos numéricos, a Igreja Protestante teve um aumento fenomenal de cerca de 50% desde 1980. Enquanto as igrejas menores e de linha mais tradicional (como a Batista, Metodista, Presbiteriana, Luterana e Adventista) voltaram-se, em geral, para o estabelecimento de escolas e hospitais, as Pentecostais (como Assembléia de Deus e Testemunhas de Jeová) dedicaram-se à conversão e expansão do número de adeptos. Conseqüentemente, as igrejas Pentecostais (que tendem a se concentrar nas classes de baixa renda) alcançaram um crescimento mais pronunciado nas últimas décadas, especialmente as novas denominações “neopentecostais” como a Igreja Universal do Reino de Deus.<sup>23</sup> Outro fenômeno bem recente e significativo entre as igrejas brasileiras é o crescimento das relações ecumênicas. A melhor ilustração deste fenômeno foi a fundação do Conselho Nacional de Igrejas Cristãs (CONIC), composto por várias das mais importantes denominações protestantes (Metodistas, Episcopais e Luteranos) e pela Igreja Católica. Refletindo a postura de defesa da cidadania das igrejas a ele filiadas, o CONIC tem se pronunciado com freqüência sobre os grandes temas nacionais como pobreza, reforma agrária, dívida externa e corrupção.

Uma terceira forte presença religiosa na sociedade civil brasileira são os Espíritas que podem ser divididos, de modo geral, entre os *Kardecistas*, seguidores do pensador europeu Allan Kardec e os grupos de origem africana conhecidos com *Candomblé* e *Umbanda*. Estudos recentes estimam o número de espíritas Kardecistas em cerca de 4 milhões no país, sendo ainda maior o número de pessoas que freqüentam os terreiros



afro-brasileiros ou centro espíritas (Landim 1998). Tendo em vista que a caridade é um elemento chave na crença espírita, estas congregações são líderes no estabelecimento de creches, postos médicos, cursos de educação profissionalizante e bancos de alimentos por todo o território brasileiro.<sup>24</sup> Os espíritas desempenharam um papel muito importante durante a Campanha Contra a Fome que as ONGs lançaram em 1993, operando centenas de cozinhas comunitárias por todo o Brasil (Quadro 5).

## **Associações Profissionais**

O Brasil conta com longa tradição de associações profissionais bem organizadas e ativas. As principais representam advogados, jornalistas, empresários, economistas e cientistas. Dentre as mais conhecidas, estão a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), o Conselho Federal de Economia (COFECON), a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS). Ainda que a maior parte destas organizações, assim como as atividades que representam, pudessem ser classificadas como pertencendo ao “Segundo Setor”, com fins lucrativos, as associações propriamente ditas e muitas das entidades afiliadas desempenharam um papel de destaque na sociedade civil.

Além da pressão política e do lobby em prol dos interesses específicos de seus filiados, tais associações também participam dos grandes debates e movimentos nacionais relacionados às políticas públicas. Destaca-se, em particular, o papel fundamental das associações dos advogados e jornalistas no final da década de 70, por ocasião da campanha da anistia, que veio a ser um divisor de águas em termos de ação da sociedade civil. Posteriormente, a OAB, a ABI e outras lideraram o movimento cívico nacional que levou ao *impeachment* do Presidente Collor, acusado de corrupção. Neste caso como em outros, estas associações profissionais trabalharam em parceria com ONGs e sindicatos, emprestando o peso de sua influência a algumas questões de interesse nacional como, por exemplo, a recente campanha contra a privatização da Companhia Vale do Rio Doce.

Resta ainda mencionar a mídia, às vezes chamada de “quarto poder” devido a sua crescente força na sociedade moderna. Não é diferente o caso do Brasil, que conta com uma imprensa escrita e falada competente e de muita influência. O Brasil não só tem jornais de porte como a *Folha de São Paulo*, *Jornal do Brasil*, e *Gazeta Mercantil*, cuja qualidade de reportagens e crítica estão à altura dos melhores jornais europeus ou norte-americanos, como também possui um imenso conglomerado editorial (*Editora Abril*) e uma rede de televisão competitiva em termos internacionais (*Rede Globo*). Ainda que parte da mídia tenha se alinhado aos interesses do governo em décadas passadas, outros setores desempenharam papel relevante nos casos de investigações de corrupção no governo e denúncias de abuso dos direitos humanos. A mídia tem sido também muito importante no sentido de documentar e dar maior visibilidade ao aparecimento da sociedade civil no Brasil.

## **Fundações**

No Brasil as fundações são, juridicamente, as organizações mais formais e estruturadas no âmbito da sociedade civil. É compulsória a existência de conselhos formais e independentes, e estão sujeitas a auditorias anuais efetuadas por órgãos públicos. As fundações mais conhecidas no Brasil são ou fundações paraestatais com fins culturais, como a Fundação Roquete Pinto e a Fundação Padre Anchieta ou instituições de pesquisa. Dentre as últimas, algumas das mais conhecidas são a Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro e São Paulo), Fundação Joaquim Nabuco (Recife), Fundação João Pinheiro (Belo Horizonte), Fundação Carlos Chagas (São Paulo) e Fundação Oswaldo Cruz (Rio de Janeiro).

### **Quadro 3. Filantropia Empresarial**

A experiência mais recente do Brasil com a filantropia empresarial teve origem em duas iniciativas. Em **primeiro** lugar, a Câmara Americana de Comércio (AMCHAM), com sede em São Paulo, passou a incentivar a responsabilidade social com a criação do Prêmio Eco, conferido aos projetos sociais e culturais inovadores financiados por empresas. Mais de 800 empresas apresentaram projetos à AMCHAM desde que o Prêmio foi instituído em 1982, contemplando desde o patrocínio de eventos culturais e beneficentes até doações para projetos nas áreas de saúde, educação e meio ambiente. O valor agregado dos mais de 1.000 projetos sociais do setor privado submetidos à AMCHAM nos últimos 17 anos foi estimado em cerca de US\$ 1 bilhão, demonstrando claramente a importância estratégica do setor (Landim 1998).

A **segunda** iniciativa foi o Fórum Empresa-Comunidade (FORECOM), que segue os moldes do Fórum dos Líderes Empresariais do Príncipe de Gales e o conceito de “auditoria das melhores práticas”. O Fórum foi criado em 1991, durante a visita do Príncipe de Gales ao país, quando reuniu-se com diretores de importantes empresas nacionais e multinacionais no iate real Britannia, ancorado no rio Amazonas. Embora o FORECOM não tenha tido o crescimento esperado, ainda assim contribuiu para fortalecer o conceito de “cidadania empresarial” entre a classe dirigente das empresas.

Um estudo encomendado pela Fundação Interamericana, em 1993, sobre o setor filantrópico empresarial e seu crescimento apresentou dados interessantes. Um levantamento entre 58 fundações e empresas nacionais e internacionais demonstrou que a grande maioria está localizada na região Sudeste (77%), a maior parte em São Paulo (56%). Em termos do *modus operandi* organizacional, 50% classificaram-se como instituições que fazem doações de verbas, 15,5 % operam seus próprios programas (escolas, hospitais e outros) e 35,5% realizam as duas funções. São realizadas doações para toda uma gama de setores, os três principais sendo educação (36%), saúde (26%) e cultura (14 %). Uma das mais importantes constatações do estudo foi que embora estas 58 fundações desembolsem anualmente um montante elevado (aproximadamente US\$100 milhões), elas não possuem metodologias e estratégias explícitas para tais financiamentos, que são efetuados, muitas vezes, motivados por caridade ou marketing. Apenas 33 % indicaram ter critérios previamente definidos para as doações e só 50% disseram que realizam monitoria e auditorias das entidades que financiam (Lund 1993).

Por outro lado, contrariamente ao que sucede nos Estados Unidos e Europa, no Brasil o setor de fundações que doa verbas para fins sociais, ou *grant-making*, é incipiente. Algumas delas surgiram apenas recentemente (Quadro 3), apesar de existirem no país fundações institucionais e de famílias que operam centros educacionais e hospitais desde o início do século.

Têm havido várias outras iniciativas na área da filantropia social que prometem consolidar ainda mais este setor. O **primeiro** deles foi o lançamento do *balanço social*, campanha lançada pelo jornal Gazeta Mercantil e pelo IBASE, em junho de 1997, que incentiva as empresas a divulgarem suas contribuições sociais e atividades filantrópicas por ocasião da publicação dos relatórios e balanços financeiros anuais. A segunda iniciativa foi a criação de uma associação que congrega fundações privadas e empresariais. Após vários anos de estudos de encontros informais, um grupo de

fundações privadas ou vinculadas a empresas, incentivado pela AMCHAM e pela Fundação Kellogg, fundou em São Paulo, em 1995, o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), tendo como base o modelo do *Council on Foundations* ou o Conselho de Fundações, dos Estados Unidos. O GIFE conta com aproximadamente 40 fundações nacionais e internacionais como membros, e tem como principal objetivo o fomento e a consolidação do setor das fundações no Brasil.<sup>25</sup> Ao longo dos últimos anos, o GIFE tem promovido seminários nacionais e internacionais, patrocinado cursos de treinamento para seus membros e participado de fóruns públicos nacionais relativos às questões do terceiro setor. Como já mencionado anteriormente, o GIFE colaborou com o Conselho da Comunidade Solidária na formulação da Lei do Terceiro Setor, com vistas a prover este segmento de um perfil institucional mais claro e incentivar doações filantrópicas.

O terceiro fenômeno na esfera do desenvolvimento social foi o aparecimento da filantropia individual, estimulada por generosas doações de músicos e atletas renomados. Dentre os nomes famosos que têm doado milhões de dólares para entidades beneficentes estão Xuxa, Romário, Netinho e Ronaldinho. Outros estão criando suas próprias fundações como é o caso da irmã do falecido piloto de Fórmula 1, Ayrton Senna. Na realidade, estudos recentes indicam que um número crescente de cidadãos brasileiros contribui para instituições filantrópicas. Estima-se que em 1998 cerca de 15 milhões de pessoas fizeram doações individuais. Paralelamente, 21 milhões doaram bens materiais e 12 milhões prestaram serviços voluntários. Este volume crescente de contribuições individuais somado à filantropia empresarial também em fase de expansão, vem gerando cerca de US\$ 12 bilhões por ano, beneficiando diretamente um número estimado em 9 milhões de pessoas. Aparentemente, este aumento na filantropia resulta de uma nova postura que enfatiza a “responsabilidade cidadã” em vez da motivação religiosa que caracterizava a caridade tradicional. Como afirma Leilah Landim, “os brasileiros sempre doaram, mas motivados por caridade. Agora eles são inspirados pela cidadania” (*Veja* 1999, pág.154-61).

A quarta iniciativa na área de responsabilidade social das empresas foi a criação do Instituto Ethos, uma associação de cerca de 250 pequenas e médias empresas. O principal objetivo da Ethos é promover a responsabilidade social junto a empresas, incentivando-as a doarem fundos e conhecimento especializado para grupos comunitários. O Instituto também atua junto às empresas filiadas para a adoção de práticas empresariais que combatam a corrupção, evitem o trabalho infantil e que sejam ambientalmente sustentáveis, além de divulgar exemplos das “melhores práticas” empresarias.

## **2. Organizações Não-Governamentais (ONGs)**

Embora as organizações não-governamentais representem um dos segmentos de menor porte, são as que tem maior visibilidade na sociedade civil. Elas têm sido chamadas de “nova realidade sociológica na América Latina” (Fernandes 1985) e de “microorganismos do processo democrático” (Souza 1992). A sigla ONG apareceu pela primeira vez no âmbito das Nações Unidas, em referência às organizações que formulavam políticas e que mantinham posturas claramente não-governamentais.<sup>26</sup>

Embora o termo burocrático tenha se firmado e seja universalmente utilizado nos dias de hoje, não retrata com precisão a natureza do trabalho diversificado realizado por estas entidades. O Banco Mundial utilizava o termo ONG até pouco tempo de forma bem ampla, geralmente para se referir tanto a organizações intermediárias como a movimentos sociais e associações comunitárias. A diretriz 14.70 do Manual de Operações do Banco define ONGs como “grupos ou instituições que são inteiramente independentes do governo caracterizam-se sobretudo por objetivos humanitários e de colaboração e não possuem fins comerciais”.

O termo ONGs no contexto brasileiro refere-se a organizações intermediárias, sem membresia ou base de filiados, cujas atividades variam da prestação de serviços à formulação e análise de políticas públicas. São também conhecidas como “organizações de apoio às bases”, ou GSOs.<sup>27</sup> Até agora as ONGs eram legalmente consideradas como sociedades civis sem fins lucrativos, identificadas no Artigo 16.I do Código Civil Brasileiro.<sup>28</sup> Com a promulgação em 1999 da nova lei da sociedade civil, as ONGs podem agora optar por serem legalmente classificadas como *organizações da sociedade civil de interesse público* (OSCIPs), o que as distingue com mais nitidez de outras entidades sem fins lucrativos. O termo ONG, até há bem pouco tempo, era bastante desconhecido da sociedade brasileira. Somente em 1992, com o papel de destaque que as ONGs tiveram na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), a grande imprensa e formadores de opinião começaram a notar a crescente relevância e porte deste segmento.<sup>29</sup>

Hoje, o termo é freqüentemente usado pela imprensa escrita e falada, normalmente em tom positivo, embora ainda haja casos recorrentes de artigos na imprensa mencionando supostas irregularidades cometidas pelas ONGs. Outra indicação da crescente visibilidade das ONGs é o aumento no número de teses acadêmicas e livros que estão sendo publicados sobre o setor. Não obstante a admiração ou o desprezo com relação as ONGs, e ambas as perspectivas estão bastante presentes no âmbito das políticas públicas, não se pode deixar de admitir a importância estratégica que elas tem tido na história recente do Brasil.

## Origens

O setor de ONGs brasileiras é o resultado de um nível sem precedentes de efervescência social, processo que começou no início dos anos 60 sendo, porém, interrompido pelo golpe militar de 1964. Dezenas de milhares de Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), associações de pequenos produtores, cooperativas rurais e associações de bairros se espalharam por todo o país neste período. A maior parte das ONGs foi criada para responder a demandas provenientes da base por organização comunitária, treinamento especializado, assistência técnica e análise de políticas públicas. Outras nasceram da necessidade de engajamento nos grandes temas da sociedade brasileira como o aumento da pobreza, a ineficácia de políticas sociais do governo e a abertura política.

Com o advento do processo de redemocratização no final da década de 70, mais uma vez as ONGs puderam desenvolver-se livremente, desta vez encontrando um solo fértil onde proliferar. Além de se constituírem em importantes atores no grande movimento pela democracia que pressionava pela anistia e abertura política, as ONGs também foram beneficiárias diretas deste processo. Já no início da década de 80, as

ONGs podiam estabelecer-se livremente e trabalhar abertamente junto a suas bases comunitárias. Em meados da década de 80, já estavam atuando no âmbito das políticas públicas, com tentativas de influenciar políticas em áreas diversas como dívida externa, reforma agrária e direitos humanos. A exemplo do que ocorreu em outros países da América Latina, as ONGs no Brasil foram ao mesmo tempo catalisadoras e a mais clara evidência de uma florescente sociedade civil.

Existem estudos que mostram que as ONGs, de modo geral, foram criadas por lideranças fortes e independentes. Algumas destas formadas por antigos líderes comunitários que buscaram refúgio institucional na igreja durante o período de repressão generalizada; outros eram intelectuais que se cansaram das restrições burocráticas típicas das estruturas universitárias e outros ainda eram militantes de partidos políticos que deixaram para trás ortodoxia ideológicas e posturas sectárias. Muito deles estavam apenas retornando do exílio graças ao movimento pela anistia no final da década de 70. O que todos estes empreendedores sociais tinham em comum era o desejo de criar um espaço institucional novo e autônomo que lhes permitiria prestar serviços diretamente às populações de baixa renda e, ao mesmo tempo, garantir um alto grau de profissionalismo e conteúdo técnico a estas atividades.

Embora o conhecimento a respeito das ONGs no Brasil cresça a cada dia, ainda não existem informações ou dados definitivos com relação aos seus números ou atividades que exercem. Os dois primeiros estudos de maior alcance foram elaborados pelo ISER, em 1988 e 1991. O primeiro (ISER 1988) identificou a existência de 1.041 ONGs, situadas em 24 estados e 231 cidades do país. Estimativas mais atualizadas colocam o número total de ONGs entre 4 a 5 mil (Landim 1998). Dois outros levantamentos, ainda que voltados a segmentos específicos, fornecem um pouco de detalhamento a respeito do tamanho do setor. O primeiro deles, realizado pelo Ministério da Saúde em 1995, analisou 141 ONGs que combatem a AIDS no país e que receberam ajuda financeira do Ministério. O segundo levantamento, publicado em 1996 pelo Fundo Mundial para a Conservação da Natureza - WWF, documentou 725 ONGs atuando na área de meio ambiente. O estudo mais recente foi conduzido pela ABONG em 1998 e enfocou seus 211 membros que tendem a ser as chamadas “ONGs de desenvolvimento”.

A contagem do número de ONGs também é uma ciência incerta na América Latina, na medida em que não existe muita uniformidade nos critérios de definição utilizados. Um estudo baseado na análise de 32 catálogos de ONGs e realizado em 1990 estimou o número de ONGs na América Latina em 4.327.<sup>30</sup> A dificuldade em fazer o levantamento do número de ONGs parece ser global, pois mesmo as estimativas internacionais variam consideravelmente. Um importante estudo estimou em 35.000 o número de ONGs em países em desenvolvimento (Fisher 1993). Outro, realizado pelo PNUD, avaliou em 50.000 o número de ONGs que trabalham nestes países. As ONGs também exercem um papel importante mundialmente no que se refere ao repasse de recursos na área de desenvolvimento. Estima-se que mais de 15% do total de financiamentos internacionais no setor sejam canalizadas através de agências de cooperação internacional. O estudo do PNUD identificou 2.500 agências “do hemisfério norte” que doam US\$ 5,5 bilhões em fundos privados e US\$ 2,2 bilhões em fundos governamentais, anualmente, para as 50.000 ONGs existentes “no hemisfério sul”.

Uma das mais notáveis características do setor das ONGs é seu crescimento meteórico. Um estudo da ABONG de 1996 mostrou que cerca de 60% das mais importantes 143 ONGs do país tinham sido criadas desde 1985, sendo 15,4% desde 1990 (tabela 1). Somente 21% das ONGs tem mais de 20 anos. A pesquisa do WWF constatou que apenas 39,2% das ONGs ligadas às questões de meio ambiente existem há mais de 10 anos e que a grande maioria delas tinha sido criada por ocasião da Cúpula da Terra (ECO 92).

**Tabela 1. Datas Oficiais de Fundação de 143 ONGs**

<i>DATAS</i>	<i>ONGs</i>
1961-69	4.9 %
1970-79	16.8 %
1980-84	18.9 %
1985-89	44.1 %
1990-94	15.4 %
TOTAL	100 %

Fonte: ABONG 1996.

Refletindo a tendência brasileira de concentração regional, grande parte das ONGs catalogadas no estudo de 1988 (ISER 1988) localizam-se na metade sul do país. A região Sudeste concentra 53% do total de ONGs no Brasil, enquanto a segunda maior concentração é no Nordeste, com 27%. Além disso, as organizações com uma perspectiva nacional e alcance mais amplo tendem a encontrar-se no sul, como é o caso das organizações de pesquisa ou as de direitos indígenas. O estudo do WWF demonstrou que esta concentração regional também prevalece na área de meio ambiente, onde a atuação mais significativa de apoio para a Amazônia é desenvolvido por ONGs localizadas em outras regiões. Este é o caso, por exemplo, de organizações como WWF, FOE e ISA, cujos escritórios situam-se no eixo São Paulo - Brasília. Considerando que as ONGs têm um forte caráter regional, é interessante observar que uma grande proporção delas também se propõe a ter estratégias de intervenção nacional, o que não apenas reflete as ambiciosas agendas de políticas públicas que as ONGs geralmente mantêm, bem como a natureza centralizadora do sistema político do Brasil. Um levantamento a respeito das maiores ONGs verificou que, surpreendente, 46,2% das ONGs mantêm uma agenda nacional, enquanto 50% mantêm um escopo estadual de atuação (ABONG 1998c).

Embora a história das ONGs seja relativamente recente, a evolução foi marcada por várias etapas distintas. No final da década de 70 e início da década de 80, muitas das lideranças e dos ativistas das ONGs realmente não acreditavam na legitimidade de seu papel como ator independente do estado, ou mesmo na sustentabilidade do setor a longo prazo. Como a maior parte das ONGs nasceu na semi clandestinidade, em um momento de grande repressão política no auge do regime militar, elas não se identificavam como um setor “não-governamental” independente e de caráter permanente, mas simplesmente como um estágio temporário na transição inexorável para um governo de moldes socialistas, no qual não haveria mais necessidade de um setor independente para fiscalizar o estado. A partir de meados da década de 80, as principais ONGs começaram a perceber que constituíam um setor à parte, com posições e interesses próprios, ao invés

de se verem apenas como “voz dos quem não têm voz”, ou seja, porta-vozes das populações marginalizadas.

Uma clara evidência deste novo senso de identificação deu-se com a criação, em 1991, da Associação Brasileira de ONGs (ABONG), primeira associação das ONGs voltadas para o desenvolvimento no Brasil. Este estágio também se caracterizou por uma profunda reestruturação organizacional das principais ONGs, quase sempre significando a introdução de instrumentos de planejamento estratégico e de mecanismos de avaliação, assim como uma definição mais clara dos programas de trabalho e prioridades institucionais. Ao invés de permanecerem como um *balcão de serviços*, ou simplesmente responderem à demanda por serviços provenientes da base, as ONGs começaram a aprimorar sua especialização técnica, a identificar melhor seus grupos beneficiários e a deixar as tarefas de organização comunitária para as próprias associações comunitárias ou movimentos sociais que emergiam como, por exemplo, o MST ou o Conselho Nacional dos Seringueiros.

Outro aspecto interessante na evolução das ONGs foi que elas nasceram e prosperaram sob condições adversas na sociedade. Enquanto algumas foram criadas em meio a um clima político proscrito, na vigência do regime militar, a maior parte proliferou durante a década de 80, que ficou conhecida no hemisfério como “a década perdida”, dado que este foi um período de estagnação econômica e de deterioração das condições sociais na América Latina. As ONGs cresceram tanto em termos numéricos quanto em termos institucionais durante este mesmo período de crise social (como demonstrado na tabela acima). Alguns analistas consideram que este crescimento foi resultado justamente do vazio político na esfera governamental, ocasionado pelas limitações orçamentárias e crises de governância. É curioso notar também que, enquanto todos os indicadores econômicos apresentavam queda durante os anos 80, os orçamentos das ONGs (quase que exclusivamente mantidos por doações do exterior, em dólares) eram indiretamente beneficiado pela desvalorização das moedas nacionais.

Muitas ONGs também passaram por profundas mudanças em termos de paradigmas conceituais a partir da queda do Muro de Berlim, há cerca de 10 anos. Noções conceituais tradicionais como o modelo de desenvolvimento centrado no estado e a crítica ao capitalismo centrado na teoria da dependência foram substituídas por posições mais pluralistas e voltadas para resultados. Nas palavras do mais conhecido de todos os dirigentes de ONGs, Herbert “Betinho” de Souza, em 1995, a propósito das ONGs: “As velhas barreiras ideológicas, resquícios da guerra fria, precisam ser substituídas por uma busca mais pragmática de soluções efetivas para problemas humanos urgentes” (Souza, 1995, pág. 49-50). Outra mudança conceitual importante foi a conscientização das lideranças das ONGs com relação à legitimidade de seu papel independente no seio da sociedade brasileira, à semelhança do setor não-governamental nos países industrializados. Apesar de a atitude das ONGs brasileiras ter sido de contestação ou indiferença com relação à tradição democrática das democracias ocidentais durante a maior parte da Guerra Fria, há atualmente uma crescente valorização por parte das ONGs do importante legado da sociedade civil destes países e, particularmente, da “democracia associativa” dos Estados Unidos, descrita por Alexis Tocqueville em meados do século XIX.<sup>31</sup> Além disso, cada vez mais os líderes de ONGs brasileiras não só reconhecem o papel permanente que as ONGs desempenham nos países industrializados como também mantêm relações mais estreitas com estas organizações, freqüentemente moldando suas

estratégias para levantamento de recursos e consolidação institucional em experiências da Europa e dos Estados Unidos.<sup>32</sup> Ainda que algumas ONGs pareçam ter descartado suas velhas ortodoxias e estejam adotando novos paradigmas conceituais, muitas consideram que seus valores e objetivos originais foram mantidos. Um recente estudo sobre o impacto do esforço das ONGs, requisitado pela ABONG, afirma:

“A mudança de papel, substituindo o trabalho de cunho mais político dos anos 70 pela prestação de serviços mais especializados nos anos 90, não significa, por outro lado, um distanciamento das ONGs de suas antigas atividades de mobilização popular. O que parece ser radicalmente novo é o conteúdo dos serviços sociais oferecidos pelas ONGs, agora estruturado no âmbito de um espaço institucional capaz de influenciar a formulação e implementação das políticas públicas”.<sup>33</sup>

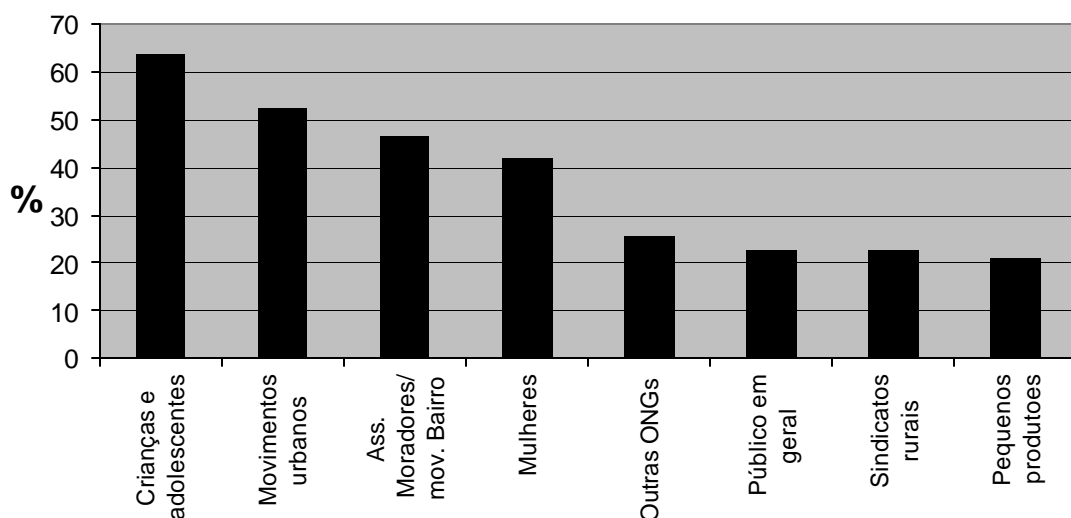
## **Características Gerais**

O que possibilitou às ONGs tornarem-se agentes efetivos de desenvolvimento no Brasil foi a capacidade singular das mesmas de atuarem com um pé na dimensão macro e outro na dimensão micro – prestar serviços para os grupos de base e, simultaneamente, focar questões relativas a políticas nacionais. Elas têm a capacidade para abordar temas estruturais sem perder de vista as realidades e preocupações das populações locais. Além disso, geralmente combinam presença e conhecimento sobre as comunidades com a especialização técnica para planejar e implantar programas de desenvolvimento que são, em geral, participativos, inovadores e de baixo custo. Atualmente, as ONGs oferecem serviços em diversas áreas como educação, saúde comunitária, assistência jurídica, proteção ambiental, organização comunitária, produção agrícola, produção e divulgação de vídeos, formulação de políticas públicas, assistência a micro-empresas urbanas e combate a AIDS.

Outro importante aspecto do setor das ONGs é sua diversidade singular, como evidenciado pelo levantamento da ABONG em 1996 (ABONG 1996). O estudo identifica nada menos que 70 diferentes termos utilizados para as várias populações beneficiárias atendidas pelas ONGs. Dentre estas, há associações (de moradores, de produtores), crianças, sindicatos, organizações religiosas, populações de risco (meninos de rua, trabalhadores do sexo, portadores de AIDS) e grupos étnicos (afro-brasileiros, mulheres, indígenas). A Figura 1 apresenta os oito principais grupos de beneficiários, listados por ordem de importância. A relação demonstra que, refletindo a atual distribuição populacional brasileira, a maioria das ONGs direciona seus esforços para populações urbanas (52,4% e 46,9% respectivamente), enquanto que cerca de um quarto (22% e 21%) trabalha com grupos na área rural. É interessante notar o número elevado de ONGs de segundo nível, que prestam assistência a outras ONGs (25,8%). Dois resultados que parecem indicar uma tendência ascendente são as ONGs que trabalham com crianças e adolescentes (63,7%) e com mulheres (41,9%). O último relatório da ABONG de 1998 mostrou um novo aumento no número de grupos que se dedicam a mulheres e questões relacionadas às mulheres, que representam agora 54,8% (ABONG 1998b).



**Figura 1. Principais Populações Beneficiárias das ONGs**



Nota: foram aceitas respostas múltiplas.  
Universo: 124 ONGs.  
Fonte: ABONG 1996.

As ONGs também são geralmente classificadas pelo tipo de atividade que exercem como, por exemplo, organização comunitária, pesquisa e divulgação, prestação de serviços sociais, assistência técnica, treinamento e formulação de políticas públicas. Mais uma vez refletindo a diversidade deste setor, um total de 27 diferentes atividades foram identificadas no estudo da ABONG de 1996 (Landim e outros). A Tabela 2 mostra as sete principais atividades arroladas. A atividade mais citada foi *assessoria*, um termo genérico que abrange uma combinação de análise/assistência técnica/capacitação, que tem sido utilizado com frequência pelas ONGs para definir o tipo de ajuda especializada que elas oferecem. É interessante notar que duas outras atividades bastante mencionadas e que refletem uma tendência crescente são *educação para cidadania*, ou educação cívica, e pesquisa. De fato, um número cada vez maior de ONGs está se especializando em realizar pesquisas cuja qualidade e relevância social começam a se comparar com aquelas efetuadas pelas melhores universidades.

Exemplos de esforços bem sucedidos em cada uma das áreas de atividade indicadas acima são numerosos e dentre eles podemos citar:

**Assessoria e Assistência Técnica.** A Rede PTA (Programa de Tecnologia Alternativa) é uma rede de 23 ONGs regionais que oferece uma variada gama de serviços para pequenos produtores nas áreas de experimentação, produção e comercialização agrícola. Estendendo-se do Maranhão até o Rio Grande do Sul, a rede desenvolve programas conjuntos de experimentação com sementes, patrocina *workshops* de treinamento em âmbito nacional e publica manuais técnicos de agroecologia.

**Educação Popular e Capacitação** A Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional (FASE), através de escritórios em seis estados, ajudou a criar e continua a

prestar assistência técnica e treinamento para centenas de associações de favelados, cooperativas rurais e organizações de mulheres.

**Tabela 2. Principais Atividades das ONGs**

<i>Atividades</i>	<i>ONGs</i>
Assessoria	41.4 %
Educação Popular	14.7 %
Educação para a Cidadania	14.1 %
Pesquisa / Análise	7.4 %
Informação	4.9 %
Campanhas / Denúncias	4.2 %
Capacitação	3.3 %
Outras	10.0 %
TOTAL	100 %

Universo: 121 ONGs.  
Fonte: ABONG 1996

**Educação para a Cidadania.** O Geledes Instituto da Mulher Negra é uma organização criada por mulheres negras em São Paulo, dedicada à pesquisa aplicada, assistência jurídica e educação pública em áreas como discriminação racial e direitos da mulher. Além de produzir material educacional para grupos de baixa renda, o Geledes também tem liderado campanhas públicas questionando a veiculação de imagens estereotipadas de raças nos programas de televisão no Brasil.

**Pesquisa e Análise.** O Instituto Sócio Ambiental (ISA) desenvolve pesquisas de amplo alcance sobre grupos indígenas, tendo produzido o mais completo catálogo antropológico de culturas indígenas e mapas de áreas indígenas baseados em sensoriamento remoto via satélite. O ISA presta assistência jurídica e análise política para dezenas de associações indígenas em questões relacionadas à demarcação de terras, empreendimentos produtivos e legislação indígena.

**Difusão de Informações.** O Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (POLIS) de São Paulo empreende pesquisa aplicada e censos populacionais em temas como titulação de terrenos urbanos, transporte público, saneamento, administração urbana e melhores práticas. Os resultados destas pesquisas são difundidos entre centenas de associações de bairros, sindicatos e governos municipais por todo o Brasil.

**Campanhas Reivindicatórias.** O Instituto de Estudos Sócio-Econômicos (INESC) acompanha a agenda legislativa no Congresso Nacional e difunde os resultados regularmente para uma rede de centenas de OSCs por todo o país, com referência a tópicos como política agrária, direitos humanos e meio ambiente. O INESC também repassa aos congressistas as opiniões e posicionamentos políticos das OSCs e organiza campanhas com apoio popular para influir na aprovação de leis que favorecem a sociedade civil.

**Treinamento.** O Saúde e Alegria promove regularmente cursos de treinamento para centenas de lideranças comunitárias ribeirinhas da Amazônia em áreas como saúde preventiva, manejo florestal e educação ambiental. Sua metodologia inovadora inclui a produção local de programas de rádio e vídeo e espetáculos circenses interativos.

As ONGs têm também agendas de trabalho que são múltiplas e distintas. Tais agendas não só variam em termos de área temática (como educação, agricultura, gênero, meio ambiente e direitos humanos), como em termos de objetivos estratégicos, metodologias e níveis de atuação. Ainda que a maior parte das ONGs adote agendas localizadas e com objetivos específicos (por exemplo, atender comunidades de baixa renda numa determinada região, influenciar a política de distribuição de água em um município, ou produzir material de treinamento sobre agricultura sustentável), outras ONGs mantêm múltiplas agendas competindo entre si e em diferentes níveis. Até alguns anos atrás, era comum que as ONGs de âmbito nacional tivessem cinco ou seis agendas temáticas a serem desenvolvidas em nível local, nacional e até internacional, como exemplificado pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE).<sup>34</sup> Entretanto, as pressões mais recentes por maior especialização levaram estas organizações a geralmente focar somente duas ou três áreas temáticas principais. A diversidade e complexidade destas agendas tem em determinados momentos gerado conflitos entre as ONGs. Por exemplo, ONGs que atuam na área da reforma agrária, têm entrado em choque com ONGs que trabalham com a proteção ambiental, já que a necessidade de assentar trabalhadores rurais sem terra na Amazônia compete com a agenda da conservação florestal na região. Na área indígena é comum a divergência entre as ONGs alinhadas com a igreja e aquelas vinculadas a universidades (departamentos de antropologia), no que tange as quais seriam as políticas mais adequadas para lidar com o a questão do acultramento indígena ou mesmo políticas de demarcação de terras.

Também é comum que ONGs em vários níveis tenham agendas estratégicas distintas. Um caso bem conhecido foi o financiamento pelo Banco Mundial do projeto PLANAFLORO em Rondônia, que desencadeou uma série de campanhas de ONGs em nível local, nacional e internacional, demandando que fosse acionado o Painel de Inspeção do Banco Mundial para investigar o projeto devido a uma série de problemas e atrasos. Enquanto as ONGs sediadas em Washington estavam claramente interessadas na iniciativa como mais um teste para melhor medir a atuação do Painel em nível mundial, as ONGs locais estavam basicamente interessadas em utilizar o instrumento de fiscalização para melhorar o desempenho do projeto em nível local. Embora esta campanha internacional/nacional de ONGs seja considerada como uma das mais bem sucedidas pela efetiva pressão exercida sobre o Banco e o governo estadual, a tensão gerada por estas agendas distintas ficou evidente em certos momentos. Isto ocorreu, por exemplo, quando o projeto foi reestruturado em 1996 e as ONGs locais decidiram concentrar seu poder de negociação na criação de um fundo de pequenos projetos chamado Programa de Apoio a Iniciativas Comunitárias (PAIC) no valor de US\$ 22 milhões de dólares. Diversas ONGs internacionais, que só tinham se envolvido com a questão em um estágio posterior, ficaram com a impressão que as ONGs locais se contentaram com menos do que deveriam, deixando assim muitos dos problemas ambientais originais do projeto sem encaminhamento efetivo.<sup>35</sup>

As ONGs não só se chocam entre si por conta de diferentes agendas, como também são comuns conflitos seus com movimentos sociais e grupos comunitários. Apesar das ONGs terem sido estabelecidas em decorrência das demandas provenientes dos movimentos sociais e, em geral, manterem elos fortes com os grupos deste segmento, por vezes há divergências entre ONGs e tais grupos quanto a políticas públicas, financiamentos e outros temas. Na área da AIDS, por exemplo, as ONGs/AIDS já entraram em atrito, em determinados momentos, com a Rede Nacional de Pessoas

Vivendo com HIV/AIDS (RNP+) quando se tratava de determinar as prioridades estratégicas da luta contra a AIDS no Brasil. Estes conflitos parecem ser estimulados, em parte, pela competição aos escassos financiamentos, tendo em vista que as ONGs/AIDS tendem a ser melhor estruturadas e financiadas do que seus interlocutores na RNP+. Os movimentos sociais parecem ter razão em reclamar neste particular, visto que um recente estudo realizado por quatro agências de cooperação internacional holandesas demonstrou que 80% a 90% dos seus empréstimos foram alocados para ONGs, enquanto somente 10% a 20% foram destinados para movimentos sociais (ABONG 1998a).

Em outras áreas, os conflitos entre as ONGs e os movimentos sociais, seus aliados natos, são motivados pela evolução natural de aspectos como autonomia e liderança. À medida em que os movimentos sociais crescem em tamanho e sofisticação, eles começam a sentir que o apoio institucional e a capacitação oferecidos pelas ONGs, tão importante na primeira fase da estruturação da entidade, deixam de ser necessários, ou mesmo bem-vindos. Este foi o caso, por exemplo, de vários dos movimentos sociais dos chamados “povos da floresta”, ou seja, grupos tradicionais que vivem na floresta amazônica, como seringueiros e povos indígenas. Não há dúvida que algumas ONGs ambientais tenham sido fundamentais para a criação e o crescimento do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) em meados dos anos 80. Quando o movimento dos seringueiros, porém, adquiriu maturidade através da liderança e martírio de seu líder, Chico Mendes, muitos dos líderes do CNS começaram a demonstrar resistência, nos anos 90, a o que consideravam ser o crescente oportunismo e tutela por parte destas mesmas ONGs. Tensões semelhantes relacionadas a questões de representação e liderança, ocorreram entre as recém criadas redes de associações indígenas, como CAPOIB e COIAB, e as tradicionais ONGs de apoio a causas indígenas.

Por outro lado, faz-se necessário mencionar que as ONGs e os movimentos sociais também parecem saber colocar suas diferenças de lado para se unirem em blocos unificados quando se faz necessário, como será discutido na seção sobre articulação de ONGs em redes. Estes conflitos institucionais entre ONGs e movimentos sociais estão sendo efetivamente contornados através da criação de redes e fóruns inter-setoriais que formulam e advogam políticas públicas. Um exemplo deste fenômeno é o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Fórum Brasileiro), que traz no próprio nome seu caráter intersetorial, composto por ONGs e movimentos sociais. Um segundo exemplo é o Fórum pela Reforma Agrária e Justiça no Campo, que congrega o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), além de importantes ONGs como IBASE e INESC. Q

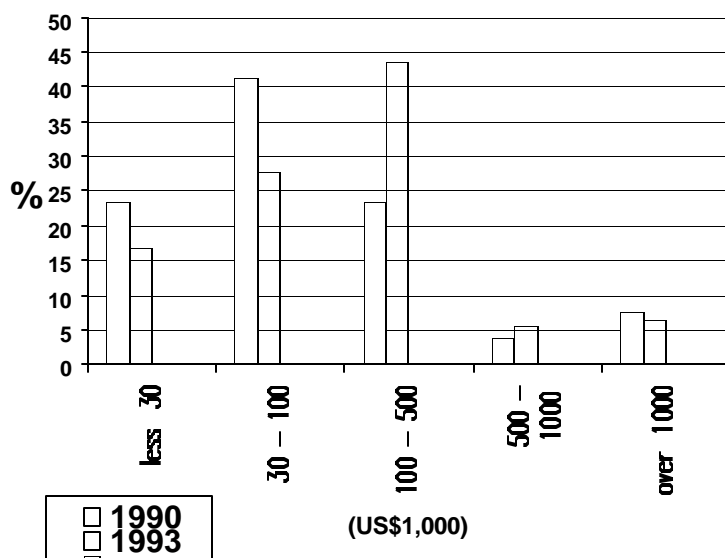
## **Quadro de Pessoal e Orçamentos**

O estudo realizado pelo ISER em 1991 revela uma crescente sofisticação das ONGs na execução de suas próprias agendas de desenvolvimento, conforme revelado pelos seus quadros de pessoal (ISER 1991). Enquanto a maior parte delas começou como “banda de um só músico”, o estudo mostrou que as 125 maiores ONGs empregavam 2.660 pessoas, ou uma média de 21 pessoas. São dados similares ao levantamento efetuado pelo Ministério da Saúde, que verificou que as ONGs da área de AIDS contam, em média, com 20 pessoas, ainda que 35% destas organizações disponham de menos que

10 pessoas. O estudo do ISER de 1991 mostrou que as ONGs são administradas por um grupo de profissionais qualificados, sendo que 87% têm curso de graduação universitária e 39% nível de pós-graduação, percentuais que excedem em muito a média nacional.

Em termos de orçamentos, os estudos do ISER de 1991 e da ABONG de 1996 (figura 2) mostram que a grande maioria, ou seja, 88% das ONGs dispõe de orçamentos operacionais anuais de até 500.000 dólares, e somente cerca de 7% contam com orçamentos superiores a 1 milhão de dólares anuais. É interessante observar que nos 5 anos de intervalo entre estes levantamentos, os dois extremos da pirâmide (os orçamentos até US\$ 30.000 e os de mais de US\$ 1.000.000) diminuíram, tornando mais uniformes os orçamentos das ONGs. Um estudo mais recente da ABONG demonstra que os orçamentos maiores (acima de US\$ 1 milhão) subiram ligeiramente, de 6,3% em 1994 para 7% em 1998, mostrando que um reduzido número de ONGs, mais estabelecidas e de uma “nova geração”, conseguiu crescer durante este período de declínio geral nos orçamentos do setor (ABONG 1998a).

**Figura 2. Orçamentos das ONGs, 1990 e 1993**



Nota: Universo = 102 e 121 ONGs.  
 Fonte: ISER 1991 e ABONG 1996.

Em termos de números totais, o estudo constatou que o orçamento combinado destas principais ONGs foi de US\$ 28 milhões de dólares (102 ONGs) em 1990 e US\$ 31 milhões (121 ONGs) em 1994.

Os estudos do ISER de 1991 e da ABONG de 1996 revelaram que as ONGs são, em grande parte, dependentes de financiamentos externos, sendo que muitas relataram que 90% de seus recursos provêm do exterior. As principais fontes de recursos do exterior são agências de cooperação internacional de igrejas, fundações privadas e umas poucas agências governamentais, sendo a maioria de órgãos ligados às igrejas Protestante e Católica. Um estudo realizado por quatro agências de cooperação internacional holandesas (Bilance, ICCO, Novib e Solidaridad) mostrou que 37 agências destinaram

US\$ 71,7 milhões para as ONGs brasileiras em 1994 (Holanda 1997). O maior fluxo de dólares para projetos de desenvolvimento veio da Alemanha (40%), seguido da Holanda (28%), Estados Unidos (13%), Grã Bretanha (8%), Suíça (5%), Canadá (0,9%) e Itália (0,8%). É interessante observar também que o relacionamento entre as ONGs e as agências não gira apenas em torno dos recursos financeiros transferidos. Há historicamente uma “ética de solidariedade” no relacionamento ONG – agência de cooperação, caracterizado por uma noção de parceria Norte-Sul. As atividades de parceria executadas têm incluído encontros regulares de consulta, intercâmbio de assistência técnica em questões como levantamento de fundos e avaliações do projetos, e desenvolvimento conjunto de campanhas voltadas as políticas de ajuda externa na Europa.<sup>36</sup>

Entretanto, é evidente que a dependência histórica das ONGs sobre seus tradicionais parceiros doadores chegou ao limite e não poderá mais sustentar o crescimento do setor. As ONGs experimentaram um aumento substancial em seus orçamentos operacionais e quadros de pessoal na década de 80, mas nos anos mais recentes sofreram sérios cortes orçamentários levando a reduções significativas de atividades e até mesmo forçando alguns a fecharem suas portas. ONGs bem conhecidas como IBASE, ISER, CLF e FASE tiveram que adotar medidas de redução orçamentária ao longo destes últimos anos, que variaram desde a descontinuidade de programas e redução de pessoal até o fechamento de programas e escritórios em outros estados.

A retração nos orçamentos das ONGs ocorreu por vários motivos. **Primeiro**, as agências de cooperação internacional estão passando por transformações históricas em seus orçamentos e nas prioridades de financiamento por diversos motivos. Estes incluem: uma mudança de paradigma, que os tem afastado da postura tradicional de “solidariedade política” para uma política de cooperação mais baseada na obtenção de resultados e ao combate à pobreza; orçamentos menores devido a crescentes dificuldades econômicas em seus próprios países; uma “fadiga de doação” generalizada, resultado de décadas de apoio aos países em desenvolvimento sem aparentes melhoras nos índices de pobreza; e o fato de verbas oficiais de assistência externa terem sido canalizadas para novas prioridades geográficas como a Europa Oriental e África. De fato, muita das agências de cooperação internacional estão passando por processos de reformulação institucional que incluem mudanças nas prioridades de financiamento e nas estruturas organizacionais, que não são muito diferentes das transformações pelas quais passam as ONGs brasileiras. Este é o caso, por exemplo, de três agências de cooperação internacional com larga tradição de financiamento de OSCs no Brasil: Oxfam/UK, ICCO e o IAF.

Em **segundo** lugar, os orçamentos das ONGs (que eram, em grande parte, em dólares) foram afetados seriamente pela adoção (em julho de 1994) do Plano Real, que aboliu a defasagem cambial. A ABONG relatou que seus membros sofreram uma redução média de 30% em seus orçamentos nos quatro anos que se seguiram à implantação do Plano Real. Paradoxalmente, os orçamentos das ONGs experimentaram alguma recuperação com a maxi-desvalorização do Real ocorrida no início de 1999, no bojo da crise financeira mundial que se estendeu de Bangkok a Brasília.

A **terceira** razão pela inadequação dos orçamentos das ONGs tem sido que as próprias ONGs brasileiras têm chegado a um nível de consolidação e capacidade de atuação tal, que não podem mais sustentar-se por meio deste mecanismo tradicional e relativamente limitado de financiamento externo. Se não conseguirem acionar novas e

maiores fontes de recursos, as ONGs dificilmente terão condições de extrapolar o nível micro e alcançar um impacto regional ou mesmo nacional. Está ficando claro para muitas lideranças que as ONGs precisam testar novas parcerias e desenvolver novas fontes internacionais e (especialmente) locais de financiamento junto ao setor privado, governo, organizações multilaterais, além de testar mecanismos próprios de geração de renda como, por exemplo, através do estabelecimento de uma base de filiados que contribua mensalmente ou a venda de serviços.

Diferentemente dos seus pares que atuam na área de desenvolvimento, o estudo do WWF concluiu que as ONGs ambientalistas subsistem principalmente de financiamentos locais. É surpreendente verificar que 52,8% dos orçamentos anuais de todas as entidades pesquisadas advém da contribuição dos membros<sup>37</sup> e 28% são obtidos através da venda de serviços ou produtos, enquanto apenas 15,7% são provenientes de doações internacionais. Mais recentemente, um crescente número de ONGs de desenvolvimento tem buscado diminuir a dependência sobre doações internacionais através da obtenção de financiamentos do governo e do setor privado, além da venda de serviços e publicações. Algumas ONGs, como o IBASE, literalmente inverteram sua dependência de fontes estrangeiras de 70% para 30% nos últimos cinco anos. Outras, como a AACC, uma ONG voltada ao desenvolvimento sustentável rural no Rio Grande do Norte, conseguiram reduzir consideravelmente sua dependência do exterior através da alavancagem de recursos de órgãos do governo e outras fontes locais.<sup>38</sup> Outro exemplo ilustrativo é o Fórum de ONGs de Rondônia, que passou da total dependência do exterior para a criação de uma “cooperativa de trabalho” que permite que seus membros individuais sejam contratados por órgãos do governo como consultores para realizarem uma série de atividades, permitindo assim lidar de forma criativa com as limitações impostas pelas leis trabalhistas.<sup>39</sup>

A **última** pesquisa efetuada pela ABONG em 1998 mostra que uma mudança histórica está ocorrendo nos padrões de financiamento das ONGs, pois cresce cada vez mais o número de financiamentos advindos do governo e de fontes privadas. Como mostra a Tabela 3, quase a metade (47,2%) das 184 ONGs consultadas confirmou receber verbas do governo. Destas, 10,6% atribuem mais de 50% de seus orçamentos a fontes governamentais, sendo que, surpreendentemente, cerca de 5% informou que 90% de suas receitas são oriundas desta mesma fonte. Com relação à fonte destes recursos, o nível federal contribuiu com a maior proporção de financiamentos (30,4%), seguido dos governos estaduais (19,5%). O relatório também mostra que 22,2% receberam financiamentos de empresas privadas e fundações, e 45,5% indicaram ter obtido algum recurso através da venda de produtos e serviços (ABONG 1998).

**Tabela 3. Financiamentos Governamentais para as ONGs**

<i>PERCENTUAL DO ORÇAMENTO</i>	<i>ONGs</i>
0-10	14.6 %
10-30	16.0 %
30-50	5.9 %
50-90	5.9 %
90-100	4.9 %
Sem Financiamentos Governamentais	50.0 %
Não reportaram	2.7 %
<b>TOTAL</b>	<b>100 %</b>

Conforme será discutido posteriormente, o aumento dos financiamentos das ONGs por parte do governo é um fenômeno novo, muito significativo e importante. Ainda que as ONGs tenham tradicionalmente evitado receber financiamentos governamentais, parece haver uma crescente aceitação desta modalidade.<sup>40</sup> Um estudo preparado por órgãos holandeses publicado recentemente pela ABONG revela que:

“Muitos começaram a colaborar com o Estado, freqüentemente por razões de ordem financeira. Mesmo o trabalho realizado por contrato pode produzir sinergias em termos de alcançar objetivos comuns, alterar a colaboração entre os setores público e privado ou promover uma melhoria da atuação governamental”. (ABONG 1998a, pág. vi)

As ONGs também têm despertado o interesse de bancos de desenvolvimento multilaterais como o BNDES e do governo brasileiro. O Banco Mundial e o BID estão começando a entender que as ONGs podem ser atores institucionais importantes para assegurar um modelo de desenvolvimento efetivo e sustentável em nível local. Um guia do Banco Mundial sobre como trabalhar com ONGs esclarece que:

“Ao oferecer uma perspectiva que se distingue daquela dada pelo governo ou pelo setor privado, as ONGs podem ajudar a compor um quadro mais completo e equilibrado do contexto. As ONGs têm sido particularmente efetivas em chamar atenção para preocupações ambientais e trazer a público a perspectiva daqueles cuja expressão política é mais frágil”. (Banco Mundial 1995, pág.22).

No caso do Banco Mundial, mesmo sem contar com mecanismos para financiar as ONGs diretamente, há um número cada vez maior de “fundos de pequenos projetos” embutido nos projetos financiados pelo Banco (AIDS, PPG7, PNMA/PED, PLANAFLORO, PRODEAGRO) que financiam milhares de OSCs por todo o Brasil (tabela 5). É interessante notar que o BID tem tido alguma experiência anterior em financiar as ONGs. O Fundo de Pequenos Projetos, gerenciado a partir do escritório de Brasília, já destinou cerca de US\$ 10 milhões de dólares para 19 ONGs urbanas desde 1978, para custear iniciativas nas áreas de educação, micro-crédito e saúde. O fundo adota um limite de US\$ 500.000 por projeto e, para cada projeto de ONG financiado, o BID também concede uma doação acoplada visando assegurar uma assistência técnica suplementar e de qualidade voltada para as áreas de gerenciamento do projeto e de administração financeira. Embora estes financiamentos do BID são tecnicamente empréstimos, a taxa de juros de 1% e o prazo de amortização de 25 anos praticamente os transforma em doações. Entretanto, como o BID aplica muitas das mesmas normas administrativas e trâmites burocráticos empregados em seus grandes empréstimos a estes pequenos projetos, o processo de aprovação destes pequenos financiamentos para as ONGs tem sido lento.

Em síntese, é paradoxal que, no momento em que as agências governamentais de cooperação internacional, como o Banco Mundial, estão começando a perceber o real valor das ONGs como atores importantes no processo de desenvolvimento, explorando inclusive as possibilidades de apoiá-las mais diretamente, muitas delas estejam sendo ameaçadas de cortes ou mesmo fechamento devido à retração das fontes tradicionais de



financiamento. Embora estejam surgindo novas oportunidades de financiamento para as ONGs, provenientes do governo, do setor privado e de bancos multilaterais, existe um problema de *timing* ou sincronia que poderá dificultar uma transição exitosa das tradicionais para as novas fontes de financiamento.

## **Articulação em Redes**

O crescimento e consolidação das ONGs levou-as também a procurar uma maior integração e colaboração entre si. As razões que motivaram esta aproximação estão vinculadas à necessidade de definir uma identidade comum, aprimorar as ações através da troca de experiências e expressar-se com mais firmeza e unidade no âmbito das políticas públicas. As primeiras iniciativas de articulação tiveram lugar nos níveis locais e regionais, especialmente nas regiões nordeste e sudeste do país, quando as ONGs iniciaram fóruns locais para discutir aspectos técnicos e políticos de seu trabalho. Com o passar do tempo, à medida que as ONGs passaram a perceber a crescente presença e o impacto que estavam tendo nos espaços públicos, sentiram a necessidade de buscar uma maior articulação em nível nacional.

Neste sentido, o Brasil vivenciou um processo impressionante de articulação das ONGs a partir de meados da década de 80. O primeiro verdadeiro encontro de ONGs em âmbito nacional ocorreu em 1985 e reuniu cerca de 20 a 30 das principais entidades, com o objetivo de partilhar experiências de trabalho e traçar estratégias comuns relativas às políticas públicas. Desde então, vários encontros nacionais têm sido realizados para discutir temas como reforma agrária, meio ambiente e mudanças na cooperação internacional. Atualmente, muitas das grandes cidades (Recife, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre) e estados (Rondônia, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, e Santa Catarina) mantêm fóruns permanentes de articulação conhecidos como “Fórum das ONGs”, que se reúnem regularmente. Dentre os mais ativos destes fóruns, destacam-se o de Recife, onde cerca de 20 ONGs vêm-se reunindo regularmente ao longo dos últimos 10 anos para coordenar, com sucesso, iniciativas voltadas à prestação de serviços e à promoção de campanhas públicas.<sup>41</sup> Existem ainda redes nacionais permanentes de ONGs em torno de áreas específicas como a Amazônia, desenvolvimento rural, educação, AIDS e direitos humanos, que incluem:

- Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), criado em 1988, que congrega 67 organizações voltadas a defesa dos direitos da crianças;
- Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), que congrega cerca de 250 centros de direitos humanos de todo o Brasil;
- Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, com cerca de 130 organizações ambientalistas de todo o país;
- Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais (Rede Brasil), que monitora as atividades no Brasil dos bancos multilaterais de desenvolvimento;
- Rede Nacional de AIDS ONGs, com mais de 200 organizações;

- Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo, que reúne os principais movimentos rurais e organizações como MST, CONTAG e CPT;
- Fórum Nacional de Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor, composto por cerca de 20 ONGs e associações de donas de casa, voltadas para a defesa dos direitos do consumidor;

O esforço de articulação mais significativo em âmbito nacional até o momento tem sido a fundação da ABONG – Associação Brasileira de ONGs. A assembléia de constituição teve lugar no Rio de Janeiro em agosto de 1991 e reuniu 135 ONGs de grande expressão nacional, representando uma grande variedade de organizações. O objetivo principal da associação, conforme expresso no documento de constituição, era o de “expressar a identidade comum das ONGs comprometidas com a democratização da sociedade brasileira e com a tradição na prestação de apoio e serviços aos movimentos sociais de base”. As principais metas operacionais da associação foram definidas da seguinte forma: (1) promover maior discussão e articulação entre as ONGs em torno de temas e estratégias comuns de desenvolvimento; (2) representar e defender os interesses das ONGs junto à sociedade brasileira e ao governo; e (3) promover uma maior colaboração internacional. Atualmente, a ABONG conta com 211 entidades filiadas por todo o Brasil e mantém oito fóruns regionais de ONGs.

Existem três interessantes fenômenos associados às experiências de articulação das ONGs brasileiras. **Primeiro**, apesar das dimensões continentais do país, foi relativamente fácil para as ONGs montarem redes nacionais. Embora as diferenças regionais tenham gerado agendas distintas e até conflitos em alguns momentos, as redes brasileiras estão entre as mais ativas e consolidadas da América Latina. Em **segundo** lugar, as redes de ONGs demonstraram ser bem interligadas e flexíveis. É comum a interconectividade e a sobreposição, e as relações de articulação nas redes são, muitas vezes, pautadas pela informalidade. Por exemplo, enquanto muitas das ONGs pertencentes à Rede Brasil são membros da ABONG, a própria ABONG é filiada à Rede Brasil. Em determinados momentos, entidades que não são formalmente membros de uma determinada rede poderão, entretanto, assinar abaixo-assinados patrocinados por ela. Em **terceiro**, a construção de coalizões tende a ser razoavelmente fluida e ligada a eventos específicos ou aos fluxos e refluxos da maré política. Articulações envolvendo dezenas de entidades poderão ser criadas em torno de temas específicos como o aumento de queimadas na região Amazônica, um caso flagrante de violação dos direitos humanos, ou mesmo a necessidade de participar de uma conferência das Nações Unidas, para serem desfeitas logo em seguida.

Por outro lado, as ONGs mostram uma capacidade admirável de colocar de lado diferenças e desentendimentos entre si quando se trata de lançar campanhas contra “opositores” comuns, como são vistos em determinados momentos o governo ou o Banco Mundial. Foi este o caso, por exemplo, em Rondônia, com as diversas organizações (trabalhadores rurais, associações indígenas, seringueiros, ONGs ambientalistas, grupos de mulheres) que compõem o Fórum de ONGs. Ainda que estas entidades tenham diferenças de enfoque e estratégias de ação voltadas aos seus temas específicos, elas invariavelmente conseguem unir-se quando estão em jogo questões políticas mais amplas. Isto foi demonstrado durante o conflito em torno do processo do Painel de Inspeção no âmbito do Projeto PLANAFLORO, quando as ONGs sempre conseguiam

manter uma frente unida, para a decepção de alguns no governo estadual que atuavam no sentido de desarticular o Fórum.

As ONGs brasileiras também têm tido avanços impressionantes de articulação em nível internacional. Intercâmbio de informações e de pessoal, reuniões para discussão de agendas comuns como redução de pobreza, direitos humanos e meio ambiente vêm se realizando regularmente com ONGs internacionais a partir do final da década de 80. Desde o início, a interação tem sido mais intensa junto a ONGs da Europa e Estados Unidos, embora os contatos com grupos na América Latina, Ásia e África também estejam se intensificando. Um marco histórico nesse esforço de articulação internacional ocorreu por ocasião da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco 92). As ONGs brasileiras organizaram o Fórum Global, um misto de conferência e feira internacional de ONGs realizado simultaneamente à conferência das Nações Unidas. O encontro, com duração de 14 dias, reuniu cerca de 25.000 representantes de ONGs, incluindo ambientalistas, líderes religiosos, empreendedores tecnológicos, lideranças comunitárias e cientistas, de 167 países. Aconteceram mais de 500 *workshops*, seminários, conferências de imprensa e exposições nos diversos toldos verdes e brancos instalados na Praia do Flamengo. Como anfitriões, as ONGs brasileiras desempenharam um papel chave no planejamento desse evento, administrando um orçamento de US\$ 12 milhões de dólares e liderando discussões temáticas que resultaram em 39 “tratados alternativos” de ONGs. No cômputo geral, a Eco 92 propiciou às ONGs brasileiras a oportunidade de se tornarem mais visíveis dentro do país e de mostrar que o setor tinha se consolidado.

Desde então, as ONGs brasileiras têm ampliado sua presença junto à redes internacionais que trabalham em áreas como AIDS, direitos da mulher e agricultura sustentável. Neste sentido, as principais ONGs brasileiras participaram ativamente das mais recentes conferências temáticas das Nações Unidas: Viena (1993, direitos humanos); Cairo (1994, questões populacionais); Copenhague (1995, desenvolvimento social); Beijing (1995, questões de gênero); e Istambul (1996, desenvolvimento urbano). Uma consequência interessante desta participação global foi o fato de um número cada vez maior de técnicos das ONGs viajarem internacionalmente, a exemplo de seus interlocutores no governo e no Banco, dando-lhes uma perspectiva transacional mais qualificada. Ainda que oficiais de governo e a imprensa questionem estas relações internacionais, ao ponto de alguns afirmarem que as ONGs brasileiras estejam a serviço das agendas de cooperação do Norte, estas articulações globais parecem ser movidas mais por considerações pragmáticas. Este é o caso, por exemplo, do PLANAFLORO (quadro 4), quando as ONGs perceberam que poderiam exercer mais pressão sobre o Governo de Estado e mesmo sobre o Governo Federal se buscassem em Washington ou na Europa respaldo para suas críticas aos projetos financiados pelo Banco Mundial em Rondônia. Como mencionado em um livro lançado recentemente sobre redes internacionais:

“As redes transnacionais de defesa e reivindicação de direitos são particularmente úteis em situações em que um governo permanece imune à pressão local direta e quando ativistas do exterior terminam por ter mais influência sobre seus próprios governos ou sobre organizações internacionais. A conexão de ativistas locais com a mídia e com entidades da sociedade civil no exterior pode criar um tipo de efeito “bumerangue” que permite ir além da indiferença e repressão do estado, assim pressionando as elites locais” (Keck e Sikkink 1998, pág. 200).

#### Quadro 4. Rede Brasil Fiscaliza os Bancos Multilaterais

Um dos mais recentes esforços de articulação de ONGs tem sido voltado para a necessidade de melhor entender e fiscalizar o trabalho das instituições financeiras multilaterais no Brasil. A Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais (Rede Brasil) é uma rede de ONGs e movimentos sociais criada com o objetivo explícito de monitorar e influir nas políticas macroeconômicas e estratégias de financiamento dos órgãos multilaterais de desenvolvimento no Brasil, principalmente o Banco Mundial e o BID.

Ultimamente, a Rede tem modificado sua estratégia de ação no sentido de voltar sua atenção mais diretamente sobre o Governo Brasileiro, especificamente o Poder Legislativo, com o intuito de aumentar seu poder de pressão sobre os empréstimos multilaterais no Brasil. Neste processo, a Rede vem tentando desenvolver relações efetivas de intercâmbio de informações com a SEAIN e outros órgãos executivos governamentais, além do Congresso Nacional.

A Rede Brasil foi criada em 1995 e conta atualmente com 51 membros institucionais, que vão de ONGs individuais (FASE, IBASE) e redes de ONGs (ABONG, GTA) a confederações nacionais de sindicatos (CONTAG, CNB). Entre as atividades mais importantes da Rede Brasil realizadas até hoje está um estudo sobre seis projetos do Banco Mundial e do BID, com o objetivo de analisar o grau de participação da sociedade civil na execução dos mesmos;<sup>42</sup> a publicação de um manual sobre o Banco Mundial;<sup>43</sup> a realização de dezenas de *workshops* regionais de treinamento e planejamento estratégico; e a visita de representantes da sociedade civil aos escritórios dos bancos em Brasília. A Rede Brasil tem acompanhado de perto os seguintes projetos do Banco Mundial: PLANAFORO, PRODEAGRO, Educação no Nordeste II, AIDS, Assentamentos em Itaparica e PROSANEAR (Belém). A Rede também lançou uma campanha pública, com o envolvimento do Congresso Nacional, para conseguir acesso e maior participação no processo de formulação da Estratégia de Assistência para o País (CAS).<sup>44</sup> A Rede Brasil é considerada uma das mais representativas redes de monitoramento do Banco Mundial na América Latina devido à ampla cobertura geográfica e temática de suas entidades filiadas.

A Rede Brasil mantém relações estreitas com ONGs da América do Norte e América Latina, bem como tem participado ativamente de vários comitês de interlocução Banco-ONGs em nível regional e mundial. Já foi membro do Grupo de Trabalho de ONGs do Banco Mundial (NGOWG), do comitê de coordenação da Iniciativa Participativa de Revisão do Ajuste Estrutural (SAPRI), assim como do comitê executivo do comitê de ONGs sobre o Banco Mundial na América Latina. Embora a Rede conte com quadro de técnicos permanentes muito pequeno (um diretor executivo e um assistente administrativo sediados no escritório do INESC em Brasília) grande parte do trabalho de pesquisa, articulação e reivindicação é realizada pelas instituições membro como FASE, IBASE, Ação Executiva e CONTAG. A Rede Brasil é financiada pela OXFAM/UK, Fundação Ford, Christian Aid e Fundação MacArthur.

Refletindo essa nova perspectiva global, as ONGs brasileiras estão começando a demonstrar interesse pela presença e impacto das instituições multilaterais de desenvolvimento no Brasil, como demonstrado pela criação da Rede Brasil (Quadro 4). Estamos, na realidade, presenciando um fenômeno inédito – a globalização, ou internacionalização da sociedade civil – através do qual as fronteiras entre o global e o local tornam-se cada vez mais virtuais. Por outro lado, apesar de estas articulações transnacionais significarem o surgimento do que vem sendo chamado de “sociedade civil planetária”, seu crescimento não é automático. As vezes estas relações são frágeis, baseadas em campanhas de um tema único ou que não tem sobrevida além de um só evento. O pesquisador da sociedade civil Jonathan Fox, em seu livro sobre este tema, comenta não ser evidente que as coalizões Norte-Sul estejam necessariamente em processo de consolidação. Ele afirma que “muitos dos relacionamentos limitam-se a elos fracos baseados na comunicação instantânea via fax e Internet, sendo que as articulações mais fortes, em geral, são centradas mais em alguns poucos militantes transculturais do que em relações institucionais sólidas” (Fox 1998, pág.30).

## Campanhas Pela Cidadania

Um dos resultados mais aparentes da maior articulação entre as ONGs brasileiras é a impressionante presença que elas agora têm no cenário das políticas públicas. Esta ampliação do papel que desempenham reflete a postura de militância da própria personalidade institucional das ONGs. O levantamento do ISER de 1991 a propósito dos líderes de ONGs, afirma:

“Embora pequenas, as ONGs se propõem a agir em termos de objetivos amplos. Não menos que metade de nosso universo de entrevistados definiram seu papel como “contribuir para projetos de desenvolvimento alternativos”, enquanto 36% vêem seu papel como “elaboradores de políticas públicas alternativas”. Ainda que sejam organizações pequenas e privadas, comportam-se como grandes e públicas”. (ISER 1991, pág. 21)

As ONGs promovem um ativismo em prol da cidadania em nível comunitário ensinando os princípios básicos da democracia e incentivando os grupos marginalizados a defenderem seus direitos como cidadãos. Além disso, por causa de sua autonomia institucional, especialmente em relação ao governo, e de suas agendas sociais mais avançadas, as ONGs desempenham um papel de fiscalizadoras da ação governamental e de defensoras do conceito de *accountability* ou responsabilidade dos governantes. O cientista político e atual ministro da cultura Francisco Weffort deu declarações à revista Veja dizendo que as ONGs “são um produto genuíno da democracia e representam a maturidade da sociedade brasileira”(Veja 1994). Como descrito antes, as ONGs tem passado mais recentemente a exercer este papel de fiscalizadores do bem público em nível nacional também. As principais áreas de políticas públicas que têm sido alvo da ação mais intensa e bem sucedida das ONGs são: direitos da criança, questões indígenas, temas relacionados à mulher e AIDS.

Na área infantil, por exemplo, uma rede nacional de organizações de serviços para crianças e adolescentes, reunida no Fórum DCA, teve sucesso na ação de pressionar o Congresso Brasileiro para aprovar a primeira legislação abrangente sobre direitos da criança e dos adolescentes e para estabelecer centenas de conselhos tutelares e de políticas em todo o país.<sup>45</sup> As ONGs também exerceram um papel relevante na ocasião em que foi instituída a Assembléia Constituinte, de 1996 a 1998, por incentivarem grupos populares a participar do processo legislativo. As ONGs foram fundamentais para as seguintes atividades: organização de seminários sobre a constituinte em nível local; elaboração de emendas populares; viabilização da visita de lideranças comunitárias e sociais ao Congresso para depor perante as subcomissões; colaboração na preparação de projetos de lei e trabalho de *lobby* pela aprovação de leis.

Este crescente papel cívico desempenhado pelas ONGs foi ainda mais aparente na campanha nacional que levou ao *impeachment* do Presidente Collor, em 1992, e na subsequente Campanha Contra a Fome (Quadro 5). O movimento pelo *impeachment* teve início em junho de 1992 quando líderes políticos e representantes da sociedade civil fizeram uma vigília no Congresso exigindo o pleno esclarecimento das acusações de corrupção que pesavam contra o Presidente Collor. O saldo deste esforço inicial foi a criação do Movimento pela Ética na Política, formado por 850 associações profissionais,

sindicatos, ONGs, organizações estudantis e de docentes, órgãos vinculados às igrejas e grupos comunitários que se organizaram em centenas de comitês locais pelo *impeachment*. Paralelamente a outras organizações de maior porte e de âmbito nacional, como a OAB, CUT, CNBB e ABI, que organizaram maciças manifestações de rua marcadas pelos jovens “cara pintada”, as ONGs convocaram reuniões de planejamento, organizaram campanhas de abaixo-assinados e contribuíram efetivamente, nos bastidores, para que o movimento fosse bem sucedido em Brasília e em outras cidades brasileiras. O resultado deste movimento articulado da sociedade civil, somado a uma forte pressão da opinião pública, levou ao *impeachment* de Collor pelo Congresso Brasileiro em dezembro de 1992. O papel que ONGs como o IBASE e o INESC desempenharam no processo de *impeachment* representou a emergência de um novo conceito na política brasileira, o de um movimento de cidadãos, apartidário e independente demandando padrões éticos mais elevados e mais *accountability* política por parte daqueles que detêm cargos públicos.

### **Quadro 5. Campanha Contra a Fome**

Embuídas pelo sucesso do movimento de *impeachment* do Presidente Collor, as principais ONGs e outras organizações nacionais da sociedade civil empreenderam uma campanha inédita de combate à pobreza. A Ação pela Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida, mais popularmente conhecida como a “Campanha do Betinho”, foi lançada em março de 1993. Contando com o apoio do Presidente Itamar Franco, que criou um Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA), a Campanha Contra a Fome ganhou proporções sem precedentes. Estima-se que foram instituídos mais de 3.300 comitês locais de Combate à Fome em todos os 27 estados brasileiros, reunindo uma grande diversidade de adeptos voluntários que incluíam funcionários do Banco do Brasil, técnicos de ONGs, donas de casa, empresários, sindicalistas e militares.

A campanha conseguiu distribuir milhões de cestas básicas, realizou diagnósticos sobre a fome em favelas, apoiou projetos de horticultura e saneamento e incitou governos locais e estaduais a melhorar os serviços sociais para as populações de baixa renda. A campanha gerou um apoio impressionante da opinião pública e chamou a atenção da mídia, como evidenciado pela pesquisa nacional de opinião realizada pelo IBOPE, que mostrou que 68% dos brasileiros tinham ouvido falar da campanha e que 93% da população a considerou válida. Além disso, a pesquisa revelou que a surpreendente proporção de 32% da população, ou seja, 25,6 milhões de pessoas, tinham contribuindo com dinheiro e 2,8 milhões de voluntários estiveram envolvidos nos Comitês locais.

Como no caso do *impeachment* do Collor, as ONGs desempenharam um papel importante na Campanha Contra a Fome, organizando comitês locais, atuando no CONSEA e divulgando a campanha. Ainda que a campanha tenha tido uma estrutura bastante descentralizada, o IBASE no Rio de Janeiro e o INESC em Brasília funcionaram como os principais pólos de organização do movimento. O coordenador do IBASE, Herbert de Souza (Betinho) veio a se tornar a imagem símbolo da campanha. Com sua imagem transcendente devido à luta pessoal contra o vírus do HIV e por sua carismática e eloqüente denuncia da pobreza no Brasil, Betinho não somente tornou-se um líder nacional como também veio a simbolizar a essência ética deste movimento nacional sem precedentes. Embora não haja números definitivos quanto ao total de pessoas que foram beneficiadas pela campanha, avalia-se que 16 milhões de pessoas pobres e indigentes receberam comida, roupas, atendimento médico e empregos.

A experiência recente das ONGs com campanhas cívicas nacionais foi importante pois possibilitou que elas incorporassem a questão da cidadania ao trabalho que empreendem. Trata-se de uma questão ampla que inclui democracia, equidade social, diversidade étnica e de gênero e pluralidade política. A bandeira da cidadania também permitiu que as ONGs se afastassem de alianças partidárias e estratégias sectárias,

qualificando-as como atores públicos autônomos, com uma atuação independente do estado e dos partidos políticos. Embora algumas pessoas no governo considerem as ONGs partidárias, em geral vinculadas a partidos de centro-esquerda como o Partido dos Trabalhadores (PT), quando examinamos com mais atenção o seu histórico, fica evidente que as ONGs situam-se, na maior parte do tempo, acima da divisória partidária podendo, portanto, defender interesses mais abrangentes. Os governos do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre, Belo Horizonte e Brasília são exemplos claros deste fato. Embora alguns técnicos de ONGs tenham sido chamados para participar destes governos, a maioria permaneceu em suas instituições e não se sentiu constrangida em criticar os programas e políticas dos governos locais quando julgou necessário.

## **Desafios para a Consolidação**

Como salientou Lester Salamon em discurso proferido durante a conferência hemisférica sobre o terceiro setor, “As Três Faces do Terceiro Setor” (Salamon 1996), as organizações da sociedade civil, e em particular as ONGs, devem atualmente enfrentar três desafios a fim de crescerem, tornarem-se mais institucionalizadas e sustentáveis. Embora ele estivesse referindo-se às ONGs de todo o mundo, as lições aplicam-se às ONGs brasileiras. Agora que alcançaram maior visibilidade e cobrança pública, o primeiro desafio que devem vencer é demonstrar mais *accountability* e transparência institucional com relação aos seus programas e recursos externos. Como disse uma conhecida pesquisadora da sociedade civil, Fúlvia Rosemberg: “É essencial que a sociedade tenha informações sobre as organizações da sociedade civil, por exemplo, que tenha acesso a seus orçamentos e demonstrativos financeiros, que saiba como gastam o dinheiro, de onde vêm recursos ... para que os beneficiários dos serviços estejam protegidos” (Gonçalves 1966, pág. 120).

Esta maior transparência poderia ser conseguida através da elaboração de um código de ética e da publicação de demonstrativos financeiros anuais. São poucas as ONGs que, atualmente, divulgam seus relatórios de atividades e demonstrativos financeiros ou que contam com conselhos de diretores atuantes e independentes que orientem o gerenciamento dos recursos financeiros. Na maioria das vezes as ONGs prestam contas apenas às agências de cooperação internacional que, geralmente, são localizadas na Europa e que devido a este fato têm capacidade apenas limitada para monitorar os resultados do financiamento. No entanto, esta tendência está se modificando à medida que mais ONGs passam a adotar conselhos de diretores autônomos e a convidar representantes dos grupos de beneficiários para participar de processos internos de planejamento estratégico. A situação legal indefinida também precisa ser esclarecida e regularizada mediante uma legislação mais condizente para delimitar o setor, introduzir incentivos fiscais e incentivar a doação financeira por parte de cidadãos e empresas para ONGs e outras entidades do terceiro setor.

O **segundo** desafio é que as ONGs devem demonstrar mais competência em seu trabalho e mais eficácia em termos dos resultados. Não há dúvidas que as ONGs têm sido

muito bem sucedidas na promoção da organização comunitária e na reestruturação de seu próprio setor, fato comprovado pela própria ascensão meteórica que tiveram durante as duas últimas décadas. O próximo passo é aprimorar o gerenciamento organizacional e as qualificações técnicas para que possam ampliar o alcance e o impacto de seus esforços. A postura mais informal e pouco empresarial precisa ser superada por um estilo de gerenciamento mais profissional e uma maior especialização técnica. Como disse uma liderança de ONG de Recife: “O papel mais importante das ONGs no passado era o de denunciar ‘erros’. A fase seguinte foi elaborar propostas para a Constituição – porém, algumas ONGs se perderam neste caminho por serem generalistas. As ONGs não podem mais se dar ao luxo de serem generalistas”<sup>46</sup>

Isso irá exigir mais investimento em treinamento de pessoal e iniciativas de capacitação técnica. Em função desta tendência, diversas agências de cooperação internacional e universidades brasileiras têm montado cursos de treinamento para ONGs e entidades filantrópicas.<sup>47</sup> É preciso também que haja maior preocupação e capacidade de avaliar e divulgar resultados e impactos. Já existem pesquisas em curso sendo realizadas por redes de ONGs, como a ABONG e suas tradicionais agências de cooperação internacional, para desenvolver indicadores de resultados. A ABONG publicou em 1998 um livro avaliando o impacto social de 12 experiências de ONGs, pesquisado por professores universitários independentes.<sup>48</sup> Embora os resultados sejam inconclusivos em alguns dos estudos de caso devido à ausência de *baseline* ou dados comparativos mais quantitativos, em outros fica claro que as ONGs tiveram um impacto significativo nas diversas regiões ou áreas temáticas onde atuam. As agências de cooperação internacional também realizaram estudos de avaliação de resultados, diante da pressão dos governos e da opinião pública de seus próprios países para que demonstrassem a eficácia de seus investimentos no exterior. A Fundação Interamericana, por exemplo, desenvolveu seu próprio modelo conceitual, o “Modelo para o Desenvolvimento de Base”, com 22 indicadores de resultados tangíveis e intangíveis.<sup>49</sup> Sete dentre as agências de cooperação protestantes (alemã, holandesa, britânica, suíça, e dinamarquesa) estabeleceram o Processo de Articulação e Diálogo (PAD), envolvendo uma série de reuniões de avaliação com 200 entidades que são seus interlocutores.

O Banco, assim como outras agências de cooperação internacional oficiais, mostram cada vez mais interesse em avaliar o impacto do trabalho das ONGs. Uma análise geral do desempenho das ONGs de 1997, realizada pelo Grupo de Especialistas em Avaliação de Assistência da OCDE/DAC verificou que:

“É difícil avaliar o impacto das ONGs já que a maioria das avaliações, por não contarem com dados de *baseline* ou quantitativos nem com monitoramento adequado, baseia-se em análises qualitativas e percepções que, além de serem realizadas de forma muito rápida, enfocam apenas as atividades realizadas pelos projetos. Recomenda-se que as agências de cooperação internacional e as ONGs ... juntos ... examinem cuidadosamente esta questão, não apenas para aclarar a várias afirmações e posicionamentos a esse respeito mas também para ampliar a agenda comum que existe entre doadores e ONGs, e reduzir os possíveis conflitos.”<sup>50</sup>

O **terceiro** desafio para as ONGs é assegurar uma maior sustentabilidade institucional e financeira. A ausência de estratégias de sustentabilidade de longo prazo é mais aparente em termos orçamentários, já que a maioria das ONGs continua a depender



substancialmente de doações internacionais. Mas esta limitação aplica-se também às equipes das ONGs, já que muitas delas não têm quadros de profissionais que vão além dos membros fundadores. Embora um número crescente de ONGs consiga atrair técnicos jovens e promissores, muitas vezes eles não permanecem na ONG por muito tempo devido aos salários relativamente baixos e à instabilidade gerada pelas crises orçamentárias cíclicas. As ONGs precisam ser vistas como uma boa opção de carreira e não como estágio passageiro para os que querem seguir carreira no governo ou na universidade. Em termos de orçamento, as ONGs devem criar e diversificar as fontes e desenvolver novas opções internacionais e (principalmente) locais de financiamento junto ao setor privado, governo e organismos multilaterais, assim como partir para outros meios de gerar receitas, como a formação de uma base de filiados que paguem mensalidades ou a venda de serviços. Diversas ONGs e agências de cooperação estão começando a analisar a possibilidade de estabelecerem *endowments*, ou fundos de investimentos, para financiar ONGs. A ABONG, por exemplo, recebeu financiamento de diversos doadores, inclusive do BID, para explorar a possibilidade de criar uma fundação comunitária no Brasil voltada para apoiar a consolidação das ONGs.

### **3. Relações entre Sociedade Civil, Governo e Banco Mundial**

#### **Visão que a Sociedade Civil tem do Banco Mundial**

##### *Metodologia das Reuniões*

Seguindo a sugestão do Representante Residente do Banco Mundial em Brasília em 1996 e para conhecer as opiniões que as organizações da sociedade civil têm do Banco e o impacto da presença do Banco no Brasil, várias reuniões de consultas com representantes de organizações da sociedade civil foram organizadas em todo o país, de maio a outubro de 1996. As reuniões foram realizadas em Brasília e em seis capitais estaduais, nas cinco regiões geográficas do país: Cuiabá (Centro-Oeste), Rio de Janeiro e São Paulo (Sudoeste), Porto Alegre (Sul), Recife (Nordeste) e Belém (Norte). As reuniões tinham três objetivos principais:

- Fornecer informações às organizações da sociedade civil sobre o Banco e suas operações no Brasil;
- Ouvir as percepções e opiniões das organizações da sociedade civil sobre o Banco;
- Consultá-las sobre como melhorar o diálogo e permitir uma maior colaboração entre o Governo, a Sociedade Civil e o Banco.

As reuniões foram divididas em duas partes: uma apresentação sobre o Banco e uma discussão com os participantes sobre a visão que estes têm do Banco (orientada por um conjunto de perguntas distribuídas antecipadamente). A apresentação do Banco contou com cinquenta transparências e foi dividida em três partes: (1) origens e características do Banco; (2) políticas do Banco voltadas ao combate à pobreza,

interlocução com a sociedade civil, participação e divulgação de informação; e (3) a carteira e a estratégia do Banco para o País (CAS).

As reuniões seguiram o estilo de grupo focal. Foram, portanto, reuniões pequenas e informais, pautadas por uma metodologia participativa. Cada reunião teve duração aproximada de quatro horas e contou com a presença de um facilitador pertencente às OSCs participantes. Uma média de 12 pessoas participou de cada reunião, totalizando mais de 85 participantes. Como demonstração do interesse suscitado por estas reuniões, 90% das pessoas convidadas participou ou enviou representantes. Uma ampla gama de organizações, representando uma variedade de áreas temáticas, foi convidada para que as discussões tivessem a maior abrangência possível. Dentre as áreas temáticas representadas pelas entidades participantes incluiu-se agricultura, educação, meio ambiente, direitos da mulher, saúde, direitos humanos, micro-crédito, questões afro-brasileiras, políticas de desenvolvimento, crianças de rua, questões indígenas e desenvolvimento urbano. Para garantir uma representação institucional ampla, foi convidado um conjunto diferenciado de atores: ONGs, movimentos sociais, agências de cooperação internacional que financiaram o diálogo entre o Banco e a sociedade civil (OXFAM/UK, Ford e a Fundação Interamericana), e cientistas sociais com especialização na área.

Segue abaixo uma síntese dos muitos comentários que foram feitos pelos participantes das reuniões. Para um registro completo dos comentários dos participantes veja o Anexo B, e para uma lista de participantes veja o Anexo C. Como foi dito anteriormente, o termo *organizações das sociedades civil* (OSCs) será utilizado no restante deste trabalho para referir-se, de forma ampla, a grupos comunitários, ONGs, movimentos sociais e outros.

### ***Comentários dos Participantes***

Os comentários feitos pelos participantes das reuniões foram divididos em quatro tópicos principais: políticas do Banco Mundial, relações institucionais, aspectos operacionais, e desempenho específico de alguns projetos financiados pelo Banco.

#### **Questões relacionadas a Políticas**

- *O Banco tem uma imagem no Brasil muito mais associada às políticas de ajustes estrutural do FMI do que a de um organismo de desenvolvimento que financia iniciativas de combate à pobreza e outras iniciativas sociais. Neste sentido, o Banco parece adotar uma postura econômica e tecnocrática em relação ao desenvolvimento, freqüentemente ignorando os aspectos sociais e institucionais do desenvolvimento;*
- *Vários comentaram que a estratégia do Banco é excessivamente compartimentalizada em diferentes setores e que uma abordagem mais integrada e holística em relação ao desenvolvimento humano se faz necessária;*
- *É também necessário que o Banco trate das causas da pobreza e não apenas de suas conseqüências.*

## **Relações Institucionais**

- *O relacionamento entre o Banco e o Governo Brasileiro não é claro, e cada lado parece culpar o outro quando os projetos enfrentam problemas;*
- *Às vezes o Banco desempenha um papel positivo ao incentivar os governos a manterem uma postura mais aberta e de colaboração com a sociedade civil;*
- *O Banco Mundial deve coordenar os seus esforços de maneira mais eficiente com o BID e outras agências de cooperação internacional governamentais a fim de evitar sobreposição, assim como impactos e estratégias contraditórias;*
- *O Banco não é tão acessível à sociedade civil como as suas políticas de participação e de divulgação de informação levam a crer. Não apenas a maior parte dos documentos do Banco são difíceis de serem obtidos mas também, quando divulgados, estão invariavelmente em inglês. Também é difícil reunir-se com os gerentes de supervisão de projeto do Banco durante suas passagens rápidas pelo Brasil;*
- *O pouco diálogo travado entre o Banco e as OSCs foi, em geral, muito formal e em tom de confronto. É necessário que o clima de conflito seja desfeito, com cada lado aceitando a legitimidade e o papel do outro;*
- *O governo é o elo que falta nestas reuniões e deve estar sempre presente;*
- *As OSCs, em geral, não são convidadas para participar durante as etapas de desenho e planejamento dos projetos, mas somente quando os projetos financiados pelo Banco experimentam problemas e a participação da sociedade civil é vista como necessária. As OSCs, especialmente as associações comunitárias e movimentos sociais, e não apenas as ONGs, devem ser convidadas para participar das etapas iniciais do ciclo do projeto;*
- *Por outro lado, as OSCs nem sempre estão tecnicamente preparadas para estas reuniões e devem estar dispostas a participar e também a se expor aos riscos da participação.*

## **Aspectos Operacionais**

- *Não é de se surpreender que o Banco enfrente problemas operacionais e de desembolso em seus projetos, especialmente em projetos sociais mais complexos, já que a abordagem geral do Banco está voltada para o financiamento de “projetos” técnicos e não para “programas” sociais. Esta postura pode ter sido apropriada quando o Banco financiava basicamente projetos de infra-estrutura, mas essa metodologia operacional é inadequada para o financiamento de programas sociais, que são muito mais complexos, requerem participação social e são imprevisíveis;*
- *A qualidade da supervisão de projetos empreendida pelos técnicos do Banco varia enormemente de um projeto para o outro, já que depende de diversos fatores que vão desde a capacidade e abertura dos gerentes de supervisão de projetos e da continuidade desses gerentes nesta posição, até a disposição de criticar quando necessário a implementação do governo;*
- *O Banco tem procedimentos administrativos excessivamente burocráticos em áreas como licitação e compras, os quais prejudicam o desempenho do projeto. Não há dúvida que o Banco está adotando políticas que favorecem uma maior participação*

*da sociedade civil; a dúvida é se estas políticas serão incorporadas e assimiladas nas áreas operacionais do Banco. Esta será a prova cabal para assegurar se as reformas do Banco vão realmente melhorar o desempenho da instituição;*

- *O Banco deve considerar financiamentos diretos para iniciativas em nível municipal, tendo em vista que estas iniciativas geralmente caracterizaram-se pela inovação, eficiência e participação social, e refletem as tendências de descentralização que agora ganham força no Brasil e no resto da América Latina.*

### **Desempenho Específico dos Projetos**

- *Os participantes elogiaram diversos projetos financiados pelo Banco Mundial no Brasil, tendo em vista o desempenho efetivo, impacto social importante e metodologia de supervisão inovadora dos mesmos. Os dois projetos mencionados nesse sentido foram o AIDS e o PPG7;*
- *Alguns participantes criticaram o Programa para o Combate à Pobreza Rural no Nordeste (PCPR) e o Projeto de Educação do Nordeste por serem executados pelos governos estaduais de forma muito tradicional e pouco abertos a colaboração com as ONGs. Diversas pessoas afirmaram que os resultados desses projetos que cobrem vários estados variam de um estado para outro – o desempenho é melhor em alguns estados – e que isso depende de fatores como a disposição do governo local em adotar uma política de participação e da presença de uma sociedade civil forte, atuante em nível local.*

### **Conclusões**

As reuniões de consulta demonstraram claramente que a maior parte dos representantes das OSCs tinha apenas um conhecimento limitado sobre o Banco Mundial. Os participantes tinham, na melhor das hipóteses, informações gerais sobre um determinado projeto do Banco no Brasil, mas praticamente nenhum conhecimento sobre o Banco em Washington e sobre o seu funcionamento. Isso não foi surpresa, já que a maior parte dos presentes informou ser este o primeiro contato formal que estavam tendo com o Banco Mundial. Quando as OSCs confirmaram ter informações sobre projetos específicos sendo financiados pelo Banco, essa informação tendia a ser superficial e negativa, freqüentemente obtida da imprensa. Alguns poucos participantes demonstraram um conhecimento mais aprofundado sobre o Banco, mas isto se dava, aparentemente, porque eles já haviam atuado em processos anteriores de diálogo entre o Banco e ONGs, ou tinham pesquisado as atividades do Banco no País.

A percepção geral dos participantes sobre o Banco tendeu a ser negativa, sendo que algumas pessoas manifestaram críticas bastante fortes. Sem querer desmerecer o teor de muitas das críticas feitas, grande parte do tom negativo pareceu advir do fato que essa era a primeira vez que o Banco Mundial tinha procurado estas organizações para um diálogo. Logo, parece que muitas das queixas tinham um tom de desabafo. É interessante notar, também, que muitos dos comentários variaram dependendo da região. Os participantes do Rio de Janeiro e de São Paulo tenderam a expressar críticas mais contundentes e conceituais sobre as políticas macroeconômicas do Banco. As OSCs das regiões Sul (Porto Alegre) e do Norte (Belém), por outro lado, fizeram comentários

positivos relacionados a projetos específicos do Banco. No Sul, a política de transparência e abertura durante as negociações com o Movimento dos Atingidos pelas Barragens (MAB) foi citada. No Norte, diversos comentários positivos foram feitos sobre a política de participação adotada pelo Banco no projeto do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais (PPG7). Na reunião de Nordeste (Recife), a maior parte dos comentários negativos foi referente a dois grandes projetos financiados pelo Banco, o PCPR e o Educação no Nordeste I e II, embora houve um reconhecimento da natureza participativa do projeto de urbanização de Recife, financiado pelo Banco na década de 80.

Houve quase unanimidade de opinião sobre a validade de reuniões de consulta como estas. Muitos participantes expressaram satisfação por terem sido convidados, esperando que isso leve a um diálogo mais freqüente e sistemático. Além disso, muitos fizeram sugestões específicas sobre como o Banco poderia promover um diálogo mais efetivo, melhorar a sua relação com as organizações da sociedade civil e a eficácia de seus financiamentos e metodologia de supervisão no Brasil. Outros também mencionaram que o diálogo e a possível colaboração precisam ser tripartites, no sentido de incluir o governo. Por outro lado, alguns continuaram a expressar dúvidas com relação aos motivos que levaram o Banco a organizar tais reuniões, já que, na opinião desses indivíduos, o Banco não tem uma tradição de diálogo e transparência. Para esses participantes o maior acesso à informação parece ser condição *sine qua non* para um relacionamento melhor.

## **Percepções Mútuas Equivocadas**

Como demonstrado pelos resultados das reuniões de consulta, grande parte das críticas exageradas que o governo, as organizações da sociedade civil (principalmente as ONGs) e o Banco trocam entre si, em geral baseia-se em pouca informação ou fatos. Na realidade, cada setor, Governo/Banco e OSCs, costuma saber tão pouco sobre seus interlocutores nos outros setores, e ter tão pouco contato entre si, que as visões estereotipadas e equivocadas tendem a ser a norma. Segue abaixo uma descrição das percepções mais comuns que as partes têm umas das outras:

- Os funcionários do Banco e técnicos do governo muitas vezes vêem as OSCs, na melhor das hipóteses, como pessoas bem intencionadas que querem fazer o bem mas que, na maior parte das vezes, são despreparadas e fazem análises simplistas dos projetos complexos financiados pelo Banco; e na pior das hipóteses, como oportunistas que constroem suas carreiras falando mal do governo e que não estão verdadeiramente interessados em promover o desenvolvimento, e sim em promover a si próprios às custas do governo e do Banco;
- Muitas OSCs, por outro lado, vêem o Banco, na melhor das hipóteses, como uma grande burocracia com prioridades e metodologias erradas (míopes e de cima para baixo) e que se associa a parceiros errados (autoridades governamentais distantes da realidade dos brasileiros de baixa renda); e, na pior das hipóteses, como um agente maquiavélico dos poderes do primeiro mundo (consenso de Washington) que quer explorar os países em desenvolvimento, mantendo suas populações em

estado de pobreza, e ao mesmo tempo, danificando o meio ambiente. A visão que as OSCs têm do governo não é muito melhor do que a que elas têm do Banco.

Curiosamente, tanto os funcionários do governo como os do Banco e os técnicos das OSCs têm imagens distorcidas uns dos outros, distorções estas que são semelhantes. Em **primeiro** lugar, cada lado projeta um alto grau de poder sobre o outro interlocutor. As OSCs acham que o Banco tem o poder de ditar a estratégia de desenvolvimento do Brasil e gerenciar de longe, como financiador, a implementação de projetos; já os funcionários do Banco freqüentemente acham que as OSCs são mais articuladas e mais influentes do que na realidade são. Em **segundo** lugar, os dois lados vêem o outro como arrogante. Enquanto os funcionários do governo e do Banco são vistos como distantes e tecnocráticos, os militantes das OSCs são vistos como pretensiosos e se julgam mais éticos. Em **terceiro** lugar, os dois lados consideram o outro incompetente: o governo e o Banco porque seus projetos são considerados muito falhos, com problemas de implementação e conseqüências ambientais e sociais não previstas; as OSCs porque fazem críticas simplistas e propõem alternativas de caráter micro consideradas inadequadas para projetos macro de grande complexidade. **Por fim**, os dois lados tendem a questionar a legitimidade do outro enquanto interlocutor, questionando seus motivos e comportamentos. Os funcionários do Banco, freqüentemente vêem os militantes de OSCs agindo com poucos escrúpulos em suas campanhas de *lobby*, e muitas OSCs acham que o governo e o Banco têm um comportamento pouco ético porque escondem informações sobre os projetos para encobrir problemas ou evitar críticas de suas políticas anti-populares.

Fica-se com a impressão que o governo, as OSCs e o Banco, até recentemente, estiveram brigando principalmente um com a sombra do outro, cada lado baseando a sua análise em preconceitos e percepções equivocadas, sem querer iniciar um diálogo real a fim de entender melhor a posição do outro. Como foi dito pelo Presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, na Assembléia Anual realizada em Hong Kong, em setembro de 1997:

“A troca de ofensas entre a sociedade civil e as instituições de desenvolvimento multilaterais deve cessar. Devemos incentivar a crítica. Mas devemos também reconhecer que temos um objetivo comum e que precisamos um do outro.” (Wolfensohn 1997, pág. 9)

## **Caraterísticas Comuns entre o Banco e a Sociedade Civil**

Ultrapassadas as diferenças aparentemente irreconciliáveis em relação às políticas e o estilo operacional de cada um, o Banco e as OSCs, na realidade, têm muito em comum. Em **primeiro** lugar, os dois são agentes modernizantes em um contexto mundial de mudanças dramáticas. Ambos representam o crescimento e a importância dos elos transnacionais. O próprio Banco é multilateral e personifica a conectividade global. As OSCs, e particularmente as ONGs, são também atores globais porque não apenas abraçam princípios universais como democracia, equidade social e conservação ambiental, mas também a maior parte de seus financiamentos advêm de agências de cooperação internacional, bem como estão cada vez mais articulados em nível

internacional. Além disso, de forma muito semelhante à do Banco, as OSCs representam uma influência modernizadora na sociedade brasileira. Em um país com uma sociedade hierarquizada, na qual o Estado historicamente controlou a maior parte das facetas da vida pública, o surgimento do setor das ONGs representou uma quebra nesta tradição, já que agora existe um setor que se considera autônomo, exerce um papel de vigilância em relação ao Estado e executa a tão necessária intermediação entre a população e o governo. É, portanto, curioso que as OSCs denunciem a “globalização” de forma geral, já que elas próprias são resultado da globalização e personificam um modelo avançado de sociedade. Paradoxalmente, é comum as OSCs estarem mais alinhadas com as políticas do Banco em áreas como gênero, meio ambiente e participação da sociedade civil, do que com as políticas dos governos estaduais ou federal.

Em **segundo** lugar, embora possa parecer contraditório, tanto as organizações da sociedade civil como o Banco Mundial defendem a reestruturação do Estado e o fortalecimento do papel da sociedade civil, embora por razões diferentes. O Banco porque, como foi argumentado no WDR de 1997 sobre o papel do Estado, existem evidências cada vez mais fortes que uma sociedade civil ativa é não apenas um pré-requisito para a democracia, mas também um fator que contribui para o desenvolvimento (WDR 1997a). Muitas organizações da sociedade civil, por sua vez, apoiam a reestruturação do Estado para tornar o governo mais efetivo e responsável, reduzir a corrupção e introduzir políticas mais voltadas para os interesses das populações de baixa renda. Além disso, muitos na sociedade civil identificam uma função cada vez mais importante para a arena pública não-governamental, ou o que alguns identificam como de “setor público não-estatal”. Proponentes tão diversos como D. Ruth Cardoso e Herbert (Betinho) de Souza falaram e escreveram sobre a noção do setor público não-estatal, em que o governo e a sociedade civil juntam esforços para promover políticas e empreender programas voltados para os interesses da sociedade como um todo. As noções básicas deste conceito são *accountability*, transparência e democracia participativa. Um documento subscrito pela Primeira Dama declara que:

“No Brasil, como em toda parte, o Terceiro Setor – não-governamental e sem fins lucrativos – coexiste hoje com o Estado (Primeiro Setor) e com o Mercado (Segundo Setor), mobilizando um volume crescente de recursos e energia em prol do desenvolvimento social. Esta multiplicação de iniciativas privadas com sentido público é um fenômeno recente, massivo e global. O protagonismo dos cidadãos e de suas organizações rompe a dicotomia entre o público e privado, na qual o público era sinônimo de estatal e o privado, de empresarial. A expansão do Terceiro Setor dá origem a uma esfera pública não-estatal.” (Conselho da Comunidade Solidária 1997, pág. 3)

Em resumo, embora o enfoque e o conteúdo das propostas de reforma de estado possam variar, no final das contas, tanto o Banco como as OSCs defendem uma agenda comum ampla que é a de reformar o estado, tornando-o mais responsável, “enxuto” e eficaz na prestação de serviços públicos.

Em **terceiro** lugar, as OSCs e, mais recentemente, o Banco compartilham os mesmos ideais de desenvolvimento humano e sustentabilidade ambiental. Esta junção de ideais é aparente pelo menos em nível retórico e conceitual, já que esses objetivos nunca são plenamente alcançados na prática. Embora as OSCs e o Banco ainda estejam claramente distantes em termos de estratégias específicas e prioridades de trabalho, o fato

de que os dois lados tenham os mesmos objetivos amplos de desenvolvimento constitui a base necessária sobre a qual poderão ser construídos esforços comuns.

Em **quarto** lugar, ambos atuam no mesmo ramo, promovendo o desenvolvimento através de funções operacionais semelhantes: financiando (no caso das OSCs que são agências de cooperação internacional), executando, monitorando e avaliando projetos. Nesse sentido, apesar das diferenças de “economia de escala”, eles compartilham muitos dos mesmos dilemas metodológicos, problemas de planejamento e desafios quanto à avaliação dos resultados.

Em **quinto** lugar, embora eles interajam com interlocutores diferentes, o Banco trabalhando com governos e as OSCs diretamente com a população beneficiária, os dois têm em comum a mesma população alvo, ou seja, as populações marginalizadas de baixa renda. Até a diferença entre os parceiros institucionais que cada um mantém esta começando a mudar. O Banco, por um lado, está aumentando a sua interação direta com as populações beneficiárias devido à ênfase crescente nos mecanismos de participação da sociedade civil, e as OSCs, por outro lado, estão começando a trabalhar mais diretamente com os governos.

Um aspecto **final** que os dois lados têm em comum é o fato de que tanto o Banco como as OSCs estão sob pressão para demonstrar resultados mais tangíveis e sustentáveis de seus esforços, especialmente na área de desenvolvimento social. Se, por um lado, o Banco está sendo crescentemente cobrado pelos governos que compõem seu Conselho de Diretores Executivos e pelas OSCs a mostrar resultados, as OSCs, por sua parte, estão também sendo pressionadas pelas agências de cooperação internacional e pela sociedade como um todo (demanda refletida em parte na imprensa) para mostrar os resultados de sua estratégia.

Na realidade, está em curso uma convergência na qual o Banco está se abrindo para os setores populares da sociedade através da sua política de participação, enquanto as OSCs estão se voltando para o nível macro através dos seus esforços para ampliar os serviços e impactos. Existe um potencial crescente de sinergia entre estes dois atores sociais. A experiência recente com projetos financiados pelo Banco Mundial no Brasil tem demonstrado que, quando um diálogo produtivo ocorre, os três lados (Governo, Sociedade Civil, Banco) tendem a verificar que existem mais pontos e interesses em comum do que inicialmente imaginavam. Este foi claramente o caso do PLANAFLORO, onde o conflito histórico entre OSCs, governo do estado e Banco a respeito das questões conceituais mais amplas foi superado pelo diálogo e acordos específicos, uma vez que as discussões voltaram-se à reformulação do próprio projeto (Quadro 6). Isto se aplica também ao projeto AIDS, no qual as discordâncias iniciais entre AIDS/ONGs e o Ministério da Saúde foram em grande parte, superadas através da adoção, pelo último, de uma estratégia de colaboração mais efetiva com a sociedade civil na implementação do projeto.



#### **Quadro 6. PLANAFLORO: do Impasse à Colaboração**

O Projeto PLANAFLORO é um exemplo emblemático de um projeto excessivamente complexo e problemático que foi totalmente reestruturado e descentralizado de forma participativa. Trata-se de um projeto de manejo de recursos naturais financiado pelo Banco no estado de Rondônia. O projeto (Empréstimo n.º 344-BR) foi assinado em 1992, com um custo total de US\$ 229 milhões de dólares (\$167 milhões representando a parcela do Banco) e entrou em vigor em 1993. Em retrospectiva, era evidente que o projeto, em sua concepção, continha diversas falhas: um número excessivo de sub-componentes (conservação da floresta tropical, desenvolvimento social, construção de estradas, saúde dos povos indígenas e atividades agro-florestais para citar os principais); uma estrutura complexa (envolvimento de 10 órgãos governamentais de âmbito estadual e federal); metas de desenvolvimento sustentável pouco definidas e demasiadamente ambiciosas; e *ownership* ou nível de compromisso limitado tanto do governo estadual como da sociedade em geral, que não assumiram plenamente o projeto.

Ao final do quarto ano de implementação, poucos dos objetivos tinham sido alcançados, os mecanismos de participação da sociedade civil não estavam funcionando e apenas 50% dos recursos tinham sido gastos. O Fórum de ONGs e Movimentos Sociais, com aproximadamente 35 organizações afiliadas (federação dos trabalhadores na agricultura, associações indígenas e de seringueiros, ONGs ambientais e grupos urbanos) que tinha sido criado com o apoio de ONGs internacionais (WWF/Suécia e OXFAM/UK) para monitorar o PLANAFLORO, organizou uma campanha internacional para suspender os desembolsos dos recursos destinados ao projeto e solicitou ao Painel de Inspeção do Banco Mundial que investigasse o caso.

O Banco adotou diversas medidas para enfrentar a situação. Em **primeiro** lugar, descentralizou a supervisão do projeto, transferindo-a de Washington para o escritório em Brasília. Em **segundo** lugar, decidiu realizar uma revisão de meio termo, de forma abrangente e independente. Em **terceiro**, constatando-se que o projeto não contava com o apoio de atores locais chave, que não se sentiam “donos” do projeto, insistiu-se para que eles assumissem plena responsabilidade por sua reestruturação. Uma avaliação de meio termo foi realizada por uma equipe multidisciplinar de consultores brasileiros, sendo que um *workshop* de avaliação, envolvendo os governos federal e estadual, o Fórum das OSCs, ONGs internacionais, o PNUD e o Banco Mundial foi organizado em Porto Velho para discutir a possível reformulação do projeto.

O governo estadual e as OSCs negociaram um acordo formal, o que levou a uma completa reestruturação do PLANAFLORO. Os componentes do projeto foram reduzidos, o número de agências executoras governamentais diminuído e os procedimentos burocráticos simplificados. Foi criado um fundo de pequenos projetos voltado às demandas locais, no valor de US\$22 milhões (PAIC), que está atualmente sendo administrado conjuntamente com as OSCs.<sup>51</sup> Outro ganho igualmente importante foi a substituição do conflito e da tensão, que há tanto tempo caracterizam as relações entre o governo estadual e a sociedade civil por uma postura de diálogo e colaboração. Uma vez iniciado um diálogo mais franco e aberto, o relacionamento entre as OSCs, o governo estadual e o Banco melhorou sensivelmente. Como escreveu Patricia Feeney, da Oxfam/UK: “As ONGs têm, agora, um papel formal mais sólido em relação ao projeto: ajudar a desenvolver e administrar projetos comunitários. Foram também alocados recursos para permitir que o Fórum das OSCs monitore a implementação de todo o projeto” (Feeney 1998, pág. 6). Com base nesse ímpeto positivo, foi lançado em 1998 um amplo programa de planejamento estratégico, denominado UMIDAS, envolvendo os principais atores e visando definir um plano de desenvolvimento sustentável para o Estado de Rondônia até o ano 2020.

### **Políticas de Participação do Banco Mundial**

Durante as últimas duas décadas, especialmente nos últimos cinco anos, o Banco Mundial tem adotado medidas específicas para intensificar as relações com a sociedade civil no mundo todo, adotando políticas e programas mais participativos. Estas medidas têm incluído a promoção de reuniões de consulta entre representantes do Banco e da sociedade civil, a realização de estudos e a adoção de diretrizes operacionais para incentivar o maior envolvimento com as Ocs a nível dos projetos. Muitas destas atividades foram realizadas ou coordenadas pela Unidade de ONGs, criada em 1986. Hoje existem diretrizes operacionais, planos de ação e outras políticas que incentivam os

funcionários do Banco a manterem relações mais colaborativas com a sociedade civil (Quadro 7). A política de participação da sociedade civil é um conceito que realmente está sendo enfatizado no Banco Mundial, como declarou James Wolfensohn em seu discurso durante a Assembléia Anual conjunta do Banco Mundial e do FMI em 1998:

“Participação realmente é importante – não apenas como instrumento para melhorar a eficácia do desenvolvimento como temos apreendido a partir de estudos recentes, mas também como o fator-chave para garantir a sustentabilidade e alavancagem a longo prazo. Nunca devemos nos esquecer que cabe ao governo e aos povos decidirem quais devem ser as prioridades. Nunca devemos nos esquecer que não podemos e não devemos impor o desenvolvimento “por decreto”, vindo de cima ou vindo de fora.” (Wolfensohn 1998, pág.10)

Uma parte essencial do Plano de Ação para a Participação da América Latina foi a contratação de analistas sociais e especialistas em ONGs para as missões residentes. Dez consultores, conhecidos como “Oficiais de Relações com ONGs”, foram contratados no início de 1996 para trabalhar em cada um dos dez países da região onde o Banco mantinha escritórios locais.<sup>53</sup> Em termos globais, até meados de 1999, um total de 71 escritórios locais tinha especialistas trabalhando com questões relacionadas às ONGs/sociedade civil. Os especialistas em ONGs contratados na América Latina eram todos cientistas sociais e profissionais com experiência em desenvolvimento social. Todos tinham experiência prévia de trabalho com a sociedade civil, vários tinham fundado suas próprias OSCs e dois tinham uma experiência anterior de trabalho com o Banco. Depois de dois anos, cinco destes especialistas saíram do Banco por uma série de razões e seus substitutos foram contratados em 1999. Embora muitos dos especialistas tenham inicialmente realizado funções básicas de *liaison* ou de relações institucionais (por exemplo, divulgação de informação, organização de reuniões de consulta, canalização das queixas relacionadas ao projeto para os gerentes de supervisão de projeto), com o passar do tempo, o trabalho deles evoluiu para a prestação de assistência técnica para os gerentes de supervisão de projeto em áreas como análise social, mapeamento dos grupos a serem beneficiados e planos de participação da sociedade civil. Em junho de 1998, novos termos de referência mais detalhados, incorporando esta mudança de perfil, foram elaborados e o nome do cargo mudou para “Especialistas em Sociedade Civil e Desenvolvimento Social”.

Diversos estudos do Banco sobre participação demonstraram que existe evidência empírica cada vez maior de que as estratégias de participação efetiva realmente contribuem para melhorar o desempenho dos programas e projetos de desenvolvimento. Isso ocorre devido às seguintes vantagens, trazidas pela participação:

- Maior relevância social das iniciativas empreendidas;
- Maior participação por parte dos principais atores (governo, sociedade civil, setor privado) no projetos e, principalmente, por parte dos beneficiários locais que, em última instância, são responsáveis por dar continuidade e manter as atividades do projeto;
- Melhor execução do projeto (incluindo mantendo o cronograma de desembolso e alcançando resultados programáticos);
- Maior controle social e melhor capacidade de monitoramento das atividades;
- Colaboração institucional que permite a junção e a alavancagem de experiências e capacidades complementares entre o governo e a sociedade civil;
- Maior sustentabilidade a longo prazo.

### Quadro 7. Políticas e Iniciativas de Participação do Banco Mundial

As políticas e as iniciativas de *stakeholder participation*, ou de participação dos principais atores e principalmente da sociedade civil nos processos de desenvolvimento, do Banco Mundial baseiam-se numa série de diretrizes operacionais (ODs) elaboradas no decorrer de anos.<sup>52</sup> A primeira política operacional sobre ONGs foi adotada em 1981. Hoje existem dezenas de ODs voltadas para projetos de meio ambiente, assentamento e combate à pobreza, as quais contêm orientações gerais ou normas específicas sobre como os técnicos do Banco devem promover uma maior participação da sociedade civil. A mais abrangente destas diretrizes é a OD 14.70, adotada em agosto de 1989, inteiramente voltada para o relacionamento entre o Banco e a sociedade civil. Ela contém uma análise do setor de ONGs, provê diretrizes sobre como envolver ONGs e atribui responsabilidades a diferentes unidades dentro do Banco para que se encarreguem do contato com as ONGs. De acordo aos termos da diretriz, “os técnicos devem ser incentivados para que, sempre que apropriado, envolvam as ONGs, principalmente as ONGs locais, nas atividades financiadas pelo Banco”. A OD 14.70 foi agora substituída pela GP (Boas Práticas) 14.70.

Numerosos estudos importantes foram produzidos pelo Banco recentemente sobre a participação da sociedade civil e, em particular, das ONGs em projetos do Banco (Anexo F). Cada um desses estudos serviu para explicitar ainda mais a definição e o entendimento do Banco sobre a política de participação, assim como documentar a crescente interação entre o Banco e as ONGs. Um dos estudos mais conhecidos, “O Banco Mundial e a Participação”, publicado em 1994, é o resultado do trabalho de um Grupo de Aprendizado sobre Participação, criado em 1990. Esse estudo oferece a interpretação mais definitiva do Banco sobre em que constitui a participação: “um processo através do qual os principais atores influenciam e compartilham o controle das iniciativas, decisões e recursos relativos ao seu próprio desenvolvimento.” A publicação mais completa e recente do Banco sobre a política de participação é o Guia de Participação (*Participation Sourcebook*), publicado em 1996, que inclui exemplos bem sucedidos de estratégias de participação utilizadas em 17 projetos financiados pelo Banco em todo o mundo e apresenta resumos das mais conhecidas metodologias sobre pesquisa participativa, facilitação de reuniões e construção de consensos. O Guia afirma que:

“Muitas barreiras culturais, econômicas e políticas efetivamente impedem os pobres de terem qualquer participação real nas atividades de desenvolvimento. Sem esforços especiais por parte daqueles que planejam e financiam os projetos, e sem políticas apropriadas para lidar e superar estes obstáculos, as vozes da população mais pobre não serão ouvidas e a participação deste setor, na melhor das hipóteses, será mínima.” (pág. 6).

Para realmente fazer com que as políticas de participação do Banco sejam incorporadas pelo Banco como um todo, vários programas de ação chamados de “Planos de Ação para a Participação” foram elaborados e adotados em todo o Banco, inclusive em nível de regiões. A região da América Latina e do Caribe (LAC) adotou o Plano de Ação para a Participação em 1995. O plano inclui as seguintes atividades:

- Contratação de cientistas sociais e especialistas em sociedade civil nas missões residentes da América Latina (ver abaixo);
- Organização de uma série de seminários temáticos sub-regionais tripartites (governo, sociedade civil e Banco). Foram realizados seminários no Equador (Região dos Andes), El Salvador (América Central) e Brasil (Cone Sul e Brasil);
- Acompanhamento de 12 projetos *flagship* ou de grande visibilidade na região que foram elaborados de forma mais participativa;
- Realização de mapeamentos da sociedade civil em um país de cada sub-região (Argentina, Equador e México).

Outro aspecto importante que a experiência em vários projetos financiados pelo Banco no Brasil tem demonstrado é que a participação pode trazer benefícios para os diversos atores de formas diferenciadas, porém mutuamente benéficas. Em **primeiro** lugar, a população beneficiária local tem mais a dizer sobre como os projetos de desenvolvimento são realizados e, conseqüentemente, pode otimizar melhor os benefícios destes. Em **segundo**, as ONGs, os pesquisadores e outros agentes de apoio se beneficiam por estarem engajados de forma construtiva e por constatarem que seus conhecimentos e

qualificações estão sendo melhor utilizados. Em **terceiro**, se bem informadas, as OSCs podem monitorar a implementação de projetos e auxiliar os oficiais do governo e os funcionários do Banco a evitarem atrasos desnecessários e estarem atentos contra a corrupção. **Finalmente**, os governos e os órgãos financiadores podem ter projetos com melhor desempenho, e a sociedade como um todo (que em última instância paga a conta) recebe “mais benefícios pelo dinheiro empregado” em termos de programas de desenvolvimento implementados com sucesso. O WDR de 1977, do Banco Mundial afirma que:

“Existe crescente evidência de que os programas do governo funcionam melhor quando buscam a participação dos potenciais usuários e quando exploram o reservatório de capital social da comunidade ao invés de trabalhar contra este capital social. As vantagens aparecem em termos de uma implementação mais eficiente, maior sustentabilidade e *feedback* ou retorno mais eficaz aos órgãos governamentais.” (pág. 10).

Em suma, a participação pode ser uma proposta que traz bons resultados aos principais atores do processo de desenvolvimento.

Por outro lado, esses estudos também demonstraram que existem vários limitantes e aspectos ainda desconhecidos em relação à participação. Não apenas há ainda muito a aprender sobre a natureza, as vantagens e o custo da participação, mas diferentes atores como as OSCs e os Bancos multilaterais têm diferentes definições e expectativas sobre o que é uma participação efetiva, já que ela pode incluir desde uma simples consulta até a co-gestão. A participação envolve uma série de metodologias e técnicas que ainda são pouco conhecidas pela maior parte dos funcionários do Banco, e que apenas agora estão começando a ser sistematizadas e decodificadas pelos especialistas:

“A experiência indica que um envolvimento sólido de ONGs/associações comunitárias contribui significativamente para o sucesso de projetos, especialmente potencializando vantagens e oportunidades de participação para os setores mais pobres e marginalizados. No entanto, os resultados são ambivalentes: o envolvimento de ONGs/associações comunitárias varia enormemente em termo de profundidade e qualidade, sendo que o Banco e os governos prestam muito pouca atenção a fatores críticos de sucesso como o contexto institucional para ONGs/associações comunitárias, a capacidade operacional das ONGs e o uso apropriado de práticas gerenciais.” (Banco Mundial 1998d, pág.37)

Além disso, os custos financeiros e de tempo que a participação acarreta ainda não foram devidamente quantificados. A efetiva participação da sociedade civil pode implicar em custos como, por exemplo, tradução e distribuição de documentos do Banco/Governo; organização de reuniões de consulta comunitárias; realização de pesquisas e diagnósticos comunitários; acompanhamento de missões de avaliação por representantes de OSCs; e financiamento da participação das OSCs no processo de monitoramento. Estes custos, em geral, não são previstos nos orçamentos de supervisão de projeto e, conseqüentemente, não são incluídos em orçamentos de preparação e supervisão.

Como o próprio Banco pôde constatar em projetos como o PLANAFLORO, promover a participação em contextos sociais complexos e marcados por conflitos pode ser difícil e demorado. Se, por um lado, a experiência tem demonstrado que a

incorporação de mecanismos de participação da sociedade civil em projetos dessa natureza é essencial para a sustentabilidade destes, esta mesma experiência tem ensinado que esse processo pode acarretar atrasos não previstos nos cronogramas operacionais. Há também situações em que os atores parecem estar tão afastados e em que os interesses são tão claramente opostos que promover a colaboração parece impossível, pelo menos em determinadas instâncias. Foi o que aconteceu, por exemplo, na região Amazônica, onde os interesses dos seringueiros e fazendeiros levou à violência. O caso mais conhecido é o do líder dos seringueiros Chico Mendes, que foi assassinado por fazendeiros em 1988. Em suma, há ainda muito a aprender sobre participação antes que esse processo possa efetivamente ser absorvido em toda a estrutura do Banco.

## **Informação**

Reconhecendo que a informação é um fator preponderante para qualquer estratégia de participação bem sucedida, o Banco começou a adotar medidas específicas visando aprimorar sua política de informação. Em janeiro de 1994, o Banco adotou uma nova política sobre a divulgação pública de informações, detalhando quais documentos seriam públicos e que procedimentos deveriam ser seguidos para obtê-los. Foram também inaugurados centros de informação pública em Washington, Paris e Tóquio. A publicação *A Política do Banco Mundial Sobre a Divulgação de Informação* afirma que:

“O Banco reconhece e endossa a importância fundamental da transparência e da *accountability* no processo de desenvolvimento. Logo, é política do Banco ser aberto sobre as suas atividades e buscar oportunidades para informar a um público o mais amplo possível a respeito de seu trabalho.” (Banco Mundial 1994a, pág.2).

Como resultado dessa política, muitos dos mais relevantes documentos do Banco podem ser encontrados no *home page* do Banco Mundial, <http://www.worldbank.org/>, ou em um dos vários centros de informação pública (PICs) que estão sendo criados em todo o mundo.

O Programa do Banco Mundial no Brasil lançou três importantes iniciativas para melhorar as políticas de divulgação e distribuição de informação pública. Em **primeiro** lugar, o Banco abriu um Centro de Informações Públicas (PIC) em parceria com a UNICEF e com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) em agosto de 1997. Devido a problemas de manutenção do PIC na sede da FGV em Brasília, o PIC foi transferido para o escritório do Banco (ver endereço ao final) em 1999. O PIC possui materiais de referência, um pequeno volume de publicações gratuitas do Banco, como relatórios e estudos, e vários terminais de computador disponíveis para os usuários que quiserem acessar a *home page* do Banco via Internet. Como a troca de informação é uma via de mão dupla, o Banco também adotou medidas para informar melhor seus funcionários a respeito das posições e perspectivas das OSCs no Brasil. Logo, a **segunda** iniciativa relacionada à informação empreendida pelo Banco foi o estabelecimento, no escritório de Brasília, de um Centro de Referência da Sociedade Civil. Existem folhetos e documentos sobre centenas de OSCs brasileiras, assim como um catálogo e estudos sobre a sociedade civil no Brasil. A **terceira** iniciativa foi a criação de um *home page* na Internet do Programa do Banco no Brasil (<http://www.bancomundial.org.br>). Neste site estão disponíveis informações a respeito de todos os projetos financiados pelo Banco Mundial

no Brasil desde 1949, descrição dos projetos atuais, política e atividades de participação da sociedade civil no Brasil, cópias dos principais estudos setoriais realizados no País, e informações sobre bolsas de estudo e empregos.

Além de oferecer às OSCs materiais gerais sobre o Banco e documentos específicos sobre projetos, como o documento de informação de projeto (PID) e o documento de avaliação de projeto (PAD), o escritório do Brasil também conseguiu aprimorar ainda mais as políticas de divulgação de informação em alguns casos. Em projetos como o PLANAFLORO, AIDS, e o Programa Piloto, *aide-mémoires*, ou “ajudas-memória” e correspondências oficiais trocadas entre governo e Banco estão sendo colocadas à disposição das OSCs em base regular, numa estratégia explícita e bem sucedida que visa promover mais transparência e melhores relações entre as três partes. A experiência já demonstrou que, em geral, há muito pouco a se perder do ponto de vista técnico (qualidade da implementação do programa) e muito a se ganhar do ponto de vista institucional (melhores relações e maior participação) com esta estratégia de abertura. Isto é especialmente patente em projetos sociais onde praticamente não há informação de natureza econômica que não possa ser divulgada.

O Banco também adotou medidas para revisar as suas políticas em relação à Estratégia de Assistência ao País (CAS), que não costuma ser de domínio público e que tem pautado as discussões com OSCs sobre divulgação de informação ao redor do mundo e no Brasil. Um relatório recente sobre a experiência e a política do CAS do Banco Mundial constatou que 22 dos 47 CASs elaborados durante o ano fiscal de 1997 e na primeira metade do ano fiscal de 1998 continham elementos de participação. Dentre os 22 casos, 10 foram realizados com extensa consulta junto a uma vasta gama de atores sociais e incluíram mecanismos de consulta e acompanhamento. Além disso, 13 dos gerentes de CASs (59% dos 22 casos) relataram que a participação da sociedade civil tinha tido “impactos diretos identificáveis” nos CASs. O estudo constatou que um CAS participativo “contribui para que o governo dê mais ênfase à sua pauta de desenvolvimento ou para que se chegasse a um consenso em torno de uma estratégia de governo” (Banco Mundial 1998c, pág. 7). Como consequência destas constatações, a Diretoria Executiva do Banco adotou uma nova política de CAS, em setembro de 1998, que incentiva uma maior divulgação do CAS através da introdução de um documento de informação pública do CAS (um resumo de duas páginas com os principais elementos do documento de estratégia) e de procedimentos para a divulgação pública do CAS, caso o governo local requisiite tal ação.

Diante da crescente difusão da política de CAS no mundo todo, o Programa do Banco Mundial no Brasil, em colaboração com o Programa da Corporação Financeira Internacional (CFI) no Brasil, decidiu realizar um amplo processo de consulta como preparação para a estratégia do país de 2000 – 2001. Um grande número de OSCs, incluindo ONGs, movimentos sociais, sindicatos, universidades, órgãos de igreja e agências de cooperação internacional foi convidado para diversas reuniões que ocorreram em Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo durante o período de outubro a novembro de 1999. Os participantes receberam uma minuta com o resumo da estratégia, uma lista de todos os empréstimos ativos e estudos publicados pelo Banco. A equipe do Banco, composta pelo Diretor para o Brasil, economistas e outros, também fizeram consultas, pela primeira vez, junto ministros da área social, governadores e parlamentares.

Deve ser feita menção, também, ao Painel de Inspeção do Banco, que muitas OSCs consideram ser um dos instrumentos mais significativos do Banco para assegurar *accountability*, transparência e participação nas ações do Banco a nível mundial. Desde que o painel foi instituído, em 1994, as OSCs brasileiras submeteram pedidos de investigação relativos a três projetos financiados pelo Banco no Brasil, sob a alegação de que “os direitos e interesses” da população local tinham sido adversamente afetados. Estes projetos foram o PLANAFLORO (1996), o Itaparica (1997) e o Piloto da Reforma Agrária (1998 e 1999). Apesar de nenhum desses três pedidos ter sido aprovado para investigação plena pelo Conselho de Diretores Executivos do Banco, o painel realizou missões ao local do projeto para levantamento de dados e publicou relatórios sucintos sobre cada um dos projetos. Embora ainda exista muita discordância quanto às alegações das OSCs brasileiras, no sentido de serem verídicas ou aplicáveis as situações em questão, assim como em relação aos resultados das investigações feitas, parece haver concordância que o Painel de Inspeção é um novo elemento significativo nas relações entre Banco-Governo-OSCs.

Como disse o Presidente do Banco, Wolfensohn, em um relatório sobre os primeiros quatro anos do Painel: “Quando o Conselho ... criou o Painel de Inspeção há cinco anos, criou um mecanismo inédito para que as operações do Banco tivessem mais transparência e acarretassem mais *accountability*” (Banco Mundial 1998<sup>a</sup>, pág. vii). No caso do PLANAFLORO, é amplamente aceito que o processo do painel desempenhou um papel fundamental no esforço para reestruturar e melhorar o desempenho do projeto. O conhecido especialista em desenvolvimento rural, Zander Navarro, escreveu que o “PLANAFLORO provavelmente representa a mais significativa e ampla transferência de poder decisório que já ocorreu em um projeto financiado pelo Banco no Brasil, ou seja, uma maior participação dos grupos da sociedade civil de Rondônia na administração e na implementação do projeto”(Zander, 1996, pág. 41).

## **Estabelecendo o Diálogo Tripartite**

Embora o diálogo e o contato formal entre Banco e OSCs esteja apenas começando no Brasil, as relações entre os dois vêm evoluindo há algum tempo em nível global. Os contatos começaram em 1981 com a criação do Comitê Internacional Banco Mundial-ONGs (NGOWG). Este comitê foi inicialmente composto por funcionários do Banco e 26 representantes de ONGs de todo o mundo, que se reuniam anualmente para trocar informações e promover um diálogo sobre políticas. Em 1995, a comissão ONG-Banco Mundial foi descentralizada, com o estabelecimento de sub-comitês regionais na África, Ásia e América Latina. A **primeira** reunião entre o Banco e OSCs na região da América Latina e Caribe foi realizada em Paipa, na Colômbia, em junho de 1995, com mais de 80 participantes do Banco, de ONGs e de governos da região. As principais ONGs da América Latina com sede em Washington também compareceram. Durante essa reunião, o vice-presidente do Banco para a América Latina assumiu o compromisso de que sua equipe iria implementar uma série de atividades de intercâmbio a fim de aprimorar o diálogo e as relações entre o Banco e as OSCs. Esse compromisso tornou-se conhecido como Plano de Ação para a Participação da América Latina (Quadro 7).

A **segunda** reunião entre o Banco e OSCs realizou-se em Montelimar, Nicarágua, em junho de 1996, com basicamente a mesma representação de funcionários do Banco e



OSCs. A pauta dessa segunda reunião consistia em várias apresentações e painéis de discussão com representantes do Banco e de OSCs a respeito dos principais projetos de fundos de investimento social em diversos países (Argentina, Salvador, Nicarágua, Peru) e também políticas de gênero. Dentre os compromissos assumidos pelo Banco na reunião de Montelimar destacam-se a promoção de processos de CAS participativos em diversos países e a organização de uma série de seminários temáticos sub-regionais na região, durante o ano de 1997. Esses seminários foram realizados no Equador (Região Andina), El Salvador (América Central) e Brasil (Cone Sul e Brasil).

A **terceira** reunião regional foi em Lima, Peru, em outubro de 1997. A reunião foi realizada em torno de uma série de painéis conjuntos (governo-OSCs-Banco) sobre importantes questões como políticas macroeconômicas, reforma do Estado, CASs participativos, pobreza urbana e gênero. A delegação do Banco, que mais uma vez foi presidida pelo vice-presidente para a América Latina, também incluía o economista chefe da região e outros gerentes regionais. A presença de OSCs brasileiras consistia em representantes da rede Brasil e do CEPEPO (Belém). A reunião de Lima foi mais informal e menos tensa do que as duas reuniões anuais anteriores, ensejando discussões substantivas e abertas. O compromisso mais importante assumido pelo Banco foi uma proposta de institucionalizar o diálogo intersetorial estabelecendo um comitê permanente Banco-OSC na América Latina.

Outro compromisso assumido na reunião da Nicarágua, e confirmado na reunião de Lima, foi realizar um estudo conjunto do Banco e das OSCs sobre pobreza urbana. Esse estudo foi iniciado com um *workshop* realizado no Rio de Janeiro, em maio de 1998, que reuniu importantes funcionários do Banco, representantes das OSCs e representantes do mundo acadêmico que trabalham com a questão de pobreza urbana. A rede de Gerenciamento Econômico e Combate à Pobreza (PREM) do Banco e a FASE, conjuntamente, organizaram o *workshop*. Foram produzidos trabalhos, que foram posteriormente discutidos, sobre os seguintes tópicos: contexto de pobreza urbana; papel do setor informal; prestação de serviços básicos; questões relacionadas a gênero; redes e capital social; correlação entre violência e pobreza; degradação ambiental; e questões relacionadas a governança. O nível de discussão neste *workshop* foi instigante e intenso, permitindo aos participantes ir além de noções pré-concebidas e expressar abertamente as suas opiniões.

A **quarta** reunião entre o Banco e as OSCs foi realizada em Montego Bay, Jamaica, em junho de 1998, tendo sido programada mais como um seminário técnico do que as outras três reuniões anteriores. Houve painéis mistos sobre pobreza urbana, privatização, gênero, gerenciamento da dívida, educação e os CASs. O debate girou em torno de importantes questões sociais e macroeconômicas já que o Banco trouxe vários dos seus principais economistas regionais para debater com economistas das OSCs sobre tópicos como o impacto da privatização no desemprego, o papel do setor informal em relação à pobreza urbana e as distintas prioridades na reforma educacional. Ainda que a discussão tenha sido intensa na maior parte do tempo, caracterizada por visões claramente divergentes, foi bastante útil para esclarecer posições e identificar os pontos em comum sobre vários tópicos importantes como redução da pobreza, gênero e reforma educacional.

Transformando em ação a decisão tomada no ano anterior em Lima, tanto o Banco quanto as OSCs consolidaram a sua estrutura operacional regional Banco-OSCs. A fim de melhor coordenar a sua estratégia interna em termos da sociedade civil na região, o Banco criou o Comitê para a Sociedade Civil na América Latina, presidido pelo vice-presidente e composto por representantes dos programas dos sete departamentos de países (CMU) e das quatro redes setoriais (SMU) da região. As OSCs, por sua vez, elegeram um novo comitê coordenador para o NGOWG da América Latina e aprovaram um orçamento anual para financiar o diálogo em curso e as iniciativas de parceria.<sup>54</sup> Em termos de novos compromissos de colaboração, o Banco e as OSCs chegaram a um acordo sobre as seguintes iniciativas: (1) o Banco iria iniciar um processo de consulta regional sobre o WDR 2000-2001 voltado às questões da pobreza, iniquidade e vulnerabilidade; (2) o Banco iria realizar CASs participativos em dois ou três países;<sup>55</sup> e (3) o Banco iria preencher os cinco postos vagos para especialistas em sociedade civil e desenvolvimento social nos escritórios do Banco Mundial no país.

A **quinta** reunião regional foi realizada em Santiago, no Chile, em outubro de 1999 e, pela primeira vez, foi precedida por reuniões preparatórias em nível de país, na Colômbia, Argentina e Nicarágua. A exemplo da evolução positiva nas relações Banco-sociedade civil na região, esta reunião mostrou ter a dinâmica de reunião mais fluída e efetiva. Houve discussões de pequenos grupos e painéis sobre o impacto social dos empréstimos de ajuste estrutural (componentes de projetos sociais, política fiscal e previdência social) e o papel futuro destas reuniões regionais bilaterais. Diversos acordos importantes foram alcançados tendo em vista a revitalização do papel estratégico deste fórum regional: (1) incentivar a descentralização do fórum regional, transferindo-o para o nível do país, mediante estabelecimento de mecanismos locais para diálogo e colaboração entre Governo - Sociedade Civil - Banco; (2) ampliar a participação das OSCs no NGOWG da América Latina convidando sindicatos, povos indígenas, afro-latinos e outros atores sociais a participarem deste fórum; e (3) desenvolver uma pauta única e abrangente para a próxima reunião regional a ser pesquisada e apresentada conjuntamente.

A coordenação das OSCs latino-americanas nesses cinco encontros regionais foi coordenada pela *Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción* (ALOP). A ALOP é uma importante rede regional de 43 ONGs que atuam na área de desenvolvimento, com presença em praticamente todos os países do hemisfério.<sup>56</sup> As afiliadas locais da ALOP em cada um dos países organizaram e foram anfitriãs das regiões. Na Colômbia, a *Confederación Colombiana de ONGs* (CCONG) organizou a reunião. A Fundação Augusto César Sandino (FACS) sediou a segunda reunião na Nicarágua. A reunião do Peru foi organizada por uma das ONGs mais conhecidas da América Latina, o *Centro de Estudios y Promoción Del Desarrollo* (DESCO). A reunião da Jamaica foi convocada pelo *Caribbean Poverty and Development Center* (CPDC). Finalmente, a reunião no Chile foi organizada pelo NGOWG com o apoio da SUR, uma ONG de Santiago.

Se no início deste processo praticamente todos os participantes de OSCs eram ONGs que pertenciam a ALOP, por ocasião da reunião da Jamaica já se viam frutos do esforço para ampliar a representação e incluir outras redes de ONGs e representantes de sindicatos, de associações profissionais e do mundo acadêmico. Sobre esta questão dos interlocutores da sociedade civil na América Latina, é interessante salientar que o Banco

Mundial e o BID adotaram estratégias de contato diferentes na região. Enquanto o Banco Mundial tendeu a concentrar os seus esforços nas principais redes de ONGs como a ALOP e FICONG, o BID procurou um público diferente, principalmente as fundações de empresas e entidades beneficentes, bem como algumas ONGs individuais.

Um diálogo e intercâmbio inéditos entre sociedade civil e Banco também ocorreu no Brasil durante esse período, em parte inspirado pelos avanços alcançados em nível regional. Diversas reuniões e seminários de importante significado político foram realizados durante os últimos três anos. O **primeiro** foi um seminário tripartite denominado “Novas Parcerias em Políticas de Combate à Pobreza”, realizado em Belo Horizonte, em março de 1997. O seminário foi convocado como parte do Plano de Ação de Participação para a América Latina, que previa seminários regionais em toda a América Latina. O seminário foi patrocinado pelo Banco Mundial e teve o respaldo financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES) e do Governo Estadual de Minas Gerais. O seminário tinha dois objetivos principais: compartilhar informação sobre a colaboração Banco-sociedade civil-governo nas atividades de combate à pobreza e promover um diálogo tripartite voltado para o estabelecimento de parcerias futuras. Aproximadamente 60 participantes do Brasil, Argentina, Paraguai e Chile compareceram ao seminário, inclusive importantes oficiais dos governos estadual e federal, da sociedade civil e funcionários do Banco em Washington.

Durante o seminário se debateu questões mais amplas como as relações entre governo-sociedade civil, novos atores da sociedade civil engajados no combate à pobreza, e estudos de caso sobre programas específicos de combate à pobreza dos governos e da sociedade civil. No geral, a reunião foi considerada bem sucedida em termos da qualidade das apresentações e discussões temáticas, diversidade de participantes (tanto do ponto de vista setorial como regional) e porque propiciou uma oportunidade singular para o intercâmbio institucional entre representantes do governo, técnicos das OSCs e funcionários do Banco. Ao final da reunião, o diretor do Banco Mundial no Brasil anunciou diversas iniciativas futuras do Banco voltadas para a melhoria das relações entre o Governo, as OSCs e o Banco no Brasil. Estas iniciativas incluíam (1) realizar uma revisão da carteira do Brasil para determinar a existência de mecanismos de participação; (2) organizar um seminário tripartite sobre as vantagens e as restrições da participação; e (3) estabelecer um centro de informação pública em Brasília.

Uma **segunda** instância importante em termos do diálogo Banco-OSCs foi a reunião do Presidente do Banco, James Wolfensohn, com os principais representantes de OSCs, em março de 1997. (Quadro 8).

Uma **terceira** iniciativa estratégica, mais recente, com vistas a promover um diálogo tripartite foi a reunião convocada para discutir questões específicas do setor. A Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento (SEAIN), seguindo a sugestão do Diretor do Banco Mundial no Brasil, decidiu realizar reuniões tripartite para discutir os diferentes setores que são de interesse para as OSCs e que são cobertos pela estratégia de país do Banco Mundial. A primeira destas reuniões foi realizada em abril de 1998 e versou sobre o setor de saneamento. Esta reunião, que representou um primeiro e importante momento neste processo de diálogo, reuniu representantes de três órgãos governamentais. (Secretaria de Políticas Urbanas/SEPURB, Caixa Econômica

Federal/CEF e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social/BNDES); do Banco Mundial, do BID e da sociedade civil (Rede Brasil, FASE, Associação Nacional de Reforma Urbana (ANSUR), Federação Nacional dos Urbanitários (FNU) e a Frente Nacional de Saneamento Ambiental no Brasil).

#### **Quadro 8. Wolfensohn Dialoga com OSCs Brasileiras**

Um evento importante em termos do contato entre o Banco e as OSCs foi a reunião do Presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn com representantes das principais OSCs no Brasil. A reunião ocorreu durante a Conferência Internacional Ambiental Rio + 5, realizada em março de 1997 no Rio de Janeiro. Wolfensohn requisitou a reunião a fim de conhecer melhor a visão das OSCs brasileiras sobre a atuação do Banco Mundial no Brasil e para dar prosseguimento à reunião que ele teve com líderes de OSCs no Amazonas, em 1995.

Wolfensohn se reuniu com 15 representantes dos seguintes grupos de OSCs no Brasil: cinco das principais redes (ABONG, Fórum Brasileiro de ONGs, Rede Brasil, GTA e ALOP) e OSCs que estão envolvidas com projetos do Banco (PLANAFLORO, Itaparica, AIDS, e o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil.)

A reunião começou com comentários gerais de Wolfensohn sobre o contato que ele tem mantido com as OSCs em cinquenta países, a importância que o banco atribui a manutenção do diálogo com as OSCs, o reconhecimento das críticas feitas no passado ao trabalho do Banco e a agenda de reforma interna do Banco. Em resposta a questões levantadas por representantes de OSCs, Wolfensohn afirmou que concorda que é preciso haver um maior equilíbrio entre os objetivos econômicos e sociais no âmbito do trabalho do Banco; que estavam sendo identificados fundos discricionários para financiar o fortalecimento das OSCs; que era a favor de um processo de CAS participativo, porém reiterou que os governos necessitam estar de acordo; e que ele iria pessoalmente averiguar a questão pendente relativa ao Painel de Inspeção (o projeto de assentamento da represa de Itaparica) para assegurar que o governo brasileiro cumprisse seus compromissos em relação as obras de assentamento ainda não concluídas.

A reunião caracterizou-se por um clima geral amistoso e de franca troca de opiniões. Em seguida, diversos participantes expressaram satisfação com a franqueza e seriedade dos comentários de Wolfensohn. A maior parte dos representantes de OSCs consideraram a discussão um passo importante para um contato e diálogo mais próximo entre a sociedade civil brasileira e o Banco Mundial.

A reunião consistiu em apresentações feitas pelos representantes do governo, do Banco e das OSCs e em uma discussão geral sobre os principais desafios que o setor de saneamento no Brasil enfrenta. Embora o conteúdo da discussão tenha sido um pouco geral e tenha havido discordância sobre várias questões básicas, o tom reinante foi construtivo e propício a encorajar uma maior colaboração. Obteve-se consenso em relação a alguns pontos básicos: o sério déficit que o país enfrenta na área de saneamento; a necessidade de assegurar participação ativa de governos locais em projetos de saneamento financiados pela esfera federal; e as vantagens de promover estratégias efetivas de participação da sociedade civil. Uma nova reunião voltada para a discussão de outros setores como educação e meio ambiente estão previstas para o ano 2001.

A **quarta** instância de um diálogo mais efetivo ocorreu na área de educação, onde tem havido muito pouco contato entre o Governo, Sociedade Civil e o Banco em relação aos empréstimos do Banco, apesar de ser uma área que representa uma alta prioridade de interesse para os três lados envolvidos. Para tentar enfrentar esta lacuna de interação e ajudar o Banco a elaborar uma estratégia educacional de longo prazo no Brasil, o Programa do Banco no Brasil estabeleceu em 1997 um grupo consultivo, de caráter representativo e multidisciplinar, sobre educação. O Banco convidou especialistas em educação assim como representantes de OSCs brasileiras que trabalham com a questão educacional para formar este grupo, incluindo uma ONG (Ação Educativa) que tem sido

uma das vozes mais críticas das políticas educacionais do Banco no Brasil. Em 1998, o Banco adotou uma metodologia de participação semelhante quando ele realizou estudos sobre gênero e sobre educação na pré-escolar. No primeiro caso, o Banco contratou pesquisadores independentes, que entrevistaram profissionais especialistas em gênero do setor governamental, da área acadêmica e da sociedade civil. No caso da educação pré-escolar, o Banco convocou um *workshop* de dois dias e convidou um grupo intersetorial de especialistas do governo, do setor privado e da sociedade civil para discutir as principais experiências e questões relativas à educação pré-escolar no Brasil e para opinar sobre o desenho de um estudo realizado pelo Banco.

Um exemplo final de um processo de consulta envolveu a revisão de diversas diretrizes operacionais do Banco. Os ODs em diversas áreas importantes como assuntos indígenas, assentamentos involuntários e manejo florestal estão sendo convertidos em Políticas Operacionais (OPs), Procedimentos do Banco (BPs) e Boas Práticas (GPs). Os funcionários do Banco começaram os processos de consulta em cada caso circulando os documentos relevantes de forma ampla pela Internet e contratando especialistas independentes para pesquisarem as mudanças de políticas e/ou facilitarem as reuniões de consulta. Após o processo inicial, foram feitas reuniões de consulta, em Brasília, com grupos representativos de ONGs, movimentos sociais e técnicos de governo de outubro de 1998 a novembro de 1999.

## **Evolução das Relações e Colaboração Institucional**

Embora possa parecer improvável, dada a tradicional relação antagônica entre as OSCs, o Governo e o Banco, tantas vezes caracterizada por mal entendidos e recriminações, na realidade os contatos e as relações entre os dois lados são consideráveis. Um estudo recente de âmbito internacional feito pelo Departamento de Avaliação de Operações (OED) do Banco demonstra que a colaboração entre OSCs, o Governo e o Banco aumentou dez vezes durante a última década. O estudo de 1998 tem como foco o papel das ONGs e de comunidades de base em 37 projetos que estavam sendo implementados em cinco países – Brasil, Bolívia, Índia, Quênia e Mali. O estudo constatou que durante os últimos cinco anos (anos fiscais de 1993-97) houve envolvimento de ONGs e associações comunitárias em 954 projetos financiados pelo Banco, o que representa 17% dos 5.666 projetos aprovados. Por outro lado, o número de projetos com perspectivas de participação da sociedade civil aumentou significativamente nos últimos anos, passando de 20% em 1989 para 46% em 1997. No total, 38% dos projetos da carteira ativa do Banco têm algum tipo de mecanismo para o envolvimento das OSCs.

O relatório observou também que “a provisão para o envolvimento de ONGs e comunidades de base era mais relevante em projetos que visavam a melhoria da igualdade dos gêneros (80%), a melhoria do meio ambiente (54%) e a redução da pobreza (48%), ou seja, as ONGs/associações comunitárias participam de projetos financiados pelo Banco de acordo com as prioridades da OD 14.70.” O estudo também verificou que o envolvimento das OSCs é maior em regiões onde o nível de pobreza é mais alto, como na África e Ásia. Em termos do tipo de envolvimento das OSCs em projetos financiados pelo Banco desde 1973, o mais comum foram as ONGs (64%), seguido por associações comunitárias (49%) e ONGs internacionais (28%). A razão mais comum citada por

funcionários do Banco para o envolvimento das OSCs foi “melhorar a participação dos beneficiários” e “contar com conhecimento especializado.” Curiosamente, três qualidades institucionais freqüentemente citadas como vantagens comparativas das OSCs – custo mais baixo, inovação e flexibilidade – não foram mencionadas com grande ênfase (Banco Mundial 1998d).

Vale mencionar, no entanto, que o relatório também salienta que existe uma certa super estimativa com relação ao envolvimento das OSCs em projetos financiados pelo Governo/Banco em todo o mundo, pelo menos em termos daquilo que os próprios dados do Banco parecem indicar. Segundo o relatório:

“No entanto, o envolvimento substantivo de ONGs/associações comunitárias é menos freqüente nesses dois países (Brasil e Índia) do que as bases de dado do Banco indicam. Um pequeno número de projetos é extremamente bem sucedido, demonstrando boas práticas, que são possíveis de serem aplicadas em outros locais. Fica também evidente que a elaboração e a implementação dos projetos que envolvem ONGs e associações comunitárias está melhorando: os novos projetos são mais pró-ativos no sentido de envolver as ONGs e as associações comunitárias do que os antigos. No geral, no entanto, permanece uma grande defasagem entre as boas intenções e as realizações.” (Banco Mundial 1998d, pág. 14)

No Brasil, o nível crescente de interação e colaboração entre governo e OSCs assumiu diversas formas e inclui os conselhos de políticas públicas, composto por representantes do governo e sociedade civil, processos orçamentários participativos e mecanismos de consulta para projetos. Em **primeiro** lugar, as OSCs participam nos conselhos de políticas públicas em áreas como direito das crianças (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA), saúde (Conselho Nacional da Saúde), meio ambiente (Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA) e direito das mulheres (Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM). Esses conselhos são, em geral, formados por representantes do governo e da sociedade civil, às vezes com representação paritária, e em alguns casos com maioria de representantes da sociedade civil.<sup>57</sup>

Esses conselhos foram criados após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que introduziu vários mecanismos para participação dos cidadãos no processo de elaboração de políticas, dentro de uma tendência de descentralização política mais amplo e abrangente, que transferiu poder e recursos para o nível municipal. A grande maioria dos 5.508 municípios do Brasil tem conselhos de políticas públicas. Os diferentes tipos de conselhos locais incluem a área de saúde, direito das crianças, serviço social, merenda escolar, educação, desenvolvimento rural, questões relativas a mulheres, desenvolvimento urbano, meio ambiente, cultura, esportes, transporte, emprego e orçamento. Muitas cidades e capitais importantes como Recife têm mais de 10 conselhos de políticas públicas, embora o grau de funcionamento e eficácia destes varie consideravelmente.

Um estudo recente sobre esse fenômeno, realizado conjuntamente pelo IBAM e pelo IPEA defende a noção de que, apesar de alguns problemas no período de implantação, estes conselhos podem ser considerados como uma transição para a “democracia deliberativa” e que eles podem efetivamente promover uma maior noção de *accountability* e transparência do governo, além de possibilitar uma parceria efetiva com

a sociedade civil. O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1997, do Banco, que discute o papel do Estado, reconhece claramente o valor desses conselhos de políticas públicas:

“No entanto, votações periódicas nem sempre significam que o Estado está mais atento às demandas dos cidadãos. Outros mecanismos fazem-se necessários para assegurar que os anseios das minorias e dos mais pobres estariam refletidos nas políticas públicas. Ter organizações intermediárias legítimas representadas nos conselhos de políticas públicas significa um primeiro passo importante para articular os interesses dos cidadãos junto ao processo de elaboração destas políticas.” (pág. 10)

O Banco deu prosseguimento a esta visão no Brasil, pois elegeu a criação de conselhos de desenvolvimento rural como uma pré-condição para o financiamento de diversos projetos de manejo de recursos naturais e pobreza rural.<sup>58</sup>

Outro mecanismo de participação dos cidadãos, mencionado nos estudos do Banco, é a experiência do orçamento participativo que está sendo implementada em alguns municípios no Brasil. A experiência começou no início da década de 90 na cidade de Porto Alegre e, devido aos resultados positivos em termos de promoção de maior participação dos cidadãos, bem como de diminuição da corrupção e melhoria na qualidade dos gastos públicos, foi reproduzida em dezenas de outras cidades. O Banco analisou a experiência de Porto Alegre e a estimativa é que 14.000 pessoas têm se envolvido diretamente no processo orçamentário através de assembleias e reuniões, sendo que outras 100.000 têm estado envolvidas indiretamente, através das associações de moradores (WDR1997, pág.122).

A segunda forma de colaboração entre governo e sociedade civil tem ocorrido na medida em que as OSCs passaram a prestar assistência técnica a órgãos estaduais e municipais através de contratos de consultorias em áreas como meio ambiente, educação e transporte urbano. Um exemplo deste fenômeno foi a assistência técnica exercida pelo Instituto de Estudos Amazônicos (IEA) visando a melhoria das condições de vida dos seringueiros e, ao mesmo tempo, a preservação da floresta tropical Amazônica. Como resultado desses esforços, o Presidente José Sarney criou as primeiras Reservas Extrativistas (RESEX) em 1990. Esta colaboração está crescendo, pois pesquisadores associados a importantes OSCs estão, cada vez mais, sendo contratados pelo governo brasileiro e pelo Banco para realizarem a análise e a avaliação de projetos. Existem diversas experiências de assistência técnica recentes que se destacam devido à sua natureza estratégica e inédita:

- O Ministério do Meio Ambiente contratou pesquisadores de OSCs para avaliar dois de seus sub-programas (Projetos Demonstrativos e Reservas Extrativistas) no âmbito do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil;<sup>59</sup>
- O Ministério da Saúde contratou diversos consultores de OSCs para analisar propostas de projetos e prestar assistência técnica no âmbito do programa AIDS. Na realidade, a análise social do novo empréstimo do Banco Mundial (Projeto AIDS II) foi realizada por uma dirigente e pesquisadora de uma das ONGs (ABIA) mais importantes e também mais críticas do projeto anterior, o AIDS I;
- O economista sênior do escritório de Brasília contratou, em 1998, duas das principais ONGs de desenvolvimento urbano (FASE e POLIS) para realizar uma pesquisa

domiciliar e comunitária a fim de determinar as características e os impactos da pobreza urbana. Esses dados farão parte do estudo sobre pobreza urbana no Brasil e do WDR 2000-2001 que versará sobre pobreza;

- O chefe do setor de desenvolvimento social na América Latina do Banco Mundial contratou, em 1998, dois dos mais destacados pesquisadores da sociedade civil para realizarem um estudo sobre violência urbana;
- O chefe do setor ambiental do Banco Mundial no Brasil contratou, em 1998, dois importantes pesquisadores de ONGs da região Amazônica, para colaborarem na elaboração de um estudo sobre a estratégia florestal do Banco Mundial no Brasil.

Em **terceiro** lugar, as OSCs estão cada vez mais tornando-se destinatárias de fundos para pequenos projetos do governo como é o caso do Projeto Demonstrativo do Programa Piloto (PD/A) e do AIDS do Ministério da Saúde (Tabela 4).

Em **quarto** lugar, importantes líderes de OSCs têm sido eleitos para cargos públicos como prefeitos, vereadores e parlamentares, ou então tem sido contratados ou nomeados para postos governamentais. Dentre os casos conhecidos destacam-se o Secretário de Justiça do Estado de Pernambuco, o Secretário do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, o diretor do órgão de proteção ambiental do Brasil (IBAMA), prefeitos de diversas cidades e vários membros do Conselho da Comunidade Solidária. Todos eles são ou foram líderes e técnicos de OSCs bem conhecidos em seus campos de atuação. O próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso e sua esposa são membros fundadores de uma das mais conhecidas ONGs de pesquisa na área de Ciências Sociais – CEBRAP. Em suma, o distanciamento entre a sociedade civil e o governo, que eram substanciais há apenas alguns anos, está rápida e silenciosamente desaparecendo. Como constatado em um recente relatório do OED do Banco Mundial: “Relações construtivas freqüentemente dependem de indivíduos criativos que tenham tido elos anteriores com ONGs e que cuidadosamente cultivam novos relacionamentos com ONGs/associações comunitárias, como ocorreu no projeto de controle da AIDS no Brasil e no Programa de Combate à Pobreza Rural no Nordeste, no Estado do Rio Grande do Norte” (Banco Mundial 1998d, pág. 16).

Um exemplo claro da crescente colaboração entre Governo, Sociedade Civil e Banco é o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, que tem sido inovador sob vários ângulos (Quadro 9).

Um novo tipo de relacionamento entre o Governo, as OSCs e o Banco também foi verificado em relação ao projeto AIDS, no qual a grande maioria das ONGs atualmente mantém relações de colaboração com os três níveis de governo. Um exemplo ilustrativo de como tem melhorado o relacionamento entre governo e OSCs no campo da AIDS ocorreu em Curitiba. Lá as relações entre o programa de AIDS em nível municipal e estadual e as dezenas de OSCs que durante muitos anos se caracterizavam pelo conflito e tensão transformaram-se, em 1996, em uma parceria efetiva. Esta evolução nas relações foi resultado de um convite para as OSCs participarem na Comissão de AIDS do Estado do Paraná. Com informação adequada e um diálogo franco, as OSCs não apenas aprenderam mais sobre as complexidades do ato de governar, as difíceis decisões que têm que ser tomadas e os impedimentos burocráticos, mas também passaram a se sentir co-responsáveis pela política de AIDS no Estado.



### **Quadro 9. Buscando a Sustentabilidade na Amazônia**

O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil foi proposto inicialmente pelos países industrializados que formam o G-7, no bojo das crescentes preocupações com a destruição da Floresta Amazônica, no início da década de 90. O programa consiste em doze sub-programas executados pelo Ministério do Meio Ambiente e vários outros órgãos governamentais e voltados para a: demarcação de terras indígenas, conservação das florestas tropicais, desenvolvimento comunitário sustentável, pesquisa e experimentação científica, política ambiental em nível estadual, consolidação de reservas extrativistas e gerenciamento de recursos hídricos e micro-bacias. Diferentemente de outros empréstimos do Banco Mundial para projetos no Brasil, o Programa Piloto conta com recursos a fundo perdido de US\$ 350 milhões concedidos pela Comissão Européia e por vários países industrializados, com destaque para a Alemanha, e é gerenciado pelo Banco Mundial.

Este programa tem sido bastante inovador sob vários ângulos, tais como sua filosofia de desenvolvimento sustentável, sua postura colaborativa de supervisão e planejamento, além das estratégias de participação voltadas à sociedade civil. Primeiramente, o programa está centrado na noção de que estratégias de desenvolvimento em ecossistemas tão frágeis como são as florestas tropicais precisam ser baseadas na conservação da bio-diversidade e do meio ambiente. Mais importante ainda, o programa apoia ativamente iniciativas locais de desenvolvimento econômico que sejam ambientalmente sustentáveis e empreendidas pelos habitantes tradicionais das florestas e pelos pequenos produtores agrícolas das comunidades. Em **segundo** lugar, o desenho do programa é de caráter multilateral, envolvendo 15 agências de cooperação internacional e órgãos governamentais. A prática de supervisão do próprio Banco, realizada por uma equipe multidisciplinar baseada em Brasília, é mais interativa e colaborativa do que o padrão.

Possivelmente o aspecto mais inovador é a estratégia bem sucedida de participação da sociedade civil no Programa Piloto. Dos nove sub-programas em curso, seis contêm mecanismos de participação que incluem reuniões de consulta com as OSCs, contratação de pesquisadores da sociedade civil para realizar estudos de viabilidade e para supervisionar sub-projetos, participação das OSCs nos comitês de seleção de sub-projetos e financiamento das OSCs. Até 1999, mais de 110 OSCs da região Amazônica e da Mata Atlântica receberam recursos na ordem de US\$ 19 milhões, sendo que as grandes ONGs ambientais como Imazon, ISA e ISPN estiveram ativamente envolvidas no desenho e na avaliação de diversos sub-programas. Além disso, as duas principais redes da sociedade civil que têm sido interlocutoras do programa o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) com suas 430 entidades filiadas, e a Rede Mata Atlântica, com 110 membros, receberam recursos de apoio institucional no valor de mais de US\$ 700.000 para participar do programa e monitorá-lo.

Esta melhoria na colaboração governo/sociedade civil com relação à AIDS foi comprovada por um seminário de consulta que ocorreu em abril de 1998 para discutir o projeto AIDS II, orçado em US\$300 milhões de dólares. O seminário “AIDS II: Novas Parcerias no Combate à Epidemia” foi realizado em Brasília. O evento era de caráter tripartite e envolveu mais de 60 oficiais de governo (três esferas), representantes das agências de cooperação internacional (oficiais e não-oficiais) e representantes da sociedade civil (ONGs, sindicatos, movimentos sociais). A reunião teve dois objetivos principais: discutir os resultados e o impacto do projeto AIDS I; e analisar e comentar o desenho para o AIDS II. Este foi o primeiro seminário nacional do projeto AIDS financiado pelo Banco Mundial que envolveu todos os principais atores e, além de produzir recomendações programáticas importantes (diversas das quais estão sendo incorporadas à execução do AIDS II), teve um clima muito construtivo. Como resultado desse avanço nas relações inter-setoriais, um seminário nacional sobre a sustentabilidade financeira e institucional das organizações que trabalham com a AIDS foi realizado em outubro de 1999, envolvendo 80 representantes destes mesmos setores assim como de empresas farmacêuticas e outras. Outra experiência interessante e singular de melhoria nas relações entre o governo, a sociedade civil e o Banco foi o PCPR, no Rio Grande do Norte (Quadro 10).

#### **Quadro 10. O Programa de Combate à Pobreza Rural no Nordeste Incorpora Participação**

O Programa de Combate à Pobreza Rural no Nordeste (PCPR) é um amplo programa de desenvolvimento rural, que teve início em 1985, com financiamento do Banco, tendo sido implementado em todos os 10 estados da região nordeste. Estima-se que 14.000 grupos comunitários (associações de produtores, cooperativas e grupos de mulheres) receberam doações para realizarem mais de 30.000 projetos de pequena escala nas áreas de infra-estrutura e produção. Em um dos estados, o Rio Grande do Norte, o PCPR sobressaiu-se pela qualidade e intensidade das relações entre o governo e a sociedade civil.

O principal catalisador dessa colaboração foi o Fórum do Campo, uma rede de 15 OSCs que foi estabelecida em 1993 como resultado da campanha de combate à seca endêmica na região, e é hoje composta por sindicatos (FETARN), movimentos sociais (MST), ONGs (ACC, SEAPAC) e organizações religiosas (SAR, MEB). Com o passar do tempo, utilizando uma estratégia que combinava uma postura reivindicatória com a prestação de serviços, o Fórum conseguiu influenciar e obter um acesso sem precedentes no funcionamento do PCPR. Inicialmente, o Fórum obteve um assento no conselho estadual do PCPR. Mais tarde, os membros do Fórum foram selecionados para prestar assistência técnica às associações financiadas pelo Programa.<sup>60</sup> Em 1995, os membros do Fórum foram convidados para realizar o monitoramento do PCPR, através de visitas de campo a mais de 350 projetos de pequena escala no estado. Este processo de monitoramento envolvia o trabalho de avaliação dos resultados físicos, do funcionamento dos Conselhos Municipais do PCPR, bem como a determinação da qualidade da assistência técnica.

O impacto da participação tão efetiva do Fórum no PCPR no Rio Grande do Norte foi marcante sob vários aspectos:

- Foram criados 136 Conselhos Municipais do PCPR, muitos com participação ativa do Fórum. Além disso, o Rio Grande do Norte é o único estado nordestino a ter um conselho estadual para gerir o PCPR;
- O Estado parece ter um número maior de associações comunitárias consolidadas e auto-sustentáveis, que realizam uma série de programas integrados de desenvolvimento comunitário, e não apenas atividades individuais financiadas pelo PCPR;
- Chegou-se a um nível sem precedentes de diálogo e colaboração entre o governo estadual, sindicatos rurais, ONGs e o movimento dos sem-terra.

Conforme mencionado no relatório de avaliação do Banco: “Houve uma melhora marcante no desempenho, sendo que a parceria das ONGs com a [unidade técnica] e as comunidades é uma característica a ser destacada na experiência do projeto no Estado” (Banco Mundial 1998d, pág. 19). Há muitos fatores contextuais que explicam os avanços alcançados no Rio Grande do Norte, mas quatro deles devem ser realçados. **Primeiro**, o Estado possui uma sociedade civil forte e coesa, que já conta com

uma tradição de iniciativas de promoção comunitária bem sucedidas, e uma estratégia de formulação de políticas públicas mais pragmática e voltada para a obtenção de resultados concretos. **Segundo**, o governo caracteriza-se por uma postura mais aberta com relação à sociedade civil e uma predisposição para testar novas idéias. Terceiro, existem “articuladores” institucionais que exerceram um papel muito importante na construção de parcerias. Isto se aplica, por exemplo, a diversas lideranças da FETARN, que foram contratadas para trabalhar no órgão executor do PCPR. Por último, os atores montaram mecanismos piloto de colaboração que foram rapidamente “testados” na prática e depois multiplicados na medida em que provaram ser bem sucedidos.

O principal articulador junto ao governo federal da necessidade de melhor explorar o potencial da parceria governo-sociedade civil é o Conselho da Comunidade Solidária, liderado pela Primeira Dama e antropóloga, Ruth Cardoso. Refletindo este novo reconhecimento da importância estratégica da sociedade civil, o Conselho lançou um programa visando a introdução de leis mais propícias e de maior visibilidade para o terceiro setor, assim como uma colaboração mais estreita entre governo e sociedade civil (Quadro 11).

#### **Quadro 11. Conselho da Comunidade Solidária**

O Conselho da Comunidade Solidária é um órgão conjunto da sociedade civil e do governo, criado pelo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995. Seu objetivo é assessorar o governo com relação às suas políticas sociais, atuando também como um fórum intersetorial de diálogo e promovendo programas piloto. Atualmente é composto por 32 membros: 4 ministros e 27 representantes da sociedade civil (ONGs, setor privado, universidade, igreja, área cultural), sendo presidido pela primeira dama do País. Até o momento, o conselho lançou seis programas principais, três dos quais estão funcionando há mais de quatro anos:

**Alfabetização Solidária**, um programa de alfabetização de adultos, em que 24.000 professores comunitários ministraram aulas para mais de 475.000 jovens e adultos em 589 municípios com altas taxas de analfabetismo. É financiado, em parte, por 59 empresas que doaram US\$ 32 milhões de dólares.

**Capacitação de Jovens**, um programa de educação profissionalizante para jovens em áreas urbanas, que tem financiado mais de 1.000 OSCs para treinar 35.000 jovens em todo o Brasil. O programa captou recursos equivalentes a mais de US\$ 30 milhões de empresas privadas.

**Universidade Solidária**, um programa voluntário para estudantes universitários que se realiza durante o período das férias, responsável pelo envio de 5.300 estudantes de 152 universidades para mais de 343 dos municípios mais pobres da região norte e nordeste do País para empreender programas voltados ao desenvolvimento comunitário. Recursos superiores a US\$ 3,5 milhões foram alavancados das forças armadas, universidades e empresas.

Três projetos tiveram início em 1997, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID):

**Revisão do Marco Legal**, que foi fundamental para a adoção de várias novas leis voltadas para a melhoria do marco jurídico que rege o setor sem fins lucrativos no Brasil. Estas incluem a lei que rege e incentiva o trabalho voluntário bem como a lei de organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

**Promoção do Trabalho Voluntário**, programa que incentiva o trabalho voluntário através da criação de redes de centros de voluntariado (17 centros até o momento) por todo o Brasil.

**Rede de Informação do Terceiro Setor (RITS)**, que aumenta a visibilidade do terceiro setor através de uma rede eletrônica nacional de informações para este setor.

Todos estes programas têm três características em comum: (1) buscam a diminuição da tradicional dependência clientelista sobre os programas governamentais, por meio da promoção de iniciativas sustentáveis e de auto-ajuda; (2) incentivam a inovação programática, a reprodução e o aumento de escala de iniciativas locais; e (3) promovem parcerias entre o governo, a sociedade civil e o setor privado. Parcerias importantes foram estabelecidas até agora com grupos empresariais de destaque (ABIFARMA, Votorantim, General Motors, FENABRAVE, DM9), órgãos governamentais e ministérios (Aeronáutica, Petrobrás, Telebrás, CNPq) e ONGs importantes (ISER, Centro Luís Freire, Géledes).

O conselho também teve um papel de destaque na promoção de diálogo intersetorial e da construção de consensos com relação a diversos temas importantes e politicamente sensíveis. Estes incluíram a reforma agrária, empregos e renda, direitos da criança, segurança alimentar, educação básica e as chamadas “leis do terceiro setor”. Em cada um desses casos, os principais formadores de opinião do país (ministros, sindicalistas, empresários, líderes de ONGs, acadêmicos e representantes de igreja) reuniram-se em *workshops* que resultaram em diversas recomendações de “agendas básicas” ou, em alguns casos, de estudos e políticas públicas.

Outra tendência recente no quadro das parcerias intersetoriais no Brasil vem ocorrendo também entre organizações da sociedade civil e setor privado. Existem vários exemplos de colaboração entre eles que demonstram os benefícios potenciais que tal cooperação pode trazer em termos de mobilização de recursos, inovação de políticas e resultados operacionais. Seguem abaixo três dos exemplos que mais se destacam:

**FUNDAÇÃO ABRINQ:** é uma fundação estabelecida em 1990 pela Associação das Empresas Fabricantes de Brinquedos (ABRINQ), que tem sido bem sucedida em seus esforços para lançar uma série de atividades nas áreas de educação pública, alavancagem de recursos e responsabilidade social das empresas voltadas para os direitos da criança e para os serviços sociais prestados às crianças. A Fundação recebeu as suas primeiras verbas no valor de US\$ 160.000 em 1994, e já em 1996 tinha transformado esse capital inicial em um orçamento de US\$1,4 milhões. O atual orçamento anual da ABRINQ é de US\$8 milhões, beneficiando mais de 250.000 crianças através de programas que incluem desde patrocínio de crianças carentes e financiamentos visando melhorias físicas em salas de aula, até um programa que premia empresas que não utilizem mão-de-obra infantil. A ABRINQ realiza estas atividades com um quadro de 40 funcionários através de parcerias com agências governamentais e OSCs. A sua base de doadores é bastante sólida e diversificada sendo formada por pessoas físicas e mais de 2.000 empresas, incluindo grandes firmas como Adidas, Citibank e Sadia.

**PORTOSOL:** é uma fundação criada em Porto Alegre, em 1996, com o intuito de promover programas de micro-crédito para produtores e comerciantes de baixa renda. Constitui um dos programas mais promissores do Brasil, com uma clientela ativa de mais de 1.300 micro-empresários de pequeno porte. Já contraiu empréstimos provenientes de bancos privados, governo estadual e agências de cooperação internacional em valor superior a US\$5 milhões de dólares para seu fundo rotativo. O que torna essa experiência singular é que ela representa uma colaboração efetiva entre três atores distintos: setor privado, (Federação das Indústrias e associações de empresários), governo, (governo municipal e estadual de distintos partidos políticos) e sociedade civil (líderes comunitários e professores universitários).

**MOVIMENTO VIVA RIO:** foi criado em 1993 como uma ampla campanha da cidadania contra a crescente violência urbana no Rio de Janeiro. Este movimento promoveu marchas, campanhas de educação pública contra a violência e programas de policiamento comunitários. Durante os últimos três anos, o Viva Rio também promoveu um programa de desenvolvimento urbano que patrocina uma série de iniciativas inovadoras. Dentre estas, destaca-se uma central telefônica visando encontrar e encaminhar voluntários, programas de alfabetização de adultos e programas de micro-crédito na maior favela do Rio de Janeiro (Rocinha). O Viva Rio foi estabelecido por um conjunto diversificado de organizações que inclui ONGs, governo municipal, órgãos de imprensa, empresários e igreja.

## Financiamento das OSCs

As relações entre as OSCs, o Governo e o Banco têm evoluído a tal ponto que milhares de OSCs atualmente recebem financiamento destes últimos. Embora a maior parte do financiamento seja de forma indireta, o Banco mantém diversos mecanismos para financiar OSCs diretamente. As duas modalidades serão descritas abaixo.

Em termos de financiamento direto para OSCs, existem vários mecanismos que funcionam desde Washington. Dentre eles destacam-se:

- Fundo de Pequenos Projetos (SGP)
- Grupo de Consulta para Assistência às Populações mais Pobres (CGAP)
- Fundo Ambiental Global (GEF)
- Programa de Doações Especiais

Em agosto de 1997, como parte das reformas internas do Banco, diversos desses fundos foram incorporados ao *Development Grant Facility* (DGF) ou Departamento de Doações para o Desenvolvimento, a fim de consolidar a administração destes sob um mesmo mecanismo guarda-chuva. As verbas que foram utilizadas para financiar as OSCs no Brasil serão apresentadas mais detalhadamente abaixo (Tabela 4). O *Institutional Development Fund* (IDF), ou Fundo de Desenvolvimento Institucional, é um outro mecanismo de financiamento que, embora projetado para governos, foi utilizado em alguns países (como Argentina e Bolívia) para financiar diretamente OSCs. No caso do Brasil, a utilização das verbas do IDF para financiar OSCs tem sido dificultada, tendo em vista que a requisição de financiamento deve passar pelos trâmites regulares de aprovação orçamentária do governo, requisito que se aplica a todos os empréstimos do Banco, devendo inclusive aparecer como uma rubrica no orçamento nacional. Logo, o custo/benefício para esses possíveis pequenos financiamentos voltados à sociedade civil através deste canal é considerado muito alto.

**Tabela 4. Mecanismos do Banco Mundial para o Apoio Direto às OSCs**

Nome	Total de Fundos	Características do programa
Fundo de Pequenos Projetos (SGP) / Fundo de Apoio a Parcerias (FAP)	US\$750.000 (anualmente)	<p>Este programa foi estabelecido em 1983 e tem financiado centenas de OSCs ao redor do mundo. O programa visa promover a interação Banco-OSCs através de atividades como publicações e reuniões de articulação. O limite por projeto foi fixado em US\$15.000. No ano fiscal de 1997 foram feitas 60 doações no mundo inteiro. A entidade brasileira que mais recentemente recebeu verbas do SGP foi o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que recebeu US\$15.000 para realizar uma reunião nacional de OSCs em preparação para a Conferência Rio + 5, realizada no Rio de Janeiro, em março de 1997.</p> <p>Em 1998, pela primeira vez, uma parte dos recursos globais do SGP foi descentralizada para os países. Um total de 20 países em todo o mundo recebeu verbas de US\$25.000 cada, e dentre estes constava o Programa do Brasil. No Brasil, o Banco criou o Fundo de Apoio a Parcerias (FAP), com o intuito de financiar atividades especificamente voltadas para a interação tripartite entre Governo,</p>

		<p>Sociedade Civil e Banco Mundial. Um comitê de seleção tripartite selecionou 6 propostas para financiamento de OSCs.<sup>61</sup> Em 1999 os fundos alocados ao FAP aumentaram, passando para US\$60.000 e foram feitas 17 doações a ONGs, grupos comunitários e movimentos sociais em todo o Brasil.<sup>62</sup> Em 2000 os recursos repassados foram US\$70.000.</p>
<p>Grupo de Consulta para Assistência às Populações mais Pobres (CGAP)</p>	<p>\$32 milhões</p>	<p>O CGAP foi criado em 1995 como desdobramento de uma conferência internacional sobre micro-crédito. Destina-se ao financiamento de OSCs com experiência comprovada na provisão de micro-crédito e treinamento para pequenos empresários. Nos últimos dois anos, ele destinou mais de US\$16 milhões para várias dezenas de OSCs em todo o mundo.</p> <hr/> <p>No Brasil, o CGAP concedeu ao Banco do Nordeste (BNB) US\$50,000 em 1997 para ajudar no planejamento de seu programa de crédito rural (Crediamigo). Uma das limitações que o CGAP apresenta para as OSCs brasileiras é o fato de exigir das entidades proponentes um nível relativamente alto de clientes, ou seja, um patamar mínimo de 4.000 usuários ativos. Poucas das entidades de micro-crédito brasileiras ainda têm alcançado este nível de crescimento para poder se credenciar a este financiamento.</p>
<p><i>Global Environment Facility</i> (GEF) ou Fundo Ambiental Global</p>		<p>O GEF conta com três diferentes modalidades de financiamento para as OSCs no Brasil: o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO), que será analisado na seguinte tabela; o Programa de Pequenos Projetos (PPP); e o Fundo de Projetos de Médio Porte.</p> <hr/> <p>O PPP recebe recursos do GEF através do PNUD e destina-se ao financiamento de pequenos projetos ambientais (limite de US\$30,000) no bioma do Cerrado no Brasil. O fundo é administrado pelo Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN), uma ONG de Brasília. Até 1998, o fundo destinou mais de US\$524,000 para 24 OSCs do Cerrado.</p> <hr/> <p>O Fundo de Projetos Médios foi criado em 1996 e tem por objetivo financiar OSCs de médio e grande porte que possam utilizar uma doação de até US\$ 1 milhão para impulsionar programas ambientais bem sucedidos e abrangentes. As OSCs devem formalizar seus pedidos encaminhando-os diretamente para o escritório do GEF em Washington.</p>

Em termos de financiamento indireto através do governo brasileiro, o Banco Mundial financia atualmente milhares de OSCs em todo o Brasil através dos fundos para pequenos projetos, que estão embutidos em diversos grandes empréstimos governamentais em andamento. Na realidade, aproximadamente US\$806 milhões de dólares estão sendo canalizados para a sociedade civil durante um período de 6 anos, de 1997 até 2002 (tabela 5). Este repasse totaliza aproximadamente US\$134 milhões por ano sendo que este montante deve crescer à medida que novos empréstimos surjam nos próximos anos. Embora esses fundos variem consideravelmente em termos de áreas temáticas, eles compartilham muitos dos mesmos objetivos, características e funções programáticas:

- São *demand-driven*, ou seja iniciativas “por demanda” provenientes de OSCs locais;
- Descentralizar decisões para o nível local;
- Canalizar benefícios diretamente para comunidades de baixa renda.

**Tabela 5. Fundos Governamentais de Pequenos Projetos Voltados para as OSCs**

<b>Projeto</b>	<b>Total de Fundos (\$ milhões de dólares)</b>	<b>Órgão Executor</b>	<b>Características do Programa</b>
Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR)	<b>US\$ 548,8</b>	8 Governos estaduais do Nordeste (Bahia, Ceará, Sergipe, Rio Grande do Norte, Piauí, Pernambuco, Paraíba, e Maranhão)	Esses fundos são destinados a OSCs em 8 estados do nordeste para projetos de infra-estrutura, produção, educação e saúde comunitária. A grande maioria das organizações financiadas são associações comunitárias, embora algumas ONGs se beneficiem quando contratadas para prestar assistência técnica e treinamento às organizações beneficiárias. <sup>63</sup> Os sub-projetos locais são selecionados por Conselhos de Desenvolvimento Municipal que, estatutariamente, reservam 80% das vagas no conselho para representantes da sociedade civil.
Piloto da Reforma Agrária (Cédula da Terra) <sup>a</sup>	<b>US\$118,9</b>	Ministério de Desenvolvimento Agrário	Parte desses recursos (US\$40 milhões do governo brasileiro) foi repassada na forma de empréstimos para que grupos de agricultores sem terra adquirissem terra, sendo que o restante foi distribuído como doação para cobrir investimentos voltados à infra-estrutura comunitária, produção agrícola e assistência técnica. O projeto está sendo implementado em cinco estados (Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais e Pernambuco).



Projeto de Desenvolvimento Agroambiental do Estado de Mato Grosso (PRODEAGRO)	US\$ 40,0	Governo do Estado de Mato Grosso	O <b>Programa de Apoio a Iniciativas Comunitárias (PADIC)</b> foi estabelecido em 1997 durante a reestruturação do PRODEAGRO, como instrumento voltado a responder a demanda diretamente proveniente de OSCs no interior do estado e, neste sentido aprimorar, o desempenho do projeto como um todo. Um grande número de OSCs no estado não apenas recebe doações, mas participa do comitê de seleção de sub-projetos através de uma rede de OSCs (FORMAD).
Plano Agropecuário e Florestal do Estado de Rondônia (PLANAFLORO)	US\$ 22,0	Governo do Estado de Rondônia	A exemplo do órgão correspondente em Mato Grosso, o <b>Programa de Iniciativas Comunitárias (PAIC)</b> foi estabelecido como resultado de uma completa reestruturação do PLANAFLORO. Representantes de um grande espectro de OSCs (pequenos agricultores rurais, seringueiros, povos indígenas e ONGs ambientais) e organizações do setor privado participaram não apenas do comitê de seleção, mas também na identificação e análise dos projetos. Foi estimado que mais de 300 organizações locais receberiam financiamento para realizar projetos de infra-estrutura social, produção agrícola e proteção ambiental.
Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil <sup>b</sup>	US\$ 21,0	Ministério do Meio Ambiente e de Recursos Hídricos	Os subprograma <b>Projetos Demonstrativos Tipo A (PD/A)</b> desembolsou até 1998 US\$14,5 milhões para 108 ONGs, movimentos sociais e grupos comunitários das regiões Amazônicas e Mata Atlântica. As atividades custeadas incluíram: proteção ambiental, desenvolvimento social, produção agrícola e comercialização de produtos extrativistas.
Projeto de Controle das Doenças Sexualmente Transmissíveis e AIDS (AIDS I)	US\$ 20,0	Ministério da Saúde	A Coordenação Nacional de AIDS havia financiado, até 1998, 437 sub-projetos (empreendidos por mais de 180 OSCs/AIDS) executados por entidades que variam desde ONGs que formulam políticas de educação pública a grupos comunitários que prestam assistência e aconselhamento. O Banco renovou esse empréstimo em 1999, e o fundo voltado ao apoio de projetos da sociedade civil deve desembolsar até US\$20 milhões nos próximos 4 anos.
Projeto de Manejo de Recursos Naturais e Alívio à Pobreza do RS (Pró-Rural 2000)	US\$ 12,9	Governo do Estado do Rio Grande do Sul	O projeto de combate à pobreza rural, cujo desenho é baseado nas experiências do Banco em projetos desta natureza em outros países, está financiando projetos formulados por associações de pequenos agricultores e selecionados por conselhos

			de desenvolvimento municipal.
Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO)	US\$ 10.0 <sup>c</sup>	FUNBIO <sup>c</sup>	O <b>FUNBIO</b> é administrado com verbas do GEF para financiar ONGs, grupos comunitários, órgãos do governo e centros de pesquisa que realizam projetos voltados à preservação do meio ambiente e da biodiversidade. O Fundo aprovou, em 1997, 10 projetos iniciais no valor de US\$2.1 milhões, e mais US\$5.3 em 1998. O comitê de seleção é composto por empresários, cientistas, oficiais de governo e técnicos de OSCs.
Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil <sup>b</sup>	US\$7,9	Ministério do Meio Ambiente e Recursos Hídricos	O <b>Subprograma de Manejo de Recursos Florestais (PROMANEJO)</b> entrou em atividade em 1999, com o objetivo de financiar “iniciativas promissoras” de OSCs locais em áreas de manejo florestal, sistemas agro-florestais e atividades madeireiras sustentáveis.
Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil <sup>b</sup>	US\$ 4,5	Ministério do Meio Ambiente e Recursos Hídricos	O Subprograma de <b>Reserva Extrativista (RESEX)</b> está financiando atividades produtivas e agro-florestais de 6 associações de seringueiros localizadas em 4 reservas extrativistas no Amazonas.
<b>TOTAL</b>	<b>US\$ 806</b>		

Nota: esta não é uma lista exaustiva de todos os fundos dessa natureza que constam da carteira do Banco relativa ao Brasil; é apenas uma lista dos casos mais conhecidos. Uma análise da carteira do Banco que irá mapear todos os fundos que constam da carteira do País está sendo realizada. Estes montantes incluem também os fundos de contrapartida do governo brasileiro (federal e estadual). Embora os limites e o valor médio das doações dos sub-projetos variem de fundo a fundo, uma estimativa da média geral situa-se na faixa de US\$30.000 a US\$50.000 por ano.

<sup>a</sup> Estas verbas foram todas repassadas como doações a fundo perdido com exceção de parte dos recursos no âmbito do Piloto da Reforma Agrária, que foram alocados como empréstimos visando a compra de terras.

<sup>b</sup> Deve ser salientado que os fundos dos três Sub-programas do Programa Piloto para a Preservação das Florestas Tropicais do Brasil não são fundos do Banco Mundial, mas têm origem em países industrializados do G-7, principalmente a Alemanha e membros da União Européia, sendo gerenciados pelo Banco.

<sup>c</sup> O FUNBIO inicialmente recebeu uma dotação de US\$ 10 milhões, mas este valor hoje é de US\$25 milhões: US\$20 milhões sendo do GEF e US\$5 milhões provenientes de outras fontes. O FUNBIO foi durante os três primeiros anos de sua existência lotado na Fundação Getúlio Vargas (FGV) no Rio de Janeiro, mas em 1999 ele se tornou-se uma entidade autônoma.

Deve ser salientado que o Governo e o Banco estão aprendendo com a execução e supervisão desses fundos, já que nenhum dos dois tem muita experiência em trabalhar com pequenas doações desta natureza. Apesar dos fundos representarem um mecanismo importante para ajudar no processo de integração entre os setores macro e micro de desenvolvimento, eles também geram problemas relacionados às diferenças de culturas institucionais entre o governo e a sociedade civil. Desentendimentos são comuns entre os atores quando se trata de expectativas programáticas distintas, procedimentos administrativos diferentes e padrões de *accountability* também diferenciados, já que as

OSCs, em geral, têm características de relacionamento e prestação de contas mais informais do que a norma no meio governamental.

As diferenças no que diz respeito à implementação do projeto e à prestação de contas geralmente começam com as próprias relações entre os doadores e os destinatários de recursos. As OSCs têm, tradicionalmente, mantido uma relação com as agências de cooperação internacional baseada na confiança e na solidariedade política, o que possibilitou projetos menos detalhados e relatórios menos formais. Já o governo caracteriza-se por uma formalidade maior, decorrente da necessidade de garantir a lisura dos recursos públicos e de normas contábeis e financeiras mais rígidas. Por este motivo, as OSCs, às vezes, reclamam por terem que observar procedimentos administrativos mais complexos e considerados demasiadamente burocráticos, exigidos pela leis da administração pública brasileira. Uma das queixas freqüentemente externadas pelas OSCs diz respeito ao procedimento de licitação, que exige que sejam conseguidas três propostas de preço antes que qualquer aquisição acima de um determinado valor possa ser realizada.<sup>64</sup> Outra reclamação ouvida com freqüência é que as verbas deste fundos de pequenos projetos não podem ser utilizadas para o pagamento de impostos trabalhistas (previdência social, aposentadoria e outros) ou de outros impostos. O relatório do OED sobre a participação das ONGs em projetos financiados pelo Banco ao redor do mundo aponta estes problemas:

“Os contratos são redigidos com muito rigor, deixando muito pouca margem para gastos administrativos e muito pouco espaço para uma implementação flexível. As ONGs aceitam esses contratos porque, em geral, dependem dos projetos para executar seus programas, mas o fazem de forma relutante. O problema reside principalmente na complexidade dos procedimentos de pagamento do governo e na capacidade administrativa limitada das ONGs e das associações comunitárias. Alguns projetos fazem um esforço significativo para superar estes problemas. Bons exemplos incluem os Projetos Demonstrativos (PD/A) no Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, em que o governo trabalha através de uma rede bancária (Banco do Brasil) para desembolsar recursos em nível local”. (Banco Mundial 1998d, pág. 360)

Se por um lado as agências do governo entendem o teor das críticas, eles se sentem na obrigação de explicar às OSCs que esses procedimentos são rígidos devido a leis específicas brasileiras e normas do Banco Mundial, que visam justamente assegurar que os fundos públicos sejam utilizados de forma devida. Paradoxalmente, embora as OSCs durante anos tenham defendido conceitualmente a necessidade de garantir transparência e lisura quanto à utilização de fundos públicos, elas estão tendo dificuldades, na prática, em observar os procedimentos administrativos adicionais que tais leis acarretam.

Por outro lado, o Banco já começou a entender que terá que fazer ajustes para trabalhar com as OSCs. Tendo isto em mente, o Banco realizou uma série de estudos em todo o mundo para analisar os problemas com a administração dos pequenos fundos e tem procurado também adotar medidas para, na medida do possível, tornar mais flexíveis procedimentos relativos a licitação, desembolsos e prestação de contas. O relatório do OED faz algumas recomendações neste sentido:

“Assegurar uma implementação flexível de projetos, auxiliar os governos, e capacitar os funcionários do Banco no sentido de utilizarem ao máximo a flexibilidade existente nos procedimentos do Banco (tais como para consultorias e aquisições) no trabalho com ONGs/associações comunitárias, simplificando ainda mais os procedimentos, sem perda de transparência ou de *accountability*, e oferecer diretrizes para gastos administrativos razoáveis nos contratos com as ONGs.” (Banco Mundial 1998d, pág. xviii)

Outro estudo do Banco fez referência à natureza financeira singular das OSCs e à necessidade dos Governos e do Banco serem sensíveis às suas necessidades orçamentárias: “As ONGs funcionam com uma base financeira muito limitada e precisam ser remuneradas pelos serviços que prestam. Seus gastos de *overhead* ou administrativos e os adiantamentos devem portanto ser cobertos, como é comum fazer com os contratantes comerciais” (Carroll, Schmidt e Bebbington 1996, pág. 39). No caso do Brasil, foram instituídos procedimentos mais flexíveis nos programas como o PD/A, PADIC e FUNBIO, embora algumas OSCs continuem a reclamar da rigidez de algumas das exigências de controle exercida por eles.

Embora ainda seja muito cedo para avaliar os impactos e resultados desses fundos, já que a maioria foi criada há pouco tempo, a análise preliminar é bastante positiva. Uma avaliação independente do PD/A, realizada em 1999 por pesquisadores provenientes de diversas ONGs importantes, demonstrou que os 97 projetos financiados até o momento eram socialmente relevantes, tecnologicamente inovadores e estavam sendo executados por entidades locais bastante representativas. Apesar da sustentabilidade econômica dos projetos produtivos (que representavam 40% de todos os projetos financiados na época do estudo) ainda não estar assegurada em função de diversos problemas de ordem estrutural relacionados a comercialização e capacidade administrativa, ficou claro que os projetos estavam contribuindo para promover a organização comunitária e o fortalecimento institucional, tão necessários na região amazônica (Santilli 1997).

## **Desvantagens e Vantagens de uma Colaboração Tripartite**

### **Desvantagens**

Mesmo considerando o importante avanço que houve na colaboração entre o governo, a sociedade civil e o Banco, alguns analistas e profissionais dos três setores acreditam que o fenômeno crescente das relações tripartites pode ter ido longe demais ou ter gerado diversos problemas ainda sem solução. Esse é o caso, por exemplo, dos que acham que a proliferação dos conselhos de políticas públicas, com participação paritária entre representantes do governo e da sociedade civil, é exagerada e questionam a representatividade das OSCs e de outros participantes da sociedade civil. Algumas autoridades do governo de Fernando Henrique Cardoso têm esta visão e questionam a legitimidade do fenômeno do “conselhismo”, em que representantes das OSCs com uma representatividade auto-outorgada têm o mesmo poder de voto que um representante eleito. Eles acreditam que as OSCs devam ter uma presença em tais conselhos mas que esta deveria ser de natureza consultiva para não diluir o poder legítimo dos representantes

eleitos. É por este motivo, salientam eles, que os conselhos bipartites estabelecidos pelo governo de Fernando Henrique Cardoso tenderam a ser consultivos em sua natureza e não deliberativos<sup>65</sup>. No outro extremo do espectro político, analistas salientam o perigo da “participação constrangida”, em que conselhos instituídos por exigência de projetos são vistos como uma camisa de força ou um organismo de fachada, e não como mecanismos efetivos e espontâneos de participação<sup>66</sup>. Nestas situações, os conselhos simplesmente servem para legitimizar interesses das autoridades governamentais ou para apoiar decisões previamente tomadas pelo governo local.

Os críticos também ressaltam que as OSCs nunca foram eleitas e, conseqüentemente, nunca receberam uma representatividade legal nem o direito de falar em nome de quem quer que seja. É verdade que as OSCs não foram eleitas, mas o que esta visão ignora é que as OSCs, em parte, ganham sua legitimidade política não a partir de um crivo eleitoral ou de oficialmente representar cidadãos, mas sim por defenderem princípios universais mais amplos. Estes princípios incluem os direitos humanos, igualdade de gênero e proteção ambiental. Embora estes princípios não contem com defensores natos na sociedade devido ao seu caráter mais transcendente, eles devem, não obstante, ser defendidos na sociedade moderna. Além disso, no Brasil e em todo o mundo, os partidos políticos estabelecidos se deparam com um grande desencanto dos eleitores e com crises de governança mais ou menos aguçadas. Cada vez mais a sociedade civil organizada, freqüentemente liderada pelas OSCs, contribui para preencher esse vazio político. Grande parte dos analistas concorda que os representantes eleitos no Brasil e no mundo não têm capacidade para representar todos os interesses dos inúmeros grupos que conformam a sociedade.

Este limitante político é especialmente nítido no caso dos setores marginalizados como os trabalhadores rurais sem terra, os povos indígenas e o segmento urbano pobre, que na maior parte das vezes não têm uma base política para elegerem seus próprios representantes. Nestas situações, as OSCs costumam desempenhar um papel crucial de falar em nome daqueles que não tem voz. É este o caso da Rede Brasil que, embora liderada por ONGs tradicionais, representa amplos segmentos, como os pequenos produtores rurais e os moradores das favelas, nas discussões sobre questões políticas amplas ou projetos específicos junto ao Banco Mundial e ao BID. Esses movimentos informais de cidadãos devem ser vistos como um poder complementar que confere força e amplitude ao sistema democrático mais do que como movimentos que desafiam o poder dos representantes eleitos. O relatório do Banco sobre desenvolvimento mundial reconhece:

“O crescimento destas organizações intermediárias reflete um movimento mais amplo em prol da democracia em muitas regiões e, em alguns países, a necessidade de preencher a “lacuna política” que existe entre os cidadãos e o Estado.” (pág. 114).

A legitimidade das OSCs também é conseqüência do sucesso de suas ações em nível local, que cada vez mais lhes confere reconhecimento como importantes atores do processo de desenvolvimento. Como ilustrado no título da matéria de capa da Revista Veja sobre a sociedade civil há alguns anos, *O Brasil que dá Certo*, as OSCs são cada vez mais valorizadas por sua capacidade efetiva de organização, de arrecadação de recursos e por suas qualificações técnicas. Além disso, as OSCs (e principalmente as ONGs) muitas vezes têm mais capacidade técnica e recursos financeiros para participar de fóruns de

políticas públicas em nível nacional e internacional do que grupos menores e menos sofisticados que não conseguem comparecer a estes eventos. Desta forma, as OSCs podem defender, e em geral defendem, interesses mais amplos de outros setores da sociedade civil.

É importante ressaltar que a influência crescente das OSCs e suas relações mais estreitas com o governo também são questionadas por muitos dentro da própria sociedade civil. Não apenas muitas OSCs continuam a nutrir a velha suspeita em relação aos seus interlocutores do governo, desconfiadas que eles tentarão controlá-las ou cooptá-las, mas muitas outras mantêm restrições conceituais quanto a trabalhar próximas ao governo ou até diante da idéia de ampliar suas operações. Muitos líderes de OSCs, assim como estudiosos do meio acadêmico, acreditam que as OSCs não deveriam tentar substituir o papel do Estado na provisão de serviços, já que estas são responsabilidades do governo, consagradas na Constituição Brasileira. Além disso, eles acreditam que um papel mais amplo das OSCs na sociedade faz parte da chamada estratégia neoliberal, que visa reduzir o porte e a influência do Estado. Esta visão, nas palavras de um conhecido pesquisador, geralmente mostra as OSCs como contribuindo: “para a privatização da política pública, conduzindo estas políticas a uma solução com base no mercado, assim como é prescrito pelos receituários conservadores para o modelo de bem-estar social” (Gonçalves 1996, pág. 56). Por esta razão, muitas OSCs hesitam em receber verbas do governo ou em aceitar convites do governo para expandirem, além do âmbito local, seus serviços de saúde e educação. Até o Banco reconhece o dilema vivido pelas OSCs, conforme formulado no relatório do OED sobre as relações OSCs-Banco:

“Muitas ONGs demonstram cautela com relação a aceitar contratos do governo. As restrições podem ser de natureza ideológica ou prática. Ao aceitarem verbas do governo, as ONGs podem estar perdendo credibilidade diante de seus públicos e daqueles que as apoiam, levando, inclusive, à diminuição da capacidade de manter um relacionamento crítico com o governo.” (Banco Mundial 1998d, pág.36)

Algumas OSCs também acreditam que, nestas circunstâncias, elas se afastarão de seu tradicional papel de “fiscalizadores” do governo e terminarão por perder uma autonomia conquistada a duras penas se colaborarem com o governo de forma muito próxima.

Outras lideranças e estudiosos assumem uma posição intermediária neste debate sobre o avanço nas relações governo-sociedade civil. Argumentam que, ao adotarem uma posição mais visível e pró-ativa, as OSCs não correm o risco de estarem substituindo o governo mas sim, ao contrário, de estarem complementando a ação do governo. Nas palavras de Leilah Landim, “Essa é a pior idéia que alguém pode ter do setor. O setor da sociedade civil pressupõe um Estado forte e ativo, transparente, com regras claras e OSCs autônomas, vibrantes e pró-ativas” (*Gazeta Mercantil* 1998, pág.4). Além disso, essa visão pressupõe que as OSCs contribuem com experiências e qualificações singulares que complementam a capacidade e o conhecimento dos governos. Ao invés de serem vistas como um entrave, as OSCs podem desempenhar o papel, como fazem estas organizações nos Estados Unidos e na Europa, de monitorar as ações do governo e se engajar em parcerias com o governo na prestação de serviços para a sociedade em geral e, a longo prazo, contribuir para a maior eficácia dos projetos governamentais. Enquanto muitos da sociedade civil acreditam que a intenção do Banco Mundial é fazer com que as OSCs substituam o trabalho e até o papel do Estado, o relatório do OED do Banco é muito claro

a esse respeito: “As ONGs e as associações comunitárias são parceiras valiosas, principalmente quando complementam o governo ao invés de substituí-lo” (Banco Mundial 1998d, pág.16).

Às vezes o papel do Banco Mundial também é questionado, principalmente quando este se encontra, muitas vezes contra sua própria vontade, na posição de intermediário entre o governo e a sociedade civil. O que acontece frequentemente em projetos marcados por problemas operacionais ou de impactos sociais negativos, é que o Banco é colocado num papel de intermediação entre o governo e as organizações da sociedade civil que estão em conflito. Esse foi claramente o caso dos projetos PLANAFLORO, PRODEAGRO e Itaparica, em que as OSCs locais tentaram influenciar a política governamental com relação a estes projetos através da pressão exercida contra o Banco. Este não é um papel apropriado para o Banco, por diversos motivos. Em **primeiro** lugar, porque o Banco, em última instância, é um financiador externo enquanto o governo e a sociedade civil são os protagonistas principais dos processos de desenvolvimento nacional. O governo e a sociedade civil devem sempre atuar na linha de frente nos processos de desenvolvimento. Em **segundo** lugar, o Banco está mal preparado para este papel de intermediário devido às relações distantes e tênues que tem tradicionalmente mantido com a sociedade civil. Claramente, a melhor situação para qualquer projeto de desenvolvimento é a de que o governo efetivamente engaje a sociedade civil na sua implantação. Para o Banco Mundial, a posição ideal é atuar como um catalisador do processo incentivando o governo, quando necessário, a ser mais aberto às solicitações das OSCs por mais informações e/ou participação. O estudo do OED constatou que o Banco tem vantagens comparativas para realizar o papel de catalisador e que já evolui neste sentido. O relatório afirma que:

“O Banco está em uma posição singular para facilitar o diálogo e a interação entre governo e sociedade civil, devido ao seu relacionamento direto com o governo, principalmente nos setores econômico e financeiro. Em várias instâncias (ou seja, na formulação do Programa Piloto ou na preparação do projeto de controle AIDS), o Banco desempenhou um papel positivo de articulador.” (Fumo, 1998, pág.36)

Neste sentido, o Banco vem acumulando informações e percepções bastante úteis sobre as experiências de participação da sociedade civil ao redor do mundo que pode aplicar ao seu programa no Brasil.

## **Vantagens**

Apesar das contradições e problemas que caracterizam a colaboração Governo-OSCs-Banco, as evidências sugerem de forma cada vez mais clara que as vantagens desta crescente sinergia institucional são muitas e mutuamente benéficas. O relatório WDR 1997 do Banco Mundial sobre o papel do Estado foi bastante claro a este respeito:

“As vantagens de um processo de consulta e de uma parceria mais intensa com a sociedade civil se manifestam em melhorias no processo de formulação de políticas públicas, na qualidade dos serviços prestados pelo governo e, em alguns casos, em uma melhor taxa de retorno.” (Banco Mundial 1997a, pág.120)

O reconhecimento crescente do papel bem sucedido e das capacidades singulares das OSCs é particularmente importante neste período histórico, caracterizado pela descentralização política generalizada e pela redefinição do papel do estado no Brasil e na América Latina. Na medida em que o estado reduz o seu tamanho e redefine algumas de suas atribuições na área social, as parcerias com as OSCs são vistas como alternativas mais efetivas, flexíveis e de baixo custo aos tradicionais programas governamentais unilaterais.

Existem diversos estudos em curso que procuram melhor entender e encorajar a colaboração entre Governo-OSCs-Banco. Em **primeiro** lugar, o Banco financiou uma pesquisa em todo o mundo sobre o arcabouço legal das OSCs, que teve como resultado a primeira versão do *Handbook on Good Practices for Laws Relating to Nongovernmental Organizations* (Manual das Boas Práticas para Leis Relativas a Organizações Não-Governamentais).<sup>67</sup> O Banco também patrocinou um simpósio eletrônico, em novembro de 1997, com a participação de lideranças da sociedade civil e de juristas da América Latina, para discutir as conclusões do manual. Em **segundo** lugar, o estudo já mencionado do OED sobre participação das ONGs em projetos financiados pelo Banco em todo o mundo tentou analisar os custos e benefícios desta colaboração. O Brasil foi um dos cinco países selecionados, sendo que a participação das associações comunitárias, movimentos sociais e ONGs foi analisada em três projetos: AIDS, PD/A e PCPR/RN.

Em **terceiro** lugar, o *World Bank Institute* (WBI), ou Instituto do Banco Mundial, lançou um programa intitulado “Parcerias para o Combate à Pobreza” voltado para a identificação, análise e premiação de programas bem sucedidos de redução de pobreza realizados através de parcerias inter-setoriais (governo, sociedade civil e setor privado). O programa do WBI foi lançado em 1996 em parceria com o PNUD e com a Fundação Interamericana em seis países: Argentina, Bolívia, Colômbia, El Salvador, Jamaica e Venezuela. Uma característica importante do programa foi o estabelecimento de comitês consultivos nacionais tripartites (governo, sociedade civil e setor privado) com o intuito de supervisionar o programa e selecionar estudos de casos. No Brasil, esse programa foi lançado em 1998 e realizado em parceria com o Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo. O Programa reuniu um grupo intersetorial de especialistas em desenvolvimento e dirigentes de OSCs que selecionaram dez iniciativas de parcerias sub-nacionais bem sucedidas de combate a pobreza em todo o Brasil e que foram posteriormente estudadas por pesquisadores independentes. Estas iniciativas eram voltadas para áreas como assistência médica, saneamento, microcrédito, educação e micro-empresas. Os resultados destas experiências, assim como as “lições aprendidas” foram divulgados por meio de vídeos, publicações e de um seminário nacional.

O processo de consulta sobre a sociedade civil realizado pelo Banco Interamericano (BID) em três países da América Latina, inclusive no Brasil, também reconheceu o valor da abordagem tripartite em relação ao desenvolvimento. O processo revelou que:

“Existe um processo de amadurecimento crescente em todo o mundo, sendo que agências de cooperação internacional, Banco Mundial e Nações Unidas, governos, universidades e fundações do hemisfério norte reconhecem, todos eles, que a abordagem intersetorial que envolve os três setores constitui uma estratégia importante para lidar com problemas relativos ao desenvolvimento. Esse atores distintos estão começando a elaborar uma política estratégica para este processo que inclui: um arcabouço legal e fiscal mais



propício; metodologias de capacitação para a sociedade civil; recursos financeiros visando a sustentabilidade do setor; mecanismos de parceria e ações em parceria; e mapeamento e maior visibilidade da sociedade civil.”<sup>68</sup>

Estes vários estudos vêm propiciando diversas lições que claramente ressaltam as vantagens da colaboração intersetorial. Em **primeiro** lugar, os benefícios são mútuos já que cada ator (Governo - Sociedade Civil - Banco) tem experiências e conhecimentos diferentes, porém complementares. Em termos de conhecimento técnico, o Governo e o Banco têm uma competência reconhecida no que tange aos aspectos de “*hardware*” ou de conteúdo do desenvolvimento, como o desenho e execução de macro-políticas, pesquisas censitárias amplas, modelagem econômica e estudos setoriais. As OSCs, por outro lado, possuem comprovada experiência de “*software*”, ou seja, dos aspectos organizativos e processuais do desenvolvimento, como as metodologias participativas, organização comunitária e estratégias visando o *ownership* ou compromisso dos atores com relação aos projetos. Devido à postura proativa e ao menor porte das OSCs, elas também tendem a ter maior capacidade de inovação e adaptação, bem como a atuar com menor custo do que os órgãos governamentais. Além disso, as organizações da sociedade civil têm um conhecimento íntimo da realidade local e, por este motivo, podem oferecer análises mais profundas e qualificadas deste setor, enquanto o Banco pode contribuir com uma perspectiva mais ampla e longitudinal de caráter multisetorial e internacional. Um estudo do Banco sobre participação da sociedade civil declarou que: “Muitas ONGs intermediárias têm experiência em desenhos participativos de projetos e capacidade em áreas como pesquisa participativa, mobilização comunitária, técnicas de facilitação e dinâmicas de grupo” (Banco Mundial 1996, pág.156).

Em **segundo** lugar, em termos de papéis institucionais, enquanto as organizações da sociedade civil trazem a legitimidade e a representação da sociedade civil para a mesa de negociações, o Governo e o Banco contribuem com o peso e os recursos do setor oficial. Diversas experiências já demonstraram que os dois aspectos – legitimidade social e suporte institucional – são ingredientes fundamentais para o sucesso de iniciativas de desenvolvimento. Em **terceiro** lugar, se as OSCs são incorporadas ao processo de uma forma construtiva, elas poderão tornar-se parceiras efetivas nas tarefas de monitoramento, provisão de assistência técnica e execução de projetos. O manual do Banco intitulado *Working with NGOs* ou Atuando com as ONGs diz:

“Os exemplos de maior sucesso de colaboração entre as ONGs e o Banco são aqueles nos quais a participação das ONGs se dá desde o início do projeto e elas são tratadas como parceiras no processo de desenvolvimento, e não simplesmente como contratadas ou prestadoras de serviços. A parceria implica: consultas com relação aos objetivos e metas do desenvolvimento, transparência mútua e decisões compartilhadas.” (Banco Mundial 1995, pág. 45)

**Finalmente**, mesmo que as OSCs não estejam diretamente envolvidas nos assuntos relativos ao projeto, são formadoras de opinião importantes na sociedade e podem ajudar a mobilizar o interesse da sociedade civil em torno do projeto, assim como divulgar informações úteis sobre o mesmo a grupos de beneficiários. Após a adoção de uma nova política anti-corrupção em 1998, o Banco também começa a reconhecer e a valorizar a importância do papel que as OSCs podem ter nos esforços para reduzir a corrupção em torno de projetos.

Experiências recentes demonstram que certas áreas temáticas parecem estar mais inclinadas a fomentar relações mais estreitas e colaboração operacional entre os três setores. Estas áreas temáticas incluem: meio ambiente, saúde, educação e pobreza rural. Certamente há várias razões que explicam essa tendência, mas os três fatores principais que parecem estimular uma maior participação são:

- Problemáticas de caráter mais universal e menos político ou ideológico, como é o caso da AIDS e meio ambiente que afetam todas as regiões geográficas, classes sociais e pessoas;
- Programas sociais como pobreza rural e educação, que são mais complexos e difíceis para implantar e por isso requerem mais participação e senso de *ownership* ou compromisso entre os principais atores para garantir bons resultados e sustentabilidade a longo prazo;
- Regiões como a Amazônia que, em função de sua imensidão geográfica e isolamento, conta com uma presença limitada do governo.

Outra lição sobre as parcerias parece ser que os funcionários do Banco e das OSCs têm melhores chances de conseguir uma colaboração mais construtiva e substantiva quando se debruçam sobre programas ou projetos específicos, em vez de ficarem enfocados apenas em questões políticas e conceituais mais amplas. O Projeto de Desenvolvimento Agroambiental do Estado de Mato Grosso (PRODEAGRO) ilustra bem este ponto. Mesmo persistindo marcantes diferenças de opinião entre o governo estadual e as OSCs em torno de questões mais amplas e controversas como demarcação de áreas indígenas, regularização agrária e políticas de proteção do meio ambiente, ambas as partes concordaram em negociar a criação de um Programa de Apoio às iniciativas Comunitárias (PADIC) e se concentrar na implantação do mesmo. A esperança é que muitas iniciativas locais de pequena escala financiadas pelo PADIC serviriam não apenas para abordar estes temas maiores e conflituosos, mas que a gestão conjunta do Programa permitiria que ambas as partes forjassem um relacionamento de trabalho mais construtivo. Esta expectativa parece ter sido alcançada, pelo menos parcialmente, conforme expressado pelo ex-Deputado do Mato Grosso, Gilney Viana, em um relatório de 1998 sobre a participação das OSCs no PRODEAGRO. Ele afirmou que essa experiência tinha sido “um exemplo concreto e bem sucedido de participação, intervenção e mudança da política pública, com significativos reflexos para outros setores da sociedade” (ABONG 1998b, pág.95).

## 4. Conclusões

A sociedade civil no Brasil ainda não tem um contorno nítido ou é suficientemente visível, embora a sua importância e peso na sociedade tornem-se cada vez mais aparentes. Não bastasse o crescimento vertiginoso das OSCs na última década, o papel delas no processo de desenvolvimento nacional e regional está a cada dia ganhando maior reconhecimento. Isto se aplica particularmente ao caso das ONGs que evoluíram de uma fase de semi-clandestinidade há uma década para tornarem-se, atualmente, respeitados e reconhecidos atores do desenvolvimento social. Após terem demonstrado sucesso na promoção da organização comunitária e na prestação de serviços

sociais, as ONGs hoje participam ativamente da formulação de políticas públicas em nível macro.

Embora ainda existam entraves, resquícios de antigos conflitos entre as OSCs, Governo e o Banco, o relacionamento entre os três atores vem melhorando acentuadamente. Há um número cada vez maior de mecanismos inovadores tripartites visando compartilhar informações, promover diálogo, realizar consultas, colaborar na execução de projetos e financiamento. A experiência recente com projetos financiados pelo Banco Mundial no Brasil demonstra que uma maior colaboração entre o Governo, Sociedade Civil e o Banco, pode aprimorar o desempenho dos projetos de desenvolvimento. A colaboração intersetorial não apenas faz com que os beneficiários se envolvam e se sintam co-responsáveis pelos projetos, como também resulta em melhores resultados operacionais e impacto social. O Banco Mundial reconhece que o seu é um papel de catalisador na promoção da participação da sociedade civil, cabendo ao governo brasileiro, nas três esferas, assumir o protagonismo de uma maior colaboração com a sociedade civil.

Há diversas medidas que podem ser adotadas para incentivar ainda mais a colaboração entre Governo, Sociedade Civil e Banco no âmbito da carteira de projetos do Banco Mundial no Brasil. Em **primeiro** lugar, o governo, em suas três esferas, assim como o Banco, deve propiciar maior divulgação e transparência dos documentos relativos aos projetos, a fim de permitir uma participação da sociedade civil mais informada e qualificada. O Banco, em particular, deve adotar a prática de traduzir mais sistematicamente seus documentos para o português. Em **segundo**, mecanismos de diálogo e consulta, que estão começando a efetivamente melhorar as relações entre o Governo/Banco e as redes de OSCs nacionais, devem ser consolidados. Uma postura mais participativa precisa ser adotada com relação à formulação e discussão da Estratégia para o País (CAS) e também em nível de cada empréstimo financiado pelo Banco.

Uma estratégia que está sendo usada com sucesso na sede do Banco e na região da América Latina, que poderia ser também utilizada no Brasil, é a realização de pesquisas e treinamentos conjuntos entre Governo, OSCs e Banco. **Terceiro**, os gerentes de supervisão de projeto do Banco devem, cada vez mais, adotar aquelas metodologias de análises sociais e participação da sociedade civil que estão sendo implementadas de forma bem sucedida em diversos projetos nas áreas de meio ambiente, AIDS e desenvolvimento rural. Estas práticas levarão o governo e a sociedade civil a assumirem mais responsabilidades para com os projeto e, assim, melhorarem o desempenho operacional dos mesmos.

## Notas

- <sup>1</sup> Todos os valores em dólares referem-se a dólares norte-americanos, a menos que seja feita alguma ressalva.
- <sup>2</sup> *Sociedade civil organizada* é um termo político que surgiu durante a década de 80 para designar setores que se opunham de forma ativa ao regime militar, como os sindicatos, ONGs, movimentos sociais, igreja, grupos comunitários e associações profissionais engajadas. Esta definição não é tão abrangente como outras, pois em geral não engloba as entidades beneficentes ou o setor empresarial filantrópico.
- <sup>3</sup> Trata-se de um termo amplamente usado nos EUA. No Reino Unido o termo mais usado para designar este setor é *charities*.
- <sup>4</sup> O termo *terceiro setor* teve origem nos Estados Unidos e foi popularizado por cientistas sociais como Alan Wolfe e Lester Salamon em referência à terceira sustentação de um tripé na sociedade formado pelo governo (primeiro setor), a economia ou mercados (segundo setor) e o setor social (terceiro setor). Trata-se de um termo considerado como menos político e mais abrangente, já que inclui entidades beneficentes, associações culturais e fundações empresariais.
- <sup>5</sup> No livro *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America*, Albert Hirschman escreveu sobre estratégias de desenvolvimento inovadoras, de baixo custo e bem sucedidas, adotadas por 45 cooperativas, ONGs e associações de bairro que ele visitou em seis países da América Latina (República Dominicana, Colômbia, Peru, Chile, Argentina e Uruguai) em 1983, sob o patrocínio da Fundação Interamericana.
- <sup>6</sup> Fukuyama estudou três países com “um alto teor de confiança” (Alemanha, Japão e Estados Unidos) e três países com “baixo teor de confiança” (França, Itália e China) para demonstrar como os níveis de confiança e capital social afetam a vida política e econômica destes países.
- <sup>7</sup> Esses números baseiam-se em uma comparação de dados de duas fontes: o censo demográfico de 1991 e a pesquisa nacional por amostra de domicílio (PNAD) de 1995 (*Gazeta Mercantil*, 1998, Dossiê, pág. 1).
- <sup>8</sup> *Defining the Nonprofit Sector*, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, julho de 1993.
- <sup>9</sup> Em Conselho da Comunidade Solidária 1998b.
- <sup>10</sup> A iniciativa começou com uma conferência organizada pelo presidente do BID, Enrique Iglesias, em outubro de 1994 em Washington, que incluiu consultas formais, reuniões e estudos em diversos países da América Latina. As atividades foram realizadas no Brasil, México e Colômbia, empreendidas pelo Instituto Synergos e Civicus. No Brasil, essa consulta foi coordenada por duas ONGs: IDAC e ISER. A iniciativa também teve como consequência a formação do Grupo de Trabalho de Líderes da América Latina sobre Sociedade Civil, que reuniu, durante alguns anos, líderes e especialistas de ONGs e agências de cooperação internacional de todo o hemisfério. O evento mais recente da Iniciativa da Sociedade Civil do BID foi uma grande conferência regional realizada na Colômbia em maio de 1988, congregando 800 pessoas, inclusive o presidente e o vice-presidente do BID, autoridades governamentais, líderes da sociedade civil, executivos do setor privado e pesquisadores em ciências sociais. A conferência de três dias analisou as lições aprendidas com 32 estudos de caso que representavam exemplos de “melhores práticas” de parcerias entre governo, sociedade civil e setor privado em toda a América Latina e discutiu a estratégia do BID para promover a consolidação da sociedade civil na região. No Brasil os dois estudos de caso foram o PMACI e o orçamento participativo de Porto Alegre.

- <sup>11</sup> Incluem data de fundação, número de empregados, recursos financeiros, vitalidade institucional, diversidade temática, base de afiliados, beneficiários contemplados e visibilidade na imprensa (Banco Interamericano de Desenvolvimento, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, El Capital Social).
- <sup>12</sup> Uma pesquisa de 1998 com 184 membros da ABONG verificou que apenas 36 organizações, ou 95%, tinham o certificado de “*utilidade pública*”. Um número mais expressivo, entretanto, 38,5% das ONGs pesquisadas, tinha registro junto ao CNAS, o que representa um acentuado aumento em relação aos 19,3% elencadas em 1994. No entanto, apenas 16,3% dos registrados junto ao CNAS conseguiram obtenção da isenção de pagamento de encargos sociais (ABONG, 1998c).
- <sup>13</sup> Para que uma organização comunitária seja legalizada, ela precisa inscrever-se como “associação sem fins lucrativos”, registrando o seu contrato social em um Cartório de Registro de Pessoas Jurídicas local. A documentação exigida inclui os estatutos sociais, uma lista dos membros eleitos para o conselho (quatro, em geral), endereço da sede e ata da assembléia de fundação (com um número de assinaturas de membros que atenda ao requisito do quorum). Até recentemente, a entidade declarante tinha de pagar para que os documentos fossem publicados no *Diário Oficial*. Como os proponentes de tais organizações muitas vezes, tinham pouca educação formal e muitas organizações incipientes não dispunham de verbas, elas optavam ou por não se legalizarem ou tinham que contar com doações de políticos locais, o que muitas vezes comprometia a independência da organização. Muitas ONGs que prestam assessoria jurídica foram criadas exatamente para auxiliar as associações comunitárias com o processo de legalização.
- <sup>14</sup> Embora o movimento das mulheres trabalhadoras rurais seja um dos menos visíveis e menos pesquisados, há evidências de que trata-se de um fenômeno social dinâmico e em expansão. O movimento no Rio Grande do Sul, que está estreitamente associado ao MST, conta com cerca de 20.000 mulheres. O movimento *Quebradeiras de Coco* no Maranhão, que foi criado para obter direito de usufruto às palmeiras de babaçu em áreas de assentamentos, promoveu diversas conferências em vários estados e até enviou representantes para conferências internacionais das Nações Unidas.
- <sup>15</sup> *Folha de São Paulo* 1997b, pág. 1–11.
- <sup>16</sup> O Projeto Piloto para Reforma Agrária e Redução de Pobreza (Empréstimo # 6475) está sendo implantado em cinco estados (Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais e Pernambuco) com valor total de US\$150 milhões. Como expresso no Documento de Avaliação de Projetos (PAD): “Os conflitos agrários têm pressionado o governo a tratar de forma decisiva os problemas relacionados à concentração de terra ... [logo, o governo] está interessado em testar estratégias alternativas de reforma agrária.” O projeto oferece a associações autônomas de trabalhadores rurais sem-terra empréstimos para compra de terra e verbas (a fundo perdido) para obras de infra-estrutura e para contratação de assistência técnica visando planos de manejos sustentáveis e produção agrícola.
- <sup>17</sup> Há no Brasil cerca de 7.500 paróquias Católicas, sendo que a maioria mantém diversos centros de ação e assistência social. A Arquidiocese do Rio de Janeiro, por exemplo, contribuiu para o estabelecimento e manutenção de 113 escolas, 51 centros de saúde, 41 creches, 22 centros de distribuição de alimentos e roupas, 9 orfanatos, 6 centros comunitários, 5 centros de educação profissionalizante, 2 organizações de assistência legal e 17 centros para mulheres jovens, idosos deficientes, crianças de rua e população indigente (Landim1993a).
- <sup>18</sup> A LBV foi criada em 1950 por um radialista conhecido de São Paulo, Alziro Zarur. Hoje, a LBV é uma entidade beneficente ecumênica que atende mais de 3 milhões de pessoas de baixa renda através de seus 440 centros de assistência social localizados em 27 estados e em diversos países no cone sul do país. A LBV é uma das poucas entidades beneficentes

do Brasil que tem conseguido sucesso em campanhas de arrecadação de verbas de pessoas físicas, contando atualmente com 5 milhões de contribuintes.

- <sup>19</sup> Este termo é um jogo de palavras que conjuga os termos “pilantra” e filantropia”.
- <sup>20</sup> O Segundo Concílio do Vaticano (1962–65), convocado pelo Papa João XXIII, tornou-se o símbolo da nova abertura da Igreja ao mundo moderno. Denominando a Igreja como “o povo de Deus”, as encíclicas do Concílio declararam que a Igreja compartilhava a “alegria e esperança, a tristeza e a angústia da humanidade contemporânea, particularmente a dos pobres e aflitos”. Na América Latina, as conferências de Medellín e Puebla (1968 e 1973), que se seguiram ao Concílio, conferiram um expressão clara a essa mensagem, salientando a preocupação da igreja com questões relativas à justiça social como a pobreza, a concentração fundiária e a violência urbana. Foi no bojo do concílio que a Teologia da Libertação foi gerada, com sua “opção preferencial pelos pobres” e ênfase no papel cada vez mais importante dos líderes laicos através das “comunidades eclesiais de base”, que proliferaram nas favelas urbanas, e em comunidades rurais em toda a América Latina, particularmente no Brasil. Em 1990, estimava-se que havia 70.000 comunidades eclesiais de base localizadas nas 94% das 255 dioceses do Brasil.
- <sup>21</sup> A Pastoral da Criança começou em uma pequena cidade do Paraná e em 1988 prestava serviços a mais de 17.000 comunidades em todo o Brasil através de uma rede de 56.000 voluntários. Devido aos programas inovadores e de baixo custo de re-hidratação oral e nutrição, os índices de mortalidade infantil caíram em praticamente 50% em apenas 5 anos (de 53 para 27 por mil nascimentos entre 1989–93) nas comunidades onde a Pastoral atuava.
- <sup>22</sup> Muitas das denominações Protestantes no Brasil são ainda consideradas como “igrejas missionárias”, inicialmente implantadas no Brasil na segunda metade do século XIX. Os primeiros protestantes a chegarem ao país foram algumas famílias metodistas, que vieram para o Brasil fugindo do contexto pós-guerra civil nos EUA, na década de 1870. Estabeleceram-se em uma área rural no interior do estado de São Paulo, que mais tarde tornou-se a cidade de Americana.
- <sup>23</sup> A Igreja Universal do Reino de Deus foi criada em 1978. Voltada principalmente para populações de baixa renda em áreas urbanas e pregando uma combinação de recompensa financeira e curas milagrosas para os seus fiéis, a Igreja floresceu nos últimos anos, contando hoje com 2.500 igrejas em 50 países. As igrejas quase sempre são antigos cinemas ou lojas convertidas em amplos templos com enormes fachadas padronizadas e localizadas no centro de cidades por todo o país. Uma característica marcante da igreja é a sua postura agressiva de proselitização, cultos ruidosos e uma estratégia bem sucedida de ganhar dinheiro. A imprensa tem relatado que a Igreja consegue gerar fundos no valor de R\$1,5 bilhões de reais anualmente, provenientes de doações de seus fiéis e de um vasto conglomerado de empreendimentos comerciais que inclui uma rede nacional de televisão (TV Record) e um banco comercial (Banco de Crédito Metropolitano) (Veja 1997, pág. 76-81).
- <sup>24</sup> Estima-se que apenas no município do Rio de Janeiro existam 288 obras sociais espíritas. Um estudo pesquisou um subconjunto de 62 destas obras e documentou que mais de 13.000 pessoas de baixa renda ou indigentes no Rio de Janeiro são beneficiadas por cerca de 190 diferentes serviços de assistência (Landim 1998, pág.130–148).
- <sup>25</sup> Os principais membros do GIFE incluem as seguintes empresas e fundações brasileiras e norte-americanas: Instituto C & A, Bradesco, Vitae, Sirotsky Sobrinho, Oderbrecht, Roberto Marinho, Alcoa, ABRINQ, Oderbrecht, IBM, Xerox, Kellogg, Ford, e MacArthur.
- <sup>26</sup> A primeira referência de utilização desta sigla foi em um relatório do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) de 1950 (Gonçalves 1996).

- <sup>27</sup> Em seu livro *Intermediary NGOs: The Supporting Link in Grassroots Development* (1992), Thomas Carroll define as organizações intermediárias de apoio a base – *Grassroots Support Organizations* (GSO) – como “uma entidade de desenvolvimento de caráter cívico que presta serviços ... para grupos locais rurais ou urbanos de indivíduos ou famílias carentes.” Em oposição às associações comunitárias que contam com uma base de filiados (como as cooperativas e sindicatos), as GSOs não têm membresia, mas tendem a ser mais formais e profissionais.
- <sup>28</sup> O termo “organização não-governamental” não é mencionado em nenhum artigo da legislação, logo as ONGs não se distinguem juridicamente de outras organizações sem fins lucrativos. Com o crescimento exponencial do número de ONGs durante as últimas décadas, a indefinição legal e ausência de incentivos tributários vêm se tornando um impedimento operacional cada vez mais relevante, às vezes forçando ONGs a ignorarem as leis tributárias e trabalhistas, ou até impedindo que estas se legalizem. Uma pesquisa entre ONGs ambientais realizada pelo Fundo Mundial para a Natureza (WWF) verificou que 15% dos 725 grupos estudados não estavam legalmente registrados.
- <sup>29</sup> A primeira referência de utilização do termo *ONG* na imprensa escrita nacional foi em um artigo publicado no *Jornal do Brasil* em 1988 intitulado: “As Organizações Não-governamentais tomam conta do país” (Landim 1998, pág.53).
- <sup>30</sup> O estudo baseou-se em um “catálogo de catálogos” de ONGs publicado pela Fundação Interamericana em 1990. Os países com o maior número de ONGs eram Brasil (1.010), Colômbia (594), Bolívia (365), Chile (345), Honduras (250), e México (212) (Fernandes 1994).
- <sup>31</sup> Alexis de Tocqueville, estadista e escritor político francês, descreveu as virtudes da incipiente democracia americana em seu livro de 1835-40 intitulado *Democracy in America*. Tocqueville argumentou nesta obra que o florescimento de uma democracia tão capilar como ocorreu nos Estados Unidos (sendo o melhor exemplo deste fenômeno a existência de milhares de associações voluntárias) foi devido ao fato que as condições sociais neste novo país favoreceram o enraizamento das idéias sociais que surgiram na Europa.
- <sup>32</sup> É esse o caso, por exemplo, de ONGs como o ISA, que estabeleceu um conselho de diretores atuante na vida da entidade e não apenas formal para cumprir com a legislação vigente, como tem sido a prática mais comum entre ONGs brasileiras. Esta decisão do ISA reflete a tradição do setor sem fins lucrativos dos EUA que se caracteriza por conselhos bastante ativos. O outro caso é o IBASE que conseguiu diversificar sua estratégia de arrecadação de recursos com base na experiência européia (ou seja, com o desmembramento de empreendimentos lucrativos como a rede de Internet AlterNex e a venda de serviços).
- <sup>33</sup> Catia Lubambo e Sueli Guimarães em “O Prezeis—Uma Estratégia de Ação Coletiva para uma Conquista Social” em ABONG, 1998b, pág. 146.
- <sup>34</sup> Durante o início da década de 90 o IBASE trabalhou com mais de 10 áreas temáticas, desde reforma agrária e crianças de rua à dívida externa. A sua equipe multidisciplinar regularmente realizava cursos de formação de lideranças sociais, assessoria a associações comunitárias e sindicatos, campanhas nacionais visando a formulação de políticas públicas, além de participar freqüentemente de conferências internacionais das Nações Unidas.
- <sup>35</sup> Ver opiniões expressas por Amigos da Terra e OXFAM no relatório intitulado “PLANAFLORO um Ano Depois” (Friends of the Earth, OXFAM 1997).
- <sup>36</sup> As agências européias de cooperação estavam na linha de frente desta parceria. A entidade precursora foi a agência holandesa NOVIB, que deu início a suas famosas reuniões de “plataforma” em meados da década de 80, durante as quais a sua estratégia de financiamento era apresentada e discutida com as suas contrapartes no Brasil. A OXFAM/UK também é conhecida por ter realizado campanhas de políticas públicas no

Brasil e na Grã-Bretanha sobre temas como renegociação da dívida externa, violência no campo e combate à pobreza. Fundações dos EUA como a Kellogg, a Interamericana e a MacArthur também realizaram seminários conjuntos temáticos e de consulta com as organizações brasileiras que recebiam financiamento, para tratar de questões como capacitação institucional, avaliação de projetos e arrecadação de fundos.

- <sup>37</sup> Esse número fica um tanto comprometido por duas organizações ambientais de destaque, a SOS Mata Atlântica e o *Greenpeace/Brasil*, que contam com uma grande base de filiados, de 10.000 a 3.000 respectivamente. A SOS Mata Atlântica, por exemplo, foi a primeira a adotar o seu próprio cartão de crédito de “fidelidade”, responsável pela geração de 70% de sua receita.
- <sup>38</sup> AACC relatou que 11% do seu orçamento anual de US\$1,8 milhões advinha de organismos suíços e alemães (igreja, governo e setor privado) e 89% foram obtidos junto a fontes governamentais estaduais ou federais, por meio de convênios ou contratos de prestação de serviços. Estas fontes incluem o FAT do Ministério do Trabalho, o programa Lumiar do INCRA e diversos órgãos estaduais, inclusive a Secretaria de Planejamento que implementa o Programa de Combate à Pobreza (PCPR), financiado pelo Banco.
- <sup>39</sup> Líderes do Fórum de ONGs de Rondônia criaram a Cooperativa de Trabalho Múltiplo de Rondônia (COOTRARON) em 1997. Em 1998, ela era formada por 58 pessoas, desde técnicos ao pessoal de limpeza, que prestavam serviços a nove órgãos públicos áreas como assistência jurídica, recursos florestais, planejamento estratégico, agronomia e limpeza de escritórios. Vários de seus membros prestaram serviços para o projeto de manejo de recursos naturais financiado pelo Banco, o PLANAFLORO, e para o projeto Lumiar, do INCRA. A cooperativa conseguiu gerar US\$22.000 por mês em salários, sendo que os contratos custavam de 15 a 20% menos do que os contratos padrão anteriores regidos pelas leis trabalhistas (CLT).
- <sup>40</sup> O Banco reconhece esta relutância.
- <sup>41</sup> Para um histórico detalhado e para discussões sobre o impacto das ONGs em Recife, ver “*NGOs in Recife: From Policy Advocate to Policy Maker.*” Neste artigo, Kaye Pyle apresenta um estudo de caso bastante interessante, ilustrando como as ONGs incentivaram e auxiliaram o governo de Recife a estabelecer um programa inovador de urbanização de favelas chamado PREZEIS (Pyle 1997, pág. 12–23).
- <sup>42</sup> Dos seis estudos feitos, quatro eram financiados pelo Banco Mundial: PLANAFLORO (Rondônia); PRODEAGRO (Mato Grosso); AIDS (nacional); e PROMANEJO/Programa Piloto (Pará). Dois outros foram financiados pelo BID: Macrodrenagem (Belém/PA) e PMACI (Acre). A versão final do estudo, *Bancos Multilaterais e Desenvolvimento Participativo no Brasil: Dilemas e Desafios*, foi publicada na forma de livro pela FASE e IBASE em 1998.
- <sup>43</sup> O guia *Para Compreender e Dialogar com Organismos Internacionais: Um Guia sobre o Banco Mundial no Brasil e no Mundo* foi publicado em setembro de 1995 tendo as OSCs como público. O guia contém capítulos sobre a história do Banco, sua estrutura operacional, políticas de ajuste estrutural, carteira do Brasil e avanços recentes no relacionamento com a sociedade civil.
- <sup>44</sup> Em consonância com sua estratégia de atuar por meio de Congresso, a Rede conseguiu ter acesso ao CAS e ao documento do país do BID por meio de um parlamentar que havia requisitado esses dois documentos ao Ministério do Planejamento. Os dois foram publicados e comentados posteriormente em um livro de 1998 denominado *A Estratégia dos Bancos Multilaterais para o Brasil*.
- <sup>45</sup> O Fórum DCA, fundado por 67 organizações em 1988, desempenhou um papel fundamental na elaboração do projeto de lei e na campanha nacional para pressionar o Congresso brasileiro



a adotar o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990. Vinte e cinco constituições estaduais adotaram legislação semelhante. O Fórum DCA também fez pressão para que o Presidente aprovasse em 1991 a legislação criando o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que supervisiona as políticas e programas do governo nessa área e é composto por 15 representantes da sociedade civil. Hoje, 27 estados e muitas das maiores cidades contam com Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescentes, com participação de representantes do governo e da sociedade civil (ABONG 1998b, pág. 61–75).

<sup>46</sup> Declaração de Neide Silva do ETAPAS (Pyle 1997).

<sup>47</sup> Foram lançados cursos de capacitação voltadas a técnicos de ONGs pelas seguintes organizações: United States Agency for International Development (USAID); Centro de Estudos do Terceiro Setor (CETS) da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP); Instituto de Estudos Especiais (IEE) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); Federação de Obras Sociais (FOS); e Gestão para Organizações da Sociedade Civil (GESC) da Universidade de São Paulo (USP) (Gazeta Mercantil 1997a, pág. A7; Dossiê 1998, pág. 3).

<sup>48</sup> ABONG 1998b.

<sup>49</sup> Zaffaroni 1997.

<sup>50</sup> *Searching for Impact and Methods: NGO Evaluation Synthesis Study*, OECD/DAC Expert Group on Aid Evaluation, 1997.

<sup>51</sup> O conjunto de organizações da sociedade civil, coordenado pelo Fórum de ONGs de Rondônia (FETAGRO, CUNPIR, OSR), não apenas é membro do Conselho Deliberativo do PAIC, que aprova os projetos submetidos pelas comunidades, mas atua lado a lado com os técnicos do governo para analisar as propostas enviadas pelo grupos comunitários. Esta participação aprimorou o processo de seleção de duas maneiras: a análise passou a ser mais completa já que os técnicos das OSCs conhecem melhor a realidade no interior do estado, e a presença destes ajudou o governo estadual a preservar o caráter técnico da seleção e assim evitar as pressões políticas decorrentes das eleições para governador, que ocorreram em 1998 em todo o estado.

<sup>52</sup> O Banco está atualmente no processo de converter as ODs em um novo formato, mais flexível, composto de três modalidades: Políticas Operacionais (OPs), Procedimentos do Banco (BPs), e Boas Práticas (GPs).

<sup>53</sup> Foram os seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica (América Central); Equador, Jamaica (Caribe); México; Peru; e Venezuela.

<sup>54</sup> O grupo coordenador de ONGs, composto por 8 membros, foi dirigido nesta época por um representante da CCONG, tendo como coordenação adjunta o CPDC.

<sup>55</sup> Os processos de CAS participativos foram posteriormente realizados na Colômbia, El Salvador, Equador e República Dominicana com diferentes graus de participação da sociedade civil.

<sup>56</sup> Os três membros da ALOP no Brasil são: Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional (FASE), Centro Josué de Castro (CJC), e Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (POLIS).

<sup>57</sup> O comitê que seleciona verbas para os Projetos Demonstrativos do Programa Piloto (PD/A) é formado por um número igual de técnicos do governo e de OSCs. Os conselhos de saúde, em âmbito nacional e local, por exemplo, têm a seguinte composição: 50% de representantes de usuários da rede de saúde, 25% de representantes governamentais e 25% de profissionais da área de saúde. Já o Conselho da Comunidade Solidária, que é apenas de natureza consultativa, apresenta uma proporção de 7 para 1 em termos de representantes da sociedade civil (28) e Ministros do governo (4).

- <sup>58</sup> Incluem os projetos reformulados PAPP (agora chamados de Projetos de Combate a Pobreza Rural—PCPR), Gestão de Recursos Naturais do Paraná e o projeto para Alívio à Pobreza Rural no Rio Grande do Sul. Só o projeto PCPR incentivou a criação de mais de 250 conselhos municipais em todo o nordeste. Além disso, os estatutos dos Conselhos de Desenvolvimento Municipal, ou os chamados “conselhos do PCPR”, estipulam que 80% dos assentos sejam ocupados por organizações da sociedade civil.
- <sup>59</sup> Vale notar que um dos pesquisadores contratados para avaliar o projeto RESEX esteve bastante envolvido anteriormente no movimento de pressão contra o Banco Mundial que pedia a intervenção do Painel de Inspeção no projeto PLANAFLORO. O fato de que este especialista em meio ambiente e ativista da sociedade civil ter sido aproveitado de forma mais construtiva em um projeto financiado pelo Banco é uma prova do quanto pode-se avançar quando todas as partes em questão decidem dialogar e adotam uma postura mais aberta.
- <sup>60</sup> AACC, por si só, obteve 50 contratos de assistência técnica de 40 associações de produtores locais durante os anos de 1993–96. Esses contratos totalizaram aproximadamente US\$75.000.
- <sup>61</sup> O comitê de seleção do FAP é formado por representantes da SEAIN, da Rede Brasil e do Banco Mundial. O fundo recebeu 48 propostas de 15 estados, apesar de o edital só ter sido divulgado na Internet durante duas semanas. As seis propostas selecionadas cobriam os custos de assistência técnica e treinamento, avaliação de projeto e reuniões de articulação. Os projetos financiados foram executados por uma rede nacional de OSCs, três redes regionais e duas OSCs locais.
- <sup>62</sup> O objetivo principal do Fundo de Apoio a Parcerias (FAP) é promover diálogo e colaboração entre o Governo, Sociedade Civil e o Banco, por meio de seminários, treinamentos, pesquisas e divulgação de atividades. As áreas temáticas que contaram com o respaldo do FAP durante os últimos dois anos incluíam direitos humanos, saúde da mulher, meio ambiente, cultura afro-brasileira, filantropia empresarial e direitos das crianças. Talvez a característica mais inovadora do Fundo seja a composição singular de seu comitê de seleção, formado por três instituições que, em geral, encontram-se em posições antagônicas quanto às políticas do Banco Mundial: Ministério do Planejamento, Rede Brasil e o Banco.
- <sup>63</sup> É esse o caso no Rio Grande do Norte, em que o Fórum Campo participou com sucesso na execução do PCPR em vários níveis, desde a prestação de assistência técnica até o monitoramento de projetos.
- <sup>64</sup> Os montantes variam de acordo com o fundo: um dos fundos, o PD/A, exige três propostas para todas as compras em valor superior a US\$200; já o PCPR exige propostas para todas as aquisições.
- <sup>65</sup> É interessante verificar que, por exemplo, o Conselho da Comunidade Solidária difere em duas formas fundamentais do conselho que o precedeu, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). O CONSEA, criado durante a gestão do Presidente Itamar Franco, tinha um caráter mais deliberativo, sendo que seus membros eram indicados formalmente por algumas das principais redes e organizações da sociedade civil. Já o Conselho da Comunidade Solidária tem claramente um status consultivo, sendo que seus membros são selecionados pelo governo e atuam como pessoas físicas “escolhidas com base em sua tradição de trabalho nas áreas sociais e comunitárias”.
- <sup>66</sup> Horácio Martins, especialista em participação comunitária, elaborou diversos estudos sobre os conselhos de desenvolvimento rural que foram criados por lei na região Nordeste, onde os participantes da sociedade civil, na realidade, não participam com direitos ou poderes iguais aos das elites da política local, tornando-se, portanto, vulneráveis à manipulação. (Carvalho 1997).

<sup>67</sup> Este estudo foi realizado pelo *International Center for Non-Profit Law* (ICNL), analisando questões como definição legal, governância, tributação e auto-regulamentação do setor de ONGs, com base em experiências internacionais.

<sup>68</sup> Synergos 1996, pág.12–13.

# Anexos

## A. Bibliografia

- ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais). 1996. *ONGs: Um Perfil—Cadastro das Filiadas à Associação Brasileira de ONGs (ABONG)*. Landim, Leilah, e Leticia Ligneul Cotrim. ABONG/ISER, São Paulo.
- . 1998a. *As ONGs e o Desenvolvimento Institucional*. Cadernos da ABONG N. 24, São Paulo.
- . 1998b. *O Impacto Social do Trabalho das ONGs no Brasil* ABONG, São Paulo.
- . 1998c. *ONGs: Um Perfil—Cadastro das Associadas à ABONG*, São Paulo.
- Adil, Najam. 1996. “Understanding the Third Sector: Revisiting the Prince, Merchant, and the Citizen” *Nonprofit Management and Leadership*.
- Bailey, Michael, e Henrique M. de Barros. 1995. *Para Compreender e Dialogar com Organismos Internacionais: Um Guia sobre o Banco Mundial no Brasil e no Mundo*. Oxfam, Recife.
- Carroll, Thomas. 1992. *Intermediary NGOs: The Supporting Link in Grassroots Development*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Carroll, Tom, Mary Schmidt, and Tony Bebbington. 1996. “Participation through Intermediary NGOs.” Environment Department Paper No. 031. Washington, D.C.: Banco Mundial, fevereiro.
- Carvalho, Horácio Martins de. 1997. “Relações entre Estado e Sociedade Civil: A Parceria que Queremos em Ações de Combate a Pobreza.” Estudo apresentado no Seminário Novas Parcerias em Política de Combate a Pobreza, Belo Horizonte, março de 1997.
- Clark, John. 1991. *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations*. London: Earthscan Publications.
- Conselheiros da Comunidade Solidária. 1996. *Contornos de Uma Estratégia de Desenvolvimento Social para o Brasil*. Brasília, maio.
- Conselho da Comunidade Solidária. 1997. “O Governo e o Terceiro Setor.” Documento de Referência Para a XV Reunião do Conselho da Comunidade Solidária, Brasília, 30 de junho.
- . 1998a. *Relatório de Atividades*. Brasília, outubro.
- . 1998b. Carta de Apresentação do Projeto de Lei 4690, Brasília, 24 de julho.
- Cooperativa de Reforma Agrária do Brasil. 1996. *CONCRAB: Quatro Anos Organizando a Cooperação*. CONCRAB, São Paulo.
- de Tocqueville, Alexis. 1835–50. *Democracy in America*. France.
- Feeney, Patricia. 1998. *Accountable Aid: Local Participation in Major Projects*. Oxford, U.K.: Oxfam Publications.
- Fernandes, Rubem Cesar. 1985. “Sem fins lucrativos.” Em *Comunicações do ISER* 15, Rio de Janeiro.
- . 1994. *Private but Public: The Third Sector in Latin America*. Washington, D.C: Civicus.
- Fischer, Julie. 1993. *The Road from Rio: Sustainable Development and the Nongovernmental Movement in the Third World*. Westport, CT: Praeger.
- Folha de São Paulo. 1997a. “MST movimentou R\$20 milhões em 96.” 9 de março, pág.1–5.

- . 1997b. “Sem-terra são fiéis a terra recebida.” 12 de abril, pág.1–11.
- Fox, Jonathan, and David Brown. 1998. *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Friends of the Earth, OXFAM. 1997. “Planaforo um Ano Depois: Análise Crítica da Implementação do Plano Agropecuário e Florestal do Estado de Rondônia um Ano após o Acordo para sua Reformulação.” São Paulo, agosto.
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Fumo, Claudia. 1998. “The Contribution of NGOs to World Bank-Supported Projects in Brazil.” Operations Policy Department. Washington, D.C.: World Bank, junho.
- Garrison, John W., II. 1993. ”The Greening of Brazilian NGOs.” Inter-American Foundation. *Grassroots Development Journal* 17(1).
- . 1996. “Brazilian NGOs: from Grassroots to National Civil Leadership.” Oxfam (UK and Ireland), *Development in Practice* 6(6).
- Gazeta Mercantil. 1997a. “Cursos treinam dirigentes de ONGs,” 14 de outubro de 1997, São Paulo.
- . 1997b. “Terceiro setor já é maior que o governo.” 14 de outubro de 1997, São Paulo, dossiê pág. A-7.
- . 1998. Dossiê Terceiro Setor. 27 de novembro de 1998, São Paulo.
- Gonçalves, Hebe Signori (org). 1996. *Organizações Não-Governamentais: Solução ou Problema?* São Paulo: Editora Estação Liberdade.
- Hirschman, Albert O. 1984. *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America*. New York: Pergamon Press.
- Inoue, Cristina Yumie. 1997. “Bases para um novo pacto de cooperação.” In *Cadernos ABONG*, ABONG, n. 17, julho.
- Inter-American Development Bank and the United Nations Development Programme. 1998. *El Capital Social*. Buenos Aires: Edilab Editora.
- Inter-American Foundation.1990. *A Guide To NGO Directories*. Arlington, VA.
- ISER (Instituto de Estudos da Religião). 1988. *Sem Fins Lucrativo: As Organizações Não-Governamentais no Brasil*. Landim, Leilah e Rubem Cesar Fernandes, ISER, Rio de Janeiro.
- . 1991. *NGOs in The Nineties*. Fernandes, Rubem Cesar, and Leandro Piquet. ISER Rio de Janeiro.
- Keck, Margaret, and Kathryn Sikkink. 1988. *Activists Beyond Borders*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Landim, Leilah. 1993a. “A Invenção das ONGs: do Serviço Invisível a Profissão Sem Nome.” Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- . 1993b. “Defining the Nonprofit Sector.” The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Working Paper Number 9, Baltimore, julho.
- Landim, Leilah (org). 1998. *Ações em Sociedade: Militância, Caridade, Assistência, etc.* Rio de Janeiro: Nau Editora.
- Landim, Leilah e Neide Beres. 1999. *Ocupações, Despesas e Recursos: As Organizações Sem Fins Lucrativos no Brasil*. Rio de Janeiro: Nau Editora.

- Leroy, Jean Pierre, and Maria Clara Couto Soares (orgs). 1998. *Bancos Multilaterais e Desenvolvimento Participativo no Brasil: Dilemas e Desafios*. Rio de Janeiro: FASE/IBASE.
- Lund, Kristin. 1993. *A Filantropia Empresarial No Brasil*. São Paulo: ARCO.
- Mendes, Luiz Carlos Abreu. 1998. “Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público e Organizações Sociais: duas versões para um mesmo fenômeno?” Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) Relatório não publicado, Brasília.
- Ministério da Saúde. 1997. *Catálogo de Organizações Não-Governamentais DST/AIDS*. Brasília.
- Moura, Alexandrina. 1994. “Non-governmental Organizations in Brazil: From Opposition to Partnership.” Estudo apresentado no Latin American Studies Association XVII International Congress, Atlanta, GA, 10-12 de março de 1994.
- Navarro, Zander. 1996. “Políticas Públicas, Agricultura Familiar e os Processos de Democratização em Áreas Rurais Brasileiras.” Estudo apresentado no XX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), Caxambu.
- Netherlands Development Assistance (NEDA). 1997. *NGOs and Institutional Development*. The Hague: Development Cooperation Department, setembro.
- O Globo. 1997. “ONGs nacionais enfrentam falta de recursos.” 16 de fevereiro.
- OECD/DAC Expert Group on Aid Evaluation. 1997. *Searching for Impact and Methods: NGO Evaluation Synthesis Study*. Washington, D.C.
- Oliveira, Anna Cynthia, ed. 1997. *Marco Regulador de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Sudamerica*. Inter-American Development Bank (IDB), United Nations Development Program (UNDP).
- Oliveira, Miguel Darcy de, e Rajesh Tandon. 1994. “An Emerging Global Civil Society.” In *Citizens Strengthening Global Civil Society*. Washington, DC: Civicus World Alliance for Citizen Participation.
- Poelhekke, Fabio. 1996. *Brazil: NGO Country Profile 1996-1*. GOM: Dutch Co-Financing Agencies, Oegstgeest, Netherlands.
- Putman, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pyle, Kathryn Smith. 1997. “NGOs in Recife: From Policy Advocate to Policy Maker.” In Inter-American Foundation, *Grassroots Development Journal*, vol. 21/1.
- Salamon, Lester. 1996. “The Three Faces of the Third Sector.” Palestra proferida na Terceira Conferência Ibero-Americana sobre o Terceiro Setor. Johns Hopkins University, Baltimore.
- Salamon, Lester, and Helmut K. Anheier. 1998. *The Emerging Sector Revisited: A Summary*. Washington, D.C.: The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies.
- Santilli, Marcio (org). 1997. “Avaliação Independente do Sub-Programa Projetos Demonstrativos.” PD/A, Banco Mundial, Brasília, agosto.
- Souza, Herbert de. 1992. “As ONGs na Década de 90.” Em *Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs*. Rio de Janeiro: IBASE/PNUD.
- . 1995. “Enlisting the Power of Citizenship to Fight Poverty.” Inter-American Foundation, *Grassroots Development Journal* (19)2.
- Synergos Institute. 1996. “How Governments and Multi-lateral Donors can Form Large-scale Partnerships with Civil Society Organizations: Reflections from Three Latin American Countries.” New York: Synergos Institute, julho.

- Tarrow, Sidney. 1994. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Mass Politics in the Modern State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- United Nations Development Programme (UNDP) and Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 1996. *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil*. Brasília, DF.
- Veja. 1994. “ONGs: O Povo Desunido Jamais Será Vencido.” Ano 27, No. 6 (2.9.94).
- . 1997. “O Calvário do Bispo.” Ano 30, No. 1424, 15 de janeiro, São Paulo.
- . 1999. “Novas Faces do Bem.” Ano 32, No. 43, 27 de outubro, São Paulo.
- Vianna, Aurélio (org.). 1998. “A Estratégia dos Bancos Multilaterais para o Brasil.” Brasília: Rede Brasil, março.
- Wolfensohn, James D. 1997. “O Desafio da Inclusão.” Palestra proferida ao Conselho dos Governadores do Banco Mundial, Hong Kong, China, 23 de setembro.
- . 1998. “A Outra Crise.” Palestra proferida ao Conselho dos Governadores do Banco Mundial, Washington, 6 de outubro.
- World Bank. 1994a. *The World Bank Policy on Information Disclosure*. Washington D.C., março.
- . 1994b. *The World Bank and Participation*. Washington, D.C.: Operations Policy Department, setembro.
- . 1995. *Working with NGOs*. Carmen Malena, NGO Unit OPRPG, Washington, março.
- . 1996. *The World Bank Participation Sourcebook*. Environment Department, Washington, D.C., fevereiro.
- . 1997a. *World Development Report (WDR) 1997*. New York: Oxford University Press.
- . 1997b. “Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project.” Documento de Análise do Projeto (PAD), Relatório No: 16342-Br. Washington, 3 de abril.
- . 1997c. *Handbook on Good Practices for Laws Relating to Nongovernmental Organizations*. Washington, D.C.: Environmentally Sustainable Development Vice Presidency, maio.
- . 1998a. *The World Bank Inspection Panel: The First Four Years (1994–1998)*. Washington, D.C.: Inspection Panel.
- . 1998b. *Cooperation between the World Bank and NGOs—Provisional FY 97 Progress Report*. Washington, D.C., fevereiro.
- . 1998c. “Civil Society Participation in World Bank Country Assistance Strategies—Lessons from Experience, FY 97–98.” Washington, D.C.: NGO Unit, abril.
- . 1998d. *Nongovernmental Organizations in Bank-Supported Projects*. Washington, D.C., Operations Evaluation Department (OED), novembro.
- Zaffaroni, Cecilia. 1997. *El Marco de Desarrollo de Base*. Montevideo: IAF and SADES.

## **B. Comentários dos Representantes de Organizações da Sociedade Civil sobre o Banco Mundial**

### **Comentários Gerais**

- *A imagem do Banco está muito mais associada às políticas de ajuste estrutural do FMI do que a um órgão de desenvolvimento que financia iniciativas sociais e de*

*redução da pobreza. A imagem geral do Banco é mais negativa do que positiva, sendo que existem sérias contradições entre estes dois papéis, de banco e de agência de desenvolvimento.*

- *O Banco não é uma instituição à qual se tenha um acesso fácil: seus documentos são difíceis de serem obtidos e quando disponíveis só existem versões em inglês. Os funcionários (principalmente os gerentes de supervisão de projeto) são difíceis de serem contatados seja em Washington ou durante as breves viagens ao Brasil.*
- *As organizações da sociedade civil, normalmente, não são convidadas ou não têm permissão para opinar ou participar dos projetos do Banco. Nos poucos casos em que as OSCs são convidadas, verifica-se que isso só ocorre quando o projeto enfrenta dificuldades ou está próximo de sua conclusão. É raro serem chamadas a participar durante as etapas de planejamento ou execução. As OSCs querem também poder discutir as políticas macroeconômicas e a estratégia geral do Banco para o Brasil.*
- *As verbas do Banco, em sua origem, são verbas públicas. Logo, a postura do Banco deve ser a de prestar contas para a sociedade em geral, o que inclui as OSCs.*
- *É importante saber qual será o papel da Missão Residente (MR), agora que ela está sendo descentralizada e ampliada no Brasil. A Missão Residente vai ter algum papel significativo no processo de decisão em relação à definição da estratégia do Banco no Brasil?*
- *Freqüentemente, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) financiam diferentes projetos no mesmo local com alguma sobreposição ou impactos e estratégias contraditórias. Deveria existir mais coordenação entre as duas instituições. Se a informação que se tem a respeito do Banco Mundial é pouca, menor ainda é a que se tem sobre a Corporação Financeira Internacional (IFC), bem como a respeito de sua carteira e estratégia para o Brasil.*
- *Não há dúvidas de que o Banco tem adotado recentemente novas políticas quanto à participação e à divulgação de informação, que são muito bem vindas e representam um avanço importante. Isto também se aplica à nova política de gênero do Banco e o papel que desempenhou na Conferência de Beijing. A questão, entretanto, é saber se estas políticas, que foram principalmente estabelecidas na área de política do Banco, serão plenamente implementadas pelas áreas operacionais nas quais, em última instância, terão um impacto maior.*
- *Apesar da nova política de informação do Banco ter sido muito bem recebida, ainda existem problemas em relação ao acesso à documentação do Banco. Uma busca recente no Site do Banco na Internet mostrou apenas dezoito Documentos de Informação de Projeto (PIDs), dos 54 financiamentos ativos. O fato de que a estratégia de assistência para o país (CAS) ainda constitua um documento restrito também representa um sério obstáculo para um melhor diálogo entre o Banco e a sociedade civil.*
- *O Banco também é muito compartimentalizado em sua estratégia de desenvolvimento. Uma visão holística e mais integrada de desenvolvimento se faz necessária. É preciso também que o Banco lide com as causas da pobreza e não apenas com suas conseqüências.*



## **Relações entre Banco e Governo**

- *O Banco mantém uma relação ambígua com os diferentes níveis do governo, muitas vezes entrando em conflito com o governo e culpando-o pelos atrasos na implementação do projeto. O governo brasileiro, por outro lado, freqüentemente usa o Banco como bode expiatório quando surgem problemas com os projetos. As organizações da sociedade civil, por seu lado, ficam assistindo a polêmica sem saber quais os reais problemas e questões que estão em jogo. O Banco, em muitos casos, acaba recebendo a culpa por problemas de implementação do projeto causados pelo governo.*
- *Em determinadas ocasiões o Banco desempenhou um papel positivo, incentivando e até pressionando os governos a manterem uma postura mais aberta e participativa com as organizações da sociedade civil em relação aos projetos do Banco. Foi assim o caso do PLANAFLORO, em que o Banco incentivou o governo estadual a realizar um processo de revisão de meio termo amplo e participativo. É difícil para o Banco ter uma estratégia de ação social eficaz, sendo que seu único interlocutor é o governo, já que o governo muitas vezes não tem, ele próprio, uma estratégia social eficaz ou adequada. O governo, com freqüência, está divorciado da realidade social das populações de baixa renda e, na melhor das hipóteses, tem apenas uma visão superficial das condições sociais.*

## **Desempenho Operacional**

- *Não é surpreendente que muitos projetos do Banco sofram atrasos nos cronogramas de desembolso e outros problemas, já que o Banco ainda segue o estilo gerencial mais voltado para o financiamento de “projetos” do que de “programas”, com prazos fixos, procedimentos de financiamento excessivamente burocráticos, indicadores de desempenho basicamente quantitativos. Essa abordagem pode ter sido apropriada quando o Banco financiava principalmente projetos de infra-estrutura, porém essa metodologia operacional é inadequada para o financiamento de programas sociais, que são muito mais complexos, envolvem processos demorados e imprevisíveis.*
- *O Banco deve adotar políticas mais flexíveis e voltadas para a capacitação institucional nos projetos que visam desenvolvimento social. Estas novas políticas devem incluir prazos mais longos, monitoramento descentralizado do projeto e políticas de licitação mais flexíveis no âmbito dos fundos para pequenos projetos.*
- *O Banco deve também adotar um critério de avaliação e aprovação de projetos que leve em consideração as variáveis de gênero, raça e distribuição de renda, a fim de melhor garantir os benefícios do projeto junto à população mais pobre.*
- *A qualidade da supervisão do projeto, realizada por funcionários do Banco, varia muito de um projeto para o outro, já que depende da capacidade e da abertura dos gerentes de supervisão de projeto e dos diretores. Outro problema é a grande mobilidade que existe dentro dos quadros do Banco. Não é pouco comum que um gerente de supervisão de projeto negocie um projeto, um segundo o monitore e um terceiro faça a sua avaliação.*

- *Com frequência, o Banco ignora sérios problemas de implementação ou então não cobra devidamente o cumprimento das condicionalidades. Isto parece ocorrer seja devido a uma tendência de supervisão relaxada, uma “cultura de aprovação de projetos”, ou porque o Banco não quer causar tensões em suas relações com o governo.*

### **Projetos Específicos**

- *O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil está entre os projetos geridos pelo Banco mais avançados em termos de incorporar inovações e incentivar a participação. Uma das razões para esta postura diferente pode ser o fato de que as verbas são dadas na forma de doações e não de empréstimos. Além disso, o programa incentivou maior participação das organizações da sociedade civil na elaboração dos vários sub-componentes (Projetos Demonstrativos, Reservas Extrativistas, Promanejo). O programa tem também uma metodologia de supervisão mais interativa e qualitativa do que a norma nos projetos do Banco Mundial.*
- *Os resultados e impactos dos projetos de Combate à Pobreza Rural do Nordeste (PCPR) variam enormemente de um estado para o outro. Em alguns estados o resultado ficou muito abaixo dos níveis esperados, enquanto em outros foram alcançados resultados positivos tanto em termos da população beneficiária atendida quanto em níveis de participação da sociedade civil. O nível de participação da sociedade civil e de beneficiários no Rio Grande do Norte, por exemplo, é um dos mais elevados. Diversas variáveis parecem explicar estas diferenças em participação local: maior abertura dos governos estaduais à participação da sociedade civil; maior nível de articulação da sociedade civil em nível local; diálogo entre o governo e a sociedade civil centrados em mecanismos concretos de participação; experiência das OSCs com a prestação de assistência técnica; e o papel do Banco em incentivar seus pares no governo a promover uma maior participação.*
- *O Projeto de Educação do Nordeste não parece ter sido tão bem executado como poderia e, conseqüentemente, não está alcançando os resultados esperados. Uma avaliação independente demonstrou que os indicadores educacionais básicos como taxa de evasão escolar e repetição de séries piorou mais nas áreas-alvo do projeto do que nas áreas onde o projeto não atuou. Há várias razões para esses resultados deficientes: (1) o projeto parece ter sido elaborado mais por economistas do Ministério da Fazenda do que por educadores do Ministério de Educação; (2) o projeto utiliza uma metodologia de treinamento tradicional que a experiência já demonstrou não ser eficaz; (3) o projeto não lida com questões como os baixos salários dos professores; e (4) o projeto mantém objetivos que são excessivamente quantitativos (número de alunos por professor) sem considerar outros indicadores qualitativos. Entretanto, os resultados do projeto variaram de estado para estado, sendo que o Ceará teve o melhor desempenho.*
- *O projeto AIDS está sendo implementado pelo Ministério da Saúde com um componente inovador de participação da sociedade civil. Embora mais de cem ONGs tenham recebido financiamento para realizar o trabalho de prevenção e educação pública, este grande projeto enfrentou diversos problemas: (1) o programa caracterizou-se por considerável burocracia e atrasos relacionados às normas de licitações, desembolsos e leis trabalhistas; (2) a contratação de técnicos de ONGs*

*para acompanhar e avaliar outras ONGs gerou atritos desnecessários entre elas; (3) o projeto inflacionou o mercado de financiamentos, levando ao surgimento de ONGs de “fachada” e uma conseqüente redução da ajuda destinada à AIDS no Brasil por parte de outras agências de cooperação internacional; e (4) o programa tornou muitas ONGs dependentes financeiramente do ministério. Esse último ponto é especialmente importante diante do término dos projetos de AIDS previstos para o ano de 1998. Além disso, muitos mecanismos participativos voltados para ONGs, tal como o Conselho Nacional de AIDS e outros comitês consultivos, não foram bem sucedidos, já que o Ministério nem sempre deu prosseguimento às discussões e decisões tomadas durante as reuniões do conselho.*

- *A participação das organizações da sociedade civil depende, em parte, da própria capacidade destas de demandarem e assegurarem participação. Exemplos desse fenômeno são os dois projetos semelhantes na área de saneamento. No estado do Paraná as OSCs conseguiram participar na elaboração do projeto de saneamento do estado, chegando até a obter do Banco verbas para fazer a auditoria ambiental do projeto; já na Bahia, o governo estadual negociou o projeto unilateralmente com o Banco em Washington, excluindo completamente as OSCs do processo.*

### **Relações Banco Mundial - Sociedade Civil**

- *Estas reuniões de consulta são extremamente bem-vindas, já que demonstram que o discurso e as intenções do Banco estão começando a mudar. Só que é importante certificar se a prática do Banco também está começando a mudar através de maior transparência e participação no projeto e na sua implementação. O Banco pode estar apenas tentando legitimizar suas ações com a presença das OSCs nestas reuniões de consulta, sem permitir-lhes uma efetiva participação.*
- *O diálogo entre as organizações da sociedade civil e o Banco ainda é excessivamente formal e, em alguns casos, antagônico e ideológico ao extremo. É necessário retirar a cortina de percepções errôneas, baseada em caricaturas e simplificações grosseiras. Cada lado precisa aceitar o outro como um interlocutor legítimo e bem intencionado. Mais transparência por parte dos dois lados e um diálogo franco mais freqüente podem contribuir muito para resolver diferenças que advêm destas percepções erradas. Por outro lado, esse nível de interação pode também trazer à tona diferenças de opiniões e discordâncias conceituais. Por essa razão, é importante que as expectativas sejam realistas em relação a essa nova interlocução para que não haja frustrações ou que não se abandone o diálogo de forma prematura.*
- *O governo é o elo que falta nestas reuniões de consulta. É preciso que ele esteja presente num diálogo tripartite para que mudanças efetivas possam acontecer nas relações institucionais.*
- *As organizações da sociedade civil, de um modo geral, não estão preparadas para esse diálogo mais intenso com o Banco. Elas necessitam formular uma agenda mais global a fim de poderem discutir questões mais amplas como a integração econômica, o desenvolvimento local e a participação. As OSCs precisam preparar-se melhor para participar de discussões técnicas. Precisam também correr riscos, expondo-se a críticas e avaliações, da mesma forma que exigem que o Banco o faça.*

- *Os fóruns da sociedade civil, criados para promover o diálogo com o Banco, devem procurar contar com a presença de movimentos sociais e associações comunitárias e não apenas, ou principalmente, com as ONGs.*
- *Várias instâncias do governo federal não estão abertas ao diálogo com as OSCs; logo, o Banco deve incentivá-los a mostrarem-se mais abertos, promovendo trocas de informações tripartites e reuniões para análise de políticas.*
- *É importante evitar formalizações excessivas desta nova política participativa instituída pelo Banco. Os princípios de participação universal devem ser observados de uma forma flexível, sem que se tente adotar mecanismos de participação únicos e rígidos que não levem em consideração o contexto e as demandas locais. Um exemplo dessa situação pode ser constatado nos projetos financiados pelo Banco que têm um processo decisório ou conselhos consultores bipartite nos quais as OSCs participam. É mais importante garantir uma participação efetiva das OSCs do que preocupar-se com uma fórmula de representação determinada, tais como conselhos com paridade de votos entre o governo e os representantes da sociedade civil.*
- *Quais serão as novas políticas do Banco em relação à sociedade civil? Como será o relacionamento do Banco com as OSCs? Elas serão vistas como interlocutoras para discutir políticas, como consultoras para prestar serviços ou como implementadoras de programa? Qualquer que seja a forma desta interação é importante que estas organizações retenham a sua autonomia em relação ao Banco.*
- *O Banco deve considerar iniciativas de financiamento em nível municipal, que se caracterizaram pela inovação, eficácia e participação da sociedade civil. Esta medida estaria em consonância com as tendências de descentralização que permeiam atualmente o Brasil e o resto da América Latina. Talvez o Banco deva considerar o financiamento para um consórcio de municípios a fim de evitar os problemas de economia de escala. O Banco deve também considerar o financiamento de novas iniciativas na área de micro-financiamento e de atividades geradoras de renda que incorporem os objetivos de desenvolvimento econômico e justiça social.*

## C. Reuniões de Consulta entre a Sociedade Civil e o Banco Mundial

### BRASÍLIA

**Data:** 2 de maio de 1996

**Entidade Anfitriã:** World Bank

**Facilitador da Reunião:** Aurélio Viana (Rede Brasil)

**Pessoas (Organizações) que Participaram:**

1. Augustino Veith (MNDH)
2. Don Sawyer (ISPN)
3. Dorinha Pereira (Partners of the Americas)
4. Fabio Vaz de Lima (GTA)
5. Iara Pietricovsky (INESC)
6. Iares Ramalho Cortês (CFEMEA)
7. Katia Drager Maia (Fórum Brasileiro de ONGs)
8. Marcio Santilli (ISA)
9. Marisa Ribeiro Dias (MNMMR)
10. Miralda Fernandes (MNMMR)
11. Paulo Lira (WWF)
12. Saulo Ferreira Feitosa (CIMI)
13. Steve Schwartzman (ISA)
14. Valdi Araújo (FENAPE)

### RIO DE JANEIRO

**Data:** 13 de maio de 1996

**Entidade Anfitriã:** IBASE

**Facilitadora da Reunião:** Maria Clara Couto Soares (IBASE)

**Pessoas (Organizações) que Participaram:**

1. Anthony Anderson (Ford Foundation)
2. Aurélio Viana (Rede Brasil)
3. Herbert de Souza (IBASE)
4. Ivanir dos Santos (CEAP)
5. Jacqueline Pitanguy (CEPIA )
6. Jane Galvão (ABIA)
7. Jorge Eduardo Durão (FASE)
8. Marcus Arruda (PACS)
9. Ricardo Neves (ITC)
10. Silvio Gomes de Almeida (ASPTA)

## SÃO PAULO

**Data:** 15 de maio de 1996

**Entidade Anfitriã:** ABONG

**Facilitador da Reunião:** Eduardo Ehlers (Sal da Terra)

**Pessoas (Organizações) que Participaram:**

1. Carlos Vidoto (CNB-CUT)
2. Fábio Ribas (GIFE)
3. Hamilton Faria (POLIS)
4. Isabel (MST)
5. Lídia Luz (Comissão Pro-Índio)
6. Lúcia Calil (Sal da Terra)
7. Maria Madalena Alves (Ação da Cidadania)
8. Mario Mantovani (Rede Mata Atlântica)
9. Roberto Smeraldi (Amigos da Terra)
10. Sergio Haddad (Ação Educativa)
11. Sueli Caneiro (Geledes)
12. Tonhão (Vitae Civilis)

## PORTO ALEGRE

**Data:** 17 de maio de 1996

**Entidade Anfitriã:** CIDADE

**Facilitador da Reunião:** Zander Navarro (UFRGS)

**Pessoas (Organizações) que Participaram:**

1. Auda Miller (CEAP/RS)
2. Conceição Paludo (CAMP)
3. Ellemar Wojahn (CAPA)
4. Jane Barcellos (ICC/Banco Portosol)
5. João Augusto de Oliveira (CEPAGRO)
6. Lino de David (CETAP)
7. Luís Dalla Costa (CRAB)
8. Nilton Bueno Fischer (UFRGS)
9. Regina Pozzobon (CIDADE)
10. Sérgio Baierle (CIDADE)

## RECIFE

**Data:** 3 de junho de 1996

**Entidade Anfitriã:** Oxfam/UK

**Facilitador da Reunião:** Michael Bailey (OXFAM/UK)

**Pessoas (Organizações) que Participaram:**

1. Arthur Powers (Projeto Pommar)
2. Eduardo Homem (CLF)
3. Eduardo Jordão de Araújo (Espaço Aberto)
4. Geraldo Marinho (ARRUAR)
5. Henrique Barros (Consultor)
5. José Arlindo Soares (Centro Josué de Castro)
7. José Carlos Zannetti (CESE)
8. Maurício Arrocha (CAATINGA/Fórum da Seca)
9. Haleem Lone (OXFAM/UK)
10. Silvia Camurça (SOS Corpo)
11. Vandervaldo Nogueira (ABONG)
12. Vital Filho (AACC)

BELÉM

**Data:** 5 de junho de 1996

**Entidade Anfitriã:** IPAM

**Facilitador da Reunião:** Jean Hebete (CAT)

**Pessoas (Organizações) que Participaram:**

1. Marcelo Freitas (SPDDH)
2. Adalberto Veríssimo (IMAZON)
3. Aldalice Otterloo (UNIPOP)
4. Denise Gomes (CPT)
5. Lúcio Flávio Pinto (Jornal Pessoal)
6. Olga Lúcia Mantilla (POEMA)
7. Padre Bruno (Movimento Emaus)
8. Paulo Moutinho (IPAM)
9. Raimundo Waldomiro (Caritas)
10. Ubiratan Moraes Diniz (Fórum de Reforma Urbana/FASE)
11. Vicki Schneiber (POEMA)

CUIABÁ

**Data:** 25 de outubro de 1996

**Entidade Anfitriã:** FORMAD

**Facilitadora da Reunião:** Vivianne Amaral (Bioconexão)

**Pessoas (Organizações) que Participaram:**

1. Ivar Luiz Busatto (OPAN)
2. Márcia de Campos (CDHHT)
3. Lúcia Misorelli (IPECA)
4. Heitor Q. Medeiros (Associação Matogrossense de Ecologia)
5. Adalberto Eberhard (Ecotrópica)
6. Vicente José Puhl (UFMT)
7. Dorotéia E. Dressler (Grupo de Saúde Popular)
8. Inácio José Werner (FORMAD)
9. Silbene Santana de Oliveira (CPT/MT)
10. Roberto Ricardo Vicentin (FASE/MT)
11. João Malthezo (ASOR/STR)
12. Teobaldo Witter (IECLB/MT)
13. Eliana Martinez (ARCA)
14. Fábio Ricardo Reis (ECOPANTANAL)



## **D. Estudos e Documentos do Banco Mundial sobre Participação e Análise Social**

- Aycrigg, Mary. 1998. *Participation and the World Bank: Successes, Constraints, and Responses*. Social Development Paper No. 29. Washington, D.C.: Banco Mundial, novembro.
- Banarjee, Ajit, Gabriel Campbell, Maria Concepcion Cruz, Shelton H. Davis, and Augusta Molnar. 1997. *Participation in Forest Management and Conservation*. Environment Department Paper No. 049. Washington, D.C.: Banco Mundial, abril.
- Boyd, Barbara, and John Garrison. 1999. *NGO Participation in HIV/AIDS Control Project in Brazil Achieves Results*. Social Development Notes No. 47. Washington, D.C.: Banco Mundial, maio.
- Carroll, Tom, Mary Schmidt, and Tony Bebbington. 1996. *Participation through Intermediary NGOs*. Environment Department Paper No. 031. Washington, D.C.: Banco Mundial, fevereiro.
- Cernea, Michael M. 1992. *The Building Blocks of Participation: Testing Bottom-up Planning*. World Bank Discussion Paper No. 166. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Ernest, Massiah. 1997. *Towards STD/AIDS Awareness and Prevention in Plateau State, Nigeria: Findings from a Participatory Rural Appraisal*. Environment Department. Paper No. 050. Washington, D.C.: Banco Mundial, abril.
- Gopal, Gita, and Alexandre Marc. 1994. *World Bank-Financed Projects with Community Participation. Procurement and Disbursement Issues*. World Bank Discussion Paper No. 265. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Hino, Toshiko. 1996. *NGO-World Bank Partnerships: A Tale of Two Projects*. Human Capital Development Working Papers, junho.
- Ibrahim, Saad Eddin. 1998. *Nurturing Civil Society at the World Bank: An Assessment of Staff Attitudes toward Civil Society*. Social Development Paper. No. 24. Washington, D.C.: Banco Mundial, setembro.
- Malena, Carmen. 1997. *NGO Involvement in World Bank-Financed Social Funds: Lessons Learned*. Social Development Paper, No. 21. Washington, D.C.: Banco Mundial, maio.
- Moser, Caroline, Bernice van Bronkhorst, Annika Tornqvist. 1998. *Mainstreaming Gender and Development in the World Bank: Progress and Recommendations*. Social Development Department. Washington, D.C.: Banco Mundial, dezembro.
- Narayan, Deepa. 1995. *Designing Community Based Development*. Environment Department Paper No. 007. Washington, D.C.: Banco Mundial, junho.
- Salmen, Lawrence F. 1995. *Participatory Poverty Assessment*. Environment Department Paper No. 024. Washington, D.C.: Banco Mundial, agosto.
- Salmen, Lawrence, assisted by Misgana Amelga. 1998. *Implementing Beneficiary Assessments in Education: A Guide for Practitioners (with examples from Brazil)*. Social Development Paper No. 25. Washington, D.C.: Banco Mundial, setembro.
- Schmidt, Mary, and Alexandre Marc. 1995. *Participation in Social Funds*. Environment Department Paper No. 004. Washington, D.C.: Banco Mundial, julho.
- World Bank. 1990. *How the World Bank Works with Nongovernmental Organizations*. Washington, D.C.

- . 1992. *Participatory Development and the World Bank. Potential Directions for Change*. World Bank Discussion Paper No. 183. Edited by Bhuvan Bhatnagar and Aubrey C. Williams. Washington, D.C..
- . 1995. *Working with NGOs*. Carmen Malena, NGO Unit OPRPG, Washington, D.C., março.
- . 1996. *The World Bank's Partnership with Nongovernmental Organizations. Poverty and Social Policy Department*. Washington, D.C., maio.
- . 1996. *The World Bank Participation Sourcebook*. Environmental Department Papers. Washington, D.C.
- . 1997. *Handbook on Good Practices for Laws Relating to Nongovernmental Organizations. Prepared for the World Bank by the International Center for Not-for-Profit Law*. Social Development Paper No. 26E (English). Washington, D.C., Banco Mundial. maio.
- . 1998. "The Contribution of NGOs to World Bank-Supported Projects in Brazil." Operations Policy Department, junho.
- . 1998. *Cooperation between the World Bank and NGOs—Provisional FY 97 Progress Report*. Washington, D.C., fevereiro.
- . 1999. *Food for Thought: Proceedings from Brown Bag Lunch Series*. Civil Society Team—Latin America and the Caribbean Region. Washington, D.C. outono.
- . 1999. *Thinking Out Loud: Innovative Case Studies on Participatory Instruments*. Civil Society Team—Latin America and the Caribbean Region. Washington, D.C. outono.

## **E. Lista de Catálogos e Estudos sobre as Organizações da Sociedade Civil Brasileira**

- ABONG Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais. 1998. *ONGs: Um Perfil do Cadastro das Associadas à ABONG*. São Paulo.
- . 1998. *O Impacto Social do Trabalho das ONGs no Brasil*. São Paulo.
- Bailey, Michael, e Leilah Landim. 1996. *Cadastro: Agências Internacionais Não Governamentais de Desenvolvimento Atuando no Brasil*. Recife: Oxfam/Iser, março.
- Bailey, e Henrique M. Barros. 1995. “Para Compreender e Dialogar com Organismos Internacionais: Um guia sobre o Banco Mundial no Brasil e no mundo.” Recife: Oxfam/Inesc, setembro.
- Brasil, Ministério da Saúde. 1997. *Catálogo de Organizações Não-Governamentais*. Brasília.
- Brasil, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento (NEAD) e Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA) 2000 *Catálogo ONGs no Desenvolvimento Rural*, Brasília: NEAD.
- Fernandes, Rubem Cesar e Leandro Piquet. 1993. *ONGs anos 90: A Opinião dos Dirigentes Brasileiros*. Rio de Janeiro: ISER.
- Inter-American Foundation. 1990. *A Guide To NGO Directories*. Arlington.
- Landim, Leilah, e Cotrim, Leticia Ligneul. 1996. *ONGs: Um Perfil—Cadastro das Filiadas à Associação Brasileira de ONGs (ABONG)*. São Paulo: Abong/Iser.
- Lund, Kristen. 1993. “A Filantropia Empresarial no Brasil” (2 volumes). São Paulo: ARCO.
- WWF, ISER, e Mater Natura. 1996. *Cadastro Nacional ECOLISTA de Instituições Ambientalistas*. Curitiba.
-

---

**Escritório do Banco Mundial em Brasília**

Banco Mundial  
SCN Q.2 Bl.A Sala 304  
Edifício Corporate Financial Center  
70.712-900 Brasília DF  
FONE: (61) 329-1000  
FAX: (61) 329-1010  
EMAIL: [pic\\_brasilia@worldbank.org](mailto:pic_brasilia@worldbank.org)

**Centro de Informações ao Público**

(Endereço o mesmo de acima)

**Escritório do Banco Mundial em Recife:**

Banco Mundial  
Edifício SUDENE, Sala 1S-108  
Cidade Universitaria  
50670-900 Recife PE  
FONE: (81) 3453-1644  
FAX: (81) 3453-4624

**Escritório do Banco Mundial em Fortaleza:**

Rua Oswaldo Cruz, 1  
Edifício Beira Mar Trade Center, Sala 1710  
60125-150 Fortaleza CE

**Sede do Banco Mundial em Washington:**

World Bank  
1818 H St. N.W.  
Washington DC 20433

**Sites do Banco Mundial na Internet:**

<http://www.bancomundial.org.br>  
<http://www.worldbank.org>

---