

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

**ALEXANDRE CICONELLO GANANÇA**

## **ASSOCIATIVISMO NO BRASIL**

**CARACTERÍSTICAS E LIMITES PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA  
INSTITUCIONALIDADE DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA**

**Brasília  
2006**

**ALEXANDRE CICONELLO GANANÇA**

## **ASSOCIATIVISMO NO BRASIL**

**CARACTERÍSTICAS E LIMITES PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA  
INSTITUCIONALIDADE DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA**

Dissertação apresentada ao  
Instituto de Ciência Política da  
Universidade de Brasília – UnB,  
em cumprimento dos requisitos  
para obtenção do título de  
Mestre em Ciência Política

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Lúcia Avelar

**Brasília**

**2006**

**ALEXANDRE CICONELLO GANANÇA**

## **ASSOCIATIVISMO NO BRASIL**

### **CARACTERÍSTICAS E LIMITES PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA**

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília – UnB, em cumprimento dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política

Aprovada em 10 de julho de 2006.

#### **BANCA EXAMINADORA**

**Profª Drª Lúcia Avelar** – Orientadora – IPOL – Universidade de Brasília – UnB

**Profª Drª Rebecca Abers** – IPOL – Universidade de Brasília – UnB

**Profª Drª Ilse Scherer-Warren** – Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

*Dedico este trabalho a Audrie Ligie, Jade Luz, Cristal e Maria Amélia. Minha esposa, filhas e mãe. As mulheres de minha vida.*

## AGRADECIMENTOS

Muitas contribuições foram fundamentais para a realização deste trabalho. Em primeiro lugar, agradeço a preciosa orientação da Prof<sup>a</sup> Lúcia Avelar, que desde o início, ainda na condição de aluno especial, me acolheu, incentivou, criticou e — o que foi particularmente inestimável — deixou-me continuamente seguro de sua confiança em mim.

Ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, aos professores de Pós-Graduação e à equipe administrativa do Instituto sou grato por toda a estrutura, apoio e cooperação que me concederam. Agradeço aos colegas de curso, por compartilharem tantas aprendizagens que enriqueceram minha experiência, e particularmente aos/as amigos/as Ana Paula Felipe, Cynthia Vieira, Iara Pietricovsky, Leonardo Barreto, Regina Farias e Rogério Madeira, por viverem comigo aspirações, aflições e alívios da mesma trajetória, fazendo com que eu me sentisse sempre bem acompanhado.

A meus colegas de trabalho na Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – Abong, sou grato pelo suporte e pelo estímulo que me permitiram conduzir esta empreitada simultaneamente à minha atuação na Abong. Em especial, agradeço imensamente a Helda Abumanssur, Jorge Eduardo Saavedra Durão, José Antônio Moroni, Marcos José Pereira da Silva, Sérgio Haddad e Taciana Gouveia, por tudo que me permitiram viver e aprender nestes últimos cinco anos.

Aos queridos amigos Elisa Rodrigues Alves Larroudé, Georgia Lengos, Raul Silva Telles do Valle, Simone Rocha e Stefane Sevciuc agradeço pelo carinho e pela preciosa ajuda nos momentos mais difíceis desta caminhada. Sou grato aos anjos de última hora, Armando Olivetti e Lauro Stocco II e também ao meu querido amigo e companheiro de todas as horas, Lucídio Bicalho Barbosa, pela simplicidade e verdade como leva a sua vida. Gostaria de fazer um agradecimento especial ao casal Ana e Guilherme Cury, cuja amizade e o amor nestes últimos três anos em Brasília, contribuíram para aquecer meu coração e de minha família, iluminando nossa vida diariamente.

E a Ligie, meu amor, minha vida, minha família, agradeço por todo o caminho que já percorremos juntos e pela longa estrada que ainda iremos trilhar: na verdade, na beleza, na alegria e no amor.

## RESUMO

Esta dissertação propõe examinar o fenômeno da ação coletiva institucionalizada no Brasil, pela análise do associativismo civil. Além de mapear, caracterizar e classificar tais organizações, esta pesquisa terá como foco a interpretação desse universo associativo e seu crescimento em anos recentes. Observa-se a influência do Estado, exercida por meio do marco legal aplicável a associações civis, na formatação, na burocratização e no incentivo desse tipo de ação coletiva. O objetivo desta dissertação é analisar tanto o *status quo* deste universo, quanto sua regulação estatal, para apreciar em que medida isto possibilita o avanço de uma nova institucionalidade democrática participativa ou, pelo contrário, reproduz estruturas de desigualdade que permeiam a sociedade brasileira.

**Palavras-chave:** Associativismo; Democracia; Organizações Não-Governamentais (Ongs); Participação Política; Marco Legal.

## **ABSTRACT**

This dissertation proposes to examine the phenomenon of institutionalized collective action in Brazil, by analyzing civil associations. In addition to mapping, characterizing and categorizing such organizations, this research will focus on interpreting this associative universe and its growth in recent years. The State's influence, exercised by means of the regulatory framework applicable to civil associations, is perceived in the format and bureaucratic arrangements of, and incentives to, this type of collective action. The purpose of this dissertation is to analyze both this universe's status quo and its regulation by the state and to what extent this enables the advancement of a new democratic and participatory institutional structure or whether, on the contrary, it reproduces inequality patterns that exist in Brazilian society.

**Keywords:** Civil Associations; Democracy; Non-Governmental Organizations (NGOs); Political Participation; Regulatory Framework.

# SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	<b>1</b>
<b>1 O papel do associativismo nas diferentes concepções democráticas</b>	<b>5</b>
1.1 Associativismo e convívio democrático	5
1.2 Re-significando o lugar do associativismo nas democracias modernas: a recente reconstrução do conceito de sociedade civil e o chamado terceiro setor	8
1.2.1 <i>O conceito de sociedade civil e a idéia de “capital social”</i>	9
1.2.2 <i>Utilização do conceito de terceiro setor no Brasil</i>	12
1.3 Associativismo e as novas institucionalidades democráticas participativas	15
1.3.1 <i>O conceito de participação na teoria democrática</i>	17
1.3.2 <i>Democracia participativa como eixo: as inovações institucionais ocorridas no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988</i>	21
1.3.3 <i>Reforma do Estado e os dilemas do projeto neoliberal implementado no Brasil para o avanço democrático participativo</i>	27
<b>2 Associações no Brasil hoje: números e significados</b>	<b>31</b>
2.1 Perfil e características	32
2.2.1 <i>Classificação do associativismo brasileiro: números gerais e campos associativos específicos</i>	34
2.2 A emergência do associativismo produtivo no país	62
2.3 Novos sujeitos no universo associativo: uma análise do perfil das Ongs de defesa de direitos e desenvolvimento associadas à Abong	67
2.3.1 <i>Notas metodológicas</i>	68
2.3.2 <i>Análise dos resultados da pesquisa</i>	69
2.4 Elementos aglutinadores da construção de campos políticos associativos	88
2.5 Crescimento do número de associações entre 1996 e 2006: hipóteses explicativas	90



<b>3 Estruturas associativas e seus limites jurídicos para o avanço de uma nova institucionalidade democrática participativa</b>	<b>95</b>
3.1 As associações no sistema jurídico brasileiro	96
3.2 O marco legal da filantropia: a relação das entidades de assistência social, educação e saúde com o Estado brasileiro	98
3.3 O marco legal neoliberal dos anos 90: o processo de terceirização das políticas públicas e as organizações “neo-governamentais”	102
3.4 O acesso aos recursos públicos pautando a perspectiva de atuação das associações no Brasil	105
3.5 A insuficiência do atual marco legal do associativismo no país para a construção de uma nova institucionalidade democrática participativa	109
<b>4 Considerações finais</b>	<b>115</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>119</b>
<b>Anexos</b>	<b>123</b>

## QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – <i>Dispositivos referentes à participação da sociedade civil nas políticas públicas na Constituição de 1988</i>	23
Quadro 2 – <i>Conselhos municipais de políticas existentes no Brasil, em algumas áreas sociais</i>	26
Quadro 3 – <i>Mecanismos jurídicos que possibilitam o repasse de recursos públicos diretos e indiretos para associações e fundações</i>	106 107
Tabela 1 – <i>Classificação e número das associações e das fundações privadas (Fasfil) no Brasil, em 2002</i>	37
Tabela 2 – <i>Segmentos associativos no Brasil e sua presença nas regiões Nordeste e Sul</i>	58
Tabela 3 – <i>Comparação das regiões de sede e de atuação das organizações associadas à Abong</i>	72
Tabela 4 – <i>Perspectiva do trabalho desenvolvido pelas organizações associadas à Abong junto ao público beneficiário</i>	75
Tabela 5 – <i>Principais beneficiários/as das atividades das organizações associadas à Abong</i>	76
Tabela 6 – <i>Principais áreas temáticas priorizadas pelas organizações associadas à Abong</i>	78
Tabela 7 – <i>Participação das associadas à Abong em Conselhos de Políticas Públicas Municipais e Estaduais</i>	80
Tabela 8 – <i>Comparação da participação das organizações associadas à Abong em Conselhos de Políticas Públicas, Redes e Fóruns, 2001 e 2004</i>	81
Tabela 9 – <i>Apresentação comparativa das fontes de financiamento acessadas pelas organizações associadas à Abong nos anos de 2000 e 2003</i>	82
Tabela 10 – <i>Fontes de financiamento e sua proporção no orçamento total da Abong nos anos de 1993, 2000 e 2003</i>	84
Tabela 11 – <i>Organizações associadas à Abong segundo o nº de funcionários/as agregados/as por faixas</i>	86
Tabela 12 – <i>Nível de escolaridade das pessoas ocupadas nas organizações associadas à Abong</i>	86
Tabela 13 – <i>Infra-estrutura das organizações associadas à Abong</i>	88

## Introdução

Quantas são, quem são e o que fazem as associações civis no país? Como se dá a interação desse heterogêneo universo organizativo com o sistema político brasileiro? Essas são perguntas que vêm ganhando força tanto no cenário nacional como no internacional. Muitos argumentam que a ampliação da participação política por meio da ação coletiva de inúmeras associações contribui para o avanço da democracia e para a conquista e efetivação de direitos civis, políticos e sociais. Também podemos argumentar, contudo, que a estrutura associativa vigente pode reproduzir estruturas de desigualdades presentes na nossa sociedade, formatando e burocratizando a ação coletiva.

No primeiro capítulo, *O papel do associativismo nas diferentes concepções democráticas*, iremos analisar teoricamente algumas visões e significados do papel do associativismo civil em regimes democráticos. Apresentaremos a idéia do associativismo civil como forma de potencializar o convívio democrático de cidadãos e cidadãs dentro de uma democracia. O associativismo como sinônimo de “terceiro setor” e de “capital social”. E por último, o novo papel atribuído às associações civis no país pela Constituição Federal de 1988, a partir de uma concepção democrática participativa. Acreditamos que, dependendo da perspectiva teórica utilizada, diferentes análises e conclusões podem ser elaboradas tendo em vista o mesmo conjunto de dados e observações empíricas.

Apesar de abordarmos algumas concepções teóricas diferenciadas sobre o papel do associativismo nos regimes democráticos, optamos por analisar a “gramática associativa” e as novas institucionalidades da ação coletiva na sociedade brasileira em uma perspectiva democrática participativa.

Essa perspectiva irá balizar nosso olhar e nossa análise, produzindo certas conseqüências. A principal delas consiste em analisar o associativismo no Brasil, a partir de um conjunto de dados empíricos, tendo esta pergunta de fundo: podemos dizer que o universo associativo brasileiro possui características democratizantes e participativas, expressando a diversidade política e cultural da nossa sociedade?

Nesse ponto é importante ressaltar que, nas últimas décadas, muitas pesquisas e construções teóricas vêm focalizando os movimentos sociais e sua potencialidade de inovação cultural e questionamento do sistema político e das estruturas de desigualdades que permeiam nossa sociedade. Não iremos abordar, neste trabalho, a ação coletiva não institucionalizada característica dos movimentos sociais. Como consequência, não analisaremos as diversas correntes que teorizam sobre a gênese dos movimentos sociais com base na construção de identidades coletivas, da mobilização de recursos, da luta por reconhecimento etc.

Nossa opção consiste em realizar um mapeamento crítico da ação coletiva institucionalizada no Brasil, configurada em uma figura jurídica específica: a associação civil. Não podemos desconsiderar, contudo, que nas duas últimas décadas, e cada vez mais, vários movimentos sociais tenham se organizado, de certa forma, utilizando estruturas institucionalizadas – ou por meio de associações ou por meio de redes e fóruns da sociedade civil. Alguns movimentos sociais, como o movimento ambientalista e o movimento de portadores do vírus HIV/Aids, são altamente institucionalizados, e a forma organizativa associativa base para a estruturação de suas ações.

Um outro exemplo nesse sentido: as associações de mulheres e de negros/negras são consideradas parte do movimento feminista e do movimento negro, tendo suas ações colaborado de forma diferenciada para a luta coletiva do movimento em busca de reconhecimento, de direitos e redistribuição de renda. Assim como existem associações feministas, que se estruturam de determinada maneira, existem núcleos feministas dentro de partidos e sindicatos, núcleos de discussão do feminismo dentro de universidades, assim como inúmeros fóruns de mulheres, empregadas domésticas e trabalhadoras rurais que se estruturam de diferentes formas. Essa pluralidade de institucionalidades e de formas de organização do movimento e da luta social deve ser considerada quando da análise da ação coletiva e da participação política.

Contudo, o que pretendemos neste trabalho é mapear e analisar algumas características de uma pequena fatia das inúmeras possibilidades de ação coletiva na sociedade brasileira: a ação coletiva institucionalizada por meio de associações civis. Há alguma característica comum da ação coletiva sob o formato associativo?

No segundo capítulo, *Associações no Brasil hoje: números e significados*, iremos mapear, classificar e caracterizar o conjunto das associações existentes no país, a partir de um conjunto de dados empíricos que serão mais bem detalhados a seguir. A classificação das inúmeras associações do país em alguns campos políticos associativos nos permitirá identificar e configurar alguns segmentos importantes dentro do universo associativo

brasileiro, a partir de trajetórias históricas comuns e contextos políticos que forjaram práticas, valores e perspectivas institucionais coletivamente compartilhados.

Além disso, procuraremos interpretar especialmente um dado estatístico recente que chama a nossa atenção. Segundo pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (IBGE, 2004), em parceria com duas redes de organizações da sociedade civil,<sup>1</sup> o número de associações civis no Brasil cresceu 157% entre 1996 e 2002. Qual o significado desse crescimento?

Durante a década de 1990, temos que algumas análises realizadas por cientistas políticos e sociólogos indicam o refluxo dos movimentos sociais nesses últimos anos, comparativamente com o período de intensa mobilização ocorrido durante os anos 70 e 80. Esse dado e essa interpretação nos levam a esta pergunta: em que medida o intenso crescimento do associativismo no Brasil observado no período de 1996 a 2002 significa uma maior mobilização da sociedade civil brasileira, ou na realidade foi provocado por outros fatores, em especial, por diversas políticas e incentivos promovidos pelo poder público?

No terceiro capítulo, *Estruturas associativas e seus limites jurídicos para o avanço de uma nova institucionalidade democrática participativa*, iremos investigar os limites jurídicos da figura jurídica “associativa” dentro de uma visão democrática fundada na ampliação da participação popular e na diversidade de expressão cultural e política dos diversos sujeitos coletivos que compõem a nossa sociedade. Para tanto, além de verificarmos como se deu a incorporação da “associação civil” como uma pessoa jurídica de direito privado dentro do ordenamento jurídico pátrio, verificaremos quais as suas limitações institucionais, a partir da análise do arcabouço jurídico construído ao longo do século XX que estabeleceu um padrão de relacionamento específico entre as associações civis e o Estado brasileiro.

Ao longo do trabalho iremos utilizar algumas bases de dados estatísticos sobre o associativismo no país. O principal conjunto utilizado será o já mencionado levantamento estatístico recentemente realizado pelo IBGE e pelo Ipea (IBGE, 2004), que reúne diversos dados sobre o universo associativo e fundacional brasileiro para o ano de 2002. Essa pesquisa compara dados estatísticos de 2002 e de 1996, permitindo traçar certas tendências, como o crescimento do número de associações no período. Essa é a base de dados estatísticos mais atual e confiável sobre o universo associativo brasileiro.

---

<sup>1</sup> Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – Abong e Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – Gife.

Utilizaremos também duas outras bases de dados no intuito de explorar com mais detalhamento dois campos associativos importantes: o associativismo produtivo e as associações de defesa de direitos e desenvolvimento. São elas:

- 1) Perfil das Ongs associadas à Abong (Abong, 2002);
- 2) Base de dados da Senaes – Secretaria Nacional de Economia Solidária – Ministério do Trabalho, que traz dados relevantes sobre o universo associativo voltado para o desenvolvimento de empreendimentos econômicos solidários (MTE, 2006).

Toda a pesquisa teórica e empírica realizada irá fundamentar a tentativa de configurar a infra-estrutura associativa no Brasil, as hipóteses para o seu expressivo crescimento em anos recentes, e em que medida ela possibilita o avanço de uma nova institucionalidade democrática participativa ou, pelo contrário, reproduz estruturas de desigualdade.

Por último, apresentaremos os principais resultados e as conclusões finais da pesquisa.

# 1

## O papel do associativismo nas diferentes concepções democráticas

O objetivo deste capítulo é apresentar algumas visões do papel do associativismo dentro de algumas concepções de democracia. Dependendo da perspectiva utilizada, diferentes análises e conclusões podem ser elaboradas tendo em vista o mesmo conjunto de dados e observações empíricas sobre o universo associativo brasileiro.

### 1.1 Associativismo e convívio democrático

A teoria democrática liberal considera a democracia como um procedimento para o estabelecimento e a manutenção de sistemas políticos representativos. A ampla participação política não seria algo desejável, pois colocaria em risco a estabilidade do sistema, pelo excesso de demandas e pressões. Com relação ao associativismo, ele teria uma função essencial à manutenção e estabilidade do sistema político, ao possibilitar a agregação de interesses individuais e sua expressão na esfera pública, assim como permitiria a educação dos cidadãos e cidadãs para a prática e o convívio democráticos.

Alexis de Tocqueville foi um dos primeiros intelectuais políticos a enfatizar a importância do associativismo, ou da organização autônoma da sociedade civil, para o fortalecimento da democracia. Em sua importante obra *Democracia na América* (1998), escrita em 1835 o autor analisa com certa ênfase a característica da sociedade norte-americana de sua época, de se constituir e atuar por meio de inúmeras associações civis. Tocqueville descreveu e interpretou politicamente essa característica da sociedade civil norte-americana como a “arte da associação”.

Podemos considerar como pano de fundo conceitual de toda teoria política formulada por Tocqueville, incluindo a sua exaustiva análise da experiência democrática dos Estados Unidos da América, a perspectiva histórica de que a sociedade ocidental marchava inexoravelmente para um contexto de maior igualdade.

Cabe ressaltar também que, para o autor, o conceito de democracia não se limitava à idéia de regime político, mas era muito mais amplo, abrangendo o tipo de sociedade e sua estrutura social. Nesse sentido, a democracia seria o processo mediante o qual a igualdade se afirmaria.

Para Tocqueville, esse avanço natural da igualdade no mundo moderno poderia colocar em risco a liberdade dos indivíduos. A garantia da liberdade, em um contexto de igualdade, seria uma conquista deliberada e custosa, tendo em vista as ameaças da tirania da maioria. A fraqueza dos indivíduos frente a esse ambiente de igualdade e a tendência tirânica da maioria poderiam degenerar o regime democrático liberal e transformá-lo em um despotismo democrático. Diferentemente de outras concepções, é um despotismo que surge da diminuição da participação política das pessoas.

Porém, a igualdade de condições para todos acarretaria um progressivo avanço do individualismo na sociedade democrática, fazendo os indivíduos enxergar na esfera privada maiores benefícios que na esfera pública. O ponto extremo dessa tendência é um privatismo desenfreado, uma atomização e alienação cívica da sociedade, que poderiam gerar um regime despótico e uma centralização excludente. O grupo que abre mão de fiscalizar o poder e dele participar, voltando-se exclusivamente para a esfera privada, pode vir a perder totalmente o poder político, o qual pode voltar-se contra o próprio grupo e seus indivíduos.

A sociedade democrática sempre será individualista para Tocqueville, mas para evitar a situação aqui descrita, ele elabora o conceito de interesse bem compreendido, que poderíamos chamar como egoísmo esclarecido. Ou seja, os indivíduos percebem que se todos se voltarem apenas para seus interesses privados, estarão piores do que se dispusessem de tempo para a coletividade. A dedicação de parte do tempo dos indivíduos ao coletivo e ao público é condição essencial para que a democracia liberal não degenera em uma democracia despótica.

Uma das maneiras de impedir que o regime democrático liberal se degenera é a união dos indivíduos que individualmente são fracos para a realização de ações coletivas, por meio do associativismo, ou, como Tocqueville denomina, da *arte da associação*. Diferentemente de uma sociedade aristocrática, onde a aristocracia é a impulsionadora da ação coletiva, na sociedade americana essa ação é empreendida pelos próprios cidadãos reunidos em



associações, que são verdadeiras escolas de civismo e também uma forma de expressão dos diversos interesses da sociedade, incluindo os interesses das minorias.

Segundo Tocqueville (1998, p.391-2),

americanos de todas as idades, de todas as condições, de todos os espíritos, estão constantemente a se unir. Não só possuem associações comerciais e industriais, nas quais todos tomam parte, como ainda existem mil outras espécies: religiosas, morais, graves, fúteis, muito gerais e muito particulares, imensas e muito pequenas; os americanos associam-se para dar festas, fundar seminários, construir hotéis, edificar igrejas, distribuir livros, enviar missionários aos antípodas; assim também, criam hospitais, prisões, escolas ... Assim, o país mais democrático da terra verifica-se ser aquele onde os homens mais aperfeiçoaram hoje em dia a arte de procurar em comum o objeto dos seus comuns desejos e aplicaram ao maior número de objetos essa ciência nova.

Podemos observar que Tocqueville descreve o associativismo nos Estados Unidos a partir de uma perspectiva despolitizada, ou seja, como um instrumento para a agregação de interesses comuns dos indivíduos. Em nenhum momento as associações são vistas como estruturas de reivindicação do poder político. Na realidade, para ele um aspecto muito importante dos efeitos da participação associativa sobre os indivíduos é a criação de hábitos de colaboração e solidariedade. Putnam (2002, p.103-4) corrobora essa visão quando, inspirado principalmente pela teoria *tocquevilleana*, afirma que:

diz-se que as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa de seus efeitos “internos” sobre o indivíduo, mas também por causa de seus efeitos “externos” sobre a sociedade. No âmbito interno, as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público ... A participação em organizações cívicas desenvolve o espírito de cooperação e o senso de responsabilidade comum para com os empreendimentos coletivos. Além disso, quando os indivíduos pertencem a grupos heterogêneos com diferentes tipos de objetivos e membros, suas atitudes se tornam mais moderadas em virtude da interação grupal e das múltiplas pressões. Tais efeitos, é bom que se diga, não pressupõem que o objetivo manifesto da associação seja político. Fazer parte de uma sociedade orfeônica ou de um clube de ornitófilos pode desenvolver a autodisciplina e o espírito de colaboração.

Vemos, portanto, que uma das conseqüências dessa construção teórica consiste em destacar e sobrevalorizar os efeitos do associativismo sobre os indivíduos associados. As associações poderiam ser consideradas como escolas de civismo, de convivência democrática, de colaboração e de aplanamento de posicionamentos mais radicalizados com relação à normalidade e à estabilidade social e cultural vigentes. A própria estrutura associativa, formal, institucionalizada, com regras e estruturas de poder, contribuiria para essa finalidade.

Para Tocqueville (1998, p.394), a importância do associativismo seria fundamental para a existência e manutenção do regime democrático:

Nos países democráticos, a ciência da associação é a ciência mãe; o progresso de todas as outras depende dos progressos daquela. Entre as leis que regem as sociedades humanas, existe uma que parece mais precisa e mais clara que todas as outras. Para que os homens permaneçam civilizados ou assim se tornem, é preciso que entre eles a arte de se associar se desenvolva e aperfeiçoe na mesma medida em que cresce a igualdade de condições.

Corroborando nossa interpretação, dentro dessa perspectiva, as associações seriam estruturas que evitariam a atomização da vida social, agregando interesses e educando o indivíduo para o convívio social. Nas associações, os indivíduos de uma mesma classe ou segmento social aprenderiam a expressar suas opiniões, ouvir o outro, construir sínteses e posições coletivas, planejar e realizar ações comuns. Não haveria grandes conflitos de interesse no interior de cada associação, tendo em vista que sua base associativa seria mais ou menos homogênea quanto à origem social, étnica e religiosa de seus membros. Há certa tendência de associação entre iguais. Mais do que um instrumento que poderia ser utilizado para o compartilhamento do poder político, as associações seriam espaços de socialização e agregação de interesses no interior de diversas classes e grupos sociais.

## **1.2 Re-significando o lugar do associativismo nas democracias modernas: a recente reconstrução do conceito de sociedade civil e o chamado terceiro setor**

Nas últimas décadas, é crescente o interesse da ciência política e de outras áreas do conhecimento na construção de conceitos e de propostas de teoria política sobre a sociedade civil, associativismo, capital social e terceiro setor. Ademais, diversos estudos empíricos têm

buscado quantificar, classificar e analisar os atores e as expressões coletivas que compõem a chamada sociedade civil.

Cabe ressaltar uma tendência, alimentada pela elaboração de estudos comparativos internacionais e por teorias com forte conotação ideológica, de homogeneizar a extrema pluralidade dos diversos atores que compõem a chamada sociedade civil. A consequência dessa homogeneização aliada a uma tentativa de categorização do mundo real, em geral, tem resultado na eliminação de diferenças e da diversidade inerente à organização autônoma de cidadãos e cidadãs.

Porém, certas leituras e aplicações do conceito “sociedade civil”, “terceiro setor” e “capital social” induzem a um mascaramento dos conflitos presentes na sociedade, despolitizando essa esfera e, ao mesmo tempo, atribuindo certos valores e significados virtuosos ao conjunto dos seus atores. Cabe ressaltar, que esse movimento teórico e ideológico ocorre paralelamente a um movimento crítico cada vez maior do papel dos Estados nacionais. Ou seja, o chamado “neoliberalismo” propõe uma redução drástica do tamanho e das atribuições dos Estados nacionais, questionando o modelo do Estado do bem-estar social, interventor na economia e garantidor de direitos sociais.

### **1.2.1 *O conceito de sociedade civil e a idéia de “capital social”***

De todas as críticas ao conceito de sociedade civil moderna, a mais interessante é a elaborada por Hannah Arendt (Cohen & Arato, 2000, p.215-36). Seu principal ponto de crítica diz respeito à idéia de sociedade civil como espaço intermediário entre o privado e o público. Arendt critica o conceito híbrido do “social”, que teria consequências devastadoras para a esfera pública e a esfera privada. Para ela, a mediação das esferas privada e pública, mediante organismos intermediários sociopolíticos, terminaria por reduzir o espaço da liberdade pública dentro da estrutura do Estado. Ou seja, as estruturas mediadoras do “social” impediriam que as pessoas interferissem e participassem das decisões políticas e coletivas da sociedade, que seriam relegadas a uma esfera da política “profissional e burocratizada” ou à esfera de um mercado “despersonalizado”. O limite da participação se daria na esfera intermediária do “social”, blindando as estruturas e organismos do Estado à participação cidadã.

A crítica de Arendt nos serve de alerta ao analisarmos a utilização recente e homogeneizada do conceito de sociedade como um campo virtuoso de solidariedade e

consenso. A esfera delimitada pelo conceito de sociedade civil seria responsável pela incolor idéia do “social”, enquanto o Estado e o sistema representativo consagrado pela democracia liberal seriam encarregados da prática da política e do poder. Enquanto isso, a economia, comandada pelas abstratas, difusas e despersonalizadas forças do “mercado”, seguiria em uma esfera à parte, livre do controle político e social.

Dentro dessa visão tripartite, o modelo ideal seria um regime político democrático representativo, com um Estado reduzido e administrativamente eficiente, uma sociedade civil com um bom estoque de “capital social”, e um mercado livre das intervenções dos governos. O conflito, a idéia de emancipação e a participação política ampliada seriam um ônus dentro dessa concepção de democracia e sociedade, aumentando os “custos de transação” nas relações sociais, econômicas e políticas.

Podemos encontrar essa visão reducionista do papel da chamada sociedade civil em teóricos recentes como Putnam (2002). O seu conceito influente de capital social é uma elaboração teórica operacional da visão de sociedade civil despolitizada aqui exposta. Uma sociedade com bom estoque de capital social seria uma sociedade sem conflitos, pautada pela solidariedade, cooperação, confiança e reconhecimento mútuo.

Segundo Putnam (2002, p.194), a criação de capital social seria fundamental para fazer a democracia funcionar. Ou seja, a cooperação voluntária seria mais fácil em uma comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica. Para esse autor, o capital social diz respeito às características da organização social, como confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade (2002, p.177).

Dentro dessa visão o conflito e a luta social inibiriam o acúmulo de “capital social” e demonstrariam a falta de confiança e solidariedade entre as pessoas. Em nenhum momento os teóricos do capital social colocam em discussão as estruturas de desigualdades e poder presentes na sociedade. Para esses autores, a geração de consenso social é fundamental para a boa eficiência dos mercados e dos governos. No livro *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna* (2002, p.101), Putnam tenta comprovar empiricamente que “o êxito de um governo democrático depende de quão próximo seu meio se acha do ideal de uma ‘comunidade cívica’”.

Nessa concepção da sociedade civil, as associações civis teriam um papel importantíssimo. Além de estimular o convívio democrático entre os indivíduos, aplainando posições divergentes dentro de certos grupos sociais, seriam as estruturas responsáveis pela geração de um ambiente social de solidariedade e confiança mútua. As associações seriam

espaços de cooperação, educação cívica e de interação entre iguais. Essas “escolas de tolerância social” introjetariam em seus participantes normas e valores solidários de conduta que se expandiriam para todas as outras instituições políticas e econômicas, como os governos e as empresas. O paraíso dessa visão é um mercado funcionando em um ambiente previsível e um Estado gerencial eficiente e racional, que alocaria de forma neutra os recursos públicos em políticas racionais e eficientes.

Uma das mais influentes tentativas recentes de resgate e estruturação do conceito de sociedade civil para a teoria política contemporânea, realizada por Jean Cohen e Andrew Arato (2000), também não consegue se desvincular dessa visão compartimentada de uma sociedade civil em oposição ao Estado e ao mercado, que atribui certos valores a cada uma dessas esferas. Encontramos nessas construções teóricas poucos elementos de uma teoria crítica, emancipadora e participativa da democracia e da sociedade.

Para esses autores (Cohen & Arato, 2000, p.8), a sociedade civil seria uma esfera de interação social entre a economia e o Estado, composta antes de tudo por uma esfera íntima (em especial a família), a esfera das associações (em especial as associações voluntárias), os movimentos sociais e as formas de comunicação pública.

O papel político da sociedade civil não estaria relacionado diretamente com o controle ou com a conquista do poder, mas com a geração de influência mediante a atividade das associações democráticas e a discussão não restrita na esfera pública cultural. O papel político da sociedade civil seria difuso e ineficaz (Cohen & Arato, 2000, p.9).

O conceito elaborado avança no sentido de especificar os componentes da sociedade civil (famílias, associações, movimentos sociais), avançando na inclusão do elemento “formas de comunicação pública” a partir da contribuição teórica de Jürgen Habermas, em especial da sua teoria da ação comunicativa. Contudo, o principal questionamento a essa tentativa de conceituação é a atribuição de um sentido específico e delimitado à sociedade civil, que não conteria uma concepção de participação ampliada cuja perspectiva seria o compartilhamento do poder. O exercício e o controle do poder político e econômico não seriam “funções” das organizações da sociedade civil. O modelo de três partes – Estado, economia e sociedade civil – é novamente reconstruído, de forma ampliada, e com possíveis conseqüências reducionistas para a análise da dinâmica social, econômica e política da sociedade civil.

## 1.2.2 Utilização do conceito de terceiro setor no Brasil

No Brasil, esse modelo teórico tripartite de Estado, mercado e sociedade civil ganhou uma expressão conceitual para representar a esfera da sociedade civil, a qual tem sido muito difundida tanto na academia como nos meios de comunicação e no discurso oficial de agentes públicos: o chamado terceiro setor.

Esse conceito começou a ser utilizado no Brasil em anos recentes, muitas vezes como sinônimo de associativismo ou mesmo sociedade civil. Em torno dessa expressão, trajetórias históricas concretas de vários segmentos da sociedade civil brasileira, que sempre atuaram a partir de diferentes valores, perspectivas e alianças, são re-significadas e tendem a se diluir em um conceito homogeneizador.

A expressão “terceiro setor” nos traz uma idéia de indiferenciação, unidade, convergência, consenso. Contudo, sabemos que, na realidade, a sociedade civil organizada no Brasil é extremamente diversa, plural e heterogênea, e suas associações civis e demais grupos sociais naturalmente expressam os conflitos e contradições existentes em nossa sociedade. Segundo Landim (2002, p.43), “terceiro setor evoca colaboração e positividade de interação, diluindo a idéia de conflito ou contradição e tendendo a esvaziar as dinâmicas politizadas que marcam, pela força das circunstâncias, a tradição associativista das últimas décadas (e talvez da história) do Brasil”.

Um outro complicador na utilização dessa expressão é o uso que ela vem tendo no Brasil nos últimos anos. O debate sobre o terceiro setor tornou-se uma espécie de modismo. As empresas parecem ser as maiores entusiastas da defesa desse conceito, ao qual são atribuídos valores e visões de mundo específicas, as quais, pelos meios de comunicação, tornam-se referência para o debate público sobre a relação entre Estado e sociedade, a utilização de recursos públicos, as políticas sociais etc. Uma definição simplista para o terceiro setor, divulgada amplamente pela mídia e por alguns segmentos da sociedade civil brasileira, é a idéia de que:

O primeiro setor é o governo, que é responsável pelas questões sociais. O segundo setor é o privado, responsável pelas questões individuais. Com a falência do Estado, o setor privado começou a *ajudar* nas questões sociais, através das inúmeras instituições que compõem o chamado terceiro setor. Ou seja, o terceiro setor é constituído por organizações sem fins lucrativos e não governamentais, que têm como objetivo gerar serviços de caráter público.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Trecho extraído da página eletrônica [www.filantropia.org](http://www.filantropia.org), grifo nosso.

Por trás dessa proposta de conceituação está a idéia de que o Estado é ineficiente para resolver os problemas sociais e que a solução está na eficiência do mercado, que aos poucos começa a atuar nas questões sociais por meio das instituições do terceiro setor. Como consequência, a ação social passa a ser associada a conceitos de mercado, como marketing e eficiência. Em paralelo a isso, há uma tendência a desqualificar antigos campos de atuação social, como o das entidades filantrópicas (hospitais, universidades e entidades de assistência social), que passam a ser consideradas “pilantrópicas”, atrasadas, ineficientes e não transparentes.

Essa vinculação entre o *business* e o chamado terceiro setor pode ser percebida por meio da seguinte análise realizada pelo antropólogo Rubem César Fernandes (1997, p.30, grifo nosso):

Não há interesse coletivo que, apreendido como uma demanda efetiva, não possa, em princípio, tornar-se objeto de investimentos lucrativos. Educação, saúde, ciência e tecnologia, meio ambiente, cultura, esporte, comunicação, geração de renda e trabalho etc., são, evidentemente, *fontes de prósperos negócios*. A presença de um terceiro setor sinaliza, contudo, que o mercado não satisfaz a totalidade das necessidades e dos interesses efetivamente manifestos, em meio aos quais se movimentam. O mercado gera demandas que não consegue satisfazer, lança mão de recursos humanos, simbólicos e ambientais que não consegue repor. Uma parte substancial das condições que viabilizam o mercado precisa ser atendida por investimentos sem fins lucrativos.

Embora a atuação de algumas empresas na área social possa ser considerada como positiva, a forma como esse processo vem se dando no Brasil, especialmente a partir da década de 1990, pode ser vista como preocupante. Segundo Nathalie Beghin (2003, p.8),

As grandes empresas buscam, pois, libertar-se do que entendem por amarras (os direitos sociais) para fazer face à concorrência de um mundo cada vez mais globalizado e, ao mesmo tempo, enfrentar a pobreza que é percebida como uma ameaça à ordem social ... Assim, a filantropia empresarial, da forma como vem sendo organizada no Brasil do fim do século XX, busca “governar” ou “regular” a pobreza, retirando da arena política e pública os conflitos distributivos e a demanda coletiva por cidadania e igualdade. Nesse sentido, ela em pouco contribui para ampliar a cidadania social e, conseqüentemente, promover a inclusão social; ao contrário, tende a reforçar

a pobreza política na medida em que os pobres e miseráveis são tratados como “massa de manobra”, impossibilitando que os mesmos se transformem em sujeitos críticos e autocríticos capazes de intervir nos seus destinos.

A apropriação e a difusão do conceito de terceiro setor, especialmente por setores empresariais, geram várias distorções. A primeira é a introdução de conceitos e valores de mercado estranhos e nocivos à área social (ou seja, práticas comuns na área empresarial como competição, *ranking* e prêmios, agora comuns no chamado terceiro setor). A segunda distorção é o estímulo à criação de uma nova geração de associações civis, voltadas para o mercado, a partir de uma lógica de prestação de serviços, sem nenhuma base social e com baixa capacidade contestatória e crítica.

A forma como o debate sobre o terceiro setor vem acontecendo no Brasil traz em si uma crítica indireta ao papel do Estado na redução da pobreza e promoção do desenvolvimento, objetivos esses que seriam realizados de forma mais eficiente pela iniciativa privada. Outra distorção se refere à associação imediata do conceito de terceiro setor ao associativismo, induzindo a uma interpretação equivocada de que as associações civis que compõem esse setor têm uma natural vocação pública.

A idéia de um “setor social”, em contraposição ao Estado e ao mercado, gera um discurso homogeneizado, com uma forte tendência a eliminar os conflitos inerentes às dinâmicas de nossa sociedade civil. O pior é quando segmentos desse chamado “setor” começam a falar como representantes desse universo, defendendo interesses e posições, como se tal “setor” tivesse uma suposta identidade comum. Entre movimentos sociais, organizações comerciais, clubes de futebol, hospitais e universidades privadas, fundações e institutos empresariais, clubes recreativos e esportivos, entidades ecumênicas e religiosas, organizações não-governamentais, organizações filantrópicas, creches, asilos, abrigos, lojas maçônicas, centros de juventude e associações de interesse mútuo existem perfis, objetivos e perspectivas de atuação social bastante distintos e às vezes opostos.

Por último, cabe destacar a reflexão da socióloga Leilah Landim (2002, p.42-3). Essa autora afirma que

Terceiro setor não é um termo neutro ... É de procedência norte-americana, contexto em que o associativismo e o voluntariado fazem parte de uma cultura política e cívica baseada no individualismo liberal, em que o ideário dominante é o da precedência da sociedade com relação ao Estado. Certamente, portanto, é expressão



que aqui chega carregada de pressupostos e conotações que antes de mais nada complicam sua operação, sem mediações, no contexto da sociedade brasileira.

... Acrescente-se o fato de que o cenário atual no qual a idéia se afirma é propício a interpelações quanto à sua funcionalidade, quando está em jogo o desmonte dos direitos e a diminuição da responsabilidade do Estado com relação às políticas sociais. De fato, freqüentemente terceiro setor é utilizado, implícita ou explicitamente, para produzir a idéia de que o universo das organizações sem fins lucrativos é uma espécie de panacéia que substitui o Estado no enfrentamento de questões sociais.

### **1.3 Associativismo e as novas institucionalidades democráticas participativas**

Vimos que o fenômeno da ação coletiva institucionalizada por meio de associações civis pode ser interpretado a partir de diversas perspectivas teóricas. O que nos interessa destacar é que na construção dessas perspectivas está embutida a idéia de um modelo de sociedade a partir de determinada visão ou projeto democrático.

Todo modelo democrático contém em si um modelo de sociedade. Podemos inverter essa formulação para dizer que todo modelo de sociedade contém em si um modelo democrático. Isso significa que se desejamos uma sociedade igualitária, sustentável, com indivíduos livres, emancipados, verdadeiramente senhores e senhoras de seus destinos, devemos construir modelos democráticos e configurações institucionais que expressem esse ideal.

Contudo, dentro da visão democrática dominante, expressa anteriormente, “o que importa é a participação da elite minoritária, e a não-participação do homem comum, apático, com pouco senso de eficácia política, é vista como a principal salvaguarda contra a instabilidade” (Pateman, 1992, p.138-9).

Eis aqui um ponto que devemos explorar. A participação de indivíduos em inúmeras associações e organizações da sociedade civil é salutar dentro dessa concepção democrática limitada, por gerar um ambiente de confiança e solidariedade social, diminuindo os custos políticos e econômicos da vida em sociedade. No limite do argumento, geraria governos e mercados mais eficientes e previsíveis.

Ou seja, esse tipo de ambiente participativo criado pela organização espontânea de cidadãos e cidadãs é muito salutar, desde que não ultrapasse um limite muito claro: ações que possam desestabilizar o sistema político e econômico considerado como um modelo ideal

pautado por imperativos racionais e pela lâmina fria e imparcial da lei. O aumento da participação política dos cidadãos para além do rito eleitoral, influenciando decisões e buscando compartilhar o poder, é um forte elemento para desestabilização do sistema político. Ou, dito de outra forma, a participação da “população do andar de baixo”, reivindicando direitos e poder, afetaria os privilégios históricos da “elite do andar de cima”. E nos últimos dois mil anos de história, nenhuma classe ou grupo social abriu mão de seus privilégios sem um processo de conflito explícito ou luta social.

Quando Putnam (2002) refaz a trajetória da organização de homens e mulheres ao longo da história italiana – a organização por meio de guildas, associações de trabalhadores/as, associações de mútua assistência, sindicatos, associações recreativas – simplesmente retira todo o componente político, todo o conflito das diversas lutas sociais que geraram essas formas de organização da sociedade civil. Retira também qualquer perspectiva de conflito de classe social, analisando o fato da expressão pública de um grupo social qualquer como um significado em si mesmo. A própria força de consenso que gerou a manifestação pública de uma vontade coletiva compartilhada seria a base para a construção de relações horizontais mais amplas de solidariedade e confiança.

Reconhece-se, mapeia-se e apresenta-se o fenômeno associativo e organizacional, mas retira-se dele todo o potencial transformador que está contido nesse próprio fenômeno. Estimula-se portanto, um padrão delimitado e a-político para a ação coletiva, exterminando a possibilidade de transformações mais profundas no sistema político por meio da participação política organizacional de homens e mulheres na esfera pública.

Dentro do quadro argumentativo aqui apresentado, expressões como participação, cidadania, sociedade civil e associativismo podem ser usadas para justificar concepções de democracia e de sociedade absolutamente diferentes. Por exemplo, quando mencionamos que as associações seriam “escolas de civismo ou de cidadania”, de que espécie de civismo ou de cidadania estamos falando? De uma cidadania regulada e de um civismo cínico e subordinado a simplesmente aquiescer com as decisões tomadas por outros, ou uma escola de preparação para o poder e a responsabilidade pública?

As sociedades democráticas modernas não preparam o cidadão para o exercício do poder e para a responsabilidade pública resultante desse exercício. Há sim uma educação formatada para formar uma força de trabalho necessária à reprodução de um sistema de produção e de consumo insustentáveis a longo prazo. Antigas estruturas de desigualdades e de poder permanecem atuando com novas roupagens e por vezes das formas mais perversas.

Acreditamos que o aumento da organização autônoma de cidadãos e cidadãs em associações, movimentos sociais, sindicatos e partidos políticos, assim como o aumento da participação política das pessoas, permite que aos poucos elas possam tomar o destino de suas vidas nas próprias mãos, eliminando progressivamente as arraigadas estruturas de desigualdade presentes em nossa sociedade, que gera e reproduz uma classe de sub-cidadãos/ãs, que ocupam certos lugares sociais subalternos correspondendo a lugares políticos invisíveis.

Contudo, com relação ao associativismo, nosso objeto de estudo, a simples existência de uma estrutura associativa não significa necessariamente um avanço democrático no sentido aqui já exposto. As associações civis são apenas estruturas formais que podem tomar certas configurações e adquirir certas cores e tonalidades, somente a partir da dinâmica social que as sustenta. Se a dinâmica social que sustenta uma associação ou um campo associativo for uma dinâmica conservadora, essas organizações assim o serão.

Dito isso e após esta longa introdução, procuraremos apresentar nesta seção algumas reflexões sobre a construção teórica e política da democracia participativa, e a partir dessa construção analisar o papel do associativismo civil dentro de uma concepção democrática ampliada.

### **1.3.1 *O conceito de participação na teoria democrática***

Inicialmente, cabe destacar que a idéia da participação dos indivíduos na esfera pública, debatendo e deliberando acerca de questões coletivas que dizem respeito às suas vidas, sempre foi um dos elementos essenciais da democracia e da política. Além dos princípios de igualdade e liberdade, a democracia pressupõe ação, participação, co-responsabilidade e interação entre diferentes.

Contudo, ao longo dos séculos, as diferenças entre as pessoas sempre foram a origem das desigualdades. As velhas estruturas de dominação e manutenção de privilégios de uma classe ou de um grupo de indivíduos sobre outros, seja por *status*, cor, local de nascimento, etnia ou sexo, sempre se perpetuaram, renovando-se com formas mais sutis e cada vez mais perversas de dominação.

A própria idéia de participação como elemento fundamental e constituinte do espaço público foi abandonada em razão de seu potencial desestabilizador do sistema político. A democracia, em sua versão liberal e representativa, passa a ser entendida apenas como um

método, ou seja, um procedimento de escolha dos representantes por meio de eleições. Dentro dessa concepção, os regimes políticos democráticos são aqueles que seguem os procedimentos eleitorais e garantem certas liberdades e igualdades formais, para que os “eleitores–clientes” possam escolher no mercado eleitoral a proposta mais adequada às suas preferências racionais.

Pateman (1992, p.17), analisando os principais autores da chamada “teoria contemporânea da democracia”, afirma que dentro dessa concepção “a apatia e o desinteresse da maioria cumprem um importante papel na manutenção da estabilidade do sistema tomado como um todo”. A partir de informações obtidas por meio de inúmeras pesquisas de opinião sobre o comportamento político dos indivíduos, os teóricos dessa corrente democrática dominante (Schumpeter, Dahl, Sartori etc.), estabeleceram que a apatia política é um dado de realidade e simplesmente não consideram o ideal participativo nas suas concepções democráticas. Aliás, pelo contrário, “um aumento da taxa de participação poderia representar um perigo para a estabilidade do sistema democrático” (Pateman, 1992, p.17). Para esses autores o ser humano não teria uma propensão ao convívio político e democrático.

Podemos dizer que essa corrente democrática ainda dominante na ciência política atual suprimiu os conceitos normativos das diversas correntes democráticas anteriores, como a participação, tornando-se descritiva e afirmando como tipo ideal o padrão democrático anglo-americano. Dentro dessa concepção a democracia teria as seguintes características (Pateman, 1992, p.24-7):

- seria vinculada a um método político de competição entre os líderes (elite), pelos votos dos indivíduos, em eleições livres e periódicas;
- somente por meio do procedimento eleitoral é que a maioria poderia exercer o controle sobre os representantes eleitos, ou seja, não os/as reconduzindo ao mandato político;
- a igualdade política seria vinculada ao direito de todos ao sufrágio universal e à existência de igualdade de oportunidades de acesso aos canais de influência sobre os líderes;
- o nível de participação da maioria não deveria crescer acima do mínimo necessário, a fim de manter o método democrático (máquina eleitoral) funcionando.

Essa redução da democracia e da participação política a um procedimento formal atende aos interesses de certos grupos sociais. Os “donos do poder” devem suprimir a voz e a perspectiva dos/as dominados/as, criando a ilusão de que todos/as têm as mesmas oportunidades e de que as desigualdades entre as pessoas têm origem nas diferentes

capacidades individuais. Os mais bem-sucedidos ou bem-aventurados seriam os mais capazes e talentosos.

Ainda com relação às críticas à concepção democrática hegemônica, Leonardo Avritzer e Boaventura de Sousa Santos (2002, p.59), em sua busca por teorizar sobre uma concepção democrática não-hegemônica, afirmam que:

a concepção da democracia liberal procura estabilizar a tensão controlada entre democracia e capitalismo. Essa estabilização ocorreu por duas vias: pela prioridade conferida à acumulação de capital em relação à redistribuição social e pela limitação da participação cidadã, tanto individual, quanto coletiva, com o objetivo de sobrecarregar demais o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição ... a concepção hegemônica da democracia teorizou a questão da nova gramática de inclusão social como excesso de demandas.

Especialmente no Brasil, um país com grandes e urgentes demandas sociais, essa concepção de democracia e participação política limitada, aliada a uma igualdade estabelecida apenas formalmente, esconde e mantém estruturas de dominação e opressão forjadas historicamente e perpetradas pelo próprio Estado, que nunca foi democrático ou realmente público, mas extremamente patrimonialista, escravocrata, patriarcal, com uma burocracia constituída estamentalmente, vinda das elites políticas tradicionais.

A partir do aqui exposto, uma pergunta teórica se coloca: quais seriam os aspectos de uma democracia participativa e quais mecanismos institucionais a viabilizariam?

Com relação à primeira parte dessa pergunta, cabe ressaltar inicialmente que a participação tem valor em si mesma. É a maneira pela qual as aspirações e as necessidades dos diferentes segmentos da população podem ser expressas no espaço público de forma democrática, e não limitada apenas pelo voto. Além disso, está associada ao modo como esses “grupos” se percebem como cidadãos e cidadãs.

Além disso, a participação é um processo educativo. Expressar desejos e necessidades, construir argumentos, formular propostas, ouvir outros pontos de vista, reagir, debater e chegar ao consenso são atitudes que transformam todos/as aqueles/as que integram processos participativos. É uma verdadeira educação republicana para o exercício da cidadania, ampliando o espaço público real, em que a construção dialogada do interesse público passa a ser o objetivo de todos. Esse movimento leva ao estabelecimento de conexões e influências

mútuas entre as esferas pública e privada. Além disso, Pateman (1992, p.39) afirma que “quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo. Os resultados humanos obtidos no processo de participação fornecem uma importante justificativa para um sistema participativo”.

A interação de homens e mulheres no espaço público produz solidariedade e identidades comuns, agregando grupos sociais que passam a agir como sujeitos políticos, com perspectivas e construções próprias, reivindicando reconhecimento, direitos, redistribuição de renda e de poder perante as estruturas de interesses dominantes na sociedade e no Estado. Para Pizzorno (1975, p.39), “a participação política é uma ação que se realiza em solidariedade com outros, no âmbito de um Estado ou de uma classe, com vistas a conservar ou modificar a estrutura (e portanto os valores) do sistema de interesses dominantes”. O autor continua, afirmando que a participação “é expressão do pertencimento a certo grupo social, e quanto mais seguro é esse pertencimento (e poderíamos também dizer, quanto maior a identidade comum entre os indivíduos), tanto maior será a participação política” (p.62).

Temos ainda outros três aspectos fundamentais de uma concepção democrática participativa (Pateman, 1992, p.41-51):

- a participação permite que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelo indivíduo, uma vez que tomaram parte do processo de decisão;
- a participação produziria maior integração social, na medida em que gera um sentimento de pertencimento de cada cidadão isolado à sua comunidade ou grupo organizado (associação, sindicato, movimento social);
- para que os indivíduos sejam capazes de participar efetivamente do governo de um Estado nacional, as qualidades necessárias a essa participação devem ser fomentadas e desenvolvidas em nível local, “por meio da democratização das estruturas de autoridade em todos os sistemas políticos”. (p.51)

Esse último ponto é uma indicação teórica para conseguirmos responder à segunda parte da pergunta há pouco formulada, a saber, “quais os mecanismos institucionais que deveriam ser criados para viabilizar tal concepção democrática”. Esses mecanismos, para serem efetivos e realmente poderem alcançar o ideal educativo e transformador da participação, devem necessariamente ser estabelecidos no nível local, fazendo conexões com mecanismos estaduais/regionais e nacionais, para finalmente produzirem políticas públicas de Estado.

### ***1.3.2 Democracia participativa como eixo: as inovações institucionais ocorridas no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988***

Até aqui, procuramos seguir um fio lógico de construção do argumento a partir da apresentação e das críticas ao papel atribuído ao associativismo dentro de uma concepção democrática hegemônica. Apresentamos, também, os principais pontos de uma outra perspectiva democrática, calcada na participação política ampliada dos indivíduos na esfera pública. Nesta seção, pretendemos trazer à discussão as inovações institucionais ocorridas no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, resultantes de um longo processo de mobilização e luta social, especialmente durante os anos 70 e 80, as quais estabeleceram um novo papel político às associações e demais organizações da sociedade civil na democracia brasileira, a partir de uma concepção democrática participativa.

Uma questão importante é: como as inovações no âmbito da sociedade alcançam formato e projeção institucional, flexibilizando e democratizando a estrutura do Estado? O inverso também é importantíssimo: como inovações institucionais no âmbito no Estado influenciam a configuração de uma nova gramática associativa na sociedade? Cabe ressaltar que o processo de abertura política e redemocratização do Estado brasileiro que ocorreu durante a década de 1980 foi influenciado e ao mesmo tempo impulsionou a formação de um amplo campo de forças políticas democráticas (associações de moradores, associações profissionais, associações de defesa de direitos, sindicatos, movimentos sociais, igrejas etc.). Esses diversos grupos, movimentos e associações, para além de suas pautas e agendas específicas, defendiam um projeto democrático para o país como um eixo central de suas ações, em oposição a um Estado autoritário e à reprodução de antigas práticas clientelísticas e antidemocráticas arraigadas em nosso sistema político.

Não podemos negar o imenso impacto político e social constituído pelo processo de lutas de diversos movimentos sociais, associações e sindicatos pela redemocratização do Estado brasileiro, e o grande pacto político resultante desse processo que resultou na promulgação da carta constitucional de 1988. Boschi (1987, p.31) afirma que “a democratização das relações sociais não leva necessariamente à democratização no nível institucional da política”. Contudo, o movimento democrático que brotou na base da sociedade civil brasileira durante as décadas de 1970 e 1980 conseguiu ter força e expressão

política suficiente para provocar uma verdadeira democratização no nível institucional-legal do nosso sistema político.

Pela primeira vez na nossa história, o principal instrumento político e jurídico da nação foi construído a partir da influência de uma pluralidade de forças e sujeitos políticos presentes na sociedade brasileira. A carta constitucional de 1988, entre outros avanços democráticos, reconheceu novas atribuições para as associações civis dentro do sistema político brasileiro, destacando o seu papel protagonista no exercício do controle social e na influência das políticas sociais em todos os níveis da Federação.

Em que medida esse novo arranjo institucional incentivou o florescimento de associações civis que passaram a estabelecer um outro tipo de interlocução com o Estado brasileiro, baseada em uma relação de autonomia e mediada por diversos mecanismos institucionais de participação popular, destacando os Conselhos e Conferências de políticas públicas, é uma pergunta que se coloca para o debate neste trabalho.

Os princípios democráticos e participativos previstos na Constituição refletem um momento histórico único na história do Brasil. Pela primeira vez, forças políticas e sociais que emergiram na sociedade brasileira formularam as bases e princípios de um Estado democrático, social e aberto à participação popular. As várias alternativas democráticas geradas no seio da sociedade alcançaram a esfera institucional máxima da nação e se tornaram princípios constitucionais que deveriam, a partir daquele momento, pautar as políticas públicas de Estado.

Podemos observar essa diretriz participativa nos dispositivos constitucionais reunidos no Quadro 1 abaixo.



**Quadro 1 – Dispositivos referentes à participação da sociedade civil nas políticas públicas na Constituição de 1988**

Título	Capítulo	Artigo	Dispositivo
I. Dos Princípios Fundamentais	–	Art. 1º Parágrafo único	Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou <i>diretamente</i> , nos termos desta Constituição.
VII. Da Ordem Econômica e Financeira	III. Da Política Agrícola e Fundiária e Da Reforma Agrária	Art. 187	A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: (...)
VIII. Da Ordem Social	II. Da Seguridade Social (Seção I – disposições gerais)	Art. 194, parágrafo único, inciso VII	Parágrafo único: Compete ao Poder Público, nos termos da Lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: (...) VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.
VIII. Da Ordem Social	II. Da Seguridade Social (Seção II – Da saúde)	Art. 198, inciso III	As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado com as seguintes diretrizes: (...) III – participação da comunidade.
VIII. Da Ordem Social	II. Da Seguridade Social (Seção IV – Da assistência social)	Art. 204, inciso I e II	As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recurso do orçamento da seguridade social, previsto no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I – descentralização político e administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como à entidade beneficente e de assistência social; II – participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.
VIII. Da Ordem Social	III. Da Educação, da Cultura e do Desporto	Art. 205	A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.
VIII. Da Ordem Social	VII. Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso	Art. 227, parágrafo primeiro	O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais e obedecendo os seguintes preceitos: (...)

Fonte: Constituição Federal de 1988.

Essas diretrizes constitucionais de participação da sociedade nas decisões governamentais, especialmente nas políticas sociais, foram efetivadas a partir de 1988 por meio da concepção e implementação de mecanismos institucionais de participação, que buscavam operacionalizar princípios da democracia participativa (conselhos de políticas públicas, conferências, orçamentos participativos etc.) consagrados na Constituição Federal. Cabe ressaltar que, até hoje, os mecanismos de democracia direta presentes na Constituição (plebiscitos e referendos) ainda não foram regulamentados.

Não podemos menosprezar esse momento histórico e muito menos todos os processos e mecanismos institucionais de participação posteriores que foram criados em todos os níveis do Estado brasileiro. Também não podemos menosprezar a nossa herança estatal autoritária, centralizadora e patrimonialista e uma cultura política viciada em antigas práticas clientelísticas e alicerçada nas práticas e valores da política tradicional.<sup>3</sup>

A estratégia de exercer pressão sobre o Estado para torná-lo mais flexível à participação de associações e demais organizações da sociedade civil tem como objetivo o compartilhamento do poder, a partir de uma idéia ampliada de democracia. Há quem argumente que tais demandas e estratégias de compartilhamento do poder político seriam decorrência natural do progressivo avanço democrático na sociedade civil e no Estado. Boschi (1987, p.34), por exemplo, já argumentava que “havendo alguma liberdade de associação, os movimentos de cidadãos tentarão atuar contra a centralização excessiva do processo de decisão”.

O principal espaço institucional desenhado para essa finalidade foram os Conselhos de Políticas Públicas. Vinculados às políticas sociais (assistência social, saúde, criança e adolescente, política urbana etc.), seriam espaços paritários (representantes governamentais e representantes da sociedade civil), de gestão compartilhada da política pública (elaboração, monitoramento e avaliação). Os conselhos seriam espaços privilegiados do controle social, existindo nos três níveis federativos (união, estados, municípios). Os representantes da sociedade civil seriam eleitos com autonomia em um fórum próprio.

---

<sup>3</sup> Foi aprovada recentemente, em 10/05/2006, na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, a proposta de emenda constitucional (PEC) n° 157, de 04/09/2003, de autoria do deputado Luis Carlos Santos (PFL-SP), com co-autoria de 172 deputados/as, que prevê a convocação de assembléia de revisão constitucional em 2007, com duração de 12 meses, com o objetivo “de corrigir rumos, adequar instituições, eliminar artificialidades e pormenores, revitalizando o primado do Estado de Direito e a governabilidade do país”. Alguns movimentos sociais chamam essa proposta de “Reforma do Mal”, que pretenderia suprimir vários direitos sociais previstos na Constituição. Em declaração pública recente de membros da bancada parlamentar da Câmara dos Deputados caracterizada como a “nova UDN”, afirmou-se que “nós precisamos nos livrar do lixo social da Constituição de 1988”.

Para Tatagiba (2004, p.348),

Os Conselhos não são espaços do governo, tampouco da sociedade civil. São espaços públicos plurais, nos quais os representantes da sociedade civil e do Estado, disputam, negociam e, ao mesmo tempo, compartilham a responsabilidade pela produção das políticas públicas, em áreas específicas.

Várias lutas sociais a partir do final dos anos 80 (movimento sanitarista, movimento em defesa dos direitos da criança e do adolescente, assistência social, reforma urbana, meio ambiente) direcionaram suas energias para a construção e defesa de políticas públicas universais e garantidoras de direitos por meio da criação de sistemas descentralizados e participativos nas políticas públicas. Isso resultou na criação de milhares de conselhos de políticas públicas nos três níveis federativos (ver Quadro 2), além de uma intensa regulamentação e estruturação das políticas públicas, por meio de diversos instrumentos institucionais e jurídicos com base nos princípios democráticos previstos na Constituição de 1988.

Por exemplo, na área da saúde foi publicada a Lei 8080, de 1990, regulamentando o SUS – Sistema Único da Saúde e a estruturação dos conselhos e fundos de saúde; na área da assistência social a publicação da Lei 8742, em 1993, a chamada Lei Orgânica da Assistência Social, detalhou e regulamentou a concepção descentralizada e participativa da política de assistência; na área da criança e do adolescente a publicação do ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990 (Lei 8069), dispôs sobre a criação dos Conselhos de Políticas Públicas na área da criança, assim como sobre a criação dos Conselhos Tutelares.

**Quadro 2 – Conselhos municipais de políticas existentes no Brasil, em algumas áreas sociais<sup>4</sup>**

Tipo	Número	Composição	Legislação
Conselhos de Assistência Social	4.671 *	Composição paritária entre governo e sociedade (entidades de assistência social, organizações de usuários e trabalhadores).	Lei 8742/1993 e decreto 1.605/1995
Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável	2.600 *	Composição paritária entre governo e sociedade (organizações de agricultores familiares, organizações da sociedade civil e entidades parceiras).	Decretos nº 1.946/1996, 3.200/1999 e 3.508/2000
Conselhos de Saúde	5.290 *	Composição paritária entre usuários e outros segmentos (profissionais de saúde, entidades prestadoras de serviços e Governo)	Lei nº 8.080/90, Lei nº 8.142/90
Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente	4.592 **	Composição paritária entre governo e entidades não governamentais de atendimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente.	Lei 8069/90, Lei nº 8.242/ 1991; Decreto nº 408/1991; Decreto nº 3.038/1999.
Conselhos do Meio Ambiente	2.039 ***	Composição paritária entre governo e sociedade civil.	Legislação múltipla
Conselhos de Habitação ***	779 ***	Composição paritária entre governo e sociedade civil.	Legislação múltipla

\* Fonte: Jaccoud & Barbosa, Ipea (2003).

\*\* Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2002.

\*\*\* Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2004.

Apenas para as políticas públicas aqui selecionadas (assistência social, saúde, criança e adolescente, desenvolvimento rural, habitação e meio ambiente) temos no Brasil<sup>5</sup> uma estrutura de aproximadamente 20.000 espaços participativos institucionalizados de debate e deliberação, com a presença de inúmeras associações e organizações da sociedade civil. Cabe ressaltar que o estudo de Jaccoud e Barbosa (2003) traz ainda dados referentes aos conselhos municipais de alimentação escolar, de acompanhamento do Fundef, do “bolsa escola”, das comissões municipais do trabalho e dos conselhos tutelares da criança e do adolescente.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> A escolha das áreas sociais que compõe esse quadro foi feita a partir de políticas cujo modelo participativo e descentralizado já está mais consolidado (saúde, assistência social e criança e adolescente). Elegemos também outras áreas cuja estruturação de espaços participativos no nível municipal tem uma certa relevância quantitativa. Cabe dizer que nos últimos anos, foram criados conselhos nacionais importantes como o Conselho Nacional de Juventude, Conselho das Cidades, Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Contudo, essas inovações no plano nacional ainda não se refletiram na construção de espaços semelhantes no nível municipal.

<sup>5</sup> Segundo dados do IBGE e Ipea para os anos de 2002, 2003 e 2004.

<sup>6</sup> Embora sejam espaços potencialmente democráticos, é importante destacar a ressalva de Tatagiba (2004, p.366), quando da análise dos conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. A autora afirma que “no caso de as correlações de força dentro dos Conselhos serem muito desfavoráveis, ele pode ser levado ao isolamento, passando a uma existência meramente formal, porque obrigatória. Quando isso acontece, em vez de atuar no sentido de reinvenção institucional, os conselhos gestores podem constituir-se como institucionalidade paralela, com pouco ou nenhum efeito democratizante sobre as instituições estatais. Esse é um dos problemas freqüentemente apontados nos estudos de caso: conselhos fragilizados que não conseguem se legitimar como instâncias de participação, que acabam sendo renegados à função de legitimadores das decisões de órgãos executivos”.

É importante mencionar que nesse mesmo período foram aprovados projetos de lei que contribuíam para o aprofundamento desse projeto político democrático participativo. Podemos citar como exemplo o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8078, de 1990), que além de seu objeto específico ampliou as possibilidades de defesa e tutela judicial de direitos difusos e coletivos, inaugurada pela Lei 7347, de 1985. Um ponto a destacar nessa nova regulamentação é a ampliação da legitimidade das associações civis para proporem ações coletivas na justiça visando à tutela de interesses difusos e coletivos.

Essa estrutura institucional participativa, criada por pressão da sociedade civil organizada, gera um impacto ainda não dimensionado nas próprias formas de estruturação da ação coletiva e no associativismo. Segundo Avritzer e Santos (2002, p.51) “o reconhecimento da pluralidade humana se dá [a partir] da ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e [n]o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia”. Nesse sentido, a dinâmica política das últimas três décadas resultou na elaboração de uma nova institucionalidade democrática no Brasil, ainda em construção e permeada por estruturas de desigualdades, que tem reflexos na nossa gramática associativa.

O Estado brasileiro não só passou a reconhecer institucionalmente a plena liberdade associativa, mas também estimulou um novo papel protagonista das associações civis e demais organizações da sociedade civil, dentro do nosso sistema político. A saber, o papel de exercer democraticamente o controle social das políticas públicas, assim como influenciar a sua elaboração e configuração. Reconhecidas como atores políticos legítimos dentro do nosso sistema político, as organizações da sociedade civil, em especial as associações, passaram a ocupar outros lugares institucionais na cena democrática nacional.

### ***1.3.3 Reforma do Estado e os dilemas do projeto neoliberal implementado no Brasil para o avanço democrático participativo***

A nossa tese é de que houve no Brasil, especialmente a partir da Constituição de 1988, avanços institucionais no campo da política democrática participativa. Contudo, as forças políticas que foram hegemônicas e vitoriosas na conquista do poder político nacional nos anos 90 (especialmente os governos dos presidentes Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso) iniciaram a implantação de um outro projeto democrático, limitado, que também contemplava um modelo de sociedade, e que era em muitos pontos contraditório com o ideal

participativo e radicalmente democrático consolidado na carta constitucional e nas regulamentações posteriores.

Ou seja, enquanto a Constituição Federal traçou diretrizes de democracia participativa, sobretudo nas políticas sociais, a reforma administrativa gerencial do Estado, levada a cabo no Brasil, principalmente durante os anos 90, realizou mudanças institucionais em uma outra direção.

Durante os anos 90, em toda a América Latina, implantou-se uma política de redução do Estado e de valorização do “mercado”. Essa diretriz foi impulsionada pelo processo de globalização capitalista que impôs exigências para diversos Estados nacionais, e também pela influência de instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional, que impuseram os Planos de Ajustes Estruturais para um conjunto de países em desenvolvimento, incluindo o Brasil.

Nesse sentido, a chamada “reforma do Estado” foi concebida para promover um incremento significativo do desempenho estatal, que segundo o seu principal teórico (Bresser Pereira, 1998, p.60) teria quatro componentes básicos:

- a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho através de programas de privatização, terceirização e “publicização” (este último processo implicando a transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);
- a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário, através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado...;
- o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo através do ajuste fiscal ... e da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática)...;
- o aumento da governabilidade ... aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta.

Segundo Nogueira (2004) houve avanços em termos de eficiência e racionalização, contudo os principais resultados da chamada “reforma do Estado” foram a desvalorização do Estado aos olhos do cidadão e a desorganização de seu aparato técnico e administrativo. O autor afirma que “o movimento reformador não se preocupou em articular sua dinâmica racional-legal com uma dinâmica emancipatória, aberta para a democracia política, a promoção social e a cidadania. Disso deriva a razão maior de seu fracasso” (p.52).

A “reforma do Estado” promovida a partir da década de 1990 promoveu e apropriou-se do discurso democrático e de idéias como descentralização, participação, cidadania e sociedade civil, re-significando-as a partir de uma concepção despolitizada, neutra e aparentemente vazia de intenções ideológicas. A sociedade civil passou a ser considerada como uma arena de cooperação, realização, e não de conflito. O incentivo oficial ao chamado “terceiro setor”, ao voluntariado, à solidariedade e à responsabilidade social corporativa serviu como disfarce ideológico da desconstrução conservadora do Estado. A sociedade civil foi esvaziada de política e de “funções hegemônicas positivas, convertendo-se em correia de transmissão da hegemonia dominante” (Nogueira, 2004, p.60).

O conceito de publicização, por exemplo, utilizado pelos formuladores da reforma administrativa, significa transferência para o chamado setor público não-estatal, ou para o chamado “terceiro setor”, de “serviços sociais e científicos que o Estado presta”. É um movimento de terceirização das políticas públicas e da configuração do campo associativo brasileiro como um conjunto de prestadores de serviço para o Estado.

É interessante observamos, com relação a esse ponto, a clareza do argumento de Bresser Pereira (1998, p.66-7, grifo nosso):

No meio, entre as atividades exclusivas do Estado e a produção de bens e serviços para o mercado, temos hoje dentro do Estado, uma série de atividades na área social e científica que não lhe são exclusivas, que não envolvem poder de Estado ... Pelo contrário, estas atividades são competitivas, que podem ser controladas não apenas através da administração pública gerencial, mas também e principalmente através do controle social e da constituição de *quase-mercados*.

Nestes termos não há razão para que estas atividades permaneçam dentro do Estado, sejam monopólio estatal. Mas também não se justifica que sejam privadas – ou seja, voltadas para o lucro e o consumo privado – já que são, freqüentemente, atividades fortemente subsidiadas pelo Estado, além de contarem com doações voluntárias da sociedade. Por isso a reforma do Estado nesta área não implica em privatização mas em “publicização” – ou seja, em transferência para o setor público não-estatal.

... se definirmos como público aquilo que está voltado para o interesse geral, e como privado aquilo que é voltado para o interesse dos indivíduos e suas famílias, está claro que o público não pode ser limitado ao estatal, e que fundações e associações sem fins lucrativos e não voltadas para a defesa de interesses corporativos mas para o interesse geral não podem ser consideradas privadas ... Na verdade são entidades

públicas não-estatais (ou seja, usando-se os outros nomes com que são designadas, são entidades do terceiro setor, são entidades sem fins lucrativos, são organizações não-governamentais, organizações voluntárias).

Considerar as associações e organizações da sociedade civil como simples prestadoras de serviços públicos, no caso brasileiro, não é uma novidade, haja vista a antiga relação entre o Estado brasileiro e as entidades de assistência social, saúde e educação ligadas às igrejas – análise que aprofundaremos nos próximos capítulos.

Contudo, durante a década de 1990, esse papel atribuído às organizações da sociedade civil foi ampliado para um leque muito maior de políticas públicas e renovado a partir de um novo discurso, não mais da benemerência, da caridade e da filantropia, mas sim da eficiência, profissionalização, voluntariado, ineficiência do Estado e co-responsabilização da sociedade civil. Uma tentativa de mudança do arcabouço jurídico da relação das associações “prestadoras de serviço” com o Estado também foi elaborado (ver capítulo 3).

Essa concepção democrática reduzida e não emancipatória, implementada no Brasil a partir da década de 1990, se contrapôs às mudanças democráticas participativas iniciadas a partir de 1988. Ambas contêm um modelo de sociedade e ambas delineiam um papel explícito e protagonista para as associações civis no país: de um lado, instrumentos democráticos privilegiados para a influência e controle social das políticas públicas, e, de outro, prestadoras de serviços públicos, que contribuiriam para aumentar a eficiência e a redução de custos na implementação das políticas públicas.

Qual dessas duas concepções mais influenciou o expressivo crescimento do número de associações do Brasil entre 1996 e 2002? Será que a infra-estrutura associativa, existente hoje no país, constitui realmente uma inovação institucional participativa e radicalmente democrática ou está absorvida por outras lógicas, em especial, pela lógica do mercado na prestação de serviços ao Estado? Tentaremos responder a essas perguntas no decorrer dos próximos dois capítulos.



## 2

### **Associações no Brasil hoje: números e significados**

O objetivo deste capítulo é realizar um mapeamento e uma classificação do associativismo no país, caracterizando essa infra-estrutura organizacional a partir da análise de dados estatísticos. Iremos também traçar algumas hipóteses para o expressivo crescimento no número de associações no Brasil verificado entre os anos de 1996 e 2002. Por último, delinearemos com mais profundidade o perfil de dois campos associativos de configuração mais recente na sociedade brasileira, constituídos a partir de novas perspectivas de atuação política, e que mais cresceram no período indicado: o associativismo produtivo e o associativismo voltado para a defesa de direitos e desenvolvimento.

Que tipo de associativismo floresceu em um país marcado por intrincadas e complexas estruturas de dominação como o escravismo, o patrimonialismo e o patriarcalismo? Como identificar suas características? Quem são seus atores? Qual a influência do Estado brasileiro na constituição dessas organizações? O que expressa o conjunto dessas institucionalidades? Não há ainda respostas satisfatórias a essas perguntas, tendo em vista as grandes mudanças pelas quais a sociedade civil e o Estado brasileiro vêm passando nos últimos trinta anos. Procuraremos tentar respondê-las no decorrer deste capítulo.

Podemos usar vários conceitos para definir a categoria “associativismo”. Alguns autores consideram os sindicatos, partidos políticos, cooperativas e grupos informais como parte do associativismo brasileiro. Optamos por uma definição conforme sua delimitação jurídica. No Brasil, a figura associativa é definida no Código Civil e na Lei de Registros Públicos como uma pessoa jurídica de direito privado, institucionalizada, devidamente registrada nos cartórios de registro civil de pessoas jurídicas, constituídas livremente pela união de pessoas em torno de uma finalidade não econômica ou não lucrativa. É uma figura jurídica específica, com certos contornos e configurações conferidos pela nossa legislação. Em razão dessa precisão jurídica, podemos delimitar estatisticamente esse universo a partir de algumas variáveis e informações disponíveis no Cadastro Central de Empresas – Cempre, do IBGE.

## 2.1 Perfil e características

Qual é o perfil do associativismo civil, hoje, no Brasil? Podemos identificar algumas características comuns entre as associações civis brasileiras? Podemos identificar a configuração de verdadeiros campos políticos associativos com diferentes trajetórias históricas?

Essas perguntas vêm ganhando força no Brasil nos últimos anos, com o crescimento e a maior visibilidade da ação de inúmeras associações civis na esfera pública nacional. Muitas vezes revestidas do manto simbólico e repleto de significados contraditórios, de expressões como Ongs, terceiro setor, entidades filantrópicas e organizações sociais, é inegável o desconhecimento da sociedade brasileira diante de uma de suas expressões legítimas de ação coletiva.

Nossa intenção, neste capítulo, é conhecer melhor esse universo, apresentando e interpretando um conjunto de dados empíricos sobre o associativismo brasileiro a partir de um levantamento estatístico recente produzido pelo IBGE e pelo Ipea (IBGE, 2004), em parceria com duas redes de organizações da sociedade civil. A análise dos dados será realizada a partir de algumas variáveis: campos de atuação (educação, saúde, assistência social, associações profissionais, desenvolvimento e defesa de direitos etc.), porte da entidade (pessoal ocupado assalariado) e localização (região, estado).

Cabe ressaltar que a pesquisa citada, realizada pelo IBGE, considerou como parte de seu universo estatístico não só as associações civis, mas também as fundações privadas. Isso ocorreu porque o objeto de estudo era o das entidades sem fins lucrativos brasileiras. A pesquisa foi realizada a partir dos dados contidos no Cadastro Central de Empresas – Cempre,<sup>7</sup> do IBGE, para o ano de 2002. Esse cadastro, que contém informações de todas as pessoas jurídicas existentes no país, possui três divisões com base na natureza jurídica das entidades (ver Anexo 1: Tabela de natureza jurídica, 2002):

Natureza jurídica 1: administração pública;

Natureza jurídica 2: entidades empresariais;

Natureza jurídica 3: entidades sem fins lucrativos.

Para delimitar ainda mais o universo estatístico e com o objetivo de que esses dados fossem comparáveis internacionalmente, o IBGE/Ipea seguiu como referência uma metodologia elaborada pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas, em conjunto com a Universidade *Johns Hopkins*, em 2002, que define cinco critérios para considerar uma entidade como sem fins lucrativos no sistema de contas nacionais. Elas devem ser:

- privadas, não integrantes do aparelho do Estado;
- sem fins lucrativos, isto é, que não distribuem eventuais excedentes operacionais entre esses sócios/as ou diretores/as;
- institucionalizadas, ou seja, legalmente constituídas;
- auto-administradas ou capazes de gerenciar suas próprias atividades; e
- voluntárias, na medida em que podem ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas, sem nenhum impedimento ou condicionamento legal.

Aplicados esses critérios, no caso brasileiro, restaram apenas duas figuras jurídicas específicas: as associações e as fundações.<sup>8</sup> Cabe ressaltar que foram excluídas duas figuras jurídicas importantes que constam no Cempre como de natureza jurídica 3 (sem fins lucrativos), a saber, os sindicatos e os partidos políticos, pois não atendiam ao critério de organizações voluntárias em razão de algumas disposições específicas estabelecidas na nossa legislação. É importante mencionar, também, que as cooperativas não estão incluídas nesse levantamento estatístico, tendo em vista a sua finalidade lucrativa. As cooperativas estão classificadas no Cempre como de natureza jurídica 2 (entidades empresariais).

Essa ressalva é importante, pois apesar de serem figuras jurídicas diversas, por vezes os objetivos e a própria configuração social que criou, por exemplo, uma cooperativa, é muito semelhante à gênese de uma associação de produtores rurais. Além disso, algumas associações profissionais agregam categoriais de trabalhadores, podendo ter objetivos muito semelhantes a um sindicato. Contudo, especialmente para o objeto da presente dissertação, essas diferenciações são muito importantes. Os objetivos e as possibilidades institucionais de uma estrutura sindical, por exemplo, que no caso brasileiro mantém uma relação corporativa e estruturada com o Estado brasileiro no campo na regulação e mediação dos conflitos da

---

<sup>7</sup> Para mais informações sobre o Cempre, consultar a página eletrônica do IBGE, [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

<sup>8</sup> As igrejas, que juridicamente sempre foram constituídas sob o formato associativo, a partir da Lei nº 10.825, de 22/12/2003, ganharam uma categoria jurídica própria, “organizações religiosas”, a partir de modificações no *Novo Código Civil* regido pela Lei 10.406, de 10/01/2002. Contudo, há um prazo – ainda não expirado – para que as igrejas se adaptem a essa nova disposição legal. Nesse sentido, uma vez que os dados analisados se referem ao ano de 2002, consideramos as igrejas como parte do universo associativo brasileiro.

relação capital/trabalho, são muito diferentes das possibilidades institucionais de uma estrutura associativa. Essas estruturas jurídico-institucionais e todo o arcabouço legal que as cerca foram construídas historicamente, tendo seus principais pressupostos cristalizados pelas suas práticas e pela legislação. Analisaremos esse ponto com mais detalhes no próximo capítulo.

Por último, cabe dizer que o objeto de estudo desta dissertação não inclui as fundações privadas por uma razão simples: elas são constituídas pela manifestação de vontade de um indivíduo ou de uma empresa com base na destinação de um patrimônio específico para essa finalidade – destinação que pode se dar até mesmo por testamento. Não há, portanto, uma união voluntária de cidadãos e cidadãs, uma verdadeira ação coletiva em torno de um objetivo comum sem fins lucrativos e econômicos.

Apresentamos essas breves contextualizações metodológicas, pois passaremos a considerar os dados resultantes da pesquisa (IBGE, 2004) como representativos do universo associativo no país. Fazemos essa opção baseados em dois motivos:

- As fundações privadas correspondem a apenas 2,9% do universo total da pesquisa;
- Não há uma concentração de fundações em nenhum campo de atuação, região geográfica e muito menos, especificidades com relação ao seu porte.

### ***2.1.1 Classificação do associativismo brasileiro: números gerais e campos associativos específicos***

Os dados da pesquisa revelam que em 2002 havia aproximadamente 276 mil associações civis no país, empregando 1,5 milhão de pessoas, sendo 62 por cento dessas associações organizações relativamente novas, constituídas a partir de 1991. Contudo, os dados apontam para uma imensa pluralidade e heterogeneidade desse universo associativo: igrejas, hospitais, escolas, universidades, entidades de assistência social, associações patronais e profissionais, associações de produtores rurais, entidades de cultura e recreação, meio ambiente, associações de moradores e organizações de defesa de direitos, entre outras. Pretendemos analisar e detalhar cada um desses campos associativos, buscando características comuns e especificidades.

Todo levantamento estatístico é como uma fotografia borrada da realidade. Conseguimos ver a paisagem, alguns contornos de elementos específicos dentro da paisagem,

algumas cores. Contudo, podemos não conseguir apreendê-la como um todo. Fazemos sempre uma tentativa de aproximação dessa realidade, observando-a em todos os seus elementos e formas e interpretando-a dentro de uma perspectiva social e política mais ampla.

Inicialmente, temos alguns limites metodológicos. Toda proposta de classificação de um conjunto de dados esbarra em uma necessidade de nivelamento e homogeneização. Quando tentamos classificar um universo tão heterogêneo como as associações civis brasileiras, criamos certas categorias a partir da observação da realidade e tentamos encaixar essa mesma realidade nessas “caixinhas”. Quase sempre essa tarefa não nos dá um resultado preciso, contudo, permite-nos revelar essa fotografia borrada da paisagem como um todo, e a partir daí, em um trabalho mais minucioso, podemos interpretá-la a partir de outras informações e referências.

O Cempre é um importantíssimo acervo de dados sobre as pessoas jurídicas no país, reunindo informações cadastrais e econômicas provenientes de várias pesquisas anuais realizadas pelo IBGE e da Relação Anual de Informações Sociais – Rais. Entretanto, as pessoas jurídicas contidas no Cempre, além de serem classificadas pela natureza jurídica (ver Anexo 1), realizam uma autoclassificação com base na Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE. Ou seja, as associações civis brasileiras, quando prestam informações obrigatórias ao Estado (Receita Federal e Ministério do Trabalho – Rais) são autoclassificadas pela natureza de sua atividade econômica, o que a princípio é um contra-senso, a partir da tabela de grupos e classes da CNAE. Isso gera imprecisões nessa classificação, além de uma grande frequência de associações autoclassificadas na classe 9199-5 – “outras atividades associativas não especificadas anteriormente”. Para as associações cujo objetivo principal é a realização de uma atividade econômica como hospitais (CNAE 8511-1), universidades (CNAE 8031-4) e escolas de ensino fundamental (CNAE 8015-2), essa classificação é mais precisa.

A pesquisa realizada pelo IBGE/Ipea em parceria com duas redes de organizações da sociedade civil (IBGE, 2004), tendo em vista essa dificuldade de classificar tal conjunto de dados, buscou, além de alocar as CNAEs específicas em categorias inspiradas em uma classificação internacional,<sup>9</sup> adaptada com liberdade para a realidade brasileira, trabalhar com filtros e palavras-chave a partir da razão social de cada associação e do seu nome fantasia.

---

<sup>9</sup> COPNI – Classification of the Purpose of Non-Profit Institutions Serving Households (Classificação dos Objetivos das Instituições sem fins lucrativos a Serviço das Famílias). Para mais informações, consultar a página eletrônica das Nações Unidas, [www.unstats.un.org/unsd/cr/registry](http://www.unstats.un.org/unsd/cr/registry).

Isso resultou, por exemplo, na criação de filtros como “associação de moradores”, que não correspondia a nenhuma das classes da CNAE, levando à criação de subgrupos classificatórios específicos. O sistema de filtros e palavras-chave, uma vez aplicado aos dados estatísticos contidos no Cadastro, passou por uma verificação minuciosa de consistência estatística. Mesmo assim, um universo considerável de associações (8,23 por cento ou 22.715 organizações), autoclassificadas na CNAE na classe 9199-5 – “outras atividades associativas não especificadas anteriormente” –, não conseguiram classificar-se dentro das categorias criadas.

Fizemos todas essas ressalvas e explicitações metodológicas no intuito de apresentarmos a Tabela 1, que classifica o universo total de aproximadamente 275.895 associações civis brasileiras em dez grupos principais e 25 subgrupos associativos (ver, no Anexo 2, as notas explicativas sobre as organizações contidas em cada um dos 25 subgrupos associativos).

**Tabela 1 – Classificação e número das associações e das fundações privadas (Fasfil) no Brasil, em 2002**

Classificação	Fasfil		
	Nº Absoluto	% do Grupo	% do Brasil
<b>Habitação</b>	<b>322</b>	<b>100,00</b>	<b>0,12</b>
Habitação	322	100,00	0,12
<b>Saúde</b>	<b>3.798</b>	<b>100,00</b>	<b>1,38</b>
Hospitais	2.009	52,90	0,73
Outros serviços de saúde	1.789	47,10	0,65
<b>Cultura e recreação</b>	<b>37.539</b>	<b>100,00</b>	<b>13,61</b>
Cultura e arte	10.645	28,36	3,86
Esportes e recreação	26.894	71,64	9,75
<b>Educação e pesquisa</b>	<b>17.493</b>	<b>100,00</b>	<b>6,34</b>
Educação infantil	2.801	16,01	1,02
Ensino fundamental	7.968	45,55	2,89
Ensino médio	1.322	7,56	0,48
Educação superior	1.656	9,47	0,60
Estudos e pesquisas	1.817	10,39	0,66
Educação profissional	244	1,39	0,09
Outras formas de educação / ensino	1.685	9,63	0,61
<b>Assistência social</b>	<b>32.249</b>	<b>100,00</b>	<b>11,69</b>
Assistência social	32.249	100,00	11,69
<b>Religião</b>	<b>70.446</b>	<b>100,00</b>	<b>25,53</b>
Religião	70.446	100,00	25,53
<b>Associações patronais e profissionais</b>	<b>44.581</b>	<b>100,00</b>	<b>16,16</b>
Associações empresariais e patronais	3.533	7,92	1,28
Associações profissionais	16.151	36,23	5,85
Associações de produtores rurais	24.897	55,85	9,02
<b>Meio ambiente e proteção animal</b>	<b>1.591</b>	<b>100,00</b>	<b>0,58</b>
Meio ambiente e proteção animal	1.591	100,00	0,58
<b>Desenvolvimento e defesa de direitos</b>	<b>45.161</b>	<b>100,00</b>	<b>16,37</b>
Associação de moradores	14.568	32,26	5,28
Centros e associações comunitárias	23.149	51,26	8,39
Desenvolvimento rural	1.031	2,28	0,37
Emprego e treinamento	388	0,86	0,14
Defesa de direitos de grupos e minorias	4.662	10,32	1,69
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	1.363	3,02	0,49
<b>Outras fundações privadas e associações sem fins lucrativos não especificadas anteriormente</b>	<b>22.715</b>	<b>100,00</b>	<b>8,23</b>
Outras fundações privadas e associações sem fins lucrativos não especificadas anteriormente	22.715	100,00	8,23
<b>Total – Brasil</b>	<b>275.895</b>	<b>–</b>	<b>100,00</b>

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas, 2002.

Podemos verificar, por meio de uma singela observação da Tabela 1, a extrema heterogeneidade do associativismo civil no país, com relação às trajetórias históricas de cada grupo e subgrupos, e mesmo das próprias associações dentro de cada subgrupo. Há também uma grande diversidade em relação à natureza, às perspectivas de atuação e aos objetivos de cada segmento.

Com base em uma observação geral sobre esses dados, faremos um exercício exploratório de identificação de alguns campos associativos a partir de certas configurações políticas refletidas em suas trajetórias históricas e em suas perspectivas de atuação. Para tanto, utilizaremos alguns microdados estatísticos do estudo do IBGE (a razão social e o nome fantasia das associações civis), além de outras informações e estudos sobre o universo associativo brasileiro.

Gostaríamos de deixar registrado que o nosso foco dirige-se à identificação de campos políticos associativos, a partir de certas características comuns que serão exploradas a seguir. Cabe dizer que há uma infinidade de objetivos, perfis e perspectivas de atuação dentro do associativismo brasileiro, expressando a extrema pluralidade e as possibilidades criativas próprias da diversidade cultural da nossa sociedade civil. Não iremos descrever todos os conjuntos associativos existentes atualmente na sociedade brasileira, mas dirigir o nosso olhar para alguns fenômenos políticos. Isso não significa nenhum tipo de homogeneização, mas apenas uma opção. Quando analisamos os microdados disponíveis, mostra-se impressionante a diversidade do nosso universo associativo. Contudo, por razões metodológicas e em razão do foco do presente trabalho, não iremos explorar esse nível mais fragmentado e diverso do associativismo brasileiro.

### ***I. Associativismo religioso***

De longe, o associativismo religioso é o mais expressivo segmento associativo brasileiro. Um quarto (25,5%) das associações existentes no país são voltadas para objetivos confessionais, para o compartilhamento de crenças e valores ligados à espiritualidade e à religião, gerindo atividades religiosas ou rituais (70.446 associações).

Esse dado é confirmado por uma pesquisa recente realizada sobre o associativismo e a participação política na cidade de São Paulo, a qual deu origem a um livro organizado por Leonardo Avritzer (2004). Em seu artigo, escrito em conjunto com Marisol Recamán e



Gustavo Venturi, os autores afirmam que o associativismo em São Paulo é eminentemente religioso e apresentam os seguintes dados para o ano de 2003:

- 19 por cento dos paulistanos participam em atividades associativas e mantêm vínculos formais e informais com associações, sendo que 51 por cento deles participam de associações religiosas, enquanto 49 por cento são participantes de “associações civis”;
- A maior parte dos/as entrevistados/as (56 por cento) afirma que participam de associações religiosas “com o intuito de beneficiar a sua comunidade, o que transformaria a religião em meio para realizar tais ações” (Avritzer, Recamán & Venturi, 2004, p.20);
- “O trabalho nessas associações é fundamentalmente voluntário (94 por cento) e a participação dos indivíduos nas decisões é baixa, mais baixa do que no restante das associações civis pesquisadas” (Avritzer, Recamán & Venturi, 2004, p.21).

Esses dados vão ao encontro de outros dados estatísticos da pesquisa do IBGE/Ipea, tendo como referência o Brasil. Temos que 77 por cento das associações no Brasil não possuem nenhum/a trabalhador/a formal registrado/a. No caso das associações religiosas, embora correspondam a 25,5 por cento das associações brasileiras, possuem apenas 6,6 por cento do pessoal ocupado assalariado total. Ou seja, o trabalho voluntário, principalmente, e o trabalho não formal são a tônica nas associações religiosas.

Uma das características da participação dos indivíduos em igrejas, aqui exposta, é a ação comunitária, social e por vezes política que a inserção nesse tipo de instituição permite ao seu participante. Não podemos negar que os cultos e rituais desenvolvidos por essas associações têm um forte componente comunitário e coletivo. Essas características, aliadas a uma cultura popular fortemente impregnada por conteúdos e imaginários religiosos e à enorme estrutura institucional repleta de recursos materiais e humanos das igrejas no país, leva a influência delas, especialmente a Igreja Católica, nos diferentes processos constitutivos da ação coletiva no Brasil, a extrapolar e muito o campo religioso.

Vamos analisar essa influência a partir de duas perspectivas: uma perspectiva progressista, vinculada a um projeto político democrático emancipador e participativo, e uma perspectiva conservadora, vinculada à reprodução de estruturas de desigualdades.

Durante as décadas de 1970 e 1980, as Comunidades Eclesiais de Base – CEBs constituíram uma tentativa de setores progressistas da Igreja Católica buscando criar vínculos e fortalecer a autonomia, a organização e a emancipação de grupos e setores populares. Foram criadas em muitos países da América Latina, mas no Brasil esse movimento teve um grande

impacto. As CEBs tornaram-se conhecidas por sua abordagem pedagógica, que enfatizava a participação, a comunidade e ideais igualitários. Estima-se (Viola & Mainwaring, 1987) que no início dos anos 80 existiam no Brasil cerca de 80 mil comunidades, reunindo aproximadamente dois milhões de pessoas.

Inspiradas em referenciais político-teóricos como a Teologia da Libertação e a educação popular de Paulo Freire, as CEBs foram usinas de geração de organização política instaladas na base da sociedade brasileira. Eram verdadeiras “escolas de cidadania” e espaços de formação política.

As CEBs influenciaram fortemente a organização de trabalhadores em sindicatos, a formação do Partido dos Trabalhadores e, no campo associativo, a constituição de inúmeras associações de desenvolvimento e defesa de direitos (associações de moradores, associações comunitárias, Ongs de defesa de direitos etc.). Veremos posteriormente, ainda neste capítulo, como as CEBs e a igreja progressista como um todo influenciaram a formação do campo de Ongs de defesa de direitos associadas à Abong, assim como continua ainda influenciando a organização da população, como por exemplo o campo de associações produtivas relacionadas à perspectiva política da Economia Solidária.

Cabe ressaltar, também, outras iniciativas promovidas pelos setores progressistas da Igreja Católica que impactaram e ainda impactam a ação coletiva transformadora no país:

- as Comissões de Justiça e Paz, ligadas a várias dioceses, que foram e são instrumentos importantes na promoção e defesa dos direitos humanos no país;
- as Pastorais Sociais, em especial a CPT – Comissão Pastoral da Terra, importante força política de transformação que atua nas intrincadas estruturas de desigualdade e poder geradas pela estrutura agrária injusta e concentradora de renda e poder existente no país;
- organizações autônomas e progressistas vinculadas à Igreja, como a Cáritas;
- por último, cabe destacar a contribuição de agências de cooperação internacionais católicas que financiaram e ainda financiam um campo político progressista de organizações da sociedade civil (Ongs de defesa de direitos, sindicatos, movimentos sociais).

Embora seja impossível negar a influência da Igreja Católica na constituição de um segmento associativo mais progressista e popular que se aproxima dos ideais participativos e democráticos expostos no primeiro capítulo deste trabalho, temos também uma influência

conservadora que impulsionou o surgimento de um associativismo conservador e pautado por certos valores e práticas, que poderíamos chamar de “campo da filantropia”. Esse segmento estabeleceu relações privilegiadas com o Estado brasileiro, especialmente no tocante ao acesso aos recursos públicos.

No Brasil, analisando apenas a influência da Igreja Católica na organização da sociedade civil, temos, além das inúmeras entidades religiosas *stricto sensu*, a criação de inúmeras associações ligadas à Igreja com objetivos sociais diversos. Durante séculos, a Igreja Católica, com suas inúmeras entidades mantidas com o mandato do Estado, era responsável pela prestação de serviços de saúde, educação e assistência social às camadas “pobres” da população, aos “desvalidos”, aos “miseráveis”. Cabe ressaltar que, até meados do século XX, essa era a única rede de proteção social existente no país.

Essas “associações civis” prestadoras de serviços na área social estabeleceram relações instrumentais com o Estado brasileiro, que condicionam até hoje a forma de relacionamento entre o Estado e as organizações, vistas de forma utilitária para atender os interesses governamentais.<sup>10</sup>

Podemos observar que o Estado sempre reconheceu, apoiou e incentivou, com repasse de recursos públicos diretos e indiretos, as associações voltadas para a prestação de serviços nas áreas da saúde, educação e assistência social. Cabe ressaltar que, inversamente, as organizações de caráter mais contestatório e crítico – como aquelas voltadas para a defesa e promoção de direitos, movimentos sociais, organizações que militavam em prol da democracia e expansão da participação política e social – sempre tiveram relações conturbadas com o Estado, marcadas por processos de repressão ou cooptação.

Para além do estabelecimento de uma relação corporativa e viciada com o Estado brasileiro, o chamado campo de entidades “filantrópicas”, em especial as chamadas associações de assistência social (asilos, abrigos, obras sociais, caritativas, centros de reabilitação etc.), estabeleceu, historicamente, valores e práticas baseados na caridade, na benemerência, na doação, no chamado “assistencialismo”, no fenômeno do “primeiro-damismo”, completamente contrárias a uma concepção de direitos, de políticas públicas universais e de uma participação política ampliada e autônoma. Muitas obras sociais assistenciais estabelecem certas condições para o atendimento dos seus “usuários”, baseadas em crenças religiosas e relações de poder. Iremos analisar, em seguida, um pouco mais esse campo associativo importante no universo associativo brasileiro, contudo gostaríamos de

---

<sup>10</sup> Vide capítulo 3.

registrar a influência das associações religiosas *stricto sensu*, ou das igrejas, na constituição de outros campos associativos não religiosos.

Apenas como mais um elemento para a reflexão, é interessante observar um dado da pesquisa que Putnam (2002) realizou sobre o associativismo e a configuração de uma chamada “comunidade cívica” nas diferentes regiões italianas. Segundo esse autor (2002, p.120),

os vínculos verticais de autoridade são mais característicos da Igreja italiana do que os vínculos horizontais de solidariedade. No plano regional, todas as manifestações de religiosidade e clericalismo – comparecimento à missa, casamento religioso (em oposição ao civil), rejeição do divórcio, mostras de identidade religiosa nas pesquisas – estão negativamente relacionadas com o engajamento cívico.

Essa informação, embora diga respeito ao contexto italiano, nos serve de provocação para não deixarmos de mencionar os profundos efeitos negativos que as religiões podem provocar no tecido social. Podemos identificar características conservadora das religiões tradicionais, em especial do catolicismo, sobre avanços democratizantes ou emancipatórios no âmbito da sociedade civil e do Estado. Embora tenha havido uma verdadeira revolução progressista na Igreja Católica latino-americana impulsionada pelos ventos da Teologia da Libertação, a “contra-revolução” conservadora, vinda do Vaticano, foi rápida e bem-sucedida.

A ação da Igreja Católica hoje no país não é a mesma dos anos 70 e 80. As CEBs praticamente não existem mais, e a guinada conservadora da Igreja vem produzindo efeitos devastadores para o avanço de direitos. Não podemos esquecer que a Igreja Católica é hoje a principal força conservadora que bloqueia o avanço de diversos direitos e demandas de movimentos sociais e associações de defesa de direitos no país, como o movimento feminista, de DST/Aids e GLBT (gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros).

Em suma, o papel exercido pelas igrejas, em especial a Igreja Católica, é condicionante na análise da constituição do universo associativo brasileiro, tanto em uma direção progressista e participativa – no fortalecimento da organização autônoma da sociedade, por meio das CEBs e das suas diversas Pastorais e organismos – como em uma direção conservadora e de tutela: na própria organização religiosa e na criação de associações ligadas à Igreja para a prestação de serviços assistenciais.

## *II. Associativismo ligado à Educação e à Saúde*

As associações ligadas à educação e à saúde correspondem a aproximadamente 8 por cento do universo associativo brasileiro, mas possuem 52 por cento do pessoal ocupado assalariado. Apenas 1.656 universidades e 2.009 hospitais filantrópicos (1,3 por cento das associações no país) empregam formalmente 510 mil pessoas ou um terço do pessoal ocupado assalariado em associações no país. Esse pequeno, mas significativo conjunto funciona a partir de uma lógica de mercado na prestação de serviços educacionais de saúde e pouco difere, na sua lógica e perspectiva de atuação, de empresas privadas.

Com relação aos hospitais filantrópicos, são eles a forma mais antiga de associativismo no país. Sessenta por cento deles foram constituídos antes de 1980, tendo surgido 39 por cento antes de 1970. Esse é um padrão oposto ao universo associativo brasileiro, constituído por organizações novas, na sua maioria (62%), criadas a partir dos anos 90. As Santas Casas de Misericórdia são instituições de origem portuguesa, que se fizeram presentes no país desde os primeiros séculos da colonização.

Já argumentamos sobre a influência das igrejas na formação desse campo de organizações, no qual se destacam as universidades católicas, metodistas e presbiterianas e as Santas Casas de Misericórdia. Elas são constituídas como associações ou fundações em virtude de uma configuração histórica, que foi reforçada pela nossa legislação. As entidades sem fins lucrativos (associações e fundações) de saúde, educação e assistência social têm o direito de pleitear a isenção das contribuições sociais, em especial a cota patronal do INSS, e outras imunidades de impostos. Isso significa que a constituição sobre o formato associativo, para além de uma opção política é uma decisão de natureza econômica, pois confere às entidades um grande benefício tributário.

Esse incentivo à constituição de associações e fundações na área da educação e da saúde é previsto na própria Constituição Federal:

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I – comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

...

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada:

§1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar no sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferências as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

Estamos tratando, portanto, de um associativismo de mercado, ou como a própria carta constitucional declara, de um associativismo de “iniciativa privada”. A lógica é de prestação de serviços públicos e acesso aos recursos estatais, e guarda semelhanças com um amplo conjunto de associações que surgiram a partir dos anos 90 no bojo do processo de terceirização das políticas públicas<sup>11</sup> promovido pelo Estado. Diferem em dois pontos fundamentais: trata-se de um campo antigo, configurado e cristalizado por complexas estruturas jurídico-burocráticas, além de contar com uma influência histórica da Igreja Católica, em especial, na configuração do campo e nas relações privilegiadas com o Estado para manutenção de sua estrutura e privilégios.

No campo da educação, além do ensino superior, encontramos basicamente o ensino formal (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação profissional), prestado por um campo vasto de associações, muitas delas de origem religiosa – Maristas, Salesianos, Metodistas, Adventistas, Batistas e outras escolas mantidas por congregações religiosas. No campo da educação infantil, estamos falando das “creches”, que ainda se situam muito perto do campo assistencialista, mantidas, em geral, por obras sociais ligadas às igrejas, incluindo os centros kardecistas.

Cabe destacar, também, a presença de associações de pais e amigos dos excepcionais que executam atividades variadas, incluindo o ensino especial tanto na educação infantil como no ensino fundamental. Segundo informações da Federação Nacional das Apaes, há aproximadamente 1.500 associações filiadas a essa federação.

Embora destaquemos algumas tendências gerais dentro desse campo associativo, procurando configurar o grupo politicamente mais relevante formado pelas universidades e hospitais filantrópicos, não podemos deixar de mencionar iniciativas importantes no campo da educação comunitária e associativa, fundadas em pedagogias transformadoras como a

---

<sup>11</sup> O Plano de Reforma Administrativa do Estado brasileiro, que contou entre os seus principais formuladores com o ex-ministro Bresser Pereira (1998), tinha como um de seus objetivos a terceirização de serviços públicos que antes eram realizados pelo Estado, para associações sem fins lucrativos. Esse movimento, aliado à promulgação da Lei 9790/99, a chamada Lei das Oscips, incentivou o surgimento de inúmeras associações criadas a partir de uma perspectiva de mercado, unicamente para a prestação de serviços públicos. Analisaremos melhor esse fenômeno no próximo capítulo.

pedagogia Waldorf, em que a formação de uma verdadeira comunidade de pais, mães, professores/as e alunos/as, em torno de uma associação, é um dos pilares de sua proposta pedagógica.

Por último, cabe dizer que por volta de duas mil associações vinculadas a estudos e pesquisas foram todas agrupadas no campo da educação, perfazendo um diversificado grupo de associações nacionais de pós-graduação, centros de estudos budistas, jurídicos, sociais, de acupuntura, psicanalíticos, de comércio, meio ambiente, assim como um grande número de centro de estudos e pesquisas ligados a várias patologias e especialidades médicas.

### ***III. Entidades de assistência social***

Optamos por considerar as entidades de assistência social um campo próprio, separado do segmento das entidades de educação e saúde tradicionais, por alguns motivos. Inicialmente, apesar da gênese comum vinculada à Igreja Católica, as políticas públicas no campo da educação formal e da saúde, diferentemente da assistência, pela própria natureza dos serviços disponibilizados, foram as primeiras a ganhar certa institucionalidade, mediante a formatação de uma estrutura de atendimento com serviços e procedimentos padrões, a partir de regulamentações públicas e, no caso da educação, com parâmetros curriculares nacionalmente definidos.

A política da assistência social, pelo contrário, continuou a ser a política para os “pobres”, alimentada pela lógica clientelística e assistencialista da doação de cestas básicas, óculos, colchões, muletas, encaminhamentos tutelados a outros órgãos e serviços públicos, em troca da formação de uma clientela eleitoral fiel. Até hoje, a gestão pública dessa política, em muitos municípios, continua a cargo da primeira-dama, que representa a velha cultura política da tutela e da caridade.<sup>12</sup>

As entidades de assistência social, também chamadas de “filantrópicas” – ou, de forma depreciativa, como entidades “assistencialistas” –, seguem majoritariamente uma lógica (de forte inspiração cristã) de tutela e subordinação com relação aos beneficiários de suas ações. É

---

<sup>12</sup> Em pesquisa coordenada por Ivanete Boschetti (GESST/UnB) preparada para a IV Conferência Nacional de Assistência Social (Brasília, 7 a 10 de dezembro de 2003), sob o título: “Avaliação dos dez anos de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social: o olhar os conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal”, a influência da política partidária foi um dos aspectos mais abordados nas oficinas regionais de conselheiros/as da sociedade civil ao discutirem os fatores que emperram o processo de escolha e nomeação de conselheiros/as. Foram indicados vários fatores, entre eles: a cooptação das entidades pelo governo, em que este repassa recursos para as entidades e ainda escolhe quem será o seu representante, e a existência de lei que estabelece como presidente do conselho de assistência social a primeira-dama ou o secretário da assistência social. (p.157)

o segundo maior campo associativo no país, reunindo aproximadamente 32 mil associações, ou 12 por cento do universo total. Configuram um amplo conjunto de orfanatos, albergues, asilos, centros de reabilitação, obras sociais diversas, casas de passagem e outras iniciativas sociais que buscam atender e “confortar” os indivíduos e grupos mais vulnerabilizados da nossa sociedade.

Embora a origem desse campo seja distante de uma concepção de direitos, políticas públicas universais e participação política ampliada, especialmente a partir do final da década de 1980, o campo de entidades de assistência social começou lentamente a passar por um processo de reconfiguração. Novamente, temos avanços institucionais na carta constitucional de 1988, que reconheceu a assistência social como uma política pública, compondo o tripé da política de seguridade social, em conjunto com a saúde e a previdência. A Loas – Lei Orgânica da Assistência Social –, promulgada em 1993, detalhou a política de assistência como um política de direitos, descentralizada e participativa, e abriu caminho para a construção de uma grande estrutura de conselhos deliberativos e paritários de políticas públicas (4.671 conselhos municipais – ver Quadro 2 – dados de 2003). Nos últimos três anos aprovou-se a Política Nacional de Assistência Social, que prevê a constituição de um Sistema Único de Assistência Social – SUAS, nos moldes universalizantes do SUS.

As entidades de assistência social configuram um campo associativo emblemático, uma vez que é formatado por uma lógica antiga e cristalizada, baseada na filantropia e na benemerência. Esse campo é pressionado por uma perspectiva participativa de direitos a partir da Constituição de 1988, e, durante os anos 90, enfrenta o discurso modernizador neoliberal, com base em conceitos como profissionalismo, eficiência e eficácia na prestação dos serviços assistenciais.

Contudo, as velhas condicionantes históricas que estão na origem da constituição desse campo continuam a atuar. Nas últimas eleições da sociedade civil para o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, gestão 2006-2008, ocorridas em abril de 2006, no campo das entidades de assistência social a CNBB fez uma aliança conservadora para defender os interesses da filantropia<sup>13</sup> – que envolvem também as universidades e hospitais filantrópicos – com a Confederação das Santas Casas de Misericórdia e com a Associação Brasileira de Universidades Comunitárias – Abruc, que reúne muitas universidades católicas. Essa aliança conservadora, pautada por interesses corporativos, foi vitoriosa, tendo a CNBB e

---

<sup>13</sup> Afirmação feita com base na participação do autor no processo de articulação das organizações da sociedade civil para a eleição do CNAS e com base na participação do mesmo na assembléia de eleição dos representantes da sociedade civil no CNAS ocorrida no dia 25 de abril de 2006, em Brasília.



a Confederação das Santas Casas sido eleitas como conselheiras titulares, e a Abruc como conselheira suplente, a partir do voto de inúmeras entidades de assistência social ligadas à Igreja. Aliás, somente a título de ilustração, um dos bispos da CNBB<sup>14</sup>, justificando a candidatura da Igreja para o CNAS, afirmou que ela o fazia porque “os interesses da Igreja estavam em jogo”.

Temos, portanto, um campo associativo atualmente em disputa, perpassado por várias perspectivas e lógicas políticas. Cabe ressaltar que essa disputa ocorre entre as próprias entidades de assistência social, entre elas e outros campos associativos – em especial as associações de defesa de direitos e as entidades de educação e saúde – e nas tensões com o Estado. Estas últimas devem-se à presença em espaços institucionais participativos da política de assistência – conselhos e conferências de assistência social – e surgem no acesso aos recursos públicos para a execução da política.

#### ***IV. Associações de moradores e associações comunitárias***

As associações de moradores e os centros e associações comunitárias são importantes expressões do associativismo brasileiro, tendo sido um segmento amplamente estudado durante a década de 1980. Atualmente, existem no país por volta de 38 mil organizações que representam juntas 13,7 por cento do universo associativo brasileiro. Esse é um dos segmentos do associativismo que mais cresceram no período entre 1996 e 2002, 337 e 334,7 por cento, respectivamente. Além do mais, é formado por organizações relativamente novas, a grande maioria (75,6%) constituídas a partir de 1990. Outra característica importante desse segmento é a presença comparativamente muito maior de associações na região Nordeste do que em outras regiões do país, uma vez que 41 por cento estão localizadas nessa região.

Esse último dado, indicando uma maior presença de associações comunitárias e de moradores no Nordeste, constituídas a partir dos anos 90, deve ser analisado como um novo momento e uma nova configuração histórica do associativismo de base comunitária no Brasil, ainda não devidamente estudados. As conclusões dos estudos e análises sobre o associativismo comunitário urbano, realizados nos anos 80, especialmente nas grandes metrópoles do Sudeste, aplicam-se apenas parcialmente nas possíveis análises dessa nova realidade associativa no Brasil.

---

<sup>14</sup> Dom Orani, arcebispo de Belém-PA, responsável pelo setor de educação da CNBB e designado pela mesma para articular os interesses da Igreja Católica para a eleição do CNAS (gestão 2006-2008).

Feita essa ressalva, uma referência importante para interpretarmos como se configurou o expressivo campo de associações de moradores e associações comunitárias dentro do associativismo brasileiro é ainda a importante obra de Renato Raul Boschi (1987), o qual realizou uma pesquisa sobre as formas de mobilização do Brasil urbano de 1977 até meados da década de 1980, com foco na cidade do Rio de Janeiro. Para Boschi (1987, p.14), as associações de moradores seriam “um impulso autonomista e inovador na rejeição das formas tradicionais de atuação política e na criação de alternativas no nível das próprias coletividades”. A gênese desse movimento foi causada principalmente pelo intenso processo de urbanização que o Brasil vivenciou a partir da década de 1950. Nesse contexto sociopolítico específico, as associações de moradores seriam (Boschi, p.46, grifos nossos)

um estágio no processo de mobilização coletiva, configurando-se como uma estrutura organizada que alimenta a dinâmica da política comunitária. Uma vez conquistado o *monopólio legítimo da representação*, a associação atua como intermediária entre as agências públicas e as comunidades locais para o encaminhamento de várias demandas.

Boschi (1987, p.64-6) faz uma distinção entre as associações de moradores – que teriam um caráter mais popular, ligando-se à questão da regularização da posse da terra para moradores/as de áreas urbanas de favela – e as associações de bairros de classe média urbana carioca, as chamadas “associações de amigos do bairro”, que estariam mais voltadas para o controle das políticas do que para a formulação de demandas. Estas se caracterizavam pela “presunção política de tornar possível um espaço institucional alternativo tanto para o acesso ao Estado como para a concretização dos princípios democráticos”. Por sua vez, as associações de moradores seriam organizações essencialmente reivindicativas, tanto por lutarem pela posse da terra, como por demandarem serviços públicos básicos, como acesso a água, eletricidade, rede de esgoto e transporte.

As associações de bairro teriam, internamente, um papel de construção de solidariedade a partir do estímulo à participação e coesão dos/as moradores/as e, externamente, a função de estabelecer padrões de relação com o Estado, conscientização da população (por meio da publicação de jornais e realização de seminários e encontros) e desenvolvimento de atividades de lazer e recreação (Boschi, 1987, p.87 e 92).

Consideramos importante recuperar historicamente o fenômeno do movimento de associações de moradores e de bairro e sua grande expansão ocorrida na cidade do Rio de

Janeiro nos anos de 1979 a 1981, no intuito de traçarmos algumas hipóteses sobre a configuração desse campo associativo nos dias atuais. Para Boschi (1987, p.68-9), o crescimento desse campo associativo no passado ocorreu em razão de alguns fatores, como a súbita interrupção do processo de crescimento econômico, aliado a um ambiente recessivo, ao início da liberalização do regime militar e à revogação do Ato Institucional número 5 (AI-5), fato que restabeleceu as garantias constitucionais à liberdade associativa.

A questão que se coloca é: quais seriam os fatores principais para o grande crescimento das novas associações de moradores e associações comunitárias surgidas principalmente entre 1996 e 2002? O perfil de atuação dessas organizações é o mesmo do identificado durante a década de 1980?

Acreditamos ter havido mudanças significativas, tanto no perfil das associações como na forma de configuração da luta urbana nos dias atuais. O “associativismo comunitário” nos anos 70 e 80 era “percebido como o veículo para enfrentar os problemas cotidianos mais imediatos, assim como um locus de convívio democrático e de constituição de identidades” (Boschi, 1987, p.71). Floresceu sobre um estado autoritário, fechado à participação, onde vários outros espaços e instrumentos de expressão públicos estavam bloqueados. Foi impulsionado pelo trabalho de educação popular realizado pelas CEBs e organizações de assessoria, que tinham como perspectiva organizar a base da sociedade brasileira.

Vemos hoje características diferentes. Inicialmente, esse campo associativo é muito novo e se faz mais presente no Nordeste, que possui especificidades urbanas diferentes do contexto do município do Rio de Janeiro na década de 1980: regiões metropolitanas menores, de urbanização mais recente. Além do mais, temos no Nordeste a presença de inúmeras associações comunitárias e de moradores em cidades do interior, uma parte delas no meio rural, o que torna mais complexa a análise das características desse segmento a partir dos dados empíricos atualmente existentes.

Cabe dizer, também, que com a redemocratização do país e a abertura de canais institucionais de interlocução e participação com o Estado, as associações de moradores perderam a centralidade do “monopólio legítimo da representação” das comunidades que representavam em relação ao Estado, assim como deixaram de ser um dos únicos espaços de socialização e participação comunitária/política existentes nas cidades.

Outra questão é a mudança com relação às formas de expressão e às estratégias da luta urbana nos últimos anos. Cada vez mais, os movimentos e organizações que atuam no chamado Movimento da Reforma Urbana têm uma atuação mais coletiva em redes, fóruns e movimentos nacionais. Aliás, um dos principais espaços de disputa com relação às políticas

urbanas, nos últimos anos, passou a ser o Congresso Nacional e o disputado Conselho Nacional das Cidades, constituído por 41 representantes da sociedade civil e trinta representantes dos governos.

Se analisarmos o passado, perceberemos que havia um grande debate entre as associações de moradores sobre a possibilidade de sua atuação extrapolar o âmbito local. A decisão de se filiar a entidades de representação nacional como a Conam – Confederação Nacional de Associações de Moradores e outras federações, para muitos significava a descaracterização da natureza mesma dessas associações comunitárias. Hoje a Conam, fundada em 1982, congrega mais de 550 entidades municipais e 22 federações estaduais, e faz parte de diversos fóruns e redes nacionais e internacionais, como:

- Coordenação dos Movimentos Sociais – CMS;
- Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNUR;
- Fórum Brasil do Orçamento – FBO;
- Frente Nacional de Saneamento Ambiental – FNSA;
- Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos – MDT;
- Frente Continental de Las Organizaciones Comunes – FCOC.

Apenas pelo tema tratado em cada um desses fóruns e movimentos nacionais, podemos ver quantas mudanças ocorreram com relação à organização e à estratégia de luta dos movimentos que atuam nas cidades. A própria política urbana tem sido formulada a partir de concepções mais abrangentes, procurando integrar questões como saneamento, transporte, habitação, acesso ao solo, acesso à água e drenagem, por exemplo. A criação do Ministério das Cidades, em 2003, expressa uma nova configuração da própria lógica da política pública no Brasil para as áreas urbanas.

Além da Conam e dos fóruns e movimentos aqui citados, não podemos deixar de lembrar outros movimentos nacionais que compõem atualmente o movimento pela reforma urbana: União Nacional por Moradia Popular – UNMP, Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM, Central de Movimentos Populares – CMP.

Contudo, várias questões ainda permanecem: como explicar o expressivo crescimento no número de entidades desse segmento associativo entre 1996 e 2002? Como esses movimentos e fóruns nacionais se articulam com as suas bases? E, por fim, como se configura atualmente a ação de milhares de associações comunitárias e de moradores existentes no país?

Não há respostas conclusivas para essas perguntas, que necessitariam de mais informações e dados empíricos. Várias hipóteses poderiam ser levantadas, como:

- A existência de incentivos governamentais por meio de programas de governo voltados para a habitação popular, que prevejam o repasse de recursos públicos para as associações, poderia ser um dos fatores que explicam o aumento do número de associações de moradores e comunitárias nesse período;
- O surgimento de um novo tipo associativo, principalmente na periferia dos grandes centros urbanos, de associações comunitárias voltadas para objetivos mais específicos – ações culturais (*hip-hop*, cultura popular), práticas esportivas e geração de renda – que não pretendem deter o “monopólio legítimo da representação” dessas comunidades, mas sim atuar a partir das perspectivas aqui elencadas, tornando o associativismo comunitário mais plural e diverso;
- A mudança da estratégia de luta dos movimentos pela reforma urbana, em redes, fóruns e movimentos nacionais, visando à construção de uma política pública urbana integrada e participativa, tem invisibilizado a ação política de milhares de pequenas associações de moradores no país. Esse deslocamento da luta, do nível local para o nacional, tem reconfigurado a característica das associações comunitárias e de moradores. Não seriam mais um “lócus de convívio democrático e construção de identidades”, que tanto chamou a atenção de Boschi na década de 1980, mas sim espectadoras de estratégias construídas por lideranças cada vez mais diluídas na luta nacional e distantes das demandas mais particulares de suas bases;
- O crescimento de associações vinculadas a máquinas clientelísticas e como apoio a política partidária local.

#### ***V. Associações quilombolas e associações indígenas***

Embora invisíveis no levantamento estatístico realizado pelo IBGE/Ipea, diluídas em duas categorias principais – associações comunitárias e associações de defesa de direitos de grupos e minorias –, as associações quilombolas e indígenas correspondem a um segmento relativamente novo e com características específicas dentro do associativismo brasileiro.

Essas associações são novos instrumentos de ação política de coletividades organizadas há décadas e com alto grau de identidade e valores comuns. Os povos indígenas e as comunidades quilombolas sempre foram organizados: a partir de suas identidades raciais, étnicas e culturais; por relações de parentesco; e em razão da defesa e manutenção de seus

territórios. A forma de organização política dessas coletividades é variada, obedecendo a costumes, saberes e práticas construídas por gerações e transmitidos por meio de tradições orais.

O que está motivando a formalização de associações civis de representação dessas comunidades e povos perante o Estado brasileiro e outras instituições é uma questão que se coloca e que será respondida ao final deste trabalho.

Tendo em vista a diversidade e riqueza do processo de organização política desses povos e comunidades, optamos por separar neste momento as análises, selecionando, no caso das comunidades quilombolas, um caso ilustrativo da formação de uma associação.

#### *AQCC – Associação Quilombola de Conceição das Criolas*<sup>15</sup>

A Associação Quilombola de Conceição das Criolas foi constituída em 17 de julho de 2002, reunindo outras dez associações comunitárias e de produtores rurais existentes no território quilombola de Conceição, localizado no sertão de Pernambuco, fazendo parte do município de Salgueiro.

A organização política da comunidade sempre se deu em torno da defesa e preservação do território que foi comprado por quatro negras “fugidas”, por volta de 1802, graças ao cultivo do algodão. Essa organização tem se dado a partir de uma cultura da oralidade e do fazer, por meio de mutirões, reuniões e, principalmente, pelas histórias contadas pelos/as mais velhos/as de como se davam as lutas, como as terras da comunidade haviam sido tomadas, e como as pessoas se organizaram no passado para resistir à violência e à invasão, mantendo a posse das terras.

A organização política só passou a tomar uma perspectiva mais formal a partir da saída temporária de três das atuais lideranças da comunidade. Duas delas passaram a participar de encontros e reuniões promovidos pelas CEBs, e uma delas participou do movimento sindical urbano, por ter morado em São Paulo por muitos anos. No final da década de 1980, depois do retorno dessas lideranças, firmou-se um pacto político entre elas e a comunidade com os objetivos de preservar o território, fortalecer a base e estabelecer alianças e parcerias com outros grupos e movimentos fora de Conceição. Para tanto, essas três pessoas foram destacadas:

---

<sup>15</sup> Relato com base em entrevista concedida por Aparecida Mendes, coordenadora da AQCC, em maio de 2006, e com base em visita à comunidade de Conceição das Criolas, em abril de 2006.

- Givânia Silva<sup>16</sup> militarista na política partidária e também contribuiria para o fortalecimento da escola pública local;
- André Lino<sup>17</sup> se envolveria com o Sindicato de trabalhadores rurais de Salgueiro;
- João Alfredo permaneceria militando no movimento das CEBs.

A partir do final dos anos 80 e durante a década de 1990, foram constituídas dez associações de produtores rurais no território quilombola, com o objetivo principal de adquirir empréstimos e recursos públicos para os/as trabalhadores/as rurais e para o desenvolvimento da agricultura local. Aliás, a existência de uma associação constituía exigência para o repasse de recursos de instituições públicas de fomento como Emater, Banco do Nordeste, Banco do Brasil e Pronaf. Em torno dessas organizações não existia vida associativa ou qualquer tipo de debate político; elas foram criadas como um instrumento de captação de recursos a partir da elaboração de projetos agrícolas para órgãos públicos.

Ao longo da década de 1990, a comunidade começou a discutir a idéia de criação de uma associação maior voltada para a questão territorial, cultural e étnica. Esse processo de debate foi atropelado pelo governo federal (Fundação Palmares), em 2002, em razão da necessidade de criação de uma associação que recebesse a titulação do território quilombola de Conceição das Criolas, que ainda não havia sido regularizada. Em virtude dessa demanda externa, a AQCC foi constituída naquele mesmo ano.

Para além do acesso a fundos e políticas públicas – que passaram a ser disponibilizados às organizações quilombolas especialmente a partir de 2003, com a criação da Secretaria Nacional de Promoção da Igualdade Racial, SNPIR –, o grande incentivo estatal para que os grupos e comunidades quilombolas institucionalizem uma representação coletiva, formalizando uma associação civil, diz respeito à regularização da questão fundiária de seus territórios.

O art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias reconhece a titularidade das terras ocupadas por remanescente das comunidades dos quilombos. Essa disposição está atualmente regulamentada pelo Decreto nº 4887, de 2003, que dispõe sobre o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos. Em seu artigo 17, o Decreto expressamente dispõe (grifo nosso):

---

<sup>16</sup> Foi durante anos professora e diretora da escola pública existente na comunidade, e atualmente está em seu segundo mandato como vereadora do município do Salgueiro pelo Partido dos Trabalhadores.

Art. 17. A titulação prevista neste Decreto será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades a que se refere o art. 2º, *caput*, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade.

Parágrafo único. *As comunidades serão representadas por suas associações legalmente constituídas.*

Apesar do incentivo governamental que condicionou a sua constituição, a AQCC é atualmente um espaço dinâmico que aglutina a organização social e política da comunidade. Dispõe de uma sede que vive movimentada com reuniões diversas com a comunidade, servindo também de espaço para reuniões do grupo de jovens e de mulheres. É também um espaço para a venda de artesanato produzido pela associação. O principal produto artesanal são pequenas bonecas que contam a história de algumas mulheres da comunidade, resgatando a trajetória de luta e a auto-estima da comunidade.

Atualmente a AQCC recebe recursos de agências internacionais de cooperação (Oxfam e Action Aid), assim como estabelece relações de parcerias com a Universidade Federal de Pernambuco e com a Ong Centro de Cultura Luiz Freire, localizada em Recife. Cabe destacar também que a AQCC faz parte, hoje, da coordenação da Conaq – Coordenação Nacional de Comunidades Quilombolas.

#### *Associações indígenas: instrumentos para captação de recursos e interlocução política*

Diferentemente do caso da AQCC, no qual a associação foi um fator a mais de aglutinação dos diversos sujeitos que compõem o território quilombola, as associações indígenas não são fatores de aglutinação social nas aldeias. Embora haja algumas semelhanças, esse fator de aglutinação dos povos indígenas, em razão da origem étnica, de um contexto cultural mais específico e das relações de parentesco, já é dado pela própria organização social na aldeia.

O movimento de criação de associações indígenas a partir da década de 1990 surge como um instrumento voltado especialmente para a captação de recursos e gestão de projetos, tendo em vista a existência de fundos públicos e internacionais, disponíveis para projetos de

---

<sup>17</sup> Nos últimos anos, tem integrado a direção do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Salgueiro (PE).



desenvolvimento em áreas indígenas que podem somente ser acessados por associações formalmente constituídas.

O Estado fomenta a formalização associativa de grupos indígenas por meio do lançamento de editais e políticas públicas de desenvolvimento em áreas indígenas. O Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA, por exemplo, criado pela Lei 7.797, de 10 de julho de 1989, tem por missão contribuir, como agente financiador e por meio da participação social, para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA. Desde sua criação tem investido mais de cem milhões de reais<sup>18</sup> entre mais de mil projetos apoiados pelo Fundo, muitos deles em áreas indígenas.

Com relação a projetos na área indígena, o Edital FNMA nº 06/2001 selecionou algumas propostas, de Ongs, organizações indígenas e universidades, de projetos voltados à Gestão Ambiental em Terras Indígenas. As organizações indígenas contempladas foram:

- “Recuperação Ambiental da Terra Indígena Krenak”, Associação Indígena Krenak;
- “Diagnóstico Etnoambiental da Terra Indígena Sangradouro”, da Associação Xavante Warã;
- “Desenvolvimento Etno-sustentável dos povos Kaingangues e Guaranis”, do Conselho Estadual dos Povos Indígenas (RS);
- “Projeto Ambiental da Terra Indígena Trincheira”, da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira;
- “Diagnóstico Etnoambiental do Alto Rio Negro”, da Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro.

Contudo, um dos principais programas que vêm incentivando a criação de associações indígenas é o PDPI – Programa Demonstrativo dos Povos Indígenas, lançado em 2001. Com recursos disponíveis de mais de 25 milhões de reais, é um componente do Subprograma de Projetos Demonstrativos, do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, o PPG7, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA por meio da Secretaria de Coordenação da Amazônia – SCA.

O objetivo do PDPI é apoiar iniciativas locais que visem à sustentabilidade pós-demarcatória das Terras Indígenas. Os beneficiários do PDPI são os povos indígenas da Amazônia Legal, e as comunidades indígenas são atores privilegiados na concretização desse Programa. Seja como proponentes ou como executores de subprojetos, as comunidades devem estar completamente inseridas na condução das tarefas cotidianas do programa. Segundo

---

<sup>18</sup> Informação extraída da página eletrônica do Ministério do Meio Ambiente, [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br).

posição institucional disponível na página eletrônica da Coiab<sup>19</sup> – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira, “com o PDPI, os povos indígenas assumem a porção maior da condição de sujeito, animados em enfrentar os obstáculos e dispostos a nunca mais ser objeto”.

As informações aqui expostas ilustram nosso argumento de que as associações indígenas têm sido criadas principalmente por meio de incentivos do Estado, a partir da disponibilização de recursos públicos para projetos.

Cabe dizer, entretanto, que além do aumento do número de associações indígenas na década de 1990, nesse mesmo período temos observado a criação de federações e redes de organizações de povos indígenas que objetivam um papel de interlocução e intervenção mais ampla nas políticas indigenistas e de desenvolvimento sustentável no país, e não apenas a gestão de projetos.

A Coiab, por exemplo, é uma associação indígena constituída em 19 de abril de 1989 que reúne na sua base política 75 organizações e 165 povos indígenas, estimulando e acompanhando a criação de outras organizações, visando à expansão e ao fortalecimento do movimento indígena. Segundo informações disponíveis em sua página eletrônica, ela

surgiu como resultado do processo de luta política dos povos indígenas pelo reconhecimento e exercício de seus direitos, num cenário de transformações sociais e políticas ocorridas no Brasil, pós-constituinte, favoráveis aos direitos indígenas. A Coiab seria como instância máxima de articulação dos povos e organizações indígenas da Amazônia Brasileira.

Cabe ainda dizer que a base dessas diferentes redes e fóruns indígenas, como a Coiab, a Foirn – Federação de Organizações Indígenas do Rio Negro, o CIR – Conselho Indígena de Roraima, não são as associações indígenas enquanto estrutura formal de representação, mas os diferentes povos indígenas.

## ***VI. Outros campos associativos***

Nas próximas duas seções iremos detalhar dois campos associativos importantes para a configuração do que estamos chamando de uma “nova institucionalidade democrática participativa” e que mais cresceram no período entre 1996 e 2002, a saber, o associativismo

---

<sup>19</sup> Endereço eletrônico: [www.coiab.org.br](http://www.coiab.org.br).

produtivo (a partir do enfoque político da economia solidária) e o associativismo voltado para a defesa de direitos e desenvolvimento (analisando as Ongs de defesa de direitos associadas à Abong). Decidimos separar esses dois campos associativos pela sua importância na construção e socialização de princípios ético-políticos baseados em um projeto democrático e participativo ampliado e em razão de dispormos de outros dois conjuntos de dados empíricos específicos sobre esses segmentos.

Cabe ainda, contudo, antes de partirmos para essa tarefa, mencionarmos a existência de outros segmentos associativos dentro da sociedade brasileira, que podemos observar a partir dos dados estatísticos do IBGE/Ipea.

#### *Associações culturais e recreativas*

Este segmento associativo reúne 37.539 associações, representando 13,6 por cento do universo associativo brasileiro. As associações culturais representam 10.645 entidades (3,86 por cento do universo total) e as associações recreativas e esportivas correspondem a 26.894 entidades (9,75%).

Podemos dizer que esses dois campos têm características comuns de um associativismo de “auxílio mútuo”, com ações voltadas para o seu grupo de associados/as e não para a esfera pública como um todo. Essa característica é mais forte nas associações recreativas e esportivas do que nas associações culturais. Este grupo é formado por inúmeros clubes recreativos – clubes campestres, aeroclubes, iateclubes, clubes de rodeio, de caça e pesca, de tiro, tênis clube, automóveis clube, associações atléticas e desportivas de empregados – e por inúmeras associações e ligas esportivas – futebol, ginástica, esgrima, karatê etc. Há também um grande número de grupos de escoteiros, assim como clubes de socialização como Lions e Rotary.

No segmento das associações culturais podemos encontrar um subcampo mais politizado e uma importante figura de democratização da comunicação no país, que são as associações e os movimentos de radiodifusão comunitários. Cada vez mais esse conjunto de organizações vem se organizando a partir de princípios ético-políticos democráticos e coletivamente pactuados. Formam redes de rádios comunitárias e se articulam com um movimento maior de democratização das comunicações no país. Há uma forte disputa política desse campo associativo com as empresas privadas de comunicação e órgãos de controle do

governo, como a Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações, esta responsável pela autorização e cassação do espectro radiofônico das rádios comunitárias.

Para além desse campo político importante, entre as associações culturais podemos encontrar companhias teatrais e de dança, escolas de samba, blocos carnavalescos, grupos folclóricos, associações de capoeira, fanfarras, orquestras, bandas, centros de tradição gaúcha, academia de letras, associação de amigos de museus, bibliotecas, parques e diversos centros culturais.

Uma outra característica das associações culturais e recreativas nos chama a atenção. Elas são proporcionalmente mais numerosas na região Sul do país (35,8 por cento delas se localizam nessa região. No Nordeste, a título de comparação, localiza-se apenas 12,3 por cento desse segmento associativo).<sup>20</sup> Esse dado empírico é semelhante a um outro dado obtido por meio de uma ampla pesquisa recente sobre o associativismo na cidade de Florianópolis, em Santa Catarina (Scherer-Warren, 2004). As associações vinculadas a atividades culturais, desportivas e de lazer representavam 34 por cento das associações existentes na cidade no ano de 1993, embora no período de 1974 a 1983 esse segmento associativo tenha representado 53 por cento das associações existentes no município. Esse segmento foi perdendo a sua hegemonia em razão do crescimento do número de associações de caráter político, como associações ambientalistas, feministas, grupos de direitos humanos, associações étnicas e de minorias culturais, por exemplo.

Neste ponto, cabe um destaque. Podemos observar, pelos dados obtidos pelo IBGE (2004), algumas diferenças regionais significativas com relação ao tipo de associativismo preponderante nas regiões Sul e Sudeste.

**Tabela 2 – Segmentos associativos no Brasil e sua presença nas regiões Nordeste e Sul**

<b>Segmentos associativos</b>	<b>Região Sul</b>	<b>Região Nordeste</b>
Associações culturais e recreativas	35,8%	12,3%
Entidades de assistência social	31,7%	14,6%
Associações comunitárias e de moradores	20%	40,9%
Associações de produtores rurais	15,3%	50,6%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas, 2002.

<sup>20</sup> Segundo dados do IBGE (Projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período de 1980-2050. Revisão 2004. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)), 14,72% da população brasileira encontra-se na região Sul; 27,92% na região Nordeste; 42,63% no Sudeste; 7,78% no Norte e 6,96% na região Centro-Oeste.

Na região Sul, temos maior presença proporcional de associações culturais e recreativas, assim como de entidades de assistência social. No Nordeste, pelo contrário, temos preponderância de associações comunitárias e de moradores e associações de produtores rurais. Podemos atribuir esse fenômeno às enormes diferenças regionais existentes no país, das quais as regiões Sul e Nordeste expressam os pólos opostos – de renda, escolaridade, mortalidade infantil, acesso a direitos etc. Ou seja, podemos afirmar que as estruturas de desigualdade presentes na sociedade brasileira afetam a forma e as características da ação coletiva institucionalizada no país.

Isso é observável no caso das desigualdades regionais. O associativismo existente na região Nordeste é caracterizado pela ação coletiva de base comunitária, voltada para a reivindicação de direitos básicos (associações de moradores e comunitárias) e como uma forma de organização do trabalho e geração de renda nas áreas rurais (associações de produtores rurais). De outro lado, na região Sul do país floresceu um associativismo de forte presença de associações de interesse mútuo na área cultural e recreativa (clubes, centros de tradições gaúchas, por exemplo), assim como entidades de assistência social, cujo principal objetivo consiste em prestar serviços a populações vulneráveis e em situação de risco social.

### *Associações profissionais*

As associações profissionais são um campo numericamente expressivo no associativismo brasileiro, reunindo 16.151 entidades (5,85 por cento do universo total). Esse campo, quando analisado por Boschi (1987) em meados da década de 1980, foi caracterizado como “formas encontradas pela classe média para vocalizar o protesto e abrir canais de participação política” (p.106), ou como “organizações semi-sindicais que promovem a mobilização de um determinado segmento ocupacional para a reivindicação de demandas trabalhistas específicas e localizadas” (p.110). Uma outra característica seria que “A maioria das novas associações tende a recrutar profissionais segundo o local de trabalho (escolas ou hospitais, conforme o caso) e não por categoria – como requerido pela legislação trabalhista no caso dos sindicatos corporativos” (p.110). Assim, conclui o autor, “as novas associações expressam claramente um impulso autonomista em relação à camisa-de-força da estrutura corporativa oficial”.

Esse grupo é constituído principalmente por associações de funcionários de empresas, associações de profissionais liberais (médicos, advogados, engenheiros, arquitetos,

contabilistas); associações profissionais de caráter cooperativo (motoristas de táxi, costureiras, vendedores ambulantes, transporte alternativo) e associações de servidores públicos (municipais, agentes de saúde, policiais, procuradores etc.)

Nas décadas de 1970 e 1980, esse segmento foi visto por Boschi (1987, p.137-9) como portador de valores democráticos e de uma perspectiva mais abrangente de mudanças, com uma forte aliança com o movimento sindical. Havia, entretanto, também uma forte dependência do Estado na redefinição estrutural de alguns setores profissionais.

Boschi (1987, p.140), analisando esse campo associativo, especialmente referenciado pelas associações de profissionais de classe média, afirma que

em suma, os setores organizados fora da esfera estatal em bases autônomas não dispõem de uma arena institucional específica onde possam atuar com eficácia e de modo mais permanente. Ao invés disso ... surgem como uma organização sindical que escapa ao controle do Estado mas não está legalmente aparelhada para atuar como sindicato ... Nesse sentido são organizações frágeis que tendem a ser eliminadas politicamente, tão logo deixem de existir determinadas condições conjunturais estratégicas.

A hipótese traçada por Boschi se confirmou, em termos. Dentro de um campo associativo portador de valores mais democratizantes, as associações profissionais foram as que tiveram um crescimento mais baixo, embora significativo, entre 1996 e 2002 (148,8%). Talvez esse crescimento possa ser atribuído a novas expressões associativas, como as associações profissionais de caráter cooperativo.

#### *Associações empresariais e patronais*

Há um campo pequeno e tradicional de entidades empresariais e patronais entre as associações brasileiras (1.756, ou 1,6 por cento do universo total) que se organizam a partir da natureza da sua atividade empresarial e comercial lucrativa, a fim de defender e potencializar o seu segmento e a sua atividade econômica de forma coletiva com outros empresários e comerciantes. São as chamadas associações comerciais e industriais, associações de lojistas, câmaras de dirigentes lojistas e associações de micro e pequenas empresas, por exemplo.

Contudo, a partir da década de 1990, empresas e empresários unidos em torno da inicialmente chamada filantropia ou cidadania empresarial, depois conhecida por expressões discursivas mais delimitadas e carregadas de significados como “responsabilidade social empresarial” ou “investimento social privado”, começaram a se organizar politicamente em uma fronteira nebulosa entre o chamado “mercado” e a “sociedade civil”.

A perspectiva política do projeto neoliberal, a lógica da terceirização das políticas públicas, da criação de um “mercado social”, o discurso da falência da capacidade do Estado em atender as demandas sociais alimentado pelo governo federal durante os anos 90 e reiteradamente repetido e reafirmado pela chamada “grande mídia”, ganhou sua expressão associativa no momento em que as empresas começam a constituir seus institutos (associações) e fundações e começam a praticar o chamado “marketing social”.

Embora sejam movimentos diferentes – processo de diminuição do tamanho do Estado e exaltação da lógica do mercado, aliado à construção de um discurso público para minimizar os impactos sociais negativos das grandes corporações empresariais –, essas trajetórias se alimentam mutuamente.

A valorização e a criação de campos discursivos como terceiro setor (ver capítulo 1) voluntariado, profissionalismo, empreendedor social, “faça sua parte”, vinculados a uma lógica mercantilizada e conservadora, invade o chamado campo de virtudes representado pelo “social”, criando uma imagem nebulosa e artificialmente construída de uma sociedade civil espelho de um “mercado” eficiente, virtuoso e solidário.

Embora invisível no levantamento estatístico realizado pelo IBGE/Ipea, esse pequeno número de institutos e fundações empresariais, com forte presença e inserção midiática, alimenta e gera um discurso ideológico conservador, em torno do conceito do chamado “terceiro setor”, que vem influenciando valores e práticas de todo campo associativo brasileiro. Além disso, alimentam a criação de um novo segmento associativo ainda não mensurado, despolitizado, voltado para a prestação de serviços públicos ou para desenvolver projetos financiados por empresas socialmente responsáveis.

## 2.2 A emergência do associativismo produtivo no país

O associativismo voltado para o desenvolvimento ou facilitação de atividades produtivas vem ganhando destaque no Brasil nos últimos anos. De acordo com dados da pesquisa do IBGE/Ipea, em 1996 o Brasil tinha 4.412 associações de produtores rurais; em 2002, esse número passou para 24.897 (um crescimento de 464,3 por cento), o maior crescimento registrado em um campo associativo no período indicado. Esse segmento corresponde hoje a 9 por cento do universo associativo brasileiro. Em outra pesquisa recente realizada pela Secretaria Nacional de Economia Solidária, ligada ao Ministério do Trabalho e Emprego, em 2005, foram identificados 14.954 empreendimentos econômicos solidários em 2.274 municípios do Brasil, 54 por cento dos quais constituídos sob o formato associativo.

O objetivo desta seção é apresentar algumas características e perspectivas específicas desse importante campo associativo, utilizando pela primeira vez no presente trabalho uma outra base de dados estatísticos (MTE, 2006) relacionados à identificação dos empreendimentos solidários no país.

Podemos dizer que o associativismo produtivo é uma forma de organização social para o trabalho diferente das tradicionais estruturas produtivas baseadas na relação capital-trabalho. Esse segmento se aproxima da organização cooperativa do trabalho e da produção, e tem uma grande identidade com ela. Talvez tenha uma identidade muito maior com as cooperativas do que com a perspectiva e formato da ação associativa, embora haja algumas especificidades.

Qual o significado de uma atividade produtiva de base associativa? Podemos dizer que se trata de uma nova forma de relação de trabalho, mais inclusiva e solidária, ou talvez estejamos diante de novas formas de precarização do trabalho.

Para alguns, o desenvolvimento de formas cooperativas e associativas do trabalho poderia ensejar até mesmo um potencial democrático educativo e participativo. John Stuart Mill, citado por Pateman (1992, p.50), afirmava que

formas cooperativas de organização industrial conduziram a uma transformação moral dos que nelas tomavam parte ... Do mesmo modo que a participação na administração do interesse coletivo pela política local educa o indivíduo para a responsabilidade social, também a participação na administração do interesse coletivo na organização industrial favorece e desenvolve as qualidades que o indivíduo necessita para as atividades públicas.



Cole, outro autor também citado por Pateman (1992, p.56), ao descrever uma concepção democrática elaborada a partir de uma idéia de “socialismo de guildas” afirma que

apenas se o indivíduo pudesse se autogovernar no local de trabalho, apenas se a indústria fosse organizada sobre uma base participativa, esse treinamento para a servidão poderia transformar-se em treinamento para a democracia, e o indivíduo poderia ganhar familiaridade com os procedimentos democráticos e desenvolver as “características democráticas” necessárias para um sistema efetivo de democracia em larga escala.

Essa concepção de ampliação democrática e participativa a partir das estruturas produtivas da sociedade até agora não se configurou em um projeto político hegemônico entre os movimentos sociais brasileiros, que focaram suas energias na construção de uma estrutura participativa nas políticas públicas.

Não podemos deixar de ressaltar que o associativismo produtivo brasileiro tem uma característica eminentemente rural, e sua organização é muito influenciada pelo Estado. O Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e outros programas de empréstimos e incentivos para agricultores/as (geridos por bancos públicos e outros órgãos de fomento), por exemplo, optam por canalizar seus recursos para associações de produtores e agricultores. Essa pode ser uma explicação para a proliferação de associações de produtores rurais entre os anos de 1996 e 2002.

Não podemos deixar de destacar que, ao mesmo tempo em que os governos incentivam a formação de um associativismo produtivo de base na área rural, por meio de financiamento, incentivam também a participação de organizações da sociedade civil na questão agrária por meio de Conselhos de Desenvolvimento Rural, seguindo a previsão constitucional disposta no artigo 187 (ver Quadro 1). O governo federal também debate em espaços não institucionalizados com grandes federações, movimentos sociais, redes e movimentos sindicais, a elaboração dialogada de políticas públicas. É o caso do Programa Nacional de Crédito Fundiário, que foi recentemente discutido e construído em conjunto com a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag e a Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar do Sul – a Fetraf-Sul.

Outra característica do segmento associativo nomeado de associações de produtores rurais na pesquisa do IBGE/Ipea é a sua desproporcional presença na região Nordeste. Um conjunto de 12.590 associações, ou praticamente 50 por cento do segmento, encontra-se

localizado no Nordeste. Porém, é na região Sudeste que, proporcionalmente, menos iremos encontrar esse tipo de associação.

Para além da caracterização numérica e geográfica desse fenômeno, o que mais nos levou a destacar esse campo associativo é a progressiva construção de uma matriz discursiva contra-hegemônica em torno do conceito de “economia solidária”, que está promovendo, no campo do associativismo produtivo brasileiro, a incorporação de princípios ético-políticos profundamente democráticos e participativos pactuados e coletivamente compartilhados.

Dentro desta tarefa de articulação de um movimento nacional e de construção e reprodução desses princípios ético-políticos contra-hegemônicos a uma infinidade de associações produtivas, novamente temos a emergência de uma rede de organizações da sociedade civil – o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, FBES<sup>21</sup> – constituído em 2003 com o objetivo de “articular e mobilizar as bases da economia solidária pelo país, em torno de uma Carta de princípios e uma Plataforma de Lutas”. O Fórum é formado por empreendimentos econômicos solidários (associações produtivas, cooperativas, empresas autogestoras), por entidades de apoio, fomento e assessoria (Ongs de defesa de direitos, universidades incubadoras, movimento sindical, organismos progressistas da Igreja: Cáritas, pastorais sociais), por movimentos sociais e até mesmo por redes de gestores públicos da área da economia solidária.

É interessante observarmos a importância atribuída à carta de princípios do FBES, coletivamente pactuada, que lhe confere determinada identidade política, que é fundamental para articular e dar um sentido político transformador às ações desenvolvidas por um grupo cada vez maior de associações e cooperativas produtivas vinculadas a esse projeto político.

Em sua carta de princípios o FBES afirma, entre outros pontos, que:

- A Economia Solidária ressurge hoje como resgate da luta histórica dos/as trabalhadores/as, como defesa contra a exploração do trabalho humano e como alternativa ao modo capitalista de organizar as relações sociais dos seres humanos entre si e destes com a natureza;
- Neste cenário, sob diversos títulos – economia solidária, economia social, socioeconomia solidária, humanoeconomia, economia popular e solidária, economia de comunhão etc. – têm emergido práticas de relações econômicas e sociais que, de imediato, propiciam a sobrevivência e a melhora da qualidade de vida de milhões de pessoas em diferentes partes do mundo. Mas seu horizonte vai mais além. São práticas fundadas em relações de

---

<sup>21</sup> Mais informações em [www.fbes.org.br](http://www.fbes.org.br).

colaboração solidária, inspiradas por valores culturais que colocam o ser humano como sujeito e finalidade da atividade econômica, em vez da acumulação privada de riqueza em geral e de capital em particular;

- Para a Economia Solidária, a eficiência não pode limitar-se aos benefícios materiais de um empreendimento, mas se define também como eficiência social, em função da qualidade de vida e da felicidade de seus membros e, ao mesmo tempo, de todo o ecossistema;
- A Economia Solidária estimula a formação de alianças estratégicas entre organizações populares para o exercício pleno e ativo dos direitos e responsabilidades da cidadania, exercendo sua soberania por meio da democracia e da gestão participativa;
- A Economia Solidária confronta-se com a lógica do mercado capitalista que induz à crença de que as necessidades humanas só podem ser satisfeitas sob a forma de mercadorias e que elas são oportunidades de lucro privado e de acumulação de capital;
- A Economia Solidária não se confunde com o chamado terceiro setor, que substitui o Estado nas suas obrigações sociais e inibe a emancipação dos trabalhadores enquanto sujeitos protagonistas de direitos. A Economia Solidária afirma a emergência de um novo ator social de trabalhadores como sujeito histórico.

Apresentamos essas afirmações, extraídas da carta de princípios do FBES, para podermos observar a força e a clareza da matriz discursiva radicalmente democrática presente no novo movimento da economia solidária, que se configura em verdadeiro projeto democrático, contemplando um modelo de desenvolvimento para o país, assim como um modelo de sociedade emancipada e participativa.

Os 14.954 empreendimentos econômicos solidários localizados em 2.274 municípios identificados por uma pesquisa de campo recente (MTE, 2006), que foram estudados *in loco*, por uma equipe de mais de setecentos entrevistadores/as, não compartilham dos mesmos princípios ético-políticos aqui expostos, mas com certeza esse projeto político vem influenciando as práticas e valores dessas organizações e grupos informais. Um dos resultados dessa grande mobilização social foi a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária, capitaneada por um conhecido estudioso do tema, o economista Paul Singer.

Algumas informações desse levantamento (MTE, 2006) corroboram os dados produzidos pelo IBGE/Ipea, como por exemplo, de que há uma maior concentração de empreendimentos no Nordeste (44 por cento do total), tendo sido observado nessa região um crescimento comparativamente acelerado de constituição de novos empreendimentos a partir de 1990. Deve-se destacar também que a maioria dos empreendimentos identificados no Brasil constituiu-se a partir dessa data.

A forma constitutiva desses empreendimentos econômicos solidários é basicamente associativa (54%), seguida por grupos informais (33%) e por cooperativas (11%). A forma de organização associativa predomina nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Nas regiões Sul e Sudeste a maioria dos empreendimentos se organiza a partir de grupos informais. Esse é um dado relevante, que pode ter duas explicações: a primeira delas é o maior incentivo público para a organização associativa do trabalho nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, promovido por agências de fomento e políticas regionalizadas. Essa hipótese pode ser comprovada pelos dados apresentados a seguir. Uma outra hipótese é a maior facilidade de comercialização de produtos, de forma informal, existente nas regiões Sul e Sudeste, comparativamente com o restante do país.

Três dos principais motivos destacados para a constituição desses empreendimentos são: uma alternativa ao desemprego (45%), uma fonte complementar de renda para os/as associados/as (44%) e condição exigida para ter acesso a financiamento e outros apoios (29%).

Na região Nordeste, 38 por cento dos empreendedores entrevistados afirmaram que um dos principais motivos para a sua constituição foi a condição exigida para ter acesso a financiamento e outros apoios. Uma vez que, no Nordeste, 66 por cento dos empreendimentos são constituídos sob o formato associativo, podemos inferir que a nossa hipótese inicial de que os incentivos públicos são a principal causa motivadora do associativismo produtivo rural no país se confirma.

Por último, cabe ressaltar que o movimento da economia solidária, portador de um projeto democrático radicalizado, também é formado por inúmeras associações de assessoria, apoio e fomento à Economia solidária. Entre essas entidades, que foram identificadas em aproximadamente 1.120 organizações, predominam as Ongs de defesa de direitos e assessoria, que além de realizarem ações de assessoria e formação técnica e política aos empreendimentos solidários, contribuem para a geração de uma força simbólica e discursiva transformadora com base nos valores e princípios relacionados ao campo da economia solidária. Iremos analisar a seguir algumas características dessas organizações que se reúnem em um campo mais amplo de Ongs de defesa de direitos e assessoria, a partir da análise dos dados de uma pesquisa realizada com algumas “Ongs históricas” reunidas em torno da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais.

### **2.3 Novos sujeitos no universo associativo: uma análise do perfil das Ongs de defesa de direitos e desenvolvimento associadas à Abong**

As associações voltadas para a defesa de direitos de grupos e minorias (4.662 associações, que correspondem a 1,7 por cento do universo associativo brasileiro), para a promoção do meio ambiente (1.591 associações – 0,6 por cento) e para o desenvolvimento rural (1.031 associações, 0,4 por cento) perfazem um pequeno grupo de organizações dentro do universo associativo brasileiro. Contudo, esses grupos associativos foram os que mais cresceram entre os anos de 1996 e 2002 (203,9%, 309% e 286,1% respectivamente).

Se analisarmos os microdados produzidos pelo IBGE/Ipea, iremos encontrar uma pluralidade muito grande de atuação: associações de portadores de deficiência, associações indígenas, de defesa do consumidor, associações feministas, de trabalhadoras quebradeiras de coco, de diabéticos, de aposentados, centros de defesa de direitos de criança e adolescente, associações de promoção de direitos humanos, associações de defesa dos direitos homossexuais, de direitos dos idosos, e assim por diante.

Dentro desse diverso campo político do associativismo brasileiro, existe um campo de organizações com origem, perfil e perspectiva comum de atuação que se reúnem em torno da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – Abong. São organizações constituídas principalmente nas décadas de 1970, 1980 e 1990, tendo como principal perspectiva a defesa de direitos e a promoção do desenvolvimento sustentável, com eixo principal na redução das desigualdades. Parte do universo associativo brasileiro, as Ongs de defesa de direitos e desenvolvimento cada vez mais têm sido objeto de estudo por parte da academia, assim como atores constantes na cena política e social nacional e internacional. Essa ascendente visibilidade pública tem provocado inúmeros debates sobre a identidade, o projeto político e a contribuição dessas organizações para o aprofundamento da democracia brasileira.

Também chamadas de Ongs de “tipo histórico” ou “associativismo a serviço do movimento popular” (Scherer-Warren, 2004, p.24), essas organizações são centrais na construção de valores, práticas e princípios ético-políticos democráticos e participativos neste país. Reproduzem matrizes discursivas de diversos movimentos sociais, especialmente o feminismo, o movimento negro, o movimento socioambiental. Cabe ressaltar também a influência de quatro perspectivas teórico-políticas na criação de uma identidade comum desse campo político, que são a teologia da libertação, a educação popular, o marxismo e as teorias democráticas participativas e deliberativas.

Podemos dizer que as Ongs “históricas”, surgidas principalmente nas décadas de 1970 e 1980, constituíram respostas da sociedade ao fechamento de diversos espaços sociais e políticos no Brasil, como os sindicatos, universidades e partidos, que buscavam encontrar novas formas de ação política e de sociabilidade. Essa forma de resposta ao regime autoritário construiu uma nova dimensão ou segmento na vida associativa brasileira, com organizações pautadas pela luta por direitos e pela constituição de novos direitos. Além disso, essas Ongs faziam parte de redes de solidariedade internacional, formadas por agências de cooperação da Europa e da América do Norte, que garantiam a sustentabilidade financeira e política de suas ações. Não podemos deixar de ressaltar que esse campo de Ongs é permeado por contradições e por uma intensa disputa de sentidos, principalmente a partir da década de 1990, com o discurso homogeneizador do chamado terceiro setor e também em razão da natureza de seu financiamento.

A análise do perfil das organizações associadas à Abong pode ser considerada como uma tentativa de demonstrar empiricamente as origens históricas e características desse novo segmento do associativismo brasileiro.

Quais são as Ongs de defesa de direitos e desenvolvimento associadas à Abong? Quais suas origens e objetivos? De que forma se articulam e atuam na esfera pública? Como se caracterizam as pessoas que trabalham e militam nessas organizações? Qual a origem dos recursos utilizados para o desenvolvimento de suas atividades? Tentar responder a essas perguntas é o objetivo desta seção.

### **2.3.1 *Notas metodológicas***

Os dados e informações sobre o universo das organizações associadas à Abong que serviram de subsídio para a elaboração da presente análise foram obtidos por meio de um questionário eletrônico enviado para todas as 262 organizações associadas quando da época de realização da pesquisa (segundo semestre de 2004).

Desse total, 202 organizações responderam ao questionário enviado, ou seja, 77 por cento das associadas. Não houve concentração de questionários respondidos pelas organizações em nenhuma das seguintes variáveis: região geográfica, porte, área temática de atuação. Assim, podemos considerar que os dados obtidos e a análise realizada estão relacionados ao universo total das organizações associadas à Abong, não tendo sido necessário o estabelecimento de uma amostragem estatística.

O questionário utilizado – contendo 42 questões com alternativas fechadas e com respostas abertas – foi praticamente o mesmo utilizado na pesquisa de 2001, que por sua vez inspirou-se nos instrumentos adotados nas pesquisas realizadas em 1994 e 1998. Temos, portanto, uma série estatística<sup>22</sup> nos últimos dez anos, com quatro bases de dados sobre o perfil das Ongs associadas à Abong.

### **2.3.2 *Análise dos resultados da pesquisa***

#### ***I. Qual a origem das organizações associadas à Abong?***

As Ongs associadas à Abong são organizações formalmente constituídas como associações (97,7%) ou fundações (2,3%), na sua maioria durante as décadas de 1970 e 1980 (56,4%). Ou seja, organizações com mais de 15 anos de existência, sendo 16 por cento delas com mais de 25 anos de existência.

As origens das organizações associadas são múltiplas e diversas, contudo podemos verificar uma grande influência de grupos ligados a universidades, movimentos sociais, organismos das igrejas (especialmente da Igreja Católica) e grupos autônomos de profissionais liberais e cidadãos.

Algumas organizações originaram-se de projetos iniciados dentro de universidades, outras foram criadas por grupos de professores universitários, alguns dos quais afastados da universidade pela ditadura militar. Aliás, a resistência de grupos civis contra a ditadura, pela defesa dos direitos humanos e restauração da democracia no país, foi a gênese de diversas organizações associadas. Algumas surgiram, após a anistia política em 1979, pela iniciativa de ex-exilados políticos.

Muitas organizações foram constituídas por integrantes de movimentos sociais urbanos e rurais, militantes feministas, grupos de mulheres, ativistas do movimento negro. Alguns movimentos de bairro e grupos de moradores também constituíram organizações não-governamentais. Outras associadas se originaram de demandas concretas de movimentos populares. Uma associada, respondendo sobre sua origem declarou que

---

<sup>22</sup> Os resultados dessas pesquisas encontram-se publicados em:  
Abong. *Ongs no Brasil 2002: perfil e catálogo das associadas à Abong*. São Paulo: Abong, 2002.  
Abong. *Ongs: um perfil – cadastro das associadas à Abong*. São Paulo: Abong e Etapas, 1998.  
Landim, Leilah; Cotrim, Leticia Ligneul. *Ongs: um perfil – cadastro das filiadas à Associação Brasileira de Ongs (Abong)*. São Paulo: Abong e Iser, 1996.

Um grupo de profissionais atuava voluntariamente junto a grupos organizados, instituições sociais e entidades comunitárias do movimento popular da área rural e urbana do estado do Ceará, e destes recebeu a legítima demanda por uma intervenção que contribuísse para a consolidação desses atores sociais como protagonistas do desenvolvimento local, tendo como eixo o Trabalho.

Um outro grupo de entidades deve sua origem à iniciativa coletiva de profissionais liberais (grupos de advogados/as, economistas, profissionais da saúde, educadores/as populares). Algumas surgiram por meio da iniciativa ou da inspiração de alguma liderança. A partir da década de 1980, contudo, podemos observar a constituição de organizações a partir de outros grupos de cidadãos, ativistas e intelectuais organizados em torno de tradicionais e novas demandas sociais urgentes e mobilizadoras que começaram a se presentificar ou a ganhar contornos mais explícitos na realidade brasileira. Podemos mencionar o caso da epidemia da Aids, da situação de risco de crianças e adolescentes nas grandes cidades brasileiras, ou em razão de desequilíbrios ambientais, por exemplo. Uma associada declara que “surgiu como uma resposta comunitária às ausências de informações e políticas públicas sobre Aids à época de sua fundação”; outra associada, constituída em 1997, surgiu “a partir da confluência de estudos e pesquisas de seus fundadores e da percepção da falta de ações e reflexões específicas sobre o tema das masculinidades e suas interconexões. Originalmente, o tema central de trabalho era a paternidade na adolescência...”. As ações que deram origem à criação de uma associada ambientalista em 1991 foram “o movimento em torno da criação do Parque Nacional de Chapada dos Guimarães, a luta pela não construção da Usina de Manso e contra a hidrovía Paraguai-Paraná”.

Cabe ressaltar que, muitas vezes, a criação de uma organização é resultado de uma decisão estratégica de um coletivo de atores sociais. Uma associada, por exemplo,

foi fundada em julho de 1988 por diversos sindicatos de trabalhadores rurais, movimentos populares do campo, associações de produtores, pastorais ligadas às igrejas e entidades de assessoria dos três estados da região Sul do Brasil ... A *organização* nasceu, portanto, a partir de uma demanda das diferentes organizações sociais do campo. (Grifo nosso)

Contudo, uma das maiores influências na formação do campo de organizações associadas à Abong foi a Igreja Católica, por meio da ação de suas Pastorais Sociais, CEBs e



Dioceses. Esse dado interessante reafirma a enorme influência que as igrejas, em especial a Igreja Católica, tiveram e ainda têm na constituição do campo associativista no Brasil. Podemos verificar que a Igreja Católica impulsionou tanto a formação de campos associativos mais antigos – ligados à educação, à saúde e à assistência social – a partir da concepção cristã de caridade, filantropia e ajuda aos necessitados, como a constituição de um campo de entidades de defesa de direitos, que tem como perspectiva de ação a construção de sujeitos políticos emancipados e autônomos.

Uma associada da Abong afirma que sua origem foi resultado dos “trabalhos organizados pelas CEBs – Comunidades Eclesiais de Base, junto com os movimentos sociais”, uma outra diz que “nosso trabalho surgiu junto às comunidades eclesiais de base, sendo o principal foco a luta pela terra”. Embora possamos dizer que esse impulso político e organizativo aconteceu principalmente durante as décadas de 1970 e 1980, como consequência do trabalho de diversos agentes e organismos sociais da Igreja junto a grupos populares e movimentos sociais, ele ainda segue presente na formação de entidades durante os anos 90 e no início do novo século, com o protagonismo de novos atores. Uma associada foi criada em 1999

por jovens oriundos das pastorais populares, que decidiram entre si ter um instrumento de ação direta junto à juventude. Começou com desejo de ter autonomia, necessidade do reconhecimento do poder de mobilização da juventude; este desafio fazia parte de nossas conversas nos bancos das praças, em frente às igrejas depois das reuniões, nos centros culturais e nas mesas dos barzinhos...

A influência da Igreja Católica na origem de um número significativo de organizações associadas foi importante e ainda se faz presente por meio das pastorais sociais e de algumas dioceses, e através de organizações civis ligadas à Igreja, como a Cáritas. Contudo, nos últimos anos, lutas fundamentais das organizações que compõem hoje o campo político da Abong – como a descriminalização e legalização do aborto e o combate à homofobia e a qualquer forma de discriminação em razão da opção sexual –, encontram na Igreja Católica um de seus principais oponentes.

## ***II. Onde estão localizadas e onde atuam?***

A região que concentra o maior número de associadas é a Nordeste (40%), seguida pela região Sudeste (39%). Cabe ressaltar que, entre 2001 e 2004, o número de associadas sediadas na região Nordeste aumentou em 7 por cento.

Esse dado é revelador, indicando o local da sede “política e institucional” da organização, mas deve ser conjugado com outros dados e com uma característica do trabalho desenvolvido pelas Ongs associadas à Abong. As organizações trabalham com a noção de território de uma forma multidimensional. Ou seja, atuam em projetos específicos em uma base territorial delimitada (comunidades, bairros, assentamentos rurais, parques ecológicos etc.), mas também realizam pesquisas, produzem publicações, realizam assessorias, consultorias e seminários, influenciam políticas públicas locais e nacionais e ainda fazem parte de articulações político-estratégicas nacionais e internacionais.

Nesse sentido, o gráfico seguinte revela que a atuação das associadas extrapola o local de sua sede. Embora 7 por cento das associadas estejam sediadas na região Norte, 34 por cento das organizações atuam nessa região. O caso do Nordeste é mais revelador, pois além de ser a região onde está sediado o maior número de associadas (40%), é também aí que as organizações mais atuam (57%). Bahia, Pernambuco, São Paulo, Ceará, Rio de Janeiro e Pará são os estados onde atua o maior número de associadas da Abong.

A especificidade da atuação das Ongs no território nacional pode ser ilustrada por outro dado: embora 72 por cento das associadas declarem que atuam no âmbito municipal, apenas 18 por cento delas consideram a circunscrição do município o seu principal âmbito de atuação. O principal âmbito geográfico-político de atuação das Ongs associadas é nacional (32%), seguido pela atuação estadual (30%). Ou seja, a grande maioria das associadas tem uma atuação local, mas sua ação política busca influenciar, especialmente, processos em nível estadual e nacional.

**Tabela 3 – Comparação das regiões de sede e de atuação das organizações associadas à Abong**

Regiões das Sedes	Nº	%	Regiões de Atuação	Nº	%
Nordeste	80	39,60	Nordeste	116	57,43
Sudeste	78	38,61	Sudeste	93	46,04
Norte	13	6,44	Norte	68	33,66
Centro-Oeste	14	6,93	Centro-Oeste	54	26,73
Sul	17	8,42	Sul	52	25,74
			Não sabe / Não respondeu	7	3,47

Fonte: Abong, pesquisa perfil das associadas, 2004.

Base: 202 – Respostas múltiplas.

Dois outros dados importantes merecem ser mencionados e corroboram a característica já mencionada da atuação territorial das associadas à Abong. Um primeiro dado: 18 por cento das organizações possuem escritórios em outra(s) cidade(s), para além de sua sede, indicando a existência de estrutura físico-operacional, o que possibilita um maior potencial de alcance das ações realizadas por um número significativo de organizações.

Um outro dado: 27 por cento das associadas atuam em âmbito internacional. Esse número é significativo e pode ser analisado à luz de dois processos sob os quais várias Ongs associadas à Abong tiveram e têm um grande destaque. O primeiro deles é a participação no ciclo de Conferências das Nações Unidas durante a década de 1990 e início deste século, em especial as conferências sobre meio ambiente, direitos das mulheres, contra o racismo e a discriminação racial, desenvolvimento social e comércio. É importante destacar que a Conferência Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, inaugurou uma presença constante de organizações da sociedade civil durante as Conferências das Nações Unidas, estimulando cada vez mais uma articulação de organizações, redes e fóruns em nível global.

O segundo processo fundamental que estimulou a ação das Ongs no nível internacional foi o processo político de construção do Fórum Social Mundial – FSM, capitaneado por movimentos sociais, sindicatos, Ongs e igrejas progressistas. As edições do FSM dos anos de 2001, 2002, 2003 e 2005 ocorreram no Brasil, na cidade de Porto Alegre, e muitas organizações associadas ampliaram sua participação em fóruns, debates e ações globais a partir de sua inserção no FSM.

A Abong e algumas associadas participaram ativamente da gênese do FSM, desde as primeiras reuniões de articulação realizadas em meados de 2000, entre grupos e pessoas empenhadas em combater a globalização econômica excludente imposta pelos países ricos e pelas políticas neoliberais. Essa participação ativa, junto a outros sujeitos empenhados na transformação social e na implantação de um projeto de sociedade – emancipador e sustentável – tem possibilitado a reafirmação e a conformação de um projeto político mais explícito e articulador do campo de Ongs associadas à Abong, dentro de um movimento social e político internacional mais amplo.

Cabe ressaltar que várias articulações de movimentos sociais foram fortemente impulsionadas pelo processo do FSM, como por exemplo, o movimento de economia solidária. O Fórum Brasileiro de Economia Solidária, por exemplo, foi articulado durante o processo do FSM, reunindo empreendimentos solidários, cooperativas, Ongs de defesa de

direitos, sindicatos e organizações ligadas à Igreja. Atualmente, o FBES tem em sua coordenação executiva a presença de duas Ongs associadas: Ibase e Fase.

### ***III. Quais são seus objetivos e perspectivas de atuação?***

As organizações associadas à Abong se atribuem um papel político e estratégico delimitado: são atores a serviço da transformação social, da emancipação e da construção de uma sociedade justa e sustentável. Atuam na esfera pública e lutam para “que todas as relações de poder sejam democratizadas em todos os níveis das relações sociais”.<sup>23</sup>

Ao analisar a missão e os objetivos das organizações associadas e suas perspectivas de atuação, devemos ressaltar que as palavras auto-atribuídas carregam sentidos políticos, produzem e reafirmam identidades, gerando reconhecimentos recíprocos. Elas traduzem e são portadoras de determinadas visões de mundo que produzem reflexos concretos em práticas sociais, culturais e políticas.

Expressões como “desenvolvimento sustentável”, “participação cidadã” e “DHESCs – Direitos humanos, econômicos, sociais, culturais” traduzem objetivos, desejos, bandeiras de luta, constituindo verdadeiros campos políticos com significados e práticas partilhadas por um amplo conjunto de atores sociais.

Podemos encontrar, após uma leitura analítica da missão das organizações associadas, alguns objetivos comuns: a promoção do desenvolvimento nacional (urbano, rural, regional) com sustentabilidade ambiental e equidade; efetivação dos direitos humanos e construção de novos direitos, incluindo a dimensão dos direitos sociais, culturais e econômicos; fortalecimento da cidadania e da participação política de homens e mulheres; eliminação de todas as formas de discriminação e violência, especialmente a discriminação étnico-racial e de gênero; potencialização do processo de conscientização e autonomia dos setores populares da sociedade.

Esses grandes objetivos comuns se traduzem em ações e articulações políticas concretas, como veremos a seguir. Cabe ressaltar que muitas vezes a própria movimentação social na qual as organizações associadas estão inseridas produz também outras formas de traduzir esses ideais, como a idéia de “radicalização da democracia” e a expressão “um outro mundo é possível”, que sintetiza em uma bandeira, uma pluralidade de experiências, práticas

---

<sup>23</sup> Trecho extraído da missão de uma das organizações associadas.

e sujeitos políticos que lutam por reconhecimento de suas identidades e por uma experiência humana que lhes garanta direitos, liberdade, justiça e igualdade.

A fim de se aproximar desse objetivo maior de transformação e emancipação, as organizações associadas utilizam várias estratégias de ação política, tanto com foco na própria sociedade civil (apoio e assessoria a grupos populares, trabalhos de educação popular, mobilização e articulação da sociedade civil, elaboração e difusão de pesquisa e estudos, desenvolvimento de projetos e ações inovadoras), como com foco no Estado (proposição de políticas públicas, controle social da gestão pública etc.).

De acordo com a Tabela 4, podemos observar que 70 por cento das organizações associadas têm como principal perspectiva de ação o desenvolvimento da consciência crítica e da cidadania, e 55 por cento das associadas buscam transformar suas ações em políticas públicas. Com relação ao tipo de intervenção, 65 por cento das associadas realizam capacitações técnicas e políticas, e um número expressivo de organizações, 21 por cento, realizam pesquisas. Podemos considerar, portanto, que a prática política dessas organizações é formada por um tripé que alia:

- o trabalho educativo na perspectiva de formação política e mobilização social;
- a produção e socialização de conhecimentos e práticas; e
- a atuação sobre o Estado, especialmente visando influenciar as políticas públicas e exercer o controle social.

**Tabela 4 – Perspectiva do trabalho desenvolvido pelas organizações associadas à Abong junto ao público beneficiário**

<b>Perspectivas de trabalho</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Desenvolver a consciência crítica / cidadania	142	70,30
Transformar essas ações em políticas públicas	112	55,45
Fortalecer as entidades e coletivos organizados	106	52,48
Solucionar problemas imediatos	24	11,88
Não sabe / Não respondeu	1	0,50

Fonte: Abong, pesquisa perfil das associadas, 2004.  
Base: 202 – Respostas múltiplas.

#### ***IV. Quais as principais áreas de atuação?***

As organizações associadas atuam em diversas áreas, com diversos públicos, mas podemos dizer que a principal área de atuação está relacionada à educação (47%) e à

organização/participação popular (41%), junto aos diversos movimentos sociais e organizações populares (62%). Há grande ênfase no trabalho com as mulheres (50%), com crianças e adolescentes (44%) e com trabalhadores/as e sindicatos rurais (27%).

Embora seja possível observar essa tendência na atuação das associadas, sendo esses dados coerentes com as informações obtidas quando da análise da missão das organizações, não podemos invisibilizar nessa análise a pluralidade de áreas de atuação e sujeitos políticos com os quais as associadas desenvolvem sua ação. O trabalho com educação, em uma perspectiva emancipatória, assim como a ação com vistas ao aprofundamento da participação/organização popular, são constantes que adquirem diversas tonalidades a partir da dinâmica da luta social em realidades locais e regionais concretas.

**Tabela 5 – Principais beneficiários/as das atividades das organizações associadas à Abong**

<b>Beneficiários/as</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Organizações Populares / Movimentos Sociais	125	61,88
Mulheres	100	49,50
Crianças e adolescentes	88	43,56
População em geral	64	31,68
Trabalhadores/as Rurais/ Sindicatos Rurais	55	27,23
Outras ONGs	54	26,73
Professores/as	45	22,28
Estudantes	39	19,31
Negros/as	32	15,84
Moradores/as de áreas de ocupação	25	12,38
Trabalhadores/as Urbanos/as / Sindicatos Urbanos	21	10,40
Portadores/as de HIV	16	7,92
Povos Indígenas	12	5,94
Gays e lésbicas	9	4,46
Portadores/as de necessidades especiais (físicas e mentais)	6	2,97
Terceira idade	6	2,97
Outros	61	30,20
Não sabe / Não respondeu	3	1,49

Fonte: Abong, pesquisa perfil das associadas, 2004.

Base: 202 - Respostas múltiplas.

Além de mencionar o grande número de associadas que trabalham com a questão da discriminação sexual (relações de gênero), saúde e meio ambiente, é importante destacar o baixo mas significativo número de associadas que trabalham *prioritariamente* com áreas

relacionadas ao combate à discriminação racial, ao orçamento público, à segurança pública e às relações de consumo e comércio.

Cabe destacar que de 2001 para 2004, dobrou o percentual de associadas cujos/as principais beneficiários/as são negros/as (passando de 7,6 para 15,8%) e gays e lésbicas (passando de 2 para 4,5%). Consideramos que um dos fatores desse crescimento expressivo pode ser atribuído ao fortalecimento e à visibilidade do movimento negro e de mulheres negras, assim como ao fortalecimento do movimento GLBT (gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros) nos últimos anos.

Com relação à área de atuação, de 2001 a 2004 houve crescimento do percentual de organizações que atuam prioritariamente com questões relacionadas ao trabalho e renda (passando de 18 para 23%), comunicação (9,5 para 13%) e agricultura (9,52 para 12%). As associadas que afirmam trabalhar com o tema “agricultura” têm como foco principal o fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia.

As categorias utilizadas pelo questionário da pesquisa, embora indiquem uma pluralidade de temas e sujeitos políticos com os quais as Ongs direcionam suas ações, ainda assim não conseguem expressar a imensa diversidade temática de ações políticas desenvolvidas pelas associadas. Várias associadas relacionaram sua atuação, identificando outras áreas temáticas não disponíveis no questionário – economia solidária, direitos sexuais e reprodutivos, juventude, microcrédito, acesso a terra e a água, por exemplo.

Da mesma forma, 30 por cento das associadas citam outros sujeitos políticos ou beneficiários/as de suas ações: comunidades quilombolas, seringueiros, juventude, profissionais do sexo e travestis, agentes pastorais, pescadores, parlamentares e gestores públicos, conselheiros/as de políticas públicas.

**Tabela 6 – Principais áreas temáticas priorizadas pelas organizações associadas à Abong**

Áreas temáticas	Nº	%
Educação	95	47,03
Organização popular/ participação popular	82	40,59
Justiça e promoção de Direito	60	29,70
Fortalecimento de outras ONGs/ Movimentos populares	54	26,73
Relação de gênero e discriminação sexual	53	26,24
Trabalho e Renda	47	23,27
Saúde	45	22,28
Meio Ambiente	41	20,30
Arte e Cultura	27	13,37
Comunicação	27	13,37
Agricultura	25	12,38
DST/Aids	23	11,39
Questões Urbanas	20	9,90
Segurança Alimentar	20	9,90
Assistência Social	18	8,91
Questões agrárias	14	6,93
Desenvolvimento da economia regional	14	6,93
Discriminação racial	11	5,45
Orçamento Público	9	4,46
Segurança Pública	7	3,47
Relações de consumo	6	2,97
Comércio	5	2,48
Outras	41	20,30
Não sabe / Não respondeu	3	1,49

Fonte: Abong, pesquisa perfil das associadas, 2004.  
Base: 202 - Respostas múltiplas.

### ***V. As Ongs de defesa de direitos e o controle social: Participação em Conselhos de Políticas Públicas***

Como vimos anteriormente, uma das características do campo político que constitui a Abong é a atuação sobre o Estado, visando principalmente influenciar a formulação e exercer o controle social sobre as políticas públicas. Nesse sentido, uma das principais estratégias desse campo de organizações foi atuar no sentido da criação e fortalecimento de mecanismos institucionais de participação social nas políticas públicas. Ou seja, foi feita uma opção privilegiada pela luta institucional dentro do aparato estatal, visando ao compartilhamento de poder. Porém, mantiveram-se as estratégias de educação popular e alianças com as organizações e movimentos populares, em conjunto com a produção e a socialização de conhecimento.

A opção privilegiada de agir politicamente em espaços e processos institucionais de participação, como os conselhos de políticas e as conferências, tem sido muito questionada nos últimos anos dentro do campo da Abong. Nesse sentido, a pesquisa realizada com as



associadas em 2004 mostra um dado revelador. A participação das associadas em Conselhos de Políticas aumentou quase 20 por cento de 2001 a 2004. Em 2001, 46 por cento das associadas participavam de algum conselho de política pública. Em 2004, esse percentual subiu para 64 por cento.

Podemos identificar três hipóteses ou fatores, não excludentes e com diferentes pesos, para esse aumento da participação de associadas em Conselhos de Políticas. Inicialmente podemos argumentar que o investimento na estratégia da luta institucional continuaria, sendo os Conselhos considerados como um instrumento de democratização da estrutura do Estado, o que permitiria tanto um incremento da participação política, como possibilitaria uma real influência e controle social nas políticas.

Uma outra hipótese diria que cada vez mais, as organizações associadas se reconhecem como atores políticos autônomos, ganhando visibilidade e projeção na esfera pública, o que acarretaria um reconhecimento de seu protagonismo político e legitimidade para a representação político-institucional em Conselhos de Políticas. Em sua origem, várias associadas se reconheciam muito mais como um instrumento de apoio, assessoria e fortalecimento de movimentos e grupos populares, do que como sujeitos protagonistas de ações políticas. Uma associada enfrentou esse debate interno e, em 1994, por ocasião da realização de sua assembléia geral, redefiniu sua missão, assim argumentando:

torna-se evidente, com relação à origem, que “a organização” não se define apenas como um serviço aos movimentos populares, mas como ator social e político, com identidade própria, que atua em parceria com outros atores e movimentos sociais, sem pretender substituí-los.

Não podemos deixar de mencionar que esse protagonismo político, que se traduz, neste caso, na ocupação cada vez maior de representações institucionais em Conselhos de Políticas Públicas, pode significar também uma super-representação política em detrimento de outros sujeitos políticos menos estruturados e com menor capacidade operativa. Como veremos a seguir, as Ongs associadas à Abong possuem boa infra-estrutura física, assim como um quadro profissional qualificado, que se traduzem em forte capacidade operativa e de articulação.

Um terceiro fator a considerar é o aumento do número de conselhos em diversas áreas temáticas, nos últimos anos. Atribuímos esse fato à pressão de organizações e movimentos sociais e à cada vez maior estruturação das políticas públicas no Brasil, dentro de um modelo

de gestão que incorpora a participação em conselhos nos três níveis federativos, seguindo como referência especialmente as políticas de saúde, assistência social e criança e adolescente. Mesmo dentro dessas políticas, com um maior nível de institucionalização de mecanismos participativos, ocorreu um aumento da criação de conselhos recentemente. Ademais, nos últimos três anos, foram criados novos conselhos de políticas nacionais que impulsionam a luta pela criação de espaços similares nos estados e municípios. Podemos citar como exemplo a criação do Cnpir – Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, a recriação do Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar, o Conselho das Cidades e o Conselho Nacional de Juventude, entre outros.

Segundo dados da pesquisa, a participação de associadas em conselhos ocorre principalmente no nível municipal, e em espaços institucionais mais consolidados e com maior normatização (criança e adolescente, saúde e assistência social). Outro dado importante é o significativo número de associadas presentes nos Conselhos de segurança alimentar, que foram criados em grande parte pelo estímulo advindo da reestruturação do Conselho Nacional e da política pública de combate à fome.

**Tabela 7 – Participação das associadas à Abong em Conselhos de Políticas Públicas Municipais e Estaduais**

<b>Conselhos (maiores incidências)</b>	<b>Municipais (nº de associadas)</b>	<b>Estaduais (nº de associadas)</b>
Criança e Adolescente	32	10
Saúde	17	7
Assistência Social	15	4
Segurança Alimentar	6	9
Mulher	7	–
Desenvolvimento (social, rural, urbano, sustentável)	6	6
Direitos humanos	4	5
Meio ambiente	1	4
Política urbana	3	–

Fonte: pesquisa Abong, 2004.

#### ***VI. Articulação política: participação em fóruns e redes da sociedade civil***

Paralelamente à articulação e à luta política em relação ao Estado, pela universalização de direitos, que ocorre, em especial, dentro de espaços institucionais de participação (Conselhos, Conferências, Comitês), as organizações de defesa de direitos associadas à Abong se caracterizam por uma forma de se articularem politicamente que passa pela conformação de campos políticos mais amplos, a partir da criação e fortalecimento de Fóruns e Redes de organizações.

Podemos dizer sinteticamente que Fóruns e Redes são sujeitos políticos coletivos, em sua maioria não juridicamente constituídos, formados por organizações de perfis e origem diversas (Ongs, movimentos sociais, sindicatos, pastorais sociais e outras organizações religiosas, entidades de classe, centros universitários de pesquisa e indivíduos, por exemplo), que se unem em torno de uma causa ou objetivo de interesse público comum.

Praticamente todas as Ongs associadas participam de outros Fóruns e Redes, além da Abong. Em geral, a maioria participa de mais de uma rede ou fórum.

**Tabela 8 – Comparação da participação das organizações associadas à Abong em Conselhos de Políticas Públicas, Redes e Fóruns, 2001 e 2004**

Opções	Nº em 2001	%	Nº em 2004	%
Redes	140	71,43	161	79,70
Fóruns	153	78,06	151	74,75
Conselhos de Políticas Públicas	90	45,92	130	64,36
Não sabe / Não respondeu	16	8,16	11	5,45

Fonte: Abong, pesquisa perfil das associadas, 2001.  
Base: 196 – Respostas múltiplas.

Fonte: Abong, pesquisa perfil das associadas, 2004.  
Base: 202 – Respostas múltiplas.

Essa forma de ação política em coletivos mais amplos representa uma estratégia de buscar maior unidade, acumulando maior força política dentro da sociedade civil para impulsionar processos de transformação social. É uma forma de evitar a fragmentação de iniciativas, agregando diferentes saberes, experiências, estratégias e potencialidades institucionais para causas e lutas comuns. Além disso, são espaços privilegiados para o debate e a pactuação de estratégias comuns para a ação política, entre diferentes atores localizados em diferentes posições sociais.

### ***VII. Qual a origem dos recursos utilizados pelas associadas para o desenvolvimento de suas atividades?***

São diversas as fontes de recursos utilizadas pelas Ongs associadas à Abong para a realização de suas ações. Podem ser recursos internacionais, provenientes de parcerias realizadas com agências de cooperação e agências governamentais bilaterais e multilaterais; ou nacionais, mediante o acesso a fundos públicos, doações de indivíduos ou empresas e a comercialização de produtos e serviços – em especial a venda de publicações e prestação de

assessorias. Podemos verificar na Tabela 9 a grande variedade de fontes de recursos acessadas pelas organizações associadas.

Dois conjuntos de dados chamam atenção. Primeiramente, em um período de três anos (2000 a 2003) triplicou o percentual de associadas que acessam recursos por meio de doações de indivíduos, passando de 12 para 39 por cento. Também aumentou o acesso a agências governamentais multilaterais e bilaterais de cooperação. Por sua vez, aumentou o número de associadas que acessam recursos de órgãos governamentais municipais (passando de 22 para 27 por cento), diminuindo, contudo, o número de associadas que acessam recursos de órgãos governamentais estaduais e federais.

**Tabela 9 – Apresentação comparativa das fontes de financiamento acessadas pelas organizações associadas à Abong nos anos de 2000 e 2003**

<b>Fontes de Financiamento em 2000</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>	<b>Fontes de Financiamento em 2003</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Agências Internacionais de Cooperação	154	78,57	Agências Internacionais de Cooperação	159	78,71
Comercialização de produtos e venda de serviços	91	46,43	Comercialização de produtos e venda de serviços	86	42,57
Doações de indivíduos	24	12,24	Doações de indivíduos	78	38,61
Órgãos governamentais federais	89	45,41	Órgãos governamentais federais	74	36,63
Empresas, Fundações ou Institutos empresariais brasileiros	64	32,65	Empresas, Fundações ou Institutos empresariais brasileiros	71	35,15
Outras fontes de financiamento	73	37,24	Outras fontes de financiamento	70	34,65
Órgãos governamentais municipais	44	22,45	Órgãos governamentais municipais	55	27,23
Órgãos governamentais estaduais	64	32,65	Órgãos governamentais estaduais	45	22,28
Contribuições associativas	51	26,02	Contribuições associativas	42	20,79
Agências Multilaterais e Bilaterais	12	6,12	Agências Multilaterais e Bilaterais	21	10,40
Não sabe / Não respondeu	8	4,08	Não sabe / Não respondeu	13	6,4356

Fonte: Abong, pesquisa perfil das associadas, 2001.  
Base: 196 – Respostas múltiplas.

Fonte: Abong, pesquisa perfil das associadas, 2004.  
Base: 202 – Respostas múltiplas.

Cabe ressaltar, contudo, que a principal fonte de recursos das organizações associadas continuam sendo as agências internacionais de cooperação.<sup>24</sup> Elas são, em geral, autônomas com relação aos governos de seus países de origem e, historicamente, sempre desempenharam um importante papel no financiamento de projetos das organizações associadas à Abong. São

<sup>24</sup> Não estamos nos referindo neste ponto às agências bilaterais e multilaterais de cooperação, que são órgãos de cooperação dos governos de diversos países, e que são pouco acessadas pelas organizações associadas à Abong (ver tabela seguinte). Há também uma diferença importante entre as agências bilaterais e multilaterais de cooperação, sendo as primeiras representantes de países específicos, ao passo que as agências multilaterais englobam uma multiplicidade de nações com objetivos ligados à cooperação e ao desenvolvimento:

a) *bilaterais* – Usaid – United States Agency for International Development, Jaica – Agência de Cooperação do Governo Japonês, Dfid – Department for International Development – governo britânico, Cida – Canadian International Development Agency etc;

b) *multilaterais*: Sistema ONU (Unicef, Unesco, PNUD, FAO etc.), Comunidade Européia etc.

sediadas em países desenvolvidos, majoritariamente na Europa e na América do Norte, e destinam recursos para projetos que têm como finalidade o combate à pobreza, a promoção do desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades sociais.

Podemos verificar que praticamente 80 por cento das associadas acessam recursos da cooperação internacional e que o montante desses recursos significa mais de um terço da soma de todas as outras fontes de recursos acessadas pelas associadas: 40 por cento, *versus* 26 por cento (referente à soma de todas as outras fontes). Aparentemente, poderíamos depreender da tabela seguinte que o montante de recursos da cooperação internacional acessado pelas associadas, em relação aos seus orçamentos, diminuiu entre 2000 e 2003. Contudo, não podemos fazer essa afirmação, pois 34 por cento do montante do orçamento das associadas em 2003 não foi especificado dentro das categorias sugeridas no questionário, ou foi atribuído como “outras” fontes de financiamento para além das categoriais sugeridas. Mesmo assim, se analisarmos os valores de 2000, veremos uma proporção semelhante: os recursos da cooperação internacional superam, em mais de um terço, a soma de todas as outras fontes de recursos mobilizados pelas associadas e que foram especificadas – doações de indivíduos, recursos de empresas, órgãos governamentais, contribuições associativas, comercialização de produtos e serviços, agências governamentais multilaterais e bilaterais.

Essa dependência financeira das Ongs associadas à Abong com relação às agências de cooperação internacional levanta questões sobre a autonomia das organizações. Não temos dados detalhados sobre fontes de financiamento dos outros segmentos associativos analisados neste trabalho, os quais poderiam também levantar questões sobre o possível direcionamento da perspectiva da ação política em razão do financiamento recebido. Porém, no caso das Ongs desse campo político, muitos argumentam que a “parceria” histórica estabelecida com a cooperação internacional foi, na realidade, um dos principais fatores para a configuração da perspectiva autônoma e crítica desse campo associativo em relação ao Estado brasileiro.

É interessante observar que a parceria histórica das organizações que constituem a Abong com agências internacionais de cooperação, as também chamadas de “Ongs do Norte”, permanece intensa até os dias atuais. Várias associadas reconhecem a importância dessa relação de cooperação entre organizações da sociedade civil dos países do “norte” e organizações brasileiras na sua própria constituição. Uma associada assim declara quanto à sua origem: “O processo foi assegurado pelas agências de cooperação ecumênica, invertendo a lógica dominante, seja governamental ou das Igrejas, de apoio a grandes projetos, decidindo apoiar com recursos limitados, pequenos projetos – sementes de solidariedade”. Outra

associada afirma que “surgiu de um trabalho de organização popular realizado numa comunidade de baixa renda apoiado por uma entidade da Cooperação Internacional”.

Um outro dado relevante, que podemos observar na Tabela 10, é o significativo aumento do montante de recursos provenientes de órgãos públicos municipais dentro do orçamento total das associadas. É muito comum o estabelecimento de parcerias entre associações civis e governos para a execução de políticas públicas diversas – política de prevenção a DST/Aids, capacitação profissional, saúde, assistência social, geração de emprego e renda, educação de jovens e adultos, por exemplo. O desenvolvimento de projetos e metodologias inovadoras e exemplares no campo social, promovidos pelas organizações e muitas vezes apoiados pelo Estado, contribuem para o avanço e aprimoramento das políticas públicas e para a efetivação dos direitos sociais. Podemos sugerir, como hipótese, que há uma tendência maior ao acesso de recursos de órgãos públicos municipais e uma progressiva diminuição do acesso de recursos públicos federais e estaduais. Uma explicação para isso seria a cada vez maior descentralização na execução das políticas públicas, incluindo um maior repasse de recursos federais e estaduais para o município, no âmbito das políticas sociais.

**Tabela 10 – Fontes de financiamento e sua proporção no orçamento total da Abong nos anos de 1993, 2000 e 2003**

Fontes de financiamento	Número de ONGs em 2003	Valor do orçamento em 2003 (R\$)	% do orçamento total		
			2003	2000	1993
Agências internacionais de cooperação	135	100.282.960	39,90	50,61	75,90
Comercialização produtos e serviços	86	7.805.360	3,11	3,83	6,90
Doações de indivíduos	78	2.625.791	1,04	–	2,40
Órgãos governamentais federais	74	14.185.350	5,64	7,50	*
Empresas, fundações e institutos empresariais	71	9.415.047	3,75	4,19	3,00
Outras fontes de financiamento	70	15.109.064	6,01	3,99	1,40
Órgãos governamentais municipais	55	17.598.271	7,00	5,03	*
Órgãos governamentais estaduais	45	5.198.282	2,07	5,93	*
Contribuições associativas	42	3.620.647	1,44	1,77	–
Agências multilaterais e bilaterais	21	4.139.898	1,65	2,40	7,00
Valor de orçamento não especificado por fonte		71.372.405	28,39	14,75	–
Total		251.353.075	100,0	100,0	99,80

Fonte: Abong, pesquisa perfil das associadas, 2004, 2001 e 1994.

Base: 176 organizações que especificaram orçamento em 2003.

\* O percentual de recursos recebidos de órgãos públicos em 1993 sobre o orçamento total das associadas foi de 3,2 por cento. Em 1993, o questionário não capturou a informação sobre os recursos obtidos de órgãos governamentais nos três níveis (municipal, estadual e federal).

Analisando os dados sistematizados pela tabela seguinte podemos observar que embora 43 por cento das associadas comercializem bens e/ou serviços, os recursos advindos dessas atividades, mesmo que importantes para uma estratégia de auto-sustentabilidade das organizações, significam um percentual pequeno na composição do orçamento da grande maioria dessas organizações (menos de 20 por cento). Essas atividades não se confundem com uma finalidade lucrativa, já que as receitas são totalmente investidas na organização, na realização de seus objetivos sociais, e não são distribuídas entre seus/suas associados/as ou diretores/as.

Cabe dizer também que em 2000, apenas duas associadas asseguravam mais de 60 por cento de seus respectivos orçamentos por meio de contribuições associativas e doação de indivíduos. Em 2003, esse número subiu para nove. As organizações associadas são constituídas por um grupo de pessoas ligadas por uma causa ou objetivo comum, com vistas à transformação social. Esse corpo associativo, além de ser responsável pelas diretrizes políticas e estratégicas da organização, muitas vezes contribui financeiramente para a sustentabilidade do projeto político da Ong. Algumas organizações brasileiras contam com milhares de associados contribuintes, além de um número expressivo de doadores individuais, levando-as a aumentar sua base de apoio social e garantindo, assim, maior sustentabilidade financeira e política.

### ***VIII. Como se caracterizam as pessoas que trabalham e militam nessas organizações?***

As Ongs associadas envolvem um grande número de pessoas em suas atividades, ocupando diferentes posições e atribuições institucionais: funcionários/as, consultores/as, militantes, associados/as e dirigentes, entre outros. A partir da resposta de 181 Ongs, temos que o quadro de funcionários contratados pelas associadas é composto por aproximadamente 5.300 pessoas. Somando a esse número um grupo de 5.100 militantes/voluntários e mais 10.400 associados, teremos um envolvimento direto de mais de 20 mil homens e mulheres nas atividades desenvolvidas pelas organizações associadas à Abong.

**Tabela 11 – Organizações associadas à Abong segundo o nº de funcionários/as agregados/as por faixas**

Faixas	Nº	%
0	11	5,45
1 a 2	9	4,46
3 a 4	11	5,45
5 a 9	46	22,77
10 a 25	67	33,17
26 a 49	27	13,37
50 a 99	13	6,44
Mais de 100	8	3,96
NR/NS	10	4,95

**Número total de funcionários:** 5.260

**Fonte:** Abong, pesquisa perfil das associadas, 2004.

**Base:** 202.

O grupo de pessoas mobilizadas diretamente para a ação das associadas é expressivo e possui certas características. Com relação ao quadro de profissionais contratados, observamos que predomina a presença de mulheres (57%) e um alto nível de escolaridade: 42 por cento das pessoas ocupadas possuem nível superior (completo ou incompleto) e 13 por cento possuem pós-graduação em alguma área do conhecimento. Vemos, portanto, que as organizações associadas possuem um quadro de pessoas altamente qualificadas tecnicamente. Essa característica, aliada à grande capacidade política desses profissionais, forjada nas práticas políticas cotidianas de diálogo e articulação em redes, fóruns e conselhos de políticas públicas, conferem a esse quadro profissional uma ampla capacidade de formulação e implementação de estratégias e ações políticas. Na sua grande maioria, não se trata apenas de um bom quadro técnico, mas de um grupo de indivíduos comprometidos com um projeto político coletivo e que compartilham certos valores e práticas comuns, tanto na esfera privada como na pública.<sup>25</sup>

**Tabela 12 – Nível de escolaridade das pessoas ocupadas nas organizações associadas à Abong**

Níveis de escolaridade	Nº	%
Nível Pós-graduação	790	13,26
Nível superior (completo ou incompleto)	2.488	41,77
Ensino médio (completo ou incompleto)	1.784	29,95
Ensino Fundamental (até 8ª série)	717	12,04
Ensino Fundamental (até 4ª Série)	176	2,96
Não sabe / Não respondeu	1	0,02

**Número de organizações que responderam a esta questão:** 190.

**Fonte:** Abong, pesquisa perfil das associadas, 2004.

**Base:** 5.956 pessoas ocupadas na organização.

<sup>25</sup> Não podemos esquecer que, nos últimos anos, tem aumentado o número de profissionais que consideram o trabalho em Ongs apenas como mais uma alternativa profissional, sem nenhum tipo de comprometimento político.



Os profissionais contratados estabelecem na sua maioria (51%) um vínculo empregatício formal (CLT) com a organização. Contudo, é expressivo o número de trabalhadores/as autônomos/as (15%), o que reflete uma outra característica do trabalho nas Ongs – maior circulação de profissionais autônomos entre as diversas organizações que compõem esse campo político, e a existência de consultores/as com *expertise* em áreas estratégicas para o fortalecimento das ações das associadas. Muitas vezes, um profissional pode atuar em duas, três ou quatro organizações simultaneamente, a partir de um mesmo eixo comum de atuação. Cabe destacar a existência de um número pequeno, mas significativo de estagiários/as (8%), indicando que as Ongs associadas exercem uma ação importante na formação de novos profissionais, configurando-se também como um espaço de aprendizado.

Para além do trabalho profissional, temos um grande grupo de pessoas (5.100) que se envolve nas atividades e ações cotidianas das Ongs associadas de forma voluntária/militante e um número ainda maior de associados/militantes (10.400) que formam a base associativa e política dessas Ongs. Os associados, além de serem co-responsáveis pela definição da política institucional da organização e pelo monitoramento das ações institucionais empreendidas pelo corpo dirigente e pelo quadro de profissionais e militantes envolvidos no trabalho cotidiano, assumem muitas vezes certas posições institucionais de decisão/controle, fazendo parte da diretoria, de conselhos fiscais, conselhos consultivos e conselhos políticos, por exemplo.

### ***IX. Qual a infra-estrutura física de que as associadas à Abong dispõem?***

Como observamos no início desta análise, a maioria das organizações associadas à Abong possuem mais de 15 anos de existência, ou seja, são organizações com uma sólida trajetória institucional na vida política brasileira. Essa trajetória pode ser expressa na importante infra-estrutura que essas organizações adquiriram ao longo de sua existência.

Um número expressivo de associadas (50%) possui sede própria. A maioria das associadas disponibiliza seu espaço físico para diversos movimentos sociais: movimento de juventude, de mulheres, agricultores/as, movimento dos sem-teto e *hip-hop*, por exemplo. Para além de um local de trabalho dos diversos profissionais e militantes envolvidos com a organização, as sedes das associadas são constantemente utilizadas como espaços de formação política, capacitação, atividades culturais, reuniões, encontros, seminários e oficinas. Várias associadas possuem ainda bibliotecas e acervos que são abertos a pesquisadores, estudantes e ao público em geral.

Um outro dado significativo é que 48 por cento das associadas possuem algum tipo de veículo próprio (automóvel, barco etc.), o que permite uma maior possibilidade de deslocamento e movimentação. Isso amplia a capacidade de intervenção social das associadas, que embora estejam localizadas principalmente nas diversas capitais brasileiras, em geral desenvolvem ações em territórios mais amplos (tanto urbanos como rurais). Cabe destacar, também, a excelente estrutura de comunicação das associadas, uma vez que praticamente todas possuem aparelhos de fax e computadores, com boa conexão à Internet (praticamente 80 por cento das associadas possuem conexão à Internet em banda larga), permitindo grande agilidade na troca e no acesso a informações e conteúdos.

**Tabela 13 – Infra-estrutura das organizações associadas à Abong**

<b>Opções</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Sede Própria	102	50,50
Veículos	97	48,02
Fax	197	97,52
Computador	200	99,01

**Fonte:** Abong, pesquisa perfil das associadas, 2004.  
**Base:** 202.

Analisando esses dados, podemos observar que as Ongs de defesa de direitos e desenvolvimento associadas à Abong possuem algumas especificidades e certas origens comuns. Embora pouco numerosas, essas organizações constituem um campo associativo com perspectivas políticas delimitadas e práticas compartilhadas. Alguns o chamam de “novo associativismo civil” (Avritzer, 1997), em alusão aos novos movimentos sociais. Podemos considerar, contudo, o universo de associações filiadas à Abong como representativas de um novo segmento dentro do associativismo brasileiro.

## **2.4 Elementos aglutinadores da construção de campos políticos associativos**

Após essa breve descrição e caracterização de alguns segmentos associativos importantes no país, acredito que possamos identificar um elemento central na configuração desses verdadeiros campos políticos associativos. A associação, enquanto instrumento para a estruturação de uma ação coletiva, como já dissemos e iremos explorar melhor no próximo capítulo, é uma folha em branco, delimitada, que adquire cores, formas e intensidades, a partir

de um contexto histórico, grupos sociais específicos, identidades comuns e, principalmente, de princípios ético-políticos pactuados e coletivamente compartilhados.

O que queremos dizer com isso? Todos os campos que pudemos identificar têm como base de sua configuração política uma malha formada por valores, visões de mundo e princípios ético-políticos que são tácita ou expressamente explicitados, politicamente pactuados e coletivamente partilhados. É esse elemento que configura e dá sentido à ação desses campos associativos. Esses princípios ético-políticos são construídos a partir da interlocução com outros sujeitos políticos, o que inclui outras institucionalidades como movimentos sociais, sindicatos, partidos políticos, redes e fóruns de organizações da sociedade civil.

Para precisar melhor o argumento, vamos inicialmente rerepresentar esses três elementos fundantes da formação de campos políticos associativos:

- i. contexto histórico e político;
- ii. grupos/classes sociais com identidades comuns;
- iii. princípios ético-políticos pactuados e coletivamente compartilhados.

Isso significa que, para além da existência de grupos e classes sociais com identidades e objetivos comuns, um campo associativo só adquire características políticas delimitadas quando possui princípios ético-políticos pactuados e coletivamente compartilhados.

O contexto histórico e político influencia e muito a formação de campos políticos associativos na sociedade brasileira, como pudemos verificar a influência do processo de redemocratização da sociedade brasileira durante a década de 1980, e o discurso ideológico e o processo de reforma do Estado brasileiro, ocorrido nos anos 90. A partir desse ponto de vista, um forte discurso ideológico de diminuição do papel do Estado brasileiro e de enaltecimento de uma sociedade civil co-responsável pela execução das políticas públicas em uma lógica de mercado, gerado e alimentado pelo próprio Estado e pela mídia, aliado a mudanças institucionais nesse sentido, é um contexto político radicalmente diferente, que impacta e reconfigura princípios ético-políticos já pactuados e compartilhados coletivamente, assim como traz à cena política novos grupos sociais atraídos por esse novo discurso.

Essa conjuntura política gerou uma reconfiguração de todos os campos políticos associativos durante os anos 90, em uma sempre tencionada disputa de sentidos com perspectiva participativa e radicalmente democrática.

Na atual movimentação social produzida pela sociedade civil brasileira, da qual o associativismo é uma expressão, todas essas lógicas estão em disputa. Algumas são hegemônicas em alguns campos, enquanto outras perspectivas são hegemônicas em outros campos. Não podemos afirmar que o associativismo brasileiro tem contornos conservadores ou progressistas, mas, quando aproximamos nossa lente desse fenômeno, podemos identificar campos políticos associativos configurados a partir de determinados padrões, valores e perspectivas de atuação.

Uma última questão importante é: qual dessas perspectivas democráticas atualmente em disputa na sociedade civil brasileira mais influenciou o expressivo crescimento associativo no país entre 1996 e 2002? Vamos tentar, na próxima seção, levantar elementos para responder a essa pergunta.

## **2.5 Crescimento do número de associações entre 1996 e 2002: hipóteses explicativas**

O número de associações civis no Brasil cresceu 157 por cento entre 1996 e 2002. As entidades que atuam na área de meio ambiente, proteção animal e desenvolvimento e defesa de direitos cresceram, nesse período, 309 e 303 por cento, respectivamente. As associações de produtores rurais cresceram 464 por cento. Quais as possíveis explicações para esse crescimento? Vejamos agora alguns fatores que, a partir da década de 1990, influenciaram o crescimento do associativismo no país:

1. O processo de abertura política, redemocratização e posterior consolidação da nossa democracia é um dos fatores que possibilitam um maior florescimento da sociedade civil organizada, expresso no crescimento de suas associações civis. A consolidação de uma institucionalidade democrática cria um ambiente favorável e aberto à organização autônoma e voluntária de grupos e cidadãos em estruturas associativas.
2. A existência de programas e fundos públicos que são direcionados para associações civis é um dos incentivos promovidos pelo Estado que resultam em um aumento do número de associações civis: tanto de grupos e movimentos sociais não institucionalizados que se formalizam para poderem acessar esses recursos, como

de novas associações que são criadas unicamente visando ao acesso a esses recursos, seguindo uma lógica comercial de prestação de serviços.

3. As condicionalidades impostas pelo Estado, de formalização de grupos populares ou de trabalhadores, para o exercício de certos direitos ou acesso a certos benefícios, é um dos fatores que influenciaram o crescimento de associações civis a partir da década de 1990. Podemos citar três casos concretos:
  - a) necessidade de formalização de associações quilombolas, em nome das quais é conferido o domínio coletivo do território, à comunidade;
  - b) necessidade de formalização de associações extrativistas como condição de assinatura com o Estado de contrato de concessão de direito real de uso e o termo de compromisso com populações tradicionais de reservas extrativistas (Lei 9985/00, art. 14, e Decreto 4329/2002, art. 13);
  - c) necessidade de formalização de associações de trabalhadores/as rurais e agricultores/as como condição de recebimento de empréstimos e financiamento público.
4. A existência de uma imensa estrutura institucional participativa, formada por milhares de conselhos de políticas públicas (aproximadamente 20 mil só nas principais políticas públicas – ver Quadro 2, no capítulo 1), que pelas próprias condicionalidades da presença de organizações institucionalizadas nesses espaços gera um impacto no crescimento do associativismo e nas formas de estruturação da ação coletiva no país. Cabe ressaltar que o Estado brasileiro, a partir de 1988, passou a estimular um novo papel protagonista das associações civis e demais organizações da sociedade civil, dentro do nosso sistema político, a saber, o papel de exercer democraticamente o controle social das políticas públicas, assim como influenciar a sua elaboração e configuração.
5. Um processo progressivo de institucionalização de lutas e movimentos sociais e uma opção privilegiada que o formato associativo vem adquirindo na expressão dessas lutas. A partir da década de 1990 ganharam maior expressão na sociedade civil brasileira movimentos sociais que têm uma característica organizativa associativa, como o movimento ambientalista, o movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente e o movimento de portadores de DST/Aids. Cabe acrescentar que movimentos mais antigos, como o movimento feminista e o

movimento negro, vêm cada vez mais se institucionalizando em Ongs feministas e Ongs do movimento negro, sem perder o seu caráter de ação coletiva autônoma.

6. Podemos falar que o crescimento de um segmento associativo, o associativismo produtivo, pode ter sido causado pela estagnação econômica vivenciada pelo Brasil nos últimas duas décadas, sendo o mesmo considerado como uma alternativa ao desemprego (ver dados apresentados na Seção 2.2) e como uma nova forma de organização do trabalho.

Cabe dizer que a criação de canais de participação abertos dentro do Estado, a partir da década de 1990, em especial a construção de uma grande estrutura de conselhos setoriais de políticas públicas privilegiando o acesso de organizações de formato associativo às esferas de decisão de algumas políticas públicas, foi um fator importante que incentivou e estimulou a formação de um associativismo de cunho mais político ou contestatório. A simples abertura democrática não produziria, por si só, um crescimento tão vigoroso desse tipo de associativismo no Brasil em tão curto período.

Segundo a análise de Ilse Scherer-Warren (2004, p.29) sobre o associativismo civil em Florianópolis de 1964 a 1993, no período ditatorial, muitos movimentos de caráter político buscaram a clandestinidade e a informalidade. Contudo, “no período de institucionalidade democrática, organizaram-se em associações formais, tendo em vista as possibilidades que se abriram para a atuação na esfera pública, como em conselhos setoriais, fóruns etc.”. Os dados de Florianópolis nesse período indicam “uma mudança de tendência do associativismo em direção às questões de caráter social e político e de defesa dos novos direitos da cidadania” (p.31).

Novamente verificamos como a reorientação democrática do Estado brasileiro influenciou a maior institucionalização de diversos grupos e movimentos sociais que passaram a atuar em uma perspectiva democrática ampliada de co-gestão das políticas públicas e na ocupação de espaços de participação popular. A abertura de espaços democráticos e paritários, dentro do Estado, permitiu o acesso transparente, democrático e institucionalizado de diversas associações civis aos espaços de decisão e pactuação das políticas públicas, embora ainda haja vínculos de natureza clientelística entre o poder público e as associações civis.

O impacto da estruturação de milhares de conselhos de políticas públicas em todos os municípios brasileiros e estados da Federação no processo de institucionalização de grupos e

movimentos sociais é enorme e ainda não dimensionado. Esse novo lugar institucional assumido pelas associações civis no Brasil, que foi demandado por meio de muita pressão e luta social, uma vez conquistado, por meio de inúmeras regulamentações legais e normativas, gera ao mesmo tempo um grande impacto nas próprias formas de organização da sociedade civil e da luta política.

Contudo, será que esses avanços institucionais conquistados num curto período correspondem, com a mesma força, a avanços na densificação da tessitura da sociedade civil brasileira? Ou, em outras palavras, havia ou há uma gramática associativa real na sociedade brasileira que permita que as diversas demandas, anseios e perspectivas dos variados grupos sociais que compõem a sociedade brasileira se aglutinem em formas organizativas, e em um segundo momento encontrem formas de expressão democráticas por meio desses diversos mecanismos institucionais de participação? Buscaremos responder a essa questão no próximo capítulo.

Já podemos afirmar, contudo, que a criação de uma estrutura institucional participativa dessa magnitude, dentro do Estado brasileiro, é um dos fatores que explicam o enorme crescimento do número de associações civis, em especial nos segmentos mais relacionados, em sua prática política e associativa, com a perspectiva participativa: associações de moradores e grupos comunitários, meio ambiente, defesa de direitos.

Podemos dizer também que antigas estruturas associativas estão sendo reconfiguradas a partir dessa nova perspectiva democrática, como é o caso das entidades de assistência social. As mudanças institucionais promovidas pelo Estado provocam realinhamentos e profundas mudanças das culturas, práticas e valores das próprias organizações. Mudança, por exemplo, da perspectiva da filantropia, caridade, para uma perspectiva de direitos e de garantia de políticas públicas universais.

Devemos mencionar também que há um verdadeiro desequilíbrio com relação às diversas expressões associativas no país. De um lado, grupos associativos que detêm maior possibilidade de acesso a recursos e ao poder, e de outro, poucas e frágeis associações constituídas por grupos socialmente vulneráveis.

Apesar de todos esses avanços no sentido de uma nova institucionalidade democrática participativa, o propagado projeto político neoliberal, de redução do tamanho do Estado e terceirização das políticas públicas, teve e continua a ter um grande impacto no crescimento do associativismo a partir dos anos 90, com a constituição de novas associações voltadas para prestação de serviços públicos nesse chamado “mercado social”.

Além desse fenômeno, e graças à maior relação entre o Estado e as associações civis nesse período, diversas associações começaram a ser utilizadas em processos de corrupção e malversação de recursos públicos, tendo em vista a falta de uma normatização mais severa com relação ao repasse de recursos públicos a essas organizações.

Ou seja, o expressivo crescimento do número de associações civis no país entre 1996 e 2002 não pode ser explicado por um fator único, mas sim com base em vários fatores e contextos históricos e políticos que permearam a sociedade civil brasileira nesse período.



# 3

## **Estruturas associativas e seus limites jurídicos para o avanço de uma nova institucionalidade democrática participativa**

Ao longo dos dois capítulos anteriores, buscamos demonstrar que as forças democráticas que impulsionaram o processo de redemocratização do país ao longo da década de 1980 eram portadoras de um projeto democrático ampliado e participativo, tendo como um de seus pilares a ampliação da participação política dos/as cidadãos/ãs na esfera pública, assim como a criação de mecanismos institucionais de participação popular nas políticas públicas.

Esse projeto político se confrontou, ao longo da década de 1990, com um projeto de cunho neoliberal que propunha a redução do tamanho do Estado, ao mesmo tempo em que estimulava maior presença de organizações da sociedade civil na execução das políticas públicas. Minimizava-se, assim, o papel protagonista das organizações, conferido pela Constituição Federal de 1988, na influência e no controle social dessas políticas.

Ambas as perspectivas têm como ator central não o/a cidadão/ã enquanto indivíduo, mas sim, sua expressão autônoma e coletiva, que se manifesta no mundo institucionalizado do Estado brasileiro, na sua grande maioria, em estruturas associativas.

A principal questão que buscaremos responder neste capítulo é: em que medida a legislação brasileira cria limites ou condicionalidades para que os diversos grupos sociais neste país possam se associar a fim de ampliarem sua participação política no sistema democrático brasileiro?

### 3.1 As associações no sistema jurídico brasileiro

É muito interessante pesquisar a construção da figura jurídica associativa dentro do Direito Brasileiro. Ao longo dos anos, a figura da associação, como pessoa jurídica de direito privado, sempre serviu de roupagem institucional para diversas formas de expressão de grupos dentro da sociedade civil brasileira, em especial de organismos e grupos ligados à Igreja Católica.

Antes mesmo da promulgação do Código Civil Brasileiro (em 1916), na primeira grande consolidação das leis civis do país, realizada em 1858 por Teixeira de Freitas (2003), podemos observar, por diversas disposições legais da época do Império e da Colônia, o complexo ambiente jurídico-institucional que regulamentava a enorme estrutura da Igreja (ordens religiosas, irmandades, paróquias, conventos, misericórdias, hospitais e outras “corporações” então chamadas de mão-morta<sup>26</sup>), seus bens, pagamentos de impostos e a intrincada relação com o Estado brasileiro. Aliás, a relação da Igreja e de suas organizações com o Estado brasileiro pautou a construção de um amplo arcabouço legal que engloba a relação das associações com o Estado, o qual vigora em parte até os dias de hoje.

O Código Civil de 1916, em seu artigo 16, classificava as pessoas jurídicas de direito privado como: “sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, as associações de utilidade pública e as fundações; sociedades mercantis”. Para Bevilacqua (1936, p.213), “as designações do art. 16, I, devem compreender as ordens monásticas, as congregações religiosas, as confrarias e as irmandades”. Essa classificação refletia as características da “ação coletiva institucionalizada” no início do século XX, ainda eminentemente religiosa, ou com características elitistas e positivistas expressas nas sociedades científicas e literárias.

Podemos perceber a separação entre as associações, sociedades civis e fundações de um lado, e as sociedades mercantis de outro. Contudo, a Lei não diferenciava as sociedades civis (com finalidade lucrativa), das associações (sem finalidade lucrativa), tarefa essa que foi realizada pela doutrina. Atualmente, o Novo Código Civil<sup>27</sup> define e separa com clareza as categorias de pessoas jurídicas de direito privado: *associações* são constituídas pela união de pessoas para fins não econômicos (art. 53); *fundações* são constituídas por uma dotação especial de bens, realizada por um instituidor, o qual especificará o fim a que se destina e declarará, se quiser, a maneira de administrá-la (art. 62); e *sociedades* são constituídas por

---

<sup>26</sup> Cujos bens eram inalienáveis.

<sup>27</sup> Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados (art. 981).

Temos, portanto, que as “associações”, consideradas como uma pessoa jurídica de direito privado, têm

sua gênese na vontade humana, vontade eminentemente criadora que, para ser eficaz, deve emitir-se na conformidade do que prescreve o direito positivo ... É a lei, em suma, que preside à conversão formal de um aglomerado de pessoas naturais em uma só pessoa jurídica. (Pereira, 1991, p.200)

Para que essa vontade seja reconhecida pelo nosso direito, esse ato criador deve ir a registro público, como forma de dar publicidade à existência dessa organização, assim como identificar os/as dirigentes responsáveis pela associação. Desde o início, portanto, uma associação adquire certa perenidade formal, com custos e objetivos naturais de autopreservação e reprodução, só podendo ser dissolvida por decisão judicial – em razão de cometer alguma ilegalidade ou desviar-se de seus objetivos institucionais – ou por decisão de seus/suas associados/as reunidos/as em Assembléia Geral.

Cabe dizer também que a Constituição Federal de 1988, em seu consagrado artigo 5º, estabelece a plena liberdade associativa, assim dispondo:

Inciso XVIII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

Inciso XIX – as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se no primeiro caso, o trânsito em julgado.

O que nos interessa destacar, após uma breve descrição da classificação das pessoas jurídicas de direito privado, é que o nosso direito positivo garante a liberdade associativa plena para fins lícitos. Contudo, as associações não necessariamente objetivam uma finalidade pública. Podem ser constituídas para realizar objetivos de natureza particular, de benefício exclusivo de seus associados, ou de uma coletividade muito restrita. As associações comerciais, as diversas associações de interesse mútuo – clubes recreativos, por exemplo –, têm uma atuação voltada exclusivamente para o benefício de seus associados.

Porém, a própria criação de uma associação necessita do cumprimento de ritos jurídicos e administrativos formais, como elaboração de um estatuto social escrito e adequado à legislação positiva, de registro em órgãos públicos, definição de uma sede física, identificação dos/as dirigentes etc. Esses ritos jurídicos e administrativos, aliados à estrutura burocrática do Estado brasileiro, dificultam que grupos mais vulnerabilizados e ligados às “classes populares” possam constituir associações civis, como pretendemos demonstrar no Item 3.5, mais adiante.

### **3.2 O marco legal da filantropia: a relação das entidades de assistência social, educação e saúde com o Estado brasileiro**

Conforme analisado no Capítulo 2, durante séculos a Igreja Católica, com suas inúmeras entidades vinculadas, foi a responsável pela prestação de serviços de saúde, educação e assistência social. Esse conjunto de associações sem fins lucrativos, também chamadas de “entidades filantrópicas”, existe até os dias de hoje: escolas e universidades católicas, Santas Casas de Misericórdia, orfanatos, creches, asilos, obras de caridade. A presença dessas organizações é tão marcante no campo associativo brasileiro, como o é o arcabouço jurídico que foi construído ao longo dos últimos cem anos para regular a relação dessas organizações com o Estado, especialmente no que se refere ao acesso aos recursos públicos.

Segundo Doimo (2004, p.158),

decorre dessa ampla colaboração entre Estado e Igreja o incentivo à criação de uma multiplicidade de entidades sem fins lucrativos, especialmente nas áreas de educação, saúde e assistência social. Todas, porém, com lastro religioso católico, dependentes do Estado e reguladas por leis e decretos elaborados numa ordem política autoritária de corte fascista...

De acordo com Jorge Eduardo Durão e Leilah Landim (Durão & Landim),

a aliança entre fé e Pátria, entre a poderosa Igreja Católica e o governo populista e ditatorial de Getúlio Vargas (1930-1945), foi o pano de fundo para o repasse de recursos públicos às escolas, hospitais e obras sociais católicas espalhadas pelo país.

Não é, portanto, por acaso que data desse período a espinha dorsal da legislação, mantida até hoje, que regula as relações entre Estado e organizações privadas sem fins lucrativos. Ou seja, a centralização e a provisão direta de serviços pelo Estado na área da educação, saúde e assistência, não deixou de reservar um lugar para as organizações privadas sem fins lucrativos.

Como consequência dessa aliança entre o Estado e a Igreja que privilegiou, por meio de reconhecimento legal e recursos públicos, um segmento específico dentro o universo plural do associativismo brasileiro, criaram-se diversos marcos jurídicos que concretizavam essa opção.

A Constituição Federal de 1934, pela primeira vez, declara a imunidade tributária para estabelecimentos particulares de educação, nos seguintes termos:

Art 154 – Os estabelecimentos particulares de educação, gratuita, primária ou profissional, oficialmente considerados idôneos, serão isentos de qualquer tributo.

Um pouco depois, em 1935, através da Lei Federal nº 91, que institui o título de utilidade pública federal, o Estado cria um título jurídico de reconhecimento de utilidade pública para entidades sem fins lucrativos, mediante um processo discricionário de qualificação. Com esse diploma legal, o Estado brasileiro, pela primeira vez, reconhece o caráter “público”, ou melhor, destaca que determinadas associações e fundações podem ser consideradas como de *utilidade pública*. O principal requisito é que sirvam desinteressadamente à coletividade. Desse modo, cria-se uma distinção legal entre as associações e fundações que servem à coletividade em geral e aquelas que servem apenas a interesses restritos de seus associados e instituidores.

A principal característica de uma titulação ou qualificação conferida pelo Estado consiste em destacar, no universo das associações e fundações brasileiras, aquelas que são voltadas para a esfera pública ou que, em dado momento histórico, possuem alguma relevância para o poder público.

Podemos traçar paralelos entre a imunidade de impostos para as entidades educacionais, prevista na Constituição de 1934, e a criação do Título de Utilidade Pública Federal, instituído em 1935. O gozo da imunidade exigia que a entidade fosse considerada oficialmente *idônea*. Segundo o procurador José Eduardo Sabo Paes (Paes, 2000, p.413)

“possivelmente, é este adjetivo de idôneo que irá exigir a regulamentação da utilidade pública em legislação específica um ano após”.

No início, o título de utilidade pública federal tinha apenas caráter honorífico, contudo, posteriormente foram agregados alguns benefícios às organizações tituladas, muito embora o art. 3º da referida Lei previsse que “nenhum favor do Estado decorrerá do título de utilidade pública”. Aliás, essa é uma característica de nossa legislação: inicialmente se reconhece um campo de organizações consideradas de utilidade ou interesse público e, posteriormente, destinam-se as essas organizações alguns incentivos e facilidades de acesso a recursos públicos.

Nessa primeira tentativa de identificar a “utilidade pública” de um conjunto de organizações, a concessão ou não do título era uma competência do presidente da República, que agia de forma discricionária, ou seja, poderia conceder ou não o título, baseado em critérios pessoais ou políticos. Isso reflete a tendência extremamente paternalista e pouco transparente do Estado brasileiro da época. Ou seja, as entidades tituladas como de Utilidade Pública Federal naturalmente eram aquelas alinhadas com a política de governo. Para as organizações da sociedade civil de perfil mais contestatório e crítico, não havia possibilidade de reconhecimento estatal e de acesso a recursos públicos.

As cartas constitucionais e diplomas legais posteriores vão aos poucos considerando como de interesse público outros segmentos associativos e consolidando uma visão estatal tradicional no Brasil, de considerar as organizações da sociedade civil como meras prestadoras de serviços nas áreas sociais.

A Constituição Federal de 1937 considera a arte, a ciência e o ensino como livres à iniciativa individual e à de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares, estabelecendo como dever do Estado “contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, *favorecendo* ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino” (grifo nosso).

Continuando, nossa Lei fundamental dessa época prega que o ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e *subsidiando* os de iniciativa dos estados, dos municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.

A imunidade de impostos, prevista para as entidades de educação na Carta de 1934, é ampliada, na Constituição Federal de 1946, para as instituições de assistência social, templos

de qualquer culto e partidos políticos. Exigia-se, contudo, que as rendas dessas entidades fossem aplicadas integralmente no país para os respectivos fins a que se destinavam.

Um dos comentadores dessa imunidade constitucional de impostos conferida às instituições de educação e assistência social (Braga, 1971, p.55) dizia que “o legislador constituinte brasileiro teve em mira imunizar as entidades de fim público, desinteressadas e altruístas, *inspiradas e criadas pelo desígnio de colaborar com o Estado*, suprindo-lhe as deficiências ou secundando-lhe a ação paternalista na obra de educação e de assistência social” (grifos nossos). Continuando, afirma que (p. 63) “esse espírito de cooperação com os Poderes Públicos, acaso assinalável no nascimento, na origem na gênese da entidade, como motivo inspirador de sua criação, finalidade e razão de ser de sua existência, é o *signum*, a pedra de toque, a marca, por excelência da instituição”.

Ou seja, torna-se claro que a perspectiva de atuação das associações voltadas para a educação, saúde e assistência social, as chamadas “entidades filantrópicas”, era de prestar serviços ao Estado, em uma relação de aliança antiga, que tinha na Igreja Católica seu principal protagonista.

Em 1959, o certificado de entidade filantrópica é introduzido em nosso ordenamento jurídico por meio da Lei 3577, estabelecendo a isenção da contribuição das entidades filantrópicas e assistenciais à Previdência Social. Convém também destacar a Lei 4320, de 14 de março de 1964, que instituiu diversas normas gerais de direito financeiro, normatizando os repasses de recursos públicos da União para outros órgãos públicos e também para entidades privadas. Essa Lei prevê a existência de auxílios e subvenções para entidades privadas, considerando como subvenções sociais as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio de instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa.

A Constituição Federal de 1988, embora tenha avançado na previsão da participação da sociedade civil organizada nas políticas públicas, seguindo a tradição histórica das formas de reconhecimento e apoio do Estado ao associativismo civil prestador de serviços públicos, concede a imunidade tributária para as entidades sem fins lucrativos de educação e assistência social e também estabelece a imunidade da cota patronal do INSS para as entidades beneficentes de assistência social, as quais, segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal, incluem a entidade beneficente de assistência à saúde e a beneficente de assistência educacional.

### **3.3 O marco legal neoliberal dos anos 90: o processo de terceirização das políticas públicas e as organizações “neo-governamentais”**

Em 1997, o governo federal, por meio de uma iniciativa do Conselho da Comunidade Solidária, ligado à Presidência da República, realizou uma Rodada de Interlocação Política,<sup>28</sup> cujo tema era o Marco Legal do Terceiro Setor. Uma das razões oficiais declaradas que impulsionaram a realização dessa rodada foi a constatação de que a legislação brasileira que regia as relações entre o Estado e as organizações representativas da sociedade civil não havia acompanhado as grandes mudanças ocorridas na forma e na perspectiva de atuação dessas organizações. Contudo, o principal objetivo era construir uma legislação que avançasse na perspectiva de terceirização das políticas públicas, facilitando o repasse de recursos públicos a associações e fundações, para que elas executassem várias políticas públicas.

Isso foi feito. Em 1999 foi promulgada a Lei 9790, debatida no âmbito do Conselho da Comunidade Solidária, instituindo a qualificação como *Oscip*, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, para associações e fundações no país. Essa lei criou um novo sistema classificatório, o qual diferencia associações e fundações de interesse público daquelas de benefício mútuo (para um número limitado de associados) e de caráter comercial. A novidade é que o processo para a concessão dessa qualificação baseia-se em critérios objetivos, a partir da identificação de áreas de atuação social consideradas como de interesse público. São elas:

- I. promoção da assistência social;
- II. promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III. promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- IV. promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- V. promoção da segurança alimentar e nutricional;
- VI. defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

---

<sup>28</sup> As Rodadas de Interlocação Política consistiam em um processo organizado de diálogo entre atores governamentais e da sociedade civil, sobre tema previamente definido, visando identificar, em relação ao tema-foco, os principais problemas e suas possíveis soluções. As soluções consensuais são transformadas em medidas concretas, com identificação dos atores responsáveis por sua implementação e acompanhamento. (Trecho extraído de publicação realizada pelo Conselho da Comunidade Solidária: *Seis anos de interlocação política – metodologia, resultados e avaliação 1996-2002*. Brasília, 2002.)



- VII. promoção do voluntariado;
- VIII. promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- IX. experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- X. promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
- XI. promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- XII. estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

A classificação realizada pela Lei 9790/99 foi um avanço na identificação da pluralidade de iniciativas sociais de interesse público promovidas pelas inúmeras associações e fundações existentes no país. Esse recorte abarca tanto os tradicionais campos de atuação das associações no Brasil (educação, saúde e assistência social) quanto os novos campos de atuação, como a promoção do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, a promoção de direitos estabelecidos e a construção de novos direitos, por exemplo. Segundo o discurso oficial da época, as associações que atuassem nessas áreas temáticas deveriam ter uma relação diferenciada e privilegiada com o Estado.

Contudo, e esta é a grande crítica a todo esse processo, essa relação privilegiada com o Estado baseava-se no repasse de recursos públicos para que essas organizações executassem políticas públicas. Seguindo uma tradição histórica do relacionamento entre Estado e sociedade civil no Brasil, o Termo de Parceria (principal instrumento criado pela chamada Lei das Oscips) privilegiou a idéia de repasse de recursos públicos para associações e fundações com a finalidade de prestação de serviços. Ou seja, a Lei reforçou uma concepção de sociedade civil organizada instrumentalmente para os fins do Estado, na execução das políticas públicas. Pouco se avançou na construção de um Marco Legal que possibilitasse o fortalecimento efetivo das organizações da sociedade civil brasileira, como parte de uma esfera pública ampliada e participativa, portanto essencial para o processo de redução das desigualdades e fortalecimento da cidadania no Brasil.

Cabe dizer que ao mesmo tempo em que o projeto de lei era debatido no âmbito do Conselho da Comunidade Solidária e, posteriormente, aprovado no Congresso Nacional, gerava-se um forte discurso oficial – com grande repercussão nos meios de comunicação – de exaltação do chamado terceiro setor, da solidariedade e da parceria das organizações da

sociedade civil com o Estado, não mais sob o manto da benemerência e da caridade, mas sim sob o manto do mercado, da eficiência e do profissionalismo.

Cabe ressaltar, também, que a Lei 9790/99 não interfere diretamente nos marcos jurídicos anteriores, em especial no título de Utilidade Pública Federal e no Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social.<sup>29</sup> Esse fato gera incongruências entre essa nova legislação e outros instrumentos legais, em especial a legislação que rege as entidades filantrópicas de educação, saúde e assistência social e a legislação tributária. Uma das razões para que outros marcos jurídicos não fossem modificados e harmonizados pela Lei das Oscips foi a de facilitar a formação das condições políticas necessárias que possibilitassem a aprovação do projeto de lei no Congresso Nacional, não tendo sido enfrentado diretamente o grande *lobby* da Igreja Católica e das diversas entidades mantidas por ela.

Como não há nenhum prazo para que uma associação se qualifique como Oscip, o que temos observado é que a Lei vem estimulando a constituição de novas organizações, muitas vezes existentes apenas formalmente, sem nenhuma atividade concreta, voltadas unicamente para a prestação de serviços, sem nenhuma capacidade crítica nem perspectiva de transformação. Buscam, sobretudo, maior facilidade de acesso a recursos públicos e de empresas (mediante incentivos fiscais), para executarem projetos e se fortalecem em razão da indiferenciação e do modismo do chamado “terceiro setor”.

Por último, cabe ressaltar que a Lei 9790/99 determina que as organizações a serem qualificadas como Oscip devem ter uma série de dispositivos específicos em seus estatutos sociais<sup>30</sup>, os quais foram elaborados a partir de um modelo de associação civil “prestadora de serviço público”. Isso significa uma burocracia a mais na vida das associações e certo enquadramento formal, baseado numa institucionalidade específica criada pela legislação.

---

<sup>29</sup> Conferido pelo CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social, esse Certificado é um dos requisitos para a obtenção da isenção da cota patronal do INSS.

<sup>30</sup> O art. 4º da Lei 9790/99, por exemplo, dispõe que para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, as pessoas jurídicas interessadas devem ser regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre:

(...)

VII - as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:

- a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;
- b) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;
- c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto do termo de parceria conforme previsto em regulamento;
- d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

### **3.4 Mecanismos legais de acesso aos recursos públicos**

Conforme podemos verificar no decorrer deste capítulo, a partir do momento em que o Estado reconhece um segmento de organizações da sociedade civil como de utilidade ou interesse público, conseqüentemente cria uma relação privilegiada com essas organizações, a qual se concretiza em uma maior facilidade de acesso a recursos públicos de forma direta ou indireta.

A antiga relação do Estado brasileiro com as chamadas entidades filantrópicas, aliada à mais recente perspectiva política de instrumentalizar as associações civis no país para a execução das políticas públicas, gerou um amplo arcabouço legal de repasse de recursos públicos para as associações e fundações no país. Não estamos falando aqui de uma política de fortalecimento do associativismo brasileiro, em uma perspectiva democrática participativa, mas sim de repasse de recursos para organizações colaborativas com os governos no tocante às suas políticas.

O Quadro 3 resume os principais mecanismos jurídicos que permitem às associações e fundações brasileiras o acesso aos recursos públicos.

**Quadro 3a – Mecanismos jurídicos que possibilitam o repasse de recursos públicos diretos para associações e fundações**

<b>Mecanismo legal</b>	<b>Descrição</b>	<b>Entidades beneficiadas</b>	<b>Base Legal</b>
Subvenções Sociais	São transferências correntes, destinadas a cobrir despesas de custeio de instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural (prestadoras de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional), sem finalidade lucrativa, às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços.	Entidades de caráter assistencial, cultural, educacional e de saúde e órgãos públicos.	Lei 4.320/64  Lei 10.524/02 (LDO)  Decreto 93872/86
Auxílios	São transferências de capital destinadas a investimento ou inversão financeira de entidades públicas ou privadas, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, decorrentes diretamente da lei orçamentária anual.	Associações, fundações e órgãos públicos.	Lei 4.320/64  Lei 10.524/02 (LDO)  Decreto 93872/86
Contribuições	São dotações a título de transferências correntes, às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços; (contribuições correntes); ou dotações a título de transferência de capital para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços (contribuições de capital). A contribuição, diferentemente do auxílio, será concedida em virtude de lei especial, e se destina a atender ao ônus ou encargo assumido pela União.	Associações, fundações e órgãos públicos.	Lei 4.320/64  Lei 10.524/02 (LDO)  Decreto 93872/86
Convênio	Convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes. Convênio é acordo, mas não é contrato. No contrato, as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio, os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. (Meirelles, 1991, p.350)	Associações, fundações e órgãos públicos.	Lei 8666/93  Instrução Normativa STN nº 01, de 1997
Termo de Parceria	Instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução de atividades de interesse público.	Associações e fundações qualificadas como Oscip.	Lei 9790/99  Decreto 3100/99

**Quadro 3b – Mecanismos jurídicos que possibilitam o repasse de recursos públicos indiretos para associações e fundações**

<b>Mecanismo legal</b>	<b>Descrição</b>	<b>Entidades beneficiadas</b>	<b>Base Legal</b>
Imunidade de impostos	É uma limitação constitucional ao Poder da União, estados e municípios de instituírem impostos sobre determinadas pessoas jurídicas ou situações. Um dos casos previstos na Constituição é a imunidade de impostos sobre o patrimônio, renda ou serviços relacionados com as finalidades essenciais, das entidades de educação e assistência social, sem fins lucrativos.	Entidades de educação e assistência social sem fins lucrativos.	CF/1988 – art. 150, inciso VI, alínea c.  CTN – art. 14.
Imunidade de contribuições sociais	A Constituição Federal prevê que as entidades beneficentes de assistência social possuem o direito à imunidade das contribuições sociais, mediante a obtenção do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social.	Entidade beneficente de assistência social (inclui entidades de educação e saúde).	CF/1988 – art. 195, parágrafo 7º  Lei 8742/93
Isenção	Embora a União, os estados e municípios tenham o poder (conferido pela Constituição) de instituir impostos sobre determinados fatos geradores, podem, através de lei, isentar determinadas pessoas, coisas ou situações, do pagamento de certos tributos. Como exemplo, podemos citar a isenção das instituições de caráter filantrópico, recreativo, cultural e científico e as associações civis sem fins lucrativos, ao pagamento do Imposto de Renda, prevista no art. 15 da Lei 9532/97.	São aquelas descritas pela Lei (federal, estadual e municipal) que institui a isenção.	CTN – art. 175 a 179.
Incentivos fiscais ao doador	Doações para projetos culturais promovidos por pessoas físicas ou jurídicas, com ou sem fins lucrativos.	Entidades que tenham projetos culturais aprovados de acordo com a Lei Rouanet.	Lei 8313/91 (Lei Rouanet)
	Doações para entidades portadoras do título de utilidade pública federal ou qualificadas como Oscip.	Associações e fundações portadoras do título de utilidade pública federal ou Oscip.	Lei 9249/95 (art. 13)  MP nº 2158-35, de 24/08/2001 (art. 59 e 60)
	Doações para os Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente.	Entidades que trabalham com a temática da criança e do adolescente, cujos projetos forem aprovados pelos respectivos Conselhos dos Direitos da criança e do adolescente.	Lei 8069/90, art. 260

Os mecanismos de repasse de recursos públicos para associações no país, aqui descritos, não foram elaborados em uma perspectiva de ampliação da cidadania de fortalecimento da organização autônoma de cidadãos/ãs na sociedade brasileira, permitindo maior expressão política de diversos grupos sociais no regime democrático brasileiro. Especialmente durante o processo de “reforma gerencial do Estado”, implementado durante

os anos 90, esses mecanismos foram utilizados para operacionalizar a terceirização e a progressiva desresponsabilização do Estado com relação à universalização das políticas públicas. Alguns foram até mesmo criados nesse período. Do ponto de vista do gestor público, firmar um convênio com uma associação para a realização de determinado serviço público permite, na prática, muitas vezes, redução de “custos” e maior agilidade na execução das políticas sociais, em razão de flexibilizações nas regras de direito público a que os órgãos públicos devem obedecer, se executarem o serviço diretamente. As associações civis (pessoa jurídica de direito privado) não seguem os limites impostos pelo direito público: não precisam realizar concurso público para a contratação de pessoal, não realizam processos de licitação formais para a aquisição de bens e serviços e possuem maior agilidade operacional em razão de sua pequena estrutura reduzida.

Para algumas políticas públicas, como na questão da política de prevenção a DST/Aids, a “parceria” de governos com associações civis no tocante à execução da política pode ir ao encontro do interesse público. O Estado não tem uma estrutura adequada para, por exemplo, realizar um trabalho de prevenção com profissionais do sexo e outros grupos de risco, e em espaços como boates, bares e zonas de prostituição e de consumo de drogas. As mediações realizadas por associações e outras organizações da sociedade civil para a efetiva implementação de políticas universais é uma prática positiva. No caso da política da Aids, as primeiras ações e estratégias de combate à epidemia foram implementadas no âmbito das associações civis formadas por portadores do vírus e outros militantes da causa. Essas ações inovadoras e ilustrativas desenvolvidas na sociedade civil se transformaram, num segundo momento, em políticas públicas. Um outro ponto fundamental, neste exemplo, é que as associações atuantes nessa temática continuam influenciando e exercendo o controle social sobre a política de Aids no Brasil, independentemente do financiamento que recebem do Estado.

Aliás, este é um ponto fundamental: como equilibrar o importante papel atribuído às associações civis na co-gestão das políticas (elaboração, monitoramento e avaliação) pela Constituição de 1988, com a sua participação na execução das políticas públicas, mediante convênios ou termos de parceria? Em muitos casos, como por exemplo na política desenvolvida pela Funasa de atendimento à saúde indígena a partir de 1998, essa terceirização foi extremamente prejudicial ao interesse público, provocando distorções e confusões no papel dos diversos atores sociais, especialmente quando os convênios se faziam com organizações indígenas, as quais passaram do papel de representantes dos usuários da política

para o de executores das ações, mitigando o seu papel fundamental de exercício do controle social.

Nesse sentido, e embora haja exceções, acreditamos que uma política de Estado de incentivo à parceria com associações civis, para a execução de políticas públicas, minimize o papel protagonista que pode ter a ação coletiva no Brasil no tocante à ampliação democrática, à participação política e ao controle social e co-gestão das políticas públicas. Além disso, pode-se dessa maneira estimular uma perspectiva de atuação institucional não combativa, de parceria com governos, gerando uma dependência institucional com relação aos recursos públicos repassados, ameaçando, afinal, a autonomia da associação.

### **3.5 A insuficiência do atual Marco Legal do associativismo no país para a construção de uma nova institucionalidade democrática participativa**

A partir do exposto nas seções anteriores, temos que a redefinição do marco legal das associações civis no país e sua relação com o Estado brasileiro é uma necessidade que se coloca tendo em vista os avanços democráticos participativos previstos na Constituição Federal de 1988. Com base nas diretrizes de participação popular previstas na Constituição, foram criados milhares de espaços institucionais de participação popular que exigem a presença de grupos sociais institucionalizados, em sua grande maioria, em estruturas associativas.

Contudo, segundo Avritzer (1997, p.169), analisando a importância do associativismo civil de uma perspectiva democrática participativa, “a organização da participação das associações civis na política passa por um impasse que pode ser resumido pela inexistência no Direito de uma forma institucional-legal que garanta o *status* público a associações que efetivamente desempenham um papel público”.

Ou seja, embora a liberdade de associação seja consagrada em nossa Constituição Federal e no Código Civil como um direito fundamental do Estado democrático, reconhecendo que mulheres e homens podem livremente se associar para a realização de objetivos coletivos diversos, o nosso “guarda-chuva associativo” é tão amplo que faz coexistirem, no mesmo formato institucional, organizações extremamente diferenciadas, com perfis e necessidades completamente diferentes – associações voltadas exclusivamente para

seus associados, hospitais e universidades privadas, Ongs de defesa de direitos e entidades de assistência social.

Precisamos, portanto, aprimorar nossa legislação no sentido de fortalecer as organizações voltadas para a esfera pública, a partir da criação de incentivos e de uma maior desburocratização. Cabe ressaltar que, especialmente as pequenas associações não têm acesso a nenhum tipo de incentivo público às suas atividades, além de responderem a obrigações fiscais, contábeis e administrativas desproporcionais à sua capacidade institucional.

Para uma associação ser constituída, não basta a manifestação de uma vontade coletiva, que deve ser registrada em uma ata pública, e a elaboração de um Estatuto Social redigido de acordo com as disposições do Código Civil e da Lei de Registros Públicos. São necessários, ainda, quatro registros obrigatórios, nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal –, os quais exigem inúmeros requisitos e procedimentos legais que são sistematicamente verificados pelas instâncias administrativas responsáveis. São eles:

*Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas:* Toda associação ou fundação para iniciar suas atividades deve registrar-se no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas, que é o órgão público competente para tal registro, segundo a Lei 6015/73 (Lei de registros públicos). O Estatuto Social elaborado deve ser assinado por um advogado. Há ainda um custo financeiro para o registro de uma associação civil, o qual, para muitos grupos sociais, serve como um desestímulo à formalização jurídica.

*Receita Federal:* Para ter movimentação financeira, toda associação deve se inscrever no CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, junto à Receita Federal. Somente a partir desse momento poderá abrir conta bancária e receber recursos.

*Prefeitura:* O espaço físico a ser utilizado como sede da associação também precisa ser regularizado perante a Prefeitura Municipal. Para obter o Cadastro de Contribuintes Mobiliários – CCM e o Alvará de Localização e Funcionamento, a organização deve apresentar o Estatuto Social e a Ata da Assembléia de Constituição, devidamente registrados em cartório, juntamente com o documento do IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano do local onde funcionará a organização. O citado Alvará deverá ser atualizado periodicamente.

*Ministério do Trabalho:* Quanto à regularização trabalhista, a organização, mesmo que não tenha empregados, deve apresentar documentos e informações anuais (Rais – Relação



Anual de Informações Sociais, e GFIP – Guia do Fundo de Garantia e Informações à Previdência). Além disso, se quiser contratar empregados, deverá (entre outras coisas) registrar-se no INSS – Instituto Nacional da Seguridade Social.

Dependendo da área e da forma de atuação da associação, existem inúmeros registros, títulos e qualificações obrigatórios e/ou facultativos junto ao poder público, tais como:

- Registro no CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social;<sup>31</sup>
- Registro no CNAS – Conselho Nacional da Assistência Social;
- Ceas – Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social;
- Utilidade Pública Federal;
- Utilidade Pública Estadual e Municipal;
- Oscip – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;
- CNEA – Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas.

Para se registrar nesses órgãos públicos ou obter determinado título ou qualificação concedida pelo poder público, a associação deve cumprir determinados requisitos e apresentar uma série de documentos, entre os quais: relatório de atividades; balanço contábil e patrimonial; atestado de autoridade local (prefeito, juiz de direito, promotor de justiça) de que a organização esteve e está em contínuo funcionamento nos últimos três anos, com exata observância dos princípios estatutários; qualificação completa dos membros da diretoria e atestado de idoneidade moral.

Depois de constituída, toda associação deve, a cada ano, obrigatoriamente prestar informações a diversos órgãos públicos (ver a seguir), além de manter a sua escrituração e livros contábeis atualizados por um profissional da contabilidade.

- DIPJ – Declaração de Informações da Pessoa Jurídica, que deve ser prestada à Receita Federal, contendo o balanço contábil e patrimonial anual da organização, assim como as fontes de recursos recebidos, em categorias como: contribuições associativas; venda de bens e prestação de serviços; rendimentos de aplicações financeiras; doações e subvenções. A não entrega dessa declaração anual à Receita Federal no prazo estipulado gera uma multa que deve ser paga pela associação.

---

<sup>31</sup> O registro no Conselho Municipal de Assistência Social é obrigatório para as entidades de assistência social.

- Rais – Relação Anual de Informações Sociais, que deve ser entregue ao Ministério do Trabalho com informações e o perfil de cada empregado/a. Em não havendo empregados/as, deve ser entregue uma declaração negativa;
- Qualquer alteração estatutária ou eleição de novos/as dirigentes deve ser obrigatoriamente informada ao Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas, até mesmo com a qualificação completa dos/as dirigentes e representantes legais. Há um custo financeiro para o registro de qualquer documento no cartório, o qual geralmente deve ter firma reconhecida e atender a outras exigências burocráticas que tornam o processo mais oneroso.

Além desses procedimentos obrigatórios, para as associações que possuem alguns dos títulos, registros e qualificações aqui mencionados existem outras informações obrigatórias, as quais devem ser prestadas ao poder público, tais como: relatório anual de atividades; atualização dos dados cadastrais; publicação do balanço contábil e patrimonial.

Esses ritos legais e administrativos, burocráticos e onerosos, fazem que a ação coletiva de grupos populares e grupos sociais mais vulnerabilizados tenha dificuldade para se institucionalizar e posteriormente manter estruturas organizativas associativas. Cabe dizer que a sociedade brasileira é extremamente desigual, com uma população com baixa escolaridade, cuja ação coletiva é pautada por uma forte tradição oral. Nesse sentido, a institucionalidade associativa deve ser flexibilizada, desburocratizada, abrindo esse espaço institucional de representação legítima para grupos populares.

Com relação a esse ponto é importante destacar a análise de Iris Young (2000, p.141) para quem

membros de grupos sociais estruturalmente menos privilegiados são sub-representados na maioria das democracias contemporâneas. Estruturas de desigualdades sociais e econômicas sempre produzem desigualdades políticas e relativa exclusão do processo decisório. Assim, as pessoas das classes populares e da classe trabalhadora não têm seus interesses e perspectivas tão bem representados como os da classe alta ou média.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Trecho original em inglês: “*Few would deny that members of less privileged structural social groups are under-represented in most contemporary democracies. As I discussed in Chapter 1, structural social and economic inequality often produces political inequality and relative exclusion from influential political discussion. Thus poor and working-class people often do not have their interests and perspectives as well represented as the rich or middle-class*”.

Se verificarmos as características do universo associativo brasileiro, descritas ao longo do Capítulo 2, encontraremos algumas lacunas importantes, em especial, a ausência de grupos populares e vulneráveis. Essa constatação, aliada aos ritos que uma associação civil deve cumprir para existir no mundo jurídico, descritos há pouco, nos leva a concluir que atualmente a nossa legislação é uma barreira; ela impede que as diversas demandas, anseios e perspectivas dos variados grupos sociais que compõem a sociedade brasileira se aglutinem em formas associativas.

A legislação civil deveria adaptar-se à nossa realidade social (e não o inverso), marcada por profundas desigualdades, e incentivar a organização política associativa de cidadãos e cidadãs, sem formatar a ação social em uma caixa fechada e eivada de sentidos, permitindo a livre expressão institucionalizada da criatividade organizacional e política dos/as brasileiros/as.

A existência de uma verdadeira barreira legal e burocrática, aliada a uma legislação complexa que foi construída a partir da imagem de associações civis estruturadas para estabelecerem vínculos de prestação de serviços com os governos, impede que diversos grupos sociais encontrem formas de representação e expressão em espaços públicos institucionais de participação.

Conforme analisamos no Capítulo 1, a Constituição Federal de 1988 passou a estimular um novo papel protagonista das associações civis e demais organizações da sociedade civil, dentro do nosso sistema político. A saber, o papel de exercer democraticamente o controle social das políticas públicas, assim como influenciar a sua elaboração e configuração. Contudo, o ambiente legal que rege atualmente as associações civis e suas relações com o Estado brasileiro, construído ao longo de décadas, cria obstáculos e limites para a plena realização dessa concepção democrática ampliada e participativa.

Uma alternativa a esse bloqueio seria a possibilidade de representação institucional, em espaços públicos, de grupos não institucionalizados. Isso já vem acontecendo, timidamente, em alguns espaços participativos, como nos Conselhos de Saúde, e recentemente nas eleições da sociedade civil para o CNAS (gestão 2006-2008), no segmento de usuários da política de assistência social.

Contudo, apesar dessa última ressalva, podemos concluir que a estrutura institucional participativa criada no Brasil após 1988, formada principalmente por milhares de Conselhos de Políticas Públicas, condiciona o acesso dos cidadãos a uma organização coletiva institucionalizada prévia que passa pela formalização associativa. Contudo, as características atuais de nossa legislação, burocrática e pautada pelas necessidades de associações que

recebem recursos públicos para a execução de políticas, dificultam a possibilidade de institucionalização de grupos populares, impedindo-os de ampliar a sua participação política no sistema democrático brasileiro.

# 4

## Considerações finais

Ao longo de todo o trabalho, fomos nos aproximando aos poucos do objeto de nosso estudo, qual seja, as características do universo associativo no Brasil e suas limitações para a construção de uma nova institucionalidade democrática participativa no país.

Pudemos verificar as diferentes perspectivas teóricas sobre o papel do associativismo em regimes democráticos, o impacto institucional causado pelos princípios democráticos participativos previstos na Constituição de 1988, a diversidade do associativismo brasileiro e o seu crescimento em anos recentes, além da constituição de campos políticos associativos forjados a partir de princípios ético-políticos pactuados e coletivamente compartilhados. Por último, analisamos os limites existentes em nossa legislação que impedem o fortalecimento da ação coletiva associativa no país, a partir de uma perspectiva de autonomia e participação cidadã ampliada.

Pretendemos, a título de considerações finais, pontuar as principais conclusões a que chegamos no decorrer do presente trabalho:

1. A ação coletiva institucionalizada associativa no país contribui para o avanço de uma democracia participativa e para a conquista e efetivação de direitos civis, políticos e sociais, por meio da expressão autônoma de diversos grupos sociais na esfera pública, tanto por meio de associações de defesa e promoção de direitos, como de associações de perfil comunitário e aquelas voltadas para a organização do trabalho e o desenvolvimento de atividades produtivas. Contudo, ao mesmo tempo, reproduz estruturas de desigualdades presentes na nossa sociedade, por meio, principalmente:

- da existência de segmentos associativos conservadores, que contribuem em sua atuação na sociedade civil para a manutenção do *status quo* (associações religiosas, o campo da

filantropia, associações empresariais ligadas ao movimento da responsabilidade social empresarial etc.);

- da baixa presença relativa de grupos populares no universo associativo brasileiro,<sup>33</sup> em razão das barreiras burocráticas e jurídicas para a criação e manutenção de estruturas associativas, além da existência de custos administrativos que inibem a formalização e a manutenção de associações civis de caráter mais popular;
- do arcabouço jurídico que rege as associações civis e sua relação com o Estado brasileiro, enquadrando formalmente a ação coletiva associativa a partir de uma perspectiva instrumental de prestação de serviços e colaboração com o Estado.

2. O universo associativo brasileiro é muito diverso e não possui, no seu conjunto, características democratizantes e participativas, expressando a diversidade política e cultural da sociedade brasileira. Além da não-representatividade proporcional de diversos segmentos importantes na sociedade civil brasileira<sup>34</sup>, verificamos a existência de um grande número de associações constituídas apenas para realizar objetivos inerentes a uma esfera privada, de benefício exclusivo de seus associados, ou de uma coletividade muito restrita. As associações comerciais, as diversas associações de interesse mútuo e os clubes recreativos, por exemplo, têm uma atuação voltada exclusivamente para o benefício de seus associados.
3. A legislação que regula a relação do Estado brasileiro com as associações civis foi construída ao longo de décadas e nunca se pautou por uma perspectiva democrática ampliada, de fortalecimento da organização autônoma de grupos sociais diversos e de ampliação da esfera pública. Aliás, muito pelo contrário, a origem dessa legislação nos remete a necessidades de regulação da Igreja Católica e ao seu vasto conjunto de organizações mantidas ou vinculadas com o Estado brasileiro.
4. Especialmente a partir do governo de Getúlio Vargas iniciou-se a construção de um marco legal que reconhece e estimula a criação de associações civis colaboradoras, a-políticas e prestadoras de serviços ao Estado. Essa mesma concepção, com uma roupagem

---

<sup>33</sup> Observamos no Capítulo 2, quando da caracterização dos campos políticos associativos no Brasil, a presença maior de grupos populares entre as associações de moradores e associações comunitárias, e entre as associações de produtores rurais. Esses campos, somados, representam apenas 22,7 por cento das associações existentes no país.

<sup>34</sup> Cabe destacar, embora não seja o objeto de estudo da presente dissertação, a existência de um associativismo informal no país de perfil transformador que encontra dificuldades de se expressar de forma mais institucional na esfera pública (grupos de *hip hop*, grupos de gays, lésbicas e travestis, por exemplo).

modernizante, fundada em um discurso neoliberal de desresponsabilização e diminuição do papel do Estado na universalização de políticas públicas, constituiu base para inovações legislativas ocorridas durante a década de 1990. A Lei 9790/99, a Lei do voluntariado (Lei 9608/98) e a Lei das Organizações Sociais (Lei 9637/98) são três exemplos nesse sentido.

5. A “reforma do Estado” promovida a partir da década de 1990 promoveu e apropriou-se do discurso democrático e de idéias como descentralização, participação, cidadania e sociedade civil, re-significando-as a partir de uma concepção despolarizada, neutra e aparentemente vazia de intenções ideológicas. A sociedade civil passou a ser considerada como uma arena de cooperação, realização, e não de conflito. O incentivo oficial ao chamado “terceiro setor”, ao voluntariado, à solidariedade e à responsabilidade social corporativa serviu como disfarce ideológico da desconstrução conservadora do Estado. Essa concepção democrática reduzida e não emancipatória, implementada no Brasil a partir da década de 1990, se contrapôs às mudanças democráticas participativas iniciadas em 1988. Ambas contêm um modelo de sociedade e ambas delineiam um papel explícito e protagonista para as associações civis no país: de um lado, instrumentos democráticos privilegiados para a influência e o controle social das políticas públicas; de outro, prestadoras de serviços públicos, que contribuiriam para aumentar a eficiência e a redução de custos na implementação das políticas públicas.

6. O expressivo crescimento do número de associações civis no país entre 1996 e 2002 (157%) não pode ser explicado por um fator único, mas sim com base em vários fatores e contextos históricos e políticos que permearam a sociedade civil brasileira nesse período. Em especial:

- O processo de abertura política, redemocratização e posterior consolidação da nossa democracia a partir da década de 1980;
- A existência de incentivos estatais, com a criação de programas e fundos públicos direcionados para as associações civis (programas de financiamento à agricultura de base associativa, recursos públicos para organizações indígenas);
- As condicionalidades impostas pelo Estado, de formalização de grupos populares ou de trabalhadores, para o exercício de certos direitos ou acesso a certos benefícios;
- A criação de canais de participação abertos dentro do Estado, a partir da década de 1990, em especial a construção de uma grande estrutura de conselhos setoriais de políticas públicas,

privilegiando o acesso de organizações de formato associativo às esferas de decisão de algumas políticas públicas, foi o fator que mais incentivou e estimulou a formação de um associativismo de cunho mais político ou contestatório, constituindo um dos segmentos que mais cresceram nesse período.

- A emergência do associativismo produtivo, que pode ter sido causada pela estagnação econômica vivenciada pelo Brasil nos últimas duas décadas. Esse associativismo foi considerado como uma alternativa ao desemprego (ver dados apresentados na Seção 2.2) e como uma nova forma de organização do trabalho.

7. A carta constitucional de 1988 reconheceu novas atribuições para as associações civis dentro do sistema político brasileiro, destacando o seu papel protagonista no exercício do controle social e na influência das políticas sociais em todos os níveis da Federação. Podemos dizer que antigas estruturas associativas estão sendo reconfiguradas a partir dessa nova perspectiva democrática, como é o caso das entidades de assistência social. As mudanças institucionais promovidas pelo Estado provocam realinhamentos e profundas mudanças das culturas, práticas e valores das próprias organizações. Mudança, por exemplo, da perspectiva da filantropia, caridade, para uma perspectiva de direitos e de garantia de políticas públicas universais. Contudo, essas inovações democráticas trazidas pela Constituição de 1988 ainda não provocaram mudanças no marco legal do associativismo no Brasil e na relação das associações civis com o Estado Brasileiro, que ainda segue uma lógica instrumental.



## BIBLIOGRAFIA

- ABONG. *Ongs no Brasil 2002: perfil e catálogo das associadas à Abong*. São Paulo, 2002.
- ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. Introdução – O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.
- AVELAR, Lúcia. Participação política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.) *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Ed. Unesp, 2004.
- AVRITZER, Leonardo. Um desenho institucional para o novo associativismo. *Lua Nova*, Revista de Cultura e Política, São Paulo, n.39, 1997, p.148-174.
- AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In: *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- AVRITZER, Leonardo; RECAMÁN, Marisol; VENTURI, Gustavo. O associativismo na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.) *A participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. Unesp, 2004, p. 11-57.
- BEGHIN, Nathalie. *A filantropia empresarial: nem caridade, nem direito*. Dissertação (mestrado) - Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília. Brasília, 2003.
- BENDIX, Reinhard. *Construção nacional e cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança*. São Paulo: Edusp, 2000.
- BEVILAQUA, Clovis. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comentado por Clovis Bevilacqua – Vol I*. 5.ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1936.
- BOSCHI, Renato Raul. *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais; Vértice; Rio de Janeiro: Iuperj, 1987.
- BRAGA, Leopoldo. *Do conceito jurídico de “Instituições de Educação ou de Assistência Social”*. Rio de Janeiro: s.n., 1971.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, Revista de Cultura e Política, São Paulo, n.45, 1998.
- CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. São Paulo: Papirus, 2003.

- COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Anpocs, 1995.
- DOIMO, Ana Maria. Pluralidade religiosa à brasileira, associativismo e movimentos sociais em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.) *A participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. Unesp, 2004, p. 11-57.
- DURÃO, Jorge Eduardo Saavedra; LANDIM, Leilah. *A criação de um novo Marco Legal para o Terceiro Setor no Brasil*. Disponível na página eletrônica [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br).
- FERNANDES, Rubem César. *Privado, porém público: o Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.
- FERNANDES, Rubem César. O que é o Terceiro Setor? In: GIFE. *Terceiro Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- FRANCO, Augusto de. *Capital social*. Brasília: Instituto de Política Millennium, 2001.
- FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Ed. UnB, 2001.
- GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.
- GUILHOT, Nicolas. *The Democracy Makers: Foreign Policy Activists, Political Scientists and the Construction of an International Market for Political Virtue*. Tese (Doutorado) – European University Institute. Florença (Itália), 2001.
- HAGOPIAN, Frances. *Tradicional Politics and Regime Change in Brazil*. Boston: Cambridge University Press, 1996.
- HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Ed. 34, 2003.
- IBGE. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil – 2002*. 2.ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- IOKOI, Zilda Maria Gricoli. *Lutas sociais na América Latina*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1989.
- JACCOUD, Luciana; BARBOSA, Frederico. *Levantamento sobre conselhos municipais na área social* (Nota de informação). Brasília: Ipea, 2003. (Mimeogr.)
- LANDIM, Leilah. Múltiplas identidades das Ongs. In: HADDAD, Sérgio (Org.) *Ongs e Universidades: desafios para a cooperação na América Latina*. São Paulo: Abong/Peirópolis, 2002.
- LANDIM, Leilah; BERES, Neide. *As organizações sem fins lucrativos no Brasil: ocupações, despesas e recursos*. Rio de Janeiro: Nau, 1999.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1963.

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 16.ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991.
- MTE – Ministério do Trabalho e Emprego. *Atlas da economia solidária no Brasil – 2005*. Brasília: MTE/Senaes, 2006.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.
- PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações e entidades de interesse social*. 2.ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil – vol. I*. Rio de Janeiro: Forense, 1991.
- PIZZORNO, Alessandro. Introducción al estudio de la participación política. In: KAPLAN; PIZZORNO, Alessandro; CASTELLS. *Participación y Cambio Social em la problemática contemporânea*. Buenos Aires: Siap-Planteos, 1975.
- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 3.ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.
- REIS, Fábio Wanderley. Solidariedade, interesse e desenvolvimento político. In: *Mercado e utopia*. São Paulo: Edusp, 2001.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1999.
- SCHERER-WARREN, Ilse; LÜNCHMANN, Lígia Helena Hahn. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil – Introdução. *Política e Sociedade*, Revista de Sociologia Política, n.5, out. 2004.
- SCHERER-WARREN, Ilse. Associativismo civil em Florianópolis da ditadura à redemocratização. In: SCHERER-WARREN, Ilse; CHAVES, Iara Maria (Org.) *Associativismo em Santa Catarina: trajetórias e tendências*. Florianópolis: Insular, 2004.
- SOUZA, Jessé. Uma teoria crítica do reconhecimento. *Lua Nova*, Revista de Cultura e Política, São Paulo, n.50, 2000.
- TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.) *A participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. Unesp, 2004, p.323-370.
- TEIXEIRA DE FREITAS, Augusto. *Consolidação das leis civis*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. 4.ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1998.

- WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and Democracy*. Cornwall: Oxford University Press, 2000.
- VIOLA, Eduardo; MAINWARING, Scott. Novos movimentos sociais: cultura política e democracia: Brasil e Argentina. In: SCHERER-WARREN, Ilse; KRISCHKE, Paulo, J. (Org.) *Uma revolução no cotidiano: os novos movimentos sociais na América do Sul*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

## **ANEXO 1**

### **Tabela de Natureza Jurídica – 2002**

#### **1. Administração Pública**

- 101-5 - Órgão Público do Poder Executivo Federal
- 102-3 - Órgão Público do Poder Executivo Estadual ou do Distrito Federal
- 103-1 - Órgão Público do Poder Executivo Municipal
- 104-0 - Órgão Público do Poder Legislativo Federal
- 105-8 - Órgão Público do Poder Legislativo Estadual ou do Distrito Federal
- 106-6 - Órgão Público do Poder Legislativo Municipal
- 107-4 - Órgão Público do Poder Judiciário Federal
- 108-2 - Órgão Público do Poder Judiciário Estadual
- 110-4 - Autarquia Federal
- 111-2 - Autarquia Estadual ou do Distrito Federal
- 112-0 - Autarquia Municipal
- 113-9 - Fundação Federal
- 114-7 - Fundação Estadual ou do Distrito Federal
- 115-5 - Fundação Municipal
- 116-3 - Órgão Público Autônomo da União
- 117-1 - Órgão Público Autônomo Estadual ou do Distrito Federal
- 118-0 - Órgão Público Autônomo Municipal

#### **2. Entidades Empresariais**

- 201-1 - Empresa Pública
- 203-8 - Sociedade de Economia Mista
- 204-6 - Sociedade Anônima Aberta
- 205-4 - Sociedade Anônima Fechada

206-2 - Sociedade Mercantil por Quotas de Responsabilidade Limitada  
207-6 - Sociedade Mercantil em Nome Coletivo  
208-9 - Sociedade Mercantil em Comandita Simples  
209-7 - Sociedade Mercantil em Comandita por Ações  
210-0 - Sociedade Mercantil de Capital e Indústria  
211-9 - Sociedade Civil  
212-7 - Sociedade Mercantil em Conta de Participação  
213-5 - Firma Mercantil Individual  
214-3 - Cooperativa  
215-1 - Consórcio de Sociedades  
216-0 - Grupo de Sociedades  
217-8 - Filial, no Brasil, de Empresa Estrangeira  
219-4 - Filial, no Brasil, de Empresa Binacional Argentino-Brasileira  
220-8 - Entidade Binacional Itaipu  
221-6 - Empresa Domiciliada no Exterior  
222-4 - Clube/Fundo de Investimento

### **3. Entidades sem Fins Lucrativos**

303-4 - Serviço Notarial e Registral (Cartório)  
304-2 - Organização Social  
305-0 - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)  
306-9 - Outras Fundações Mantidas com Recursos Privados  
307-7 - Serviço Social Autônomo  
308-5 - Condomínio em Edifícios  
309-3 - Unidade Executora (Programa Dinheiro Direto na Escola)  
310-7 - Comissão de Conciliação Prévia  
311-5 - Entidade de Mediação e Arbitragem  
312-3 - Partido Político  
313-1 - Entidade Sindical  
320-4 - Filial, no Brasil, de Fundação ou Associação Estrangeiras  
321-2 - Fundação ou Associação Domiciliada no Exterior  
399-9 - Outras Formas de Associação

#### **4. Pessoas Físicas**

Nota:

*O detalhamento da categoria 4 Pessoas Físicas é voltado ao atendimento de necessidades específicas dos órgãos usuários da Tabela de Natureza Jurídica, com o cuidado de serem definidos códigos numéricos diferentes para cada caso. Os códigos abaixo especificados referem-se a segmentos da categoria jurídica Pessoas Físicas definidos para uso na SRF (código 401-4), de acordo com a legislação tributária, e para uso do INSS (códigos 402-2 e 408-1), de acordo com a legislação previdenciária. Fica em aberto a definição de novos códigos para necessidades específicas de outros órgãos usuários da tabela.*

401-4 - Empresa Individual Imobiliária

402-2 - Segurado Especial

408-1 - Contribuinte individual

#### **5. Organizações Internacionais e Outras Instituições Extraterritoriais**

500-2 - Organização Internacional e Outras Instituições Extraterritoriais

## **ANEXO 2**

### **Estrutura Completa e Notas Explicativas da Classificação das Associações Civas propostas pelo IBGE e IPEA**

#### **Grupo 01: Habitação**

##### **01.0 Habitação**

*Este subgrupo compreende:*

- As associações responsáveis pelo desenvolvimento, construção, gestão, arrendamento, financiamento, renovação e reabilitação de habitações;
- As sociedades e cooperativas habitacionais.

#### **Grupo 02: Saúde**

##### **02.1 Hospitais**

*Este subgrupo compreende:*

- Os hospitais, as casas de saúde;
- Os serviços de hospitalização prestados a pacientes internos, realizados em hospitais gerais e especializados, sanatórios, centros de medicina preventiva e outras instituições de saúde com internação.

*Este subgrupo compreende também:*

- Os serviços prestados pelas unidades mistas de saúde, que são compostas por um centro de saúde e uma unidade de internação com características de hospital local de pequeno porte, sob administração única.



## **02.2 Outros serviços de saúde**

*Este subgrupo compreende:*

- Os centros de atenção à saúde e os agentes comunitários de saúde;
- As atividades de atendimento a urgências e emergências;
- As atividades de atenção ambulatorial;
- As atividades de serviços de complementação diagnóstica ou terapêutica;
- As atividades de outros profissionais da área de saúde;
- Outras atividades relacionadas com atenção à saúde.

## **Grupo 03: Cultura e recreação**

### **03.1 Cultura e arte**

*Este subgrupo compreende:*

- As associações culturais, as associações de artesãos, as escolas de samba, os grupos carnavalescos, as academias de letras, os teatros, as bandas, os corais, os grupos folclóricos, os museus, as bibliotecas, as rádios, as filarmônicas e os centro de tradições gaúchas.

*Este subgrupo compreende também:*

- A edição, impressão e reprodução de gravações;
- As atividades cinematográficas e de vídeo;
- As atividades de rádio e de televisão;
- Outras atividades artísticas e de espetáculos.

### **03.2 Esporte e recreação**

*Este subgrupo compreende:*

- Os grupos escoteiros, os guardas mirim;
- As associações recreativas, esportivas e atléticas;
- As associações de funcionários voltadas para o esporte, lazer e recreação;
- Os clubes diversos tais como, de futebol, esportivos, kart, moto, camping, jockey, jeep, aero, entre outros;
- As associações de turismo em geral.

*Este subgrupo compreende também:*

- As atividades desportivas;
- Outras atividades relacionadas ao lazer.

## **Grupo 04: Educação e pesquisa**

### **04.1 Educação infantil**

*Este subgrupo compreende:*

- As atividades de creches, ensino pré-escolar em escolas maternais e jardins de infância;
- As atividades de instituições de ensino que se destinam ao desenvolvimento integral da criança, em geral, de até 3 anos de idade;
- As atividades de ensino pré-escolar em escolas maternais e jardins-de-infância, preferencialmente, para crianças de 4 a 6 anos de idade.

*Este subgrupo compreende também:*

- As instituições assistências que abrigam crianças cujas mães são necessitadas ou trabalham fora do lar;
- As atividades das classes de alfabetização (CA), quando prestadas por escolas maternais e jardins-de-infância;
- As escolas de educação especial que desenvolvem atividades educacionais regulares de educação infantil.

### **04.2 Ensino fundamental**

*Este subgrupo compreende:*

- As atividades de ensino fundamental de 1ª a 4ª e 5ª a 8ª séries regulares;
- As atividades de classes de alfabetização (CA), quando prestadas em estabelecimentos de ensino fundamental;
- As instituições que oferecem cursos e exames supletivos no nível de conclusão do ensino fundamental (1ª a 4ª e 5ª a 8ª séries), da modalidade de educação de jovens e adultos, ministrados nos estabelecimentos de ensino fundamental;
- Os serviços educacionais de educação especial no ensino fundamental oferecidos em escola exclusivamente especializada.

*Este subgrupo compreende também:*

- As atividades dos cursos de alfabetização de adultos;
- As atividades de ensino à distância no ensino fundamental;
- As atividades de ensino especial do ensino fundamental.

### **04.3 Ensino médio**

*Este subgrupo compreende:*

- As atividades de ensino médio de formação geral (ensino médio regular);
- Os serviços educacionais de educação especial no ensino médio;

As instituições que oferecem os cursos e exames supletivos no nível de conclusão do ensino médio da modalidade de ensino de educação de jovens e adultos, ministrados nos estabelecimentos de ensino médio.

- O ensino médio profissionalizante, programa em extinção que está sendo substituído, gradativamente, pelos cursos de educação profissional;
- As instituições que oferecem cursos normais de nível médio.

*Este subgrupo compreende também:*

- As atividades de ensino à distância do ensino médio;
- As atividades de ensino especial do ensino médio;

### **04.4 Educação superior**

*Este subgrupo compreende:*

- O ensino superior geral, profissional, técnico ou científico em cursos de graduação, pós-graduação, mestrado e doutorado em universidades, faculdades e escolas superiores isoladas;
- As instituições de educação superior que oferecem exclusivamente cursos de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo, podendo ou não oferecer cursos de extensão universitária;
- As instituições de educação superior que oferecem cursos de graduação e com programas de mestrado, doutorado e pós-doutorado, podendo ainda oferecer cursos de especialização, aperfeiçoamento, dentre outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de educação superior;
- As instituições de educação superior que oferecem exclusivamente cursos de pós-graduação e/ou cursos de extensão abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.

*Este subgrupo compreende também:*

- As instituições de educação superior que oferecem cursos seqüenciais, cursos por campo de saber (áreas de conhecimento) de diferentes níveis de abrangência,

abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino.

#### **04.6 Estudos e pesquisas**

*Este subgrupo compreende:*

- Os centros de estudos e pesquisa em educação;
- As atividades de pesquisas básicas, trabalhos experimentais ou teóricos, desenvolvidas com o objetivo de obtenção de novos conhecimentos sobre causas de fenômenos ou efeitos observáveis, sem a previsão de sua aplicação ou uso determinado;
- As atividades de pesquisa aplicada, de natureza original com o objetivo de adquirir novos conhecimentos para uma determinada finalidade;
- As atividades de pesquisa experimental, envolvendo pesquisas ou experiências com objetivo de criar ou aperfeiçoar materiais, produtos, dispositivos, processos, sistemas e serviços.

#### **04.7 Educação profissional**

*Este subgrupo compreende:*

- As instituições que oferecem cursos destinados a proporcionar habilitação profissional, com organização curricular própria, a alunos matriculados no ensino médio ou egressos do ensino médio, por via regular ou supletiva, organizados por áreas profissionais, proporcionando aos alunos habilitação de ensino médio;
- As atividades de escolas técnicas, agrotécnicas, industriais, comerciais e de serviços terciários;
- As atividades das escolas de cursos técnicos, em geral;
- As instituições que oferecem cursos de nível superior, destinados a alunos egressos do ensino médio e técnico, estruturados em áreas especializadas para atender aos diversos setores da economia (regulamentados pela própria educação superior).

*Este subgrupo compreende também:*

- As instituições que oferecem cursos normais em nível superior, que são cursos para licenciatura de profissionais em educação infantil e de professores para os anos iniciais do ensino fundamental.

#### **04.8 Outras formas de educação/ensino**

*Este subgrupo compreende:*

- As instituições que desenvolvem trabalhos no campo da educação para a cidadania;
- As instituições que oferecem cursos de educação profissional de nível básico, de duração variável, destinados a qualificar e requalificar os trabalhadores independentemente da escolaridade prévia, não estando sujeitos a regulamentação curricular;
- As atividades de treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial;
- As atividades de cursos de condutores (auto-escolas), pilotagem de barcos e aeronaves;
- As atividades de cursos de informática, datilografia, taquigrafia, balé, música, artes, corte e costura, idiomas, preparatórios para concursos em geral, etc.;
- As atividades de professores independentes, exceto de esportes; aulas particulares.

## **Grupo 05: Assistência social**

### **05.0 Assistência social**

*Este subgrupo compreende:*

- A assistência social a crianças, idosos, pessoas em situação de exclusão social e categorias especiais de pessoas com algum impedimento para valerem-se por si mesmas, quando o tratamento médico e a educação não constituem o elemento central deste atendimento, podendo estas atividades ser realizadas em: orfanatos, albergues infantis, centros correccionais para jovens, asilos para idosos, instituições para pessoas incapacitadas física e mentalmente, centros de reabilitação para pessoas com tendência ao consumo de álcool e outras drogas;
- As atividades sociais de informação, assessoria, orientação e outras similares prestadas a indivíduos ou famílias em seu domicílio ou em instituições privadas ou oficiais.
- Os centros de orientação: familiar, a detentos, a refugiados, a imigrantes, a pessoas com tendência ao consumo de álcool e outras drogas, etc.

*Este subgrupo compreende também:*

- As atividades dos conselhos tutelares para a criança e o adolescente;
- Os fundos e caixas de assistência e previdência.

## **Grupo 06: Religião**

### **06.0 Religião**

*Este subgrupo compreende:*

- As atividades de igrejas, paróquias, sinagogas, templos, tendas, mesquitas, santuários, mosteiros, conventos, lojas maçônicas, capítulos Rosa Cruz, centros espíritas, evangélico;
- As dioceses, bispados, seminários ou organizações similares que promovam crenças religiosas e administram serviços religiosos e rituais.

*Este subgrupo compreende também:*

- As associações e auxiliares de congregações religiosas e organizações que promovem e dão apoio a crenças, serviços e rituais religiosos.

## **Grupo 07: Associações patronais e profissionais**

### **07.3 Associações empresariais e patronais**

*Este subgrupo compreende:*

- As atividades das organizações, federações e confederações empresariais e patronais nos níveis nacional, estadual ou municipal, centradas na representação (diante de órgãos da Administração Pública e em negociações trabalhistas) e na comunicação (difusão de informações);
- As atividades das câmaras de comércio e das corporações e organismos similares;
- O clube de dirigentes lojistas, as associações comerciais e industriais.

### **07.4 Associações profissionais**

*Este subgrupo compreende:*

- As atividades de organizações e associações constituídas em relação a uma profissão, técnica ou área de saber, centradas em: difusão de informação, estabelecimento e fiscalização do cumprimento de normas profissionais e representação perante órgãos da Administração Pública;
- Colônias de pescadores e grupos de pesca.

### **07.5 Associações de produtores rurais**

*Este subgrupo compreende:*

- As associações de produtores rurais, de criadores de animais, de cultores e de pescadores.

## **Grupo 08: Meio ambiente e proteção animal**

### **08.0 Meio ambiente e proteção animal**

*Este subgrupo compreende:*

- As associações de defesa do meio ambiente, ecológicas, e de proteção da natureza;
- As atividades dos hospitais veterinários para tratamento cirúrgico e odontológico;
- A assistência veterinária em estabelecimentos agropecuários, domicílios e consultórios;
- O diagnóstico clínico-patológico em animais;
- Os serviços de vacinação em animais.
- Os serviços de esterilização em animais;
- As atividades de jardins botânicos, zoológicos, parques nacionais e reservas ecológicas.

*Este subgrupo compreende também:*

- Atividades de ambulâncias para animais.

## **Grupo 09: Desenvolvimento e defesa de direitos**

### **09.1 Associações de moradores**

*Este subgrupo compreende:*

- As associações de moradores, de bairros e das habitações populares.

### **09.2 Centros e associações comunitárias**

*Este subgrupo compreende:*

- As associações e centros comunitários e as associações de desenvolvimento comunitário;
- As sociedades de abastecimento de água.

### **09.3 Desenvolvimento rural**

*Este subgrupo compreende:*

- Os assentamentos rurais e os distritos de irrigação;
- As associações de desenvolvimento/apoio rural e agrícola.

### **09.4 Emprego e treinamento**

*Este subgrupo compreende:*

- As empresas júnior e as entidades de integração profissional.

### **09.5 Defesa de direitos de grupos e minorias**

*Este subgrupo compreende:*

- As associações de defesa de direitos das mulheres, de crianças, adolescentes, pessoa com deficiência, pessoa portadora do vírus HIV, negros, população indígena, GLBT(gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros);
- As associações de donas de casa;
- As associações de estudantes e os diretórios acadêmicos;
- As associações de veteranos e de aposentados.

### **09.6 Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos**

*Este subgrupo compreende:*

- As demais formas de desenvolvimento e defesa de direitos não alocadas anteriormente.

## **Grupo 10: Outras instituições privadas sem fins lucrativos**

### **10.8 Outras instituições privadas sem fins lucrativos não especificadas anteriormente**

*Este subgrupo compreende:*

- As comissões de formatura;
- E os não classificados propriamente ditos, isto é, que possuem natureza jurídica 3 e não foram alocados em nenhum dos grupos/subgrupos descritos anteriormente.