Comentários sobre o Documento: Do confronto à colaboração: relação entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil de John W. Garrison: uma versão preliminar*

Luciana Francisco de A. Ronconi**

O Banco Mundial avalia 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". Entende que o termo sociedade civil tem uma conotação política e está relacionado a um vasto setor não governamental e sem fins lucrativos, formado por associações comunitárias, movimentos sociais, ONGs, entidades beneficentes, associações profissionais, igrejas e fundações de empresas.

Para o Banco, 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". Destaca que as ONGs tem sua origem em três instituições: igreja, mundo acadêmico e partidos políticos e que estão se transformando "em entidades mais propositivas, especializadas e voltadas para a obtenção de resultados".

Com relação aos recursos financeiros das ONGs, o Banco recupera a questão da importância das doações de agências de cooperação internacionais de caráter não governamental para o estabelecimento de diversas ONGs, que criou entretanto, uma dependência de recursos externos. É a redução das contribuições estrangeiras, somada à crise financeira do Brasil, a partir do Plano Real em 1995, que exigem segundo o Banco Mundial a busca de alternativas de novas fontes de financiamento.

O documento ressalta que a partir de 1990, o governo brasileiro, assim como os organismos multilaterais passaram a perceber o potencial da sociedade civil na promoção do desenvolvimento social. É a partir de meados

---

* Documento 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.

** Assistente Social e Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

da década de 90 que o Banco Interamericano (BID) adota o termo sociedade civil e o Banco Mundial passa a usá-lo em substituição ao termo ONG.

No Brasil, o termo sociedade civil ganhou importância durante os últimos anos do regime militar, na década de 80, referindo-se aos grupos que se opunham ao regime político vigente. Já 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 formado pelo governo (primeiro setor) a economia ou mercados (segundo setor) e o setor social (terceiro setor). É visto por esses autores como menos político e mais abrangente (inclui entidades beneficentes, associações culturais e fundações empresariais).

O Banco Mundial, coloca-se ao lado das OSCs (01), quando diz que "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".

Com relação ao papel das OSCs e suas relações com o Estado, o documento ressalta que alguns analistas consideram que as OSCs, jamais substituirão o Estado no provimento de serviços sociais, e que estas tem até uma função complementar que serve apenas para fortalecer o papel do Estado.

O documento apresenta uma contextualização histórica e jurídica do "Setor sem Fins Lucrativos" que resumiremos a seguir.

As várias leis e órgãos que regem e disciplinam o setor foram criadas há mais de 50 anos e estão hoje defasadas diante da natureza dinâmica e emergente deste setor da sociedade civil. O setor é definido e regulamentado por diversos órgãos do governo, os quais adotam critérios e definições distintas, levando a confusões.

As definições legais para o setor encontram-se no Código Civil Brasileiro promulgado em 1916, que foi objeto de inúmeras emendas. O artigo 16 define essas organizações como "sociedades civis sem fins lucrativos".

Outra tentativa para regulamentar o setor sem fins lucrativos foi realizada pelo CNSS criado em 1943, que se incumbiu da função de realizar

um cadastro nacional das organizações do setor. Outro órgão envolvido nesta regulamentação é o Ministério da Justiça. É ele quem outorga um certificado de utilidade pública que juntamente com o registro do CNSS, dá direito a diversos benefícios fiscais e financeiros. A burocracia para se obter esses certificados é enorme, limitando assim o número de instituições registradas.

Grandes entidades com fins lucrativos, como companhias de seguro e universidades, também obtiveram os mesmos certificados. Em 1993 (após denúncias de verbas públicas) o CNSS foi extinto.

Uma nova lei, a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), foi aprovada, estabelecendo o CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social), vinculado ao Ministério da Previdência Social.

Esta Lei e o Conselho foram aprovados após longos debates com a participação de representantes do governo, igreja, empresariados e representantes de movimentos sociais. Atualmente o Conselho conta com 18 membros, sendo que 9 representam a sociedade civil. Uma das medidas do Conselho foi submeter todas as organizações a um novo registro, sob critérios mais rigorosos.

O Certificado de Entidades de Fins Filantrópicos, expedido pelo CNAS, permite que as organizações recebam financiamentos de órgãos públicos e requeiram isenção de impostos na importação de equipamentos. Se ainda contar com o certificado 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.

1. O Relatório de 1996 sobre Desenvolvimento Humano, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), apresenta as seguintes características para as OSCs: 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.

Diversas leis promulgadas pelo governo no ano de 1988 introduziram maior flexibilidade nas relações entre o governo e as OSCs. A **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)

Com o objetivo de unificar a legislação e criar um regime jurídico mais propício para a sociedade civil, esforços de pesquisa e formulação de leis vem sendo empreendidos pelo Conselho da Comunidade Solidária (com financiamento do BID) em colaboração com o GIFE (Grupo de Instituições, Fundações e Empresas)

Após um ano de discussões, o Conselho, através do gabinete do presidente propôs um projeto de lei que foi aprovado pelo Congresso Nacional em Março de 1999, tendo sido regulamentada poucos meses depois através de um decreto do poder executivo. Essa **Lei 9790/99** trouxe duas importantes medidas: (10) um novo sistema de classificação institucional que reconhece 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”. Tipo de convênio que possibilita relações contratuais entre governo e sociedade civil mais ágeis e eficazes.

Com a promulgação da Lei 9790/99 as ONGs podem 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.

Dentre os diversos setores da sociedade civil, o Banco Mundial destaca as ONGs como foco de análise por ter sido como já salientamos acima o setor que mais se articulou com o Banco Mundial no Brasil.

Com relação às origens do setor de ONGs o documento relata que a maior parte delas “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".

O documento ressalta que a capacidade das ONGs atuarem tanto na dimensão micro como macro, isto é, tanto "prestar serviços para os grupos de base e simultaneamente, enfocar questões relativas a políticas nacionais", permitiu que as mesmas se tornassem agentes efetivos de desenvolvimento no Brasil.

Um aspecto importante que devemos nos deter refere-se à questão do financiamento das ONGs. O documento do Banco Mundial recupera estudos do Instituto de Estudos da Religião (ISER) de 1991 e da Associação Brasileira de ONGs (ABONG) de 1996 que revelam 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". Observa-se entretanto, que a "dependência histórica das ONGs sobre seus tradicionais parceiros doadores chegou ao limite e não poderá mais sustentar o crescimento do setor'. Assim, a retração nos orçamentos das ONGs ocorreu dentre outros motivos em função das transformações no orçamento e redefinições das prioridades de financiamento das agências de cooperação internacional.

As ONGs tem buscado diminuir a dependência de doações internacionais através da obtenção de financiamentos do governo e do setor privado, além da venda de serviços e publicações. Pesquisa realizada pela ABONG em 1998 mostra essa mudança de padrões de financiamento. O aumento do financiamento das ONGs por parte do governo (prática tradicionalmente evitada) trará uma nova configuração e um desenvolvimento histórico peculiar a essas organizações.

Embora o documento do Banco Mundial anuncie a necessidade das ONGs buscarem novas fontes de financiamento (inclui-se aí governo e setor privado), o documento salienta que " por causa de sua autonomia institucional, especialmente em relação ao governo, e de suas agendas sociais avançadas,

as ONGs desempenham um papel de fiscalizadoras da ação governamental e de defensoras do conceito de accountalility ou responsabilidade dos governantes.

O documento recupera o discurso de Lester Salamon proferido durante a conferência hemisférica sobre o terceiro setor, “As três faces do Terceiro Setor” (Salamon 1996) que salientou que 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.

O primeiro desafio é demonstrar mais accountability e transparência institucional com relação aos seus programas e recursos externos. Poucas são as ONGs que “divulgam relatórios de atividades e demonstrativos financeiros ou que contam com conselhos de diretores atuantes e independentes que orientem o gerenciamento dos recursos financeiros. Essa 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.

O segundo é que as ONGs devem demonstrar mais competência em seu trabalho e mais eficácia em termos de resultados. Deve aprimorar o gerenciamento organizacional e as qualificações técnicas para que possam ampliar o alcance e o impacto de seus esforços.” O documento coloca que a postura mais informal e pouco empresarial precisa ser superada por um estilo de gerenciamento mais profissional e uma maior especialização técnica. Isso exige, ressalta o documento, mais investimento em treinamento de pessoal e iniciativas de capacitação técnica. Por essa necessidade agências de cooperação internacional e universidades brasileiras têm montado cursos de treinamento para ONGs e entidades filantrópicas. “E preciso também que haja maior preocupação e capacidade de avaliar e divulgar resultados e impactos.

O terceiro desafio para as ONGs é assegurar uma maior sustentabilidade institucional e financeira. A ausência de estratégias de sustentabilidade é visível em termos orçamentários e no que se refere às equipes das ONGs. Em termos orçamentários o Banco conclui que 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.

O Banco Mundial realizou diversas reuniões com representantes de organizações da sociedade civil no ano de 1996, com o objetivo de: 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 e consultá-las sobre como melhorar o diálogo e permitir uma maior colaboração entre o Governo, a Sociedade Civil e Banco.

O documento avalia que o Banco e a Sociedade Civil, possuem algumas características comuns. Em primeiro lugar os dois são vistos como "agentes modernizantes em um contexto mundial de mudanças dramáticas.

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 entende que uma sociedade civil ativa é tanto pré-requisito para a democracia quanto fator que contribui para o desenvolvimento. A sociedade civil por entender que a reestruturação do Estado poderá tornar o governo mais efetivo e responsável, reduzir a corrupção e introduzir políticas mais voltadas para os interesses das populações de baixa renda. Enfim, conclui o documento, 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 o Banco compartilham os mesmos ideais de desenvolvimento humano e sustentabilidade ambiental; em quarto lugar, ambos atuam no mesmo ramo, promovendo o desenvolvimento através de funções operacionais semelhantes: financiando, executando, monitorando e avaliando projetos; em quinto lugar os dois tem como alvo as populações marginalizadas de baixa renda e em último lugar, ambos estão sob pressão para demonstrar resultados mais tangíveis e sustentáveis de seus esforços, especialmente na área de desenvolvimento social.

O Banco Mundial relata que tem adotado medidas específicas para intensificar as relações com a sociedade civil no mundo todo, adotando políticas e programas mais participativos. Estudos realizados pelo Banco sobre participação demonstraram que existe evidência empírica cada vez maior de que as estratégias de participação efetiva contribuem para melhorar o desempenho dos programas e projetos de desenvolvimento. Todavia, reconhecem que há muito a aprender sobre a natureza, as vantagens e o custo da participação (os custos financeiros e de tempo que a participação acarreta ainda não foram devidamente quantificados), a qual envolve uma série de metodologias e técnicas.

Ao mesmo tempo que a experiência tem demonstrado que a incorporação de mecanismos de participação da sociedade civil é essencial para a sustentabilidade dos projetos, esse processo pode acarretar atrasos não previstos nos cronogramas operacionais. Reconhecem que a informação é um fator preponderante para qualquer estratégia de participação bem sucedida, e assim o Banco tem adotado medidas específicas visando aprimorar sua política de informação.

Tratando das relações entre sociedade civil e governo no Brasil, o documento salienta que observa-se a uma crescente interação e colaboração entre governo e OSCs. Essa interação é observada nos conselhos de políticas públicas, composto por representantes do governo e sociedade civil, processos orçamentários participativos e mecanismos de consulta para projetos.

O estabelecimento dessas relações tripartites são questionadas pelos três setores. Alguns acham que a participação da sociedade civil nos conselhos é exagerada e questionam a representatividade. Outros avaliam que os conselhos servem para legitimar interesses das autoridades governamentais ou para apoiar decisões previamente tomadas pelo governo local. As relações das OSCs com o governo também são questionadas dentro da própria sociedade civil. É o medo do controle ou da cooptação. 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. Acreditam que um papel mais amplo das OSCs na sociedade faz parte da estratégia Neoliberal, que visa diminuir o

tamanho e a influência do Estado. Por isso, muitas ONGs hesitam em receber verbas do governo ou em aceitar convites do governo para se expandirem. Acreditam também que se afastarão do seu papel de fiscalizadores do governo e terminarão por perder uma autonomia conquistada duramente.

Outros numa posição intermediária argumentam que ao adotarem uma visão mais visível as OSCs não correm o risco de estarem substituindo o governo mas sim, completando a ação do governo.

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. Contraponde-se às idéias de muitos que acreditam que o Banco Mundial objetiva fazer com que as OSCs substituam o trabalho e até o papel do Estado, o Banco Mundial é claro quando no relatório do Departamento de Avaliações Operacionais do Banco Mundial se tem: “As ONGs e as associações comunitárias são parcerias valiosas, principalmente quando complementam o governo ao invés de substitui-lo”. (Banco Mundial 1988d, pág.16).

O documento ressalta que vários estudos ressaltam as vantagens da colaboração intersetorial (governo, sociedade civil, Banco) aonde as experiências e conhecimentos são diferentes, porém complementares. Governo e Banco tem experiência nos 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, técnicas de facilitação, dinâmicas de grupo e estratégias visando o ownership ou compromisso dos atores com relação aos projetos. Com conhecimento da realidade local, podem oferecer análises mais profundas e qualificadas deste setor.

Experiências demonstram que as áreas que mais estabelecem relações de parceiras são: meio ambiente; saúde; educação e pobreza rural. Os fatores que estimulam uma maior participação são: problemáticas de

caráter mais universal e menos político ou ideológico que afetam todas as regiões geográficas, classes sociais e pessoas; programas sociais que requerem mais participação e compromisso entre os atores para garantir bons resultados e sustentabilidade a longo prazo; regiões que contam com uma presença limitada do governo.