

**PROJETO TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS DA
SOCIEDADE CIVIL NA AMÉRICA LATINA**

Texto para discussão

CASO: BRASIL

**PESQUISA: Leilah Landim (Coordenação)
Luiz Antonio de Carvalho**

Assistente de pesquisa: Hilaine Yaccoub

Instituições responsáveis no Brasil

NUPEF / RITS

Núcleo de Pesquisas Estudos e Formação/ Rede de Informação para o Terceiro Setor

NASP / UFRJ

Núcleo de Pesquisas Ação Social e Política / ESS - Universidade Federal do Rio de Janeiro

Coordenação do projeto no âmbito latino-americano

**ICD – INSTITUTO DE COMUNICAÇÃO E DESENVOLVIMENTO
(Uruguai)**

2006/2007

1. APRESENTAÇÃO

Trazemos aqui resultados preliminares de pesquisa no Brasil, como parte de um projeto internacional desenvolvido pelo ICD – Instituto de Comunicação e Desenvolvimento, com sede no Uruguai - envolvendo nove países da América Latina: Argentina, Bolívia, Chile, Costa Rica, Honduras, Paraguai, República Dominicana, Uruguai e Brasil (ver organizações participantes no Anexo 1).

Conforme as justificativas explicitadas pelo Projeto, “*La transparencia y la rendición de cuentas se han convertido en desafíos ineludibles para las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en todo el mundo. Para las OSC ya no alcanza con argüir causas nobles, sino que cada vez más el resto de la sociedad y distintos sectores exigen que la sociedad civil de cuenta de sus recursos, de su trabajo, de sus actividades e impacto y ello se convierte en una nueva fuente de la legitimidad de las propias organizaciones.*”¹ A transparência e a prestação de contas convertem-se em questões inescapáveis para as organizações da sociedade civil (OSCs) em todo o mundo.

O Projeto *Transparência e prestação de contas da sociedade civil na América Latina* pretende portanto, a partir do foco nos processos de prestação de contas, abordar questões relacionadas aos mecanismos, instrumentos e condições sociais e políticas de criação de legitimidade, de controle, de responsabilização – de *accountability*, para usar o termo sem tradução muito precisa entre nós - das organizações não governamentais, no contexto das sociedades latino-americanas.

Nesse sentido, vem contribuir para um campo de debates de interesse crescente no âmbito internacional. Às discussões já consolidadas da ciência política sobre os mecanismos de *accountability* política e social no aperfeiçoamento da ordem democrática, começam a se acumular trabalhos sobre as especificidades e implicações variadas desses processos, quando se trata de organizações não-governamentais. Se, por um lado, essas formas organizacionais colocam-se cada vez mais como atores no espaço público e assumem de fato posições relacionadas ao poder e às políticas públicas, existem e funcionam no entanto com uma lógica diversa da representação por delegação, ou pela lógica da afiliação. Colocam-se nesses casos questões específicas de responsabilização e controle: por exemplo, os que financiam suas ações não são os mesmos que delas se beneficiam (como no formato associativo por membros), não sendo elas criadas por algum ato de autorização. Quem representam, quem as controla e, através de que mecanismos, a quem respondem? Nas respostas a essas e outras questões está em jogo a legitimidade de um grande campo de organizações da sociedade civil, o que no limite tem consequências sobre as condições de construção democrática nas sociedades contemporâneas.

Já existe uma bibliografia teórica interessante sobre essas questões, sobretudo produzida nos países do “Norte”.² O Projeto comparativo não pretendeu no entanto, nessa primeira abordagem, discussões de ordem conceitual. Os estudos dos diferentes países latino-americanos visam antes trazer à discussão o “estado da questão” segundo as concepções atuais de dirigentes de organizações e fundações, assim como de agentes de órgãos governamentais. Para isso realizaram-se entrevistas, a partir de roteiros de trabalho comuns. Ou seja, pretendeu-se pesquisar o que se pensa (e um pouco do que se faz), quanto à “prestação de contas” de ONGs latino-americanas. Fez-se igualmente uma análise exploratória de imagens das ONGs veiculadas por jornais.

Agradecemos a todos e todas que cederam seu tempo para receber-nos e prestar depoimentos para esse projeto, assim como aos que, durante intervalos de seminários e encontros, se dispuseram a conversar sobre os temas que são de interesse do estudo. Agradecemos finalmente aos convites para encontros sobre a temática de

¹ Cf. Jordan, Lisa and Van Tuijil, Peter (2000), “Political Responsibility in Transnational NGO Advocacy”, in *World Development* Vol. 28, no.12, pp.2051-2065.

² Quanto a trabalho de fácil acesso, vejam-se por exemplo as indicações básicas de Jordan, Lisa, 2007, *Mechanisms for NGO Accountability*, em *GPPI Research Series No. 3*, Berlin: Global Policy Institute (<http://www.globalpublicpolicy.net>) .

transparência das organizações da sociedade civil, nos quais pudemos recolher informações preciosas.³ Em resumo, os dados empíricos recolhidos para essa pesquisa resultam de: entrevistas diretas; anotações em seminários e debates; material colhido através da internet; notícias de imprensa.

A pesquisa foi realizada de meados de 2006 a inícios de 2007. O texto a seguir obedece ao Guia de Investigação produzido no Projeto comparativo. Optamos (Cap. 2.b) por manter passagens bastante simplificadas que se referem a fatos conhecidos da história do país e das trajetórias das ONGs brasileiras, já que esses itens são produzidos enquanto informações básicas para público internacional.

A Fundação Kellogg apoiou esse trabalho.

2. INTRODUÇÃO

2. a) ONGs e transparência, hoje: imagens.

Durante o ano de 2006 (ano de início da pesquisa) as ONGs frequentaram a mídia nacional mais assiduamente do que é costume – ou, melhor dizendo, a sigla ONG adquiriu especial visibilidade - chegando a ocupar por algumas vezes as principais manchetes de jornais e revistas, como um fenômeno problemático nas ações e discussões de ordem política ditadas pela conjuntura. Como alguns observam, tal fato volta sempre a se repetir em anos eleitorais, no palco da concorrência acirrada pelo voto.⁴ Em pauta, a questão da corrupção, da não transparência e do uso irregular de recursos. Ou seja, a temática do Projeto *Transparência y Rendición de cuentas* está na ordem do dia também na agenda pública mais abrangente, hoje, no Brasil.

Nesse ano eleitoral colocaram-se particularmente e de forma ampliada, para a opinião pública, debates sobre a corrupção, envolvendo sobretudo órgãos governamentais e partidários. Pela primeira vez na história, a população acompanhou através de canais abertos de TV inusitadas “novelas” protagonizadas pelos parlamentares, em longas sessões de CPIs (Comissões Parlamentares de Inquérito), nas quais se escancararam relações de financiamento promíscuas e ilegais entre agências estatais, empresas privadas e partidos políticos.

Embora as chamadas ONGs não tenham sido focos centrais ou mesmo de maior destaque nesses processos acusatórios, alguma coisa também sobrou para esse universo de organizações: através de alguns poucos, mas expressivos, casos de projeção nacional, disseminou-se mais fortemente do que o habitual, pelos canais formadores de opinião, a associação da palavra “ONG” a corrupção, a desvio de recursos públicos para fins privados ou a manipulações políticas, como por exemplo seu uso para fazer “caixa dois” de campanhas, burlar leis de licitações etc.

Ou seja, ao lado das notícias usuais e frequentes que pontuam o cotidiano da mídia sobre iniciativas positivas de prestações de serviços, de defesa de causas e direitos diversos, de proposição e controle de políticas públicas, ou de experiências sociais inovadoras envolvendo as ONGs, houve ao mesmo tempo acentuada focalização sobre questões relacionadas à sua legitimidade e, especificamente, aos temas da transparência e da prestação de contas, provocadas por alguns “escândalos” de desvios de recursos públicos através de organizações sem fins lucrativos. Nesse caso, as interpelações são sobre o controle e a prestação de contas quando estão em jogo recursos governamentais.⁵

³ Foi fundamental o convite a Leilah Landim para participar no *Workshop Transparência nas ONGs: avaliação, visão estratégica e ferramentas* (www.ibase.br), no IBASE, 8/02/2007. Anotações feitas na ocasião foram utilizadas como dados de pesquisa.

⁴ Em 2006 votou-se no Brasil para Presidente da República, governadores dos estados e deputados, após um processo no qual o governo Lula viu-se profundamente enredado em processos de malversações de fundos em função de jogos políticos.

⁵ Esses “escândalos” contribuem indiretamente para ocultar dimensões essenciais na definição, nos papéis – e nas formas de *accountability* - dessas organizações, que se constituem juridicamente como sem fins lucrativos, que podem conseqüentemente ser sujeito de determinadas isenções fiscais e que definem suas ações em termos de causas e responsabilidades públicas, mesmo quando não recebem diretamente financiamentos dos governos. Como observa Cândido Gryzbovski, “os recursos utilizados são da sociedade, e não das organizações” (*Workshop Transparência(...)* citado)

Se é verdade que esses momentos provocaram bem-vindos e necessários debates sobre essas questões, por outro lado parece ter havido mais perdas do que ganhos quanto ao seu esclarecimento: as discussões responsáveis e informadas ainda se dão em um círculo restrito de especialistas e agentes interessados, reforçando-se nesse período, para a opinião pública, as imagens negativas e desconfianças com relação a algo cada vez mais nebuloso identificado como “ONG” – fluidez que presta-se a todo tipo de manipulação e apropriação simbólica. Um sintoma do que ocorre nesse contexto pode ser constatado por quem abriu o *site* do Senado Federal, em janeiro de 2007, em notícia de página frontal:

“O senador Heráclito Fortes [do PFL, partido conservador e de oposição ao governo atual] afirmou em entrevista à Agência Senado (...) que apresentará, no início de março, novo requerimento pedindo a criação de comissão parlamentar de inquérito (CPI) destinada a investigar a transferência de recursos do Orçamento da União, entre 2003 e 2006, para organizações não-governamentais (ONGs) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), o que já havia sido solicitado em 2006 (...) - Essa CPI é a favor do Brasil; vai investigar as ONGs ruins e proteger as boas - disse o senador”. (www.senado.gov.br).⁶

Por um lado, a forma jurídica que assumem as organizações não governamentais permite e favorece suas utilizações para os mais diversos fins. (Como indaga um dos nossos entrevistados, Jorge Eduardo Durão, da ABONG e FASE, “essa deveria ser CPI das ONGs, ou de contratos fraudulentos de agentes governamentais?”). Por outro lado, como sabemos, o questionamento da legitimidade das ONGs tem razões que vão bem além dos seus processos de prestação de contas ou falta de transparência – embora a imprecisão, as falhas e tropeços desses últimos sejam utilizadas como argumentos poderosos nesses questionamentos.

Em um contexto como o brasileiro, marcado por heranças autoritárias, a legitimidade das ONGs frequentemente é questionada dentro do campo da política, quando há resistências por parte de alguns grupos que vêem seus interesses contrariados por práticas de promoção de direitos, de justiça ambiental, de democracia e justiça social levadas a cabo por um conjunto de organizações da sociedade civil.

Por outro lado, essas organizações também são frequentemente questionadas por segmentos em posição oposta, ou seja, por grupos mais progressistas e críticos no espectro político brasileiro, que as acusam de serem atores funcionais ao neoliberalismo e ao enfraquecimento das políticas sociais, como promotoras da substituição de políticas universais que devem caber ao Estado (críticas frequentes em envolvidos no campo das políticas de assistência social, comum também nas produções do mundo acadêmico). Há também os questionamentos às ONGs por supostamente substituírem os movimentos sociais pela lógica dos “projetos” (críticas feitas geralmente por agentes desses próprios movimentos, em um contexto de descens o participativo).

O acelerado crescimento numérico, o fortalecimento e o reconhecimento crescente das ONGs como elementos institucionais que fazem parte do cenário nacional (e transnacional), inserem-nas cada vez mais nas dinâmicas de forças e interesses diversos que constituem a sociedade civil, no processo de democratização da sociedade brasileira. Paralelamente a isso, o termo ONG perde o significado que adquirira nos anos 80 e se dilui: qualquer tipo de organização sem fins lucrativos tem sido designada por esse nome. O termo “terceiro setor”, num certo sentido, consagra essa diluição, já que contribui para uma visão homogênea do que é heterogêneo. A questão da transparência das contas torna-se um elemento relevante para criar distinções éticas e políticas nesse contexto, possibilitando o reconhecimento dos papéis sociais, políticos e econômicos, ocupados por um conjunto determinado de organizações (afinal, como vimos acima, também o senador conservador admite a diferença, tendo lá sua opinião sobre o que são ONGs “ruins” e “boas”...).

Com relação à imagem atual das ONGs e de suas ambigüidades e tensões, encontramos alguns dados recentes e interessantes, elaborados pelo próprio Senado Federal, através de um estudo da Secretaria Especial de Comunicação Social. No caso imagem, no geral, positiva. Esse estudo, feito em novembro de 2006, a partir de uma amostra de 1207 notícias recolhidas nos cinco maiores jornais do país (O Estado de São Paulo, Folha de São Paulo, O Globo, Jornal do Brasil e Correio Brasiliense), das quais foram selecionadas 307 matérias jornalísticas, segundo critérios estatísticos, apontou para: “*uma marca forte, com alta credibilidade, boa visibilidade, nítido perfil urbano e concentrada em trabalhos de cunho social*”. Consideradas as deformações

⁶ A CPI das ONGs foi iniciada meses depois de escrito esse texto e está em curso. Veja-se no Anexo 3 e 4 documentos da ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais) sobre as Audiências Públicas da CPI de 25 e de 30 de outubro de 2007.

de cobertura desses jornais, que podem explicar, por exemplo, uma eventual subestimação da presença das ONGs no meio rural, essa pesquisa traz algumas revelações:

- Clara relação entre densidade populacional, concentração urbana, carências sociais e visibilidade das entidades na imprensa;
- Organizações rurais também recebem cobertura jornalística em situações pontuais, com presença menos freqüente nas páginas dos jornais;
- Quanto ao gênero da notícia, a imprensa produz pouca “opinião” quando a cobertura envolve ONGs. 95,1% do noticiário analisado foi classificado como informativo e as notícias opinativas foram 4,9%.
- As questões sociais dominaram, do ponto de vista dos temas: assuntos sociais, 63,7%; assuntos econômicos, 12,7%; assuntos de meio ambiente, 11,8%; assuntos políticos, 7,8%, outros, 4%.

A ressaltar aqui, para o que nos interessa, a seguinte conclusão do estudo: “ *os temas políticos vinculados ao noticiário sobre ONGs são habitualmente polêmicos, em geral ligados a desvios de recursos, críticas sobre controle falhos ou a falta dele*”, como que a ilustrar a preocupação revelada por muitos nessa pesquisa com as brechas no marco regulatório e no regime de prestação de contas das ONGs e do setor público que facilitam a exploração de vulnerabilidades para fins de disputa política.

Quanto à valoração, 49,9% do noticiário apresentou as ONGs a partir de uma perspectiva favorável, ressaltando atributos positivos de sua atuação, contra 25,1% que trouxeram uma perspectiva desfavorável.

A presença mais recorrente das ONGs na mídia dar-se-ia na condição de *‘especialista, realizando uma análise de cenário a respeito do tema da notícia’* (38%). A seguir, para 33%, é tipo de *“entidade que apóia o desenvolvimento social e realiza projetos de interesse da sociedade”*.

Mas, segundo a pesquisa, a democratização do país teria inserido as ONGs também no campo da fiscalização de recursos públicos, ampliando igualmente a exposição dessas entidades à auditoria das instituições responsáveis pelo controle da correta aplicação do dinheiro recolhido da sociedade e distribuído via orçamentos públicos, nas três esferas de poder. Na pesquisa do Data -Senado, 15% do noticiário situou as ONGs como *“especialistas realizando análise específica da atuação do governo em relação a um tema”*. Dentro desse universo, 29% enfocam o seu trabalho no acompanhamento de gastos públicos, 39% mostram entidades denunciando a falta de eficiência do governo e em 21%, as ONGs analisam a aplicação da legislação pelos governos federais, estaduais e municipais.

Quanto às *“notícias que apresentam o envolvimento das ONGs com recursos públicos”* (7%), 83% do material tratava de suspeitas de irregularidades na transferência de recursos públicos para essas organizações. Outras 13%, tratavam da comprovação de irregularidades nessa transferência e 4% explicitavam a correta aplicação de recursos pelas ONGs.

Vale observar, finalmente, que a acentuada politização (e partidarização) desses processos, tal como sugerida mais acima, torna-se tanto mais nociva para a legitimidade dessas organizações, quanto menos instrumentos, e mais débeis mecanismos, houver para sua transparência e prestação de contas, e quanto mais for débil também o debate público sobre essa temática, no país, o que infelizmente parece ser ainda o caso.

2.b) Antecedentes: traços históricos.

Algumas notas sobre a gênese e as características do campo associativo brasileiro podem ser úteis, sobretudo – dada a sua simplicidade - como base para os leitores de outros países.

O Brasil Colônia foi formatado por um Estado autoritário e centralizado, em simbiose com a Igreja Católica, desde os primeiros anos do século XVI, quando os lusitanos chegaram ao continente. Diz-se que a sociedade civil foi “construída” pelo Estado – a Coroa portuguesa - através de mandato concedido à Igreja: ser cidadão, nessa sociedade, durante quase quatro séculos, pressupunha ser batizado. Educação, saúde, assistência,

lazer, passavam fundamentalmente pelos espaços e organizações ligadas ao catolicismo o qual, ainda hoje, é uma referência relevante na organização da filantropia, de uma cultura da “doação”, da assistência e também (através de organismos e espaços relacionados à Igreja) das redes de organizações para o desenvolvimento.

Nesse sentido, fazer a história de organizações civis, do tipo associativo e voluntário, com autonomia do Estado ou da Igreja, durante a maior parte da construção da sociedade brasileira, é como procurar agulha em palheiro. Encontram-se irmandades de autonomia relativa, algumas associações literárias, a maçonaria, grupos abolicionistas... Até finais do século XIX, talvez essas últimas organizações tenham sido as mais consistentes em termos do modelo de associações autônomas, com atuação no campo da política e em defesa de direitos, restando poucos rastros delas, no entanto, após a abolição dos escravos.

Independente desde 1822 - com a característica peculiar da proclamação dessa independência ter sido feita pelo próprio herdeiro do trono português, que se tornou Imperador - o Brasil ingressa no século XX como República, em que prevalece um regime chamado por alguns pensadores como de *laissez-faire* repressivo. Os movimentos associativos, operários e mutualistas que germinam nesse período (como em outros países), quando a liberdade associativa era a regra legal, sobretudo os de inspiração socialista trazida com os imigrantes europeus, são sistematicamente desestimulados e reprimidos. Como aconteceu em outros contextos nacionais, os anos 30 vêem a instauração de um modelo de desenvolvimento econômico e social a partir de um Estado forte e centralizado, orientador da organização da “sociedade civil”, que permanece marcadamente tutelada e com papel formal coadjuvante nos esforços de universalização de direitos e de solidariedade social. A classe trabalhadora seria organizada através de sindicatos criados pelo governo autoritário, populista e corporativista de Getulio Vargas, que instaura um regime ditatorial após 1937. É o caso em que os direitos sociais precedem os civis, como apontado por estudiosos dessa história. Nesse período, a aliança do Estado com a Igreja – através do repasse de fundos às organizações criadas por essa - seria fundamental nas estratégias de prestação de serviços de assistência social e educação às massas da população à margem da proteção social dada pelo Estado. As organizações sem fins lucrativos, nessas áreas, irão florescer. Em direção inversa, as organizações do tipo associativo autônomas, de defesa de direitos e interesses, serão impedidas de existir. Apenas nos meados dos anos 50, com a redemocratização do país, começarão a surgir vigorosos movimentos sociais nas cidades e nos campos. A história é conhecida também para os outros latino-americanos: mais uma vez, essas mobilizações são violentamente interrompidas, em tempos de guerra fria, através do golpe militar em 1964.⁷

2 c) O associativismo contemporâneo, as ONGs, o Terceiro Setor etc.

Convenciona-se marcar o pós-64, ou mais precisamente os anos 70, como o início de um “novo associativismo”. É quando uma conjunção de fatores deu margem à progressiva criação de uma sociedade civil com maior grau de autonomia – aparentemente um paradoxo, já que em contexto autoritário. É que após o golpe militar de 1964 transformam-se substancialmente as relações entre o Estado e a sociedade no Brasil, no que alguns definem como fim do “pacto populista”, outros da era da “política corporativista de massas”, ou o que seja. Dá-se a repressão ou intervenção direta do governo em sindicatos, universidades, partidos, organizações de esquerda já na clandestinidade etc. É momento de prisões, mortes, torturas, exílios, atos institucionais e decretos legislativos que cassam direitos e interrompem carreiras de lideranças e segmentos envolvidos em movimentos sociais diversos, agora todos virtualmente colocados na oposição ao regime, cortadas as relações com o Estado.

Paralelamente, acelera-se nesse período um processo de modernização e urbanização no país, com o aumento da diversificação social, das classes médias e do acesso à universidade e com o desenvolvimento dos meios de comunicação - fatores necessários para a existência de um terreno associativo que se queira consistente. Para o que nos interessa é relevante também considerar a posição assumida, no Brasil, por alas da Igreja Católica – minoritárias na Instituição, mas hegemônicas na CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil) – que após um primeiro momento de apoio ao golpe vão, nos anos 70, dar respaldo a determinadas

⁷ Somente em 1985 os militares deixarão o poder, através de eleição indireta. Só em 1992 haverá eleições diretas para Presidente da República.

forças de oposição que se organizam, principalmente grupos nas bases da sociedade, em áreas rurais ou periféricas urbanas (associações de bairros, movimentos contra a carestia, associações comunitárias, clubes de mães, grupos de jovens etc.) e sindicais, como foi o caso do chamado “novo sindicalismo”. As alas relacionadas à Teologia da Libertação que ganha força, nesse período, particularmente no Brasil, vão permitir que um processo de “politização”, levado também por leigos e agentes da esquerda marxista, penetre em determinadas áreas do terreno capilar de ação social de paróquias e ordens religiosas. São canais de mediação e contato com as camadas populares que só a Igreja Católica, àquelas alturas, possuía intactos e de modo institucionalizado. Trabalhadores e pequenos produtores rurais serão também alcançados por esses processos, onde a questão fundiária está na base de lutas que se vão construindo – como, já nos finais dos anos 70, o MST (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra). O movimento sindical rural vai-se reorganizando, em algumas áreas do país, a partir do surgimento de novas forças e lideranças, muitas mantendo elos discretos com o passado pré-64.

É esse o contexto do surgimento do que alguns consideram como «inovações institucionais» e que vieram a ser chamadas, em meados dos anos 80, de ONGs, batismo vindo pelos canais internacionalizados que fariam parte de suas origens e funcionamento sem que, no entanto, elas deixassem de se construir a partir de fortes referências e processos sociais locais. São organizações que, nesses anos, nasciam da institucionalização – e politização – progressiva de grupos de «educação popular» e de «assessoria e apoio a movimentos sociais». Pesquisa entre seus quadros fundadores revelará que foram católicos (e alguns protestantes progressistas) vindos ainda da ação política do pré-64; também cristãos de outra geração que chegavam ao ativismo através das CEBs (Comunidades Eclesiais de Base) e da Teologia da Libertação; e ainda egressos da esquerda marxista, alguns saídos das prisões, outros das universidades, outros voltados do exílio, gente de carreiras interrompidas. Inspirações marxistas e cristãs, com a referência das teorias de Paulo Freire: esses os traços das trajetórias dos agentes das primeiras (futuras) ONGs. Ligavam-se aos movimentos sindicais e de bairros que se formavam pelo país – e ao nascente Partido dos Trabalhadores. Constitutivas de sua existência eram as agências de cooperação internacional. Nos anos 80 essas organizações afirmam sua identidade adotando o nome “ONG” e diversificam-se internamente através de temáticas de atuação variadas, no advento dos chamados movimentos em redes. São as organizações voltadas às lutas por criação de direitos de mulheres, de negros, povos indígenas, homossexuais, ambientalismo, portadores de deficiência, jovens e outros sujeitos e identidades coletivas que se vão construindo. Em 1991 essas organizações fundam a primeira associação de ONGs no país, ABONG, a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais, que será um ator relevante nos debates atuais sobre transparência de que tratamos aqui.

Os anos 90 assistem à entrada no espaço público de uma enorme diversificação de organizações de formato associativo, tanto novas como bem antigas, como as assistenciais e caritativas, de tradição “privatista” e “assistencialista” (e das quais as ONGs acima sempre procuraram se distinguir). Entre os novos agentes de ação social ressalta, nos anos 90, o surgimento e a rápida consolidação das instituições do “investimento social empresarial”, que também recusam a “caridade”, reforçam e trazem novas concepções e novos nomes para o campo da ação social: o termo Terceiro Setor ganha visibilidade, trazendo para a “sociedade civil” conotações não mais de conflito e de campo de forças politizadas, mas antes – esquematicamente – de “setor” homogêneo, colaborativo (entre si, com o Estado e com o mercado), profissionalizado. Ganham força as palavras eficiência, eficácia e “resolução de problemas”, frequentemente sugerindo o papel de substituição do Estado, no cenário atual de políticas sociais crescentemente debilitadas.

O nome ONG, categoria classificatória de um conjunto de entidades, como foi narrado acima, tende a se diluir e alargar seu sentido, passando a ser usado para designar um conjunto enorme e diferenciado de organizações, minando-se o monopólio simbólico do conjunto de agentes e atores que o adotara nos anos 80, como marca distintiva (como as associadas à ABONG).

Finalmente, no quadro esboçado sobre as organizações com as quais estamos lidando nessa pesquisa, é indispensável mencionar o processo de descentralização política instaurado com a Constituição pós-ditadura, de 1988. Essa Carta passou a prever a participação da população no controle e gestão de políticas através de suas organizações associativas. Logo criam-se os Conselhos (de educação, saúde, assistência social, habitação, crianças e adolescentes, idosos, mulheres, ambientais...), que se contam hoje por dezenas de milhares, formados por representantes do governo e de organizações da sociedade civil, de existência prevista em âmbito federal,

municipal e estadual e com caráter deliberativo – instituições que materializam, portanto, as disposições constitucionais de co-gestão. Ao lado das experiências de orçamentos participativos, são espaços cujo funcionamento democrático e eficaz dependeria da existência de um campo sólido de organizações associativas. Organizações da sociedade civil como as ONGs adquirem crescente relevância na cena nacional, através desses espaços. Cada vez mais, portanto, têm sido sujeitas à legítima pergunta: quem as controla, e como?

2.d) Procedimentos: universo diversificado e delimitações arbitradas

Com que critérios escolhemos as organizações pesquisadas?

O universo das organizações da sociedade civil, no Brasil, vem crescendo e se diversificando progressivamente nos últimos anos, conforme o mencionado acima. No ano de 2002, as fundações e associações sem fins lucrativos contavam-se em cerca de 276.000 entidades, segundo pesquisa realizada pelo IBGE e o IPEA (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), órgãos governamentais.⁸ A pesquisa foi realizada em parceria com o GIFE (Grupo de Instituições, Empresas e Fundações) e a ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais), duas organizações guarda-chuva porta-vozes, respectivamente, do mundo do investimento social empresarial e do campo das ONGs voltadas para direitos e desenvolvimento. Esse enorme conjunto de organizações compreende as mais variadas áreas de atividades, como saúde, educação, assistência social, esporte e lazer, organizações sindicais e profissionais, de defesa de direitos e desenvolvimento etc. Os dados impressionam: entre 1996 e 2002 o número dessas entidades sem fins lucrativos (97% das quais registram-se como associações) cresce 157%.

Embora haja crescimento absoluto em todos os tipos de organizações, ressalta nos dados a maior tendência relativa, nos últimos anos, ao adensamento de mobilizações associativas de base territorial local, com a multiplicação da criação de associações comunitárias e de moradores, assim como ao crescimento das organizações voltadas para a defesa de direitos específicos e difusos, as quais são chamadas de ONGs.

Hipóteses explicativas devem certamente incluir o efeito dos novos arranjos institucionais participativos sobretudo no plano municipal, como os milhares de conselhos de co-gestão de políticas públicas, ou as centenas de experiências de orçamentos participativos, cujas conseqüências e forças sociais em jogo apenas começam a ser estudadas. Ou seja, a presença do Estado e das políticas públicas parece relevante para o crescimento recente de organizações sobretudo locais – cujo perfil, existência autônoma e dinâmica de nascimentos demanda maiores análises. Acrescente-se a esse quadro a emergência de outros espaços de participação como as centenas de fóruns, redes associativas temáticas, conferências e outras dinâmicas em que se fazem presentes, no espaço público, as organizações referidas ao campo de movimentos de defesa de direitos de grupos específicos, de produção de identidades sociais, de novos sujeitos políticos ou mobilizações ambientalistas, onde está evidenciada a questão das transformações das formas de representação e de participação.

Como mencionamos acima – e como encontramos nos nossos dados de pesquisa – esse é o pano de fundo que provoca e justifica as interpelações cada vez mais freqüentes sobre a transparência das OSCs. Diante do tamanho e da diversidade do universo das organizações sem fins lucrativos dedicadas a ações diversas, tanto de prestação de serviços como de *advocacy*, que sentido têm as entrevistas e escolhas feitas nesse trabalho?

Escolhemos organizações ligadas aos subconjuntos mencionados que mais crescem relativamente e que têm peso, em termos de ações sociais e políticas e dos debates públicos e midiáticos. São as ONGs – associações e fundações - voltadas para defesa de direitos específicos ou difusos (*advocacy*), ou dedicadas a projetos sociais e de desenvolvimento variados, de origens e afinidades institucionais também diversas, incluindo-se as mais recentes instituições e fundações ligadas ao investimento social empresarial. Essas são as entidades que começam a apresentar formulações mais densas na discussão sobre as questões de legitimidade, legalidade, transparência e prestação de contas. São interlocutoras entre si – o que não exclui discordâncias e posições diferenciadas no espaço social – e com o Estado, e começam a compor um debate. Chegam a formar redes que

⁸ ABONG, GIFE, IPEA, IBGE. 2002. As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE.

se interceptam. Portanto, acreditamos que os dados de natureza qualitativa expostos a seguir são representativos quanto ao estado da questão, nessa temática, mesmo que ainda exploratórios.

Optamos antes por “dar voz” aos nossos informantes, a partir de um roteiro alinhavado, do que por enquadrar suas informações em esquemas analíticos previamente construídos. Tivemos oportunidades de entrevistas e interlocuções diretas com pessoas de diferentes regiões do país, cujo acesso nem sempre é fácil, e ouvimos seus depoimentos com a menor interferência possível. Ouvimos o que, para cada uma, é relevante ou não. Respeitamos e consideramos suas “omissões” com relação à temática. Isso é que nos levou à percepção de que não há ainda um discurso e um debate mais estruturado construído sobre *accountability*, originando um texto também um tanto fragmentado.

3. DADOS E ANÁLISES

Intensificam-se os estudos sobre a *accountability* política, no contexto dos debates sobre o aperfeiçoamento democrático. Diante da pergunta sobre quais as formas de controle do poder do Estado, ou os mecanismos e os atores intitulados para responsabilizar agências governamentais, as respostas vão em diversas direções. Estudam-se as formas de responsabilização e prestação de contas horizontal (agências estatais investidas legalmente de poder quanto a formas de vigilância, controle, sanções etc.) e vertical (responsabilizar eleitos e governos através da delegação). Conceitua-se sobre a *accountability* social (fiscalização por parte da sociedade civil). Desenvolvem-se questões sobre as sanções simbólicas na *accountability* política. Etc.⁹

O contexto latino-americano tem motivado novos trabalhos sobre essa temática, considerando a debilidade histórica da democracia institucional no continente e portanto também dos mecanismos de controle do poder do Estado tanto horizontais, como verticais, ou mesmo sociais.¹⁰

Com relação às ONGs, cresce a literatura que tem percorrido o debate sobre *accountability*, adaptando-o para as particularidades desse universo organizacional. Como foi dito, as ONGs foram se tornando presentes enquanto agentes de controle, proposição ou deliberação de políticas públicas. Foram ganhando legitimidade como atores nos espaços e jogos de poder público, frequentemente como porta-vozes de interesses e grupos sociais, outras vezes defendendo interesses difusos, sem que tivessem qualquer mandato representativo por delegação para tal. As ONGs não podem ser responsabilizadas através dos princípios clássicos de participação ou de delegação.¹¹ Considerando-se que são organizações que, supostamente, atuam em benefício público, pergunta-se: “(1) quem está intitulado a responsabilizar essas organizações por seus atos? (2) Por quais parâmetros são responsabilizadas? (3) Que mecanismos ou meios estão disponíveis para punir ou prevenir o comportamento indesejável e incentivar o desejável?” (Koslinski, 2007). Quem deve prestar contas de que a quem, em suma?

Por analogia com agentes e instituições governamentais, podemos considerar modalidades diferentes de prestação de contas das ONGs, segundo atores que as responsabilizam e segundo as formas que assumem suas relações com essas organizações. As ONGs possuem, por exemplo, formas de prestação de contas e transparência que vêm “de cima” – financiadores, conselhos diretores, governo – e “de baixo” – parceiros, beneficiários, funcionários. Esses atores capazes de responsabilizá-las, como se percebe, podem ser tanto internos como externos. Por outro lado, há debilidades de diversas naturezas nessas possibilidades de controle e cobrança: por exemplo, seus membros não são os beneficiários, ou os afetados diretos pelas suas ações; os conselhos diretores são frequentemente ausentes, ou excessivamente cúmplices, por trajetórias e ideários comuns, de seus executivos. Outro controle particularmente ativo no caso das ONGs é o que se dá através de

⁹ Um estudo relevante e pioneiro sobre *accountability* no qual se sistematiza o debate, relacionando-o às especificidades das ONGs é o de Koslinski, Mariana Campelo, 2007. *Um estudo sobre ONGs e suas relações de accountability*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IFCS / UFRJ. As observações feitas aqui muito devem à leitura e consulta a esse trabalho, que contém imensa bibliografia.

¹⁰ Ver por exemplo Mainwaring, S. 2003. *Introduction: Democratic Accountability in Latin America*, in S. Mainwaring & C. Welna (Eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press.

¹¹ Veja-se Kehoane, R. O. 2002. “Commentary on the democratic accountability of non-governmental organizations”. *Chicago Journal of International Law*, 25(3), 329-349.

pares e de redes. A reputação é um elemento que pesa na existência e desenvolvimento dessas organizações, e não é à toa que o jogo acusatório da mídia é sempre manipulado em casos conflituosos. Essas são especificidades, entre outras.

Há também modalidades diferentes de prestação de contas. Alguns autores (e baseio-me aqui fundamentalmente no trabalho citado de Kosliski), classificam-nas como (a) funcional – relativas a relatórios financeiros, uso de recursos, eficiência, lisura; e (b) estratégicas, relacionadas com seu impacto e sua performance, a médio prazo.¹² É a *accountability* de desempenho. Essa última forma de responsabilização levanta também questões: são vários os fatores que interferem e influenciam nos resultados do trabalho das ONGs, os quais fogem geralmente ao seu controle. Nunca está em questão apenas a ação isolada de uma ONG. Como avaliar a performance e atribuir a uma só organização os impactos de seu trabalho?

De fato e de modo geral, o mecanismo mais acionado e freqüente, no processo de prestação de contas das ONGs, é a cobrança por parte de doadores e financiadores, os quais lhes emprestam seu peso social e ao mesmo tempo são condição de sua existência. Ao lado disso, há os mecanismos de *accountability* legais, claro, os únicos capazes de imposição formal de sanções e punições.

No contexto brasileiro, quando da nossa pesquisa, encontramos portas abertas para obter depoimentos sobre a prestação de contas e transparência das ONGs. *‘Esse debate é fundamental (...). É um movimento interno das organizações em lidar com o tema que já está caindo de maduro’*, disse em uma entrevista Ana Toni, da **Fundação Ford do Brasil**. Na mesma direção, Tatiana Dahmer, da **ABONG**, ressalta: *“Precisamos fazer um bom debate, aprofundá-lo. Já existem instrumentos que todas as organizações, de uma forma ou de outra, utilizam como cobrança ou como prestação de contas do dinheiro público etc. (...). Ele traz visões diferenciadas e estamos começando a sistematizar e condensar esses acúmulos para que a gente consiga, internamente, aprofundar o debate (...). O problema é que a mídia trabalha como se não existisse nada.”* Se por um lado encontramos interesse e afirmações sobre a oportunidade no assunto, assim como, implicitamente, diversas concepções sobre *accountability* nos depoimento colhidos, por outro lado não há uma discussão sistematizada e mais informada teoricamente.

Sugerimos a hipótese de que a debilidade de um debate estruturado sobre prestação de contas relaciona-se ao fato de que as ONGs não priorizam essa questão quando está em jogo a questão da legitimidade e do reconhecimento público de sua existência a atuação. Isso talvez porque paira no ar uma idéia de que essa é questão frequentemente ardilosa, sujeita a manipulações por parte de forças políticas contrárias à atuação de determinadas ONGs. A tradição de relação autoritária e controladora do Estado com relação à sociedade civil parece aqui impor suas marcas, gerando reações e desconfianças.

Apresentamos a seguir nossa tentativa de sistematizar essas informações diversas.

3.a) O que se entende por transparência e prestação de contas.

-Diferenciação do universo e contraposição de concepções; significados políticos e legitimidade

A maioria das respostas a essa pergunta – o que entende por prestação de contas? - apontou para questões políticas, éticas, ou relativas a performances, resultados e impactos efetivos, sendo poucos os que mencionaram logo de início mecanismos técnicos ou gerenciais de controle de recursos. Está presente em várias entrevistas e declarações a advertência de que a prestação de contas formal não seria central para a legitimidade de uma ONG, embora se reconheça sua necessidade.

Como era de se esperar, as organizações mais próximas ao campo empresarial, por sua origem e natureza, deram maior ênfase ao fator de gestão e de mecanismos técnicos de prestação de contas (referência fundamental

¹² Edwards, M. & Hulme, D. 1996. *Beyond the Magic Bullet: NGO performance and accountability in the post-cold war world*. Hartford, Conn.: Kumarian Press.

é o **GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas**) do que as ONGs ligadas historicamente aos movimentos sociais, cuja matriz discursiva tem na **ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais)** seu maior porta-voz. Observe-se que não acreditamos haver uma contraposição irredutível entre concepções, mas sim trata-se de marcas distintivas dadas por origens, ligações institucionais, ideários, que em diversos caso e situações podem estar se contaminando e em diálogo.

Uma primeira justificativa para definições de *accountability* parte da diferenciação interna no universo de organizações da sociedade civil. A menção a clivagens de natureza política, dentro desse conjunto, vai ser freqüente nos depoimentos, premissa adotada sobretudo pelas organizações ligadas a movimentos e defesa de direitos que, diante de interpelações sobre a idoneidade das ONGs, começam a conversa marcando diferenças: como diz Candido Gryzbowski (**IBASE**) sobre a inadequação da expressão “organização não governamental”, “talvez classificar essas organizações (...) como “organizações da cidadania ativa” nos aproximaria mais da realidade e ações desse grupo” (workshop “transparência (...)). E reafirma Tatiana Dahmer, da **ABONG**: “Representamos apenas um campo de ONGs históricas, promotoras da cidadania e que não têm como objetivo substituir o papel do Estado. (...) Aproveitamos oportunidades da crise [sobre transparência do setor] para esclarecer à sociedade sobre a complexidade de identidades e interesses, que transitam sob a alcunha de ‘Não governamental’ (...) Fazendo isso nos posicionamos, contribuimos com a construção de uma cultura de transparência e, de quebra, dizemos a que viemos.”¹³, sendo as organizações ligadas ao campo empresarial, inclusive, um referencial de distinção.

Essa distinção vai de par com uma marca corrente desse campo de ONGs, quando se pergunta sobre o que se entende por *accountability*: a idéia é de que essas práticas e essas concepções jamais serão neutras ou técnicas, estando em jogo vários modelos e várias concepções de prestação de contas, segundo diferentes projetos ou apropriações políticas dos mecanismos formais existentes. Como está citado no BOX da ABONG, adiante: ‘Precisamos discutir qual transparência, para quê, para quem e como. Não deve haver ingenuidade’.

Afirmção exemplar dessa abordagem, que pensa a prestação de contas – e seus mecanismos - em termos de poder, está também nos depoimentos de um dos diretores da **Action Aid**, entidade internacional de financiamento com escritório no Brasil. Também insiste na diferenciação de concepções e de projetos dentro do mundo não-governamental: ‘*transparência é moda nesse campo do desenvolvimento. Mas quando há vários atores tratando do mesmo tema, como a TV Globo, o Banco Mundial, os movimentos sociais, a ABONG, será que se está falando da mesma coisa? Há posições diferentes, há conflitos nesse campo, há uma ‘confluência perversa’ de projetos nesse campo*’.¹⁴ Observa que quando está em jogo a questão de poder envolvendo segmentos populares, o problema certamente “*não é de eficácia de gestão*”, e que o debate sobre a transparência, ou as exigências de transparência, tem sempre funções políticas.

É uma das várias falas ressaltando que transparência e prestação de contas tem a ver com ‘*direitos e deveres da ação no espaço público*’. O diretor da **Action Aid** ressalta as múltiplas dimensões de poder envolvidas nos processos de cobrança de transparência: observa, por exemplo, que nas relações de parceria, quem financia tem o poder de demandar transparência; igualmente, se pensarmos no campo de concorrência em que se situam as ONGs, a demonstração de transparência agrega um “plus” às que a fazem; os discursos e as demandas por transparência podem também funcionar como elementos de poder entre as ONGs e os grupos excluídos e populares; a transparência também tem sido usada como marketing, tem valor de prestígio no mercado; a transparência também pode ser mercado para especialistas e consultores no assunto, dentro do “*mercado da gestão*”... Portanto, como diz, a questão da prestação de contas e da transparência é pensada igualmente enquanto elemento usado quer para superar, quer para reforçar relações de poder entre organizações e grupos. “*Nos processos de transparência estão envolvidas relações em que se abrem e se fecham possibilidades*”. No caso da Action Aid, os processos de viabilização da prestação de contas são desenvolvidos enquanto elementos de uma estratégia de “*democratização de relações e abordagem da questão dos direitos*”.

¹³ “Nossa Opinião – Sobre ONGs: desafios para a construção de uma cultura democrática” – maio de 1996- www.abong.org.br.

¹⁴ Refere-se a uma teoria da cientista política brasileira Evelina Dagnino: na sociedade civil, haveria projetos políticos e interesses diferenciados e mesmo opostos que acabam por se confundir ou confluir, no contexto atual. (Esse depoimento foi dado em uma reunião de ONGs e fundações, em janeiro de 2007).

Na mesma linha de raciocínio sobre o que focalizar na definição de prestação de contas, um diretor da organização **FASE** resalta que, no seu entendimento, as ONGs são atores políticos e que, nessa condição, seu controle social depende de relações de força na sociedade derivadas de suas ações. Nesse sentido, prestar contas seria, em primeiro lugar, publicizar a ação da ONG - através da Internet, por exemplo. A FASE seria um dos casos em que se pode, através desse meio, verificar uma intensa participação em espaços públicos nacionais, como fóruns, conferências, conselhos, campanhas: “*está sob holofote permanente*”. O controle social – um dos tipos de responsabilização das ONGs - seria assim, e sobretudo, o controle sobre a ação política da FASE. Daí que a prestação de contas formal não seria a questão central, quando se trata da legitimidade. Como diz o entrevistado, *‘presta-se contas a quem tem poder. Nem o Estado nem as agências de cooperação teriam o poder de conferir legitimidade. A legitimidade adviria da capacidade de implementação dos próprios compromissos institucionais assumidos pelas ONGs, no caso da FASE, a luta contra a desigualdade’*.

Os dados ainda exploratórios aqui recolhidos sobre os doadores internacionais apontam para uma razoável convergência de concepções com as parceiras nacionais. Isso não é de se estranhar, pois esses discursos e práticas sobre prestações de contas constroem-se a partir de um campo de entidades que mantêm linguagens e horizontes comuns de atuação.

A **Fundação Ford do Brasil** também fugiu das “receitas de bolo” de prestação de contas e transparência, colocando alguns princípios gerais, no contexto da reunião em que participamos. Perguntada em uma entrevista feita pelo **IBASE** sobre a importância do debate sobre a prestação de contas, a Representante Ana Toni responde: “*Esse debate é fundamental (...). A legitimidade é um instrumento de democracia em geral. Por isso, a nossa prática de transparência tem que ser colocada para as organizações de dentro para fora. Para a Fundação Ford, externamente e internamente, a questão de transparência é uma questão da prática democrática que tem que ser colocada para todos*”. E indagada sobre quais os mecanismos de transparência desejáveis tanto para a Ford, como para aquelas que financia, explica: “*Não há uma receita quanto a ser ou não ser transparente. O que precisa ser colocado é até que ponto a organização tem instrumento de transparência que faz com que a organização se sinta legítima perante as pessoas com as quais se relaciona. É preciso, no mínimo, ter como responder às suas ações, justificá-las com números e dados. Isso vai mudar de organização para organização. Uma organização como o IBASE, que tem atuação nacional, vai ter uma forma de prestação de contas diferente de uma outra menor que atua localmente*”.¹⁵

O BOX abaixo, um editorial da ABONG, é aqui reproduzido por expressar de modo límpido essas concepções “politizadas” sobre transparência, por parte de um conjunto de ONGs no Brasil (grifos nossos). Acrescenta-se aí outro tema abordado nas entrevistas, o da democracia interna das próprias ONGs. E, finalmente, fica explicitada a distinção que essas ONGs pretendem estabelecer com relação ao campo da responsabilidade social empresarial, evitando-se “*que ações simplistas e burocráticas não sejam confundidas com práticas transparentes, ou usadas para mero marketing institucional, ou, como se afirma no meio do mercado - universo da responsabilidade social - uma forma de ‘agregar valor ao produto’*”.

NOSSA OPINIÃO: Transparência é relação de poder

Um dos temas centrais que conclamam, nos últimos tempos, a sociedade ao debate é a necessidade de transparência como pressuposto para o enfrentamento da corrupção. A Abong vem contribuir com algumas reflexões em torno desse tema para o universo das ONGs, considerando que este, por si só, pouca coisa nos informa.

Ser transparente deve ser, sim, um princípio de ação de todo e qualquer agente social que atua nas esferas públicas, sejam políticos/as, organizações não-governamentais, movimentos sociais e até mesmo empresas, que cada vez mais disputam o sentido de construção da sociedade.

¹⁵ www.abong.org.br, fevereiro de 2006

A transparência não se reduz a instrumentos para o combate à corrupção. Instrumentos são meios, e o combate à corrupção é apenas uma das conseqüências, quando há efetivamente transparência como princípio e parte da estratégia institucional.

Se afirmamos que esta é uma das condições para a construção de relações éticas na sociedade, sabemos que transparência não é um conceito neutro e, sim, mais um termo em disputa, assim como solidariedade, participação e cidadania. Esse tema precisa ser melhor qualificado, uma vez que tampouco tem sido neutro o contexto que o traz à tona.

O central é: transparência é, antes de tudo, relação de poder. Tanto quem a exerce como quem clama por ela precisam ter consciência sobre seu papel como sujeitos políticos, para que ações simplistas e burocráticas não sejam confundidas com práticas transparentes, ou usadas para mero marketing institucional, ou, como se afirma no meio do mercado - universo da responsabilidade social -, uma forma de "agregar valor ao produto".

Quando nos referimos a entidades, empresas e mesmo políticos/as que atuem no campo da ética, um dos maiores problemas hoje em se praticar ações com transparência relaciona-se à restrita compreensão do que isso significa por parte tanto de quem desempenha ações de sentido público quanto, principalmente, do público que se relaciona com tais agentes e aos quais, teoricamente, se "deve" essa transparência.

Portanto, algumas questões devem orientar essa reflexão: Por que se quer ser transparente? Como se quer fazê-lo? Para qual público se dirige qual tipo de informação? Qual é a linguagem acessível? O que é fundamental informar para enfrentar a lógica de desconhecimento e alienação em relação ao fazer e à ação política dos diferentes agentes sociais, de como interferem na realidade? Como a prática da transparência incide sobre a democracia interna das organizações?

Muitas vezes, práticas de exposição de excesso de informações, em geral financeiras, não contribuem para esclarecer conteúdos, expor o sentido real da ação de quem se propõe transparente. É preciso ter sensibilidade para lidar com os diferentes públicos, prestar as informações necessárias para que exista compreensão sobre o que fazem as ONGs, para quem, por meio de quais recursos, com quais agentes sociais.

Transparência, nesse sentido, precisa ser compreendida como um conjunto de práticas, pautadas por princípios éticos da ação política, capazes de incidir de forma transformadora e educativa, inicialmente, na cultura institucional de quem a exerce e também na relação com os/as interlocutores/as.

A prática da transparência não deve ser apenas uma prática externa das organizações - e, em geral, uma resposta reativa e defensiva a posições autoritárias e moralistas da sociedade ou de governos sobre a ação política de diferentes agentes sociais numa sociedade democrática.

Insistimos que para haver efetivamente o fortalecimento da ética e a transformação das relações de poder, o público-alvo das informações deixe de ser mero receptor e atue como sujeito político, dialogando e questionando sobre o sentido da ação política das organizações e sobre a transparência, que deve fazer parte de uma mudança nas relações de poder.

As organizações devem repensar sua cultura política, sua relação com

financiadores/as, com o público-alvo e mesmo com a sociedade de uma forma geral. Precisamos discutir qual transparência, para quê, para quem e como. Não deve haver ingenuidade nesta transparência e deve ser um tema debatido publicamente com qualidade.

Assim, levantemos instrumentos que as organizações já vêm desenvolvendo. É importante romper com a falsa idéia, alardeada por alguns meios de comunicação, de que não há transparência nesse amplo universo das ONGs. Há entidades que praticam transparência como princípio e há outras que efetivamente burlam exigências existentes para prestação de contas. Mas há formas de regulação do acesso a recursos públicos, e isso é que precisa ser conhecido e debatido pela sociedade.

Por isso, ao prestar contas para a sociedade, não adianta despejar uma série de informativos financeiros. É preciso dar informação qualificada e diferenciada para aquele público. É preciso dizer de onde vem o dinheiro, para onde vai, qual a natureza do trabalho, como se dão os processos de trabalho dentro da organização, se há democracia e transparência nas esferas internas de decisão. É preciso que a transparência incida sobre a cultura política e nos ensine a construir relações mais igualitárias de poder.

Passamos a seguir a falas que diferem dessas concepções.

Um discurso que se coloca em sentido diverso foi bem representado, na pesquisa, pelo depoimento em entrevista de um consultor em gestão (no caso, trabalhando para o **CDI - Comitê da Democratização da Informática**): *“Temos que fazer prestação de contas, não prestação de contos”*. Ressaltou, quanto ao fundamental na prestação de contas, a relevância do estabelecimento de *“metas definidas, indicadores precisos, objetivos claros, capacitação para se mostrar a maneira de se fazer”*. Isso é premissa para se poder medir os resultados em termos de qualidade e quantidade. Reforçando a racionalidade e tecnicidade necessários a esse processo, contrapôs-se também à *“cultura dos anos 70”*, em outra conjuntura, em que a confiança era a base das relações. Defende o uso do modelo de balanço social para as ONGs, mencionando o modelo usado pelo IBASE.

O **GIFE**, sendo a organização guarda-chuva pioneira do campo do investimento social empresarial, é o melhor exemplo da especificidade de linguagens adotadas por cada “subconjunto” do universo das organizações da sociedade civil. Prefere-se nesse caso utilizar o termo “terceiro setor” e a distinção entre organizações é menos acentuada. Ressalta-se a *accountability* para os financiadores. Ou seja, confere-se especial visibilidade, responsabilidade e poder às entidades de origem empresarial que financiam projetos sociais.

Os termos, nesse caso, quando se trata da transparência e prestação de contas são *“responsabilidade social”* do doador enquanto ator social, a doação sendo sua *“quota-parte”* à comunidade. Embora o texto a seguir seja um exemplo apenas – e certamente teríamos opiniões mais matizadas, caso aprofundássemos as entrevistas – acreditamos que represente concepções correntes no campo. As expectativas são de *“resultados do investidor social”*, tendo as entidades financiadas que prestar contas a seus *“patrocinadores sociais”*, em busca, além da ética, de maior *“eficiência”*: *“A ação social contemporânea não é mais calcada na caridade e, portanto, na atuação descompromissada com os destinos dos assistidos. Hoje, as ações sociais de indivíduos e empresas são amparadas no conceito de responsabilidade social, onde o doador, deixando de ser um mero expectador – como o caridoso cidadão –, passa a ser um ator social exercendo sua quota-parte nos destinos de sua comunidade. A partir dessa nova atitude pessoal do doador, surgiram novas expectativas sobre a atuação da entidade receptora. A doação descompromissada da caridade foi substituída pela doação engajada, pautada em práticas éticas e focada em resultados do investidor social. Assim, as entidades do terceiro setor, em curto prazo de tempo, deixaram de ser provedoras de serviços sociais – e, portanto, voltadas apenas para o beneficiário, que sendo hipossuficiente aceitava o que lhe dava m – para se tornarem mandatárias dos investidores sociais, administrando valores de terceiros dados à causa de interesse público que advogam e, dessa forma, tendo o dever de prestar contas aos seus patrocinadores, cada vez mais criteriosos e sempre em busca de maior eficiência social”*.¹⁶ Ou seja, os financiadores são centrais enquanto controladores das ações das ONGs e os critérios mais relevantes de *accountability* são os da eficiência e impacto social.

A idéia de governança associada à prestação de contas é também trazida de forma enfática pelo conjunto referido ao meio empresarial. O encontro promovido pelo GIFE, em finais de 2005, em parceria com o **Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor (Ceats)** da Fundação Instituto de Administração da Universidade de São Paulo (FIA/USP), foi aberto por Rosa Maria Fischer. Enquanto coordenadora desse último, Rosa afirmou que *“governança e accountability (prestação de contas) são os grandes desafios de gestão nos próximos anos, em especial para as organizações da sociedade civil”*. A idéia desenvolvida no encontro é de que as ONGs cresceram demais e coloca-se, portanto, urgentemente, a questão de discutir seus problemas de governança, os quais ligam-se à *accountability* e à sustentabilidade.¹⁷ *“Especialistas em investimento social afirmam que, além da transparência e da prestação de contas, as grantmakers buscam projetos que se tornem sustentáveis”*¹⁸

As origens, ligações institucionais e portanto posições diversas na sociedade estabelecem essas diferenças em discursos e práticas, que podem tornar-se tanto complementares como divergências e marcos de distinção.

¹⁶“Utilidade pública e OSCIP: como anda a qualificação?” – Eduardo Szazi – Consultor jurídico e sócio emérito do GIFE – 17/06/04 www.gife.org.br

¹⁷“Crescimento do terceiro setor leva organizações ao debate sobre governança” – Mônica Herculano, Repórter do redeGife, 12/02/05, www.gife.org.br

¹⁸“Sustentabilidade é essencial para garantir investimentos” – Rodrigo Zavala – 20/11/2006 – www.gife.org.br

-Prestação de contas a atores diversificados; performance; âmbitos nacionais e locais.

Feitas essas afirmações de princípio gerais, não se deixa de apontar mais concretamente para as instâncias a quem se deve prestar contas. Nesse caso, figuram com mais freqüência os financiadores e as assembléias e corpos de direção da entidade, sendo menos frequentemente mencionando o poder público.

Conforme diz um diretor executivo da **FASE**, a prestação de contas das ONGs deve ser vista sob ao menos dois aspectos: (a) no sentido político mais geral (controle social) e (b) enquanto forma de controle derivada do financiamento público ou privado (transparência). Do ponto de vista mais geral, toda ONG deve se submeter a algum tipo de controle social. Nesse sentido, enquanto organizações privadas de interesse público, para evitar sua apropriação corporativa, devem valorizar o controle exercido pelas Assembléias Gerais de associados e Conselhos Deliberativos não profissionalizados. Já no que tange à transparência há vários mecanismos, e um dos mais relevantes é a publicação de balanços regularmente na grande imprensa.

O diretor da Action Aid menciona alguns mecanismos de controle coerentes com suas concepções expostas acima: a instituição estabeleceu que 80% dos membros da Diretoria e da Assembléia têm que ser compostos por pessoas de grupos populares e excluídos.

Outros aportes interessantes sobre o significado da prestação de contas foram os que ressaltaram um sentido de “parceria” com múltiplos agentes envolvidos, os quais se responsabilizam pela atuação da ONG através de um processo a ser resgatado desde a execução do projeto até a apresentação de resultados.

Como definiu em entrevista um diretor da organização de âmbito nacional e que trabalha em áreas rurais, a **AS-PTA**, *“a prestação de contas seria um componente de entidades que trabalham em parceria, um momento da parceria ela mesma”*. Ao receber dinheiro, junto com ele, estariam assumindo compromissos com resultados. Da quantidade deverá, portanto, resultar qualidade. Não só tendo em vista uma relação direta com o financiador, posto que muitas vezes este seria um repassador. Tratar-se-ia de uma reação em cadeia: com o financiador do financiador (bancos, governos, p. ex.), com o financiador-parceiro, com a ONG-parceira, os parceiros locais (sindicatos, associações de agricultores), famílias. Cada um obtém recurso em nome do outro, do trabalho que faz com o outro. Em função dessa cadeia, diz o entrevistado, é necessário prestar contas junto a uma assembléia de sócios responsável diante da sociedade, que confie e respalde política e eticamente o trabalho da entidade. Essa prestação de contas não pode ser apenas, nem sobretudo, contábil. Uma Assembléia representativa quer saber qual a qualidade no uso dos recursos. Os instrumentos contábeis não foram feitos para garantir transparência junto a parceiros. Para Silvio, a contabilidade formal é instrumento de ocultação, para revelar são necessários outros instrumentos. Instrumentos que permitam agregações e desagregações. São necessárias, também e conseqüentemente, linguagens próprias e claras para cada parceiro-público. Digitalizados os dados, a prestação de contas pode ser organizada em função do diferentes atores as quais as ONGs estão vinculadas. A prestação de contas seria uma forma de expressão da parceria, ela deve evidenciar com números a qualidade de seu trabalho, segundo o entrevistado.

Observamos que as organizações menores e de âmbito local, de cidades interioranas, em contato mais cotidiano e direto com a comunidade e seu entorno, portanto sujeitas a esse controle social, apresentam uma sensibilidade particular para considerar as prestações de contas a parceiros próximos com que trabalham. É forte a *acconutability* de reputação, envolvendo um campo de relações locais e regionais. Também os resultados, a performance, estão mais visíveis. Introduce-se facilmente a questão da diversidade de atores a quem se presta contas – afinal, estão muito perto - e a necessária tradução das formas de interlocução com cada um.

Uma organização que trabalha igualmente em áreas rurais, no Nordeste brasileiro, o **SERTA (Serviço de Tecnologia Alternativa)** – com a especificidade de tratar-se de organização localizada em cidades do interior – privilegia também esses aspectos. Interpelada, uma de suas diretoras responde que prestar contas refere-se, em primeiro lugar, principalmente às atividades realizadas, *“o que foi feito e seu impacto. É disso que uma organização tem que prestar contas, fundamentalmente. Por exemplo, podemos fazer 100 seminários e não ter impacto algum. Fica apenas o evento, o resultado limita-se à própria ação”*. Focaliza de modo

particular, em segundo lugar, a questão dos diversos destinatários da prestação de contas: o financiador, o público e os parceiros. No caso, os parceiros considerados não são os financiadores, mas sim os colaboradores na execução dos trabalhos.

Surge uma idéia que também se reitera em outros depoimentos: quando se trata de prestar contas ao setor público – no caso, a sua organização tem que prestar contas ao Ministério da Justiça e à Prefeitura, com regras bem específicas e precisas – “*aí, estamos muitas vezes lidando com o inimigo*”. A idéia é de que é necessário, sem dúvidas, o controle público, mas que isso é uma faca de dois gumes: as regras de controle são as das classes dominantes, não servem para combater a corrupção e podem ser usadas contra as organizações sociais. Em termos dos parceiros do mundo empresarial e o que poderiam contribuir com a *expertise* na prestação de contas, a entrevistada foi taxativa ao narrar uma péssima experiência de administração contábil através de uma empresa, imposta por um financiador também do campo empresarial: teria havido problemas não só com relação à competência, mas também de relacionamento distante e autoritário com as ONGs locais, que têm dificuldades para dominar os mecanismos gerenciais e contábeis empresariais trazidos de fora de seu mundo e de suas transações quotidianas, em lugares onde mesmo as notas fiscais são inexistentes.

Nesse terreno, um dos estudos de caso realizado foi sobre uma organização pequena, o **Instituto Girassol de Desenvolvimento Social**, que trabalha com temas relacionados à juventude, numa cidade da zona canavieira do Nordeste brasileiro de menos de 20.000 habitantes, onde a “sociedade civil” é precária, assim como as condições materiais de existência. Seu coordenador – também jovem – tomou por conta própria iniciativas interessantes, criando mecanismos de prestação de contas apropriados ao local e ao seu contexto, como audiências públicas, um boletim informativo e divulgação das contas pela rádio local (não possuem *site* na internet). Nesse caso, a prestação de contas torna-se também instrumento relevante de divulgação e legitimação da instituição. Além de contato direto com a organização, recebemos por escrito as respostas do Diretor do Girassol:

Entrevistador: “*O que você entende por "prestação de contas" de uma organização da sociedade civil ?*”

Resposta do diretor da entidade: - “*Em nossa realidade esse processo é de extrema valia pois nossa comunidade vivia arisca, durante muito tempo as pessoas só se importavam em coletar dados, fazer projetos sem a participação comunitária, tudo isso contribuiu para esse fenômeno de desconfiança, em períodos políticos sempre havia promessas mas ao passar a eleição as comunidades continuavam no completo abandono. Esses dados foram identificados em um diagnostico participativo realizado pelo grupo Girassol em 2004 e tais informações nos serviram de base para que durante a construção de nosso projeto pudéssemos estar em contato direto com os atores envolvidos: a prestação de contas seria peça fundamental para que se tivesse uma participação coletiva realmente acreditando na proposta. Transparência e acima de tudo clareza nas ações são as palavras chave nesse processo*”.

Entr: “*No seu entendimento, quais os objetivos e por que essas entidades têm que prestar contas?*”

Resp: “*Legitimar o processo de plena democracia, pois quando as pessoas se vêm envolvidas elas se apropriam da idéia e a participação é bem mais proveitosa e envolvente.*”

Entr: “*Quais os aspectos mais importantes da prestação de contas?*”

Resp: “*Não basta só demonstrar os dados financeiros, mas também as ações realizadas, como foram feitas, com quem foram feitas, quantos envolvidos diretamente e indiretamente. Para quem? Principalmente para os que estão inseridos na proposta como público participante. Ter o máximo de pessoas informadas sobre a prestação de contas maior credibilidade se poderá alcançar*” (Entrevista por escrito com o Diretor da Girassol).

3.b) Mecanismos atuais.

Alguns mecanismos de prestação de contas trazidos pelas instituições analisadas já foram mencionados nos depoimentos e documentos acima. Apontamos aqui para traços gerais desses mecanismos, sem nos determos em traços formais adotados por cada organização. Seriam muitos os detalhes e optamos por não alongar o texto. As ONGs apontaram para mecanismos “internos” e “externos”.

Em entrevista, observa Ana Toni (Fundação Ford), por exemplo: “A legitimidade é um instrumento da democracia em geral. Por isso, a nossa prática de transparência tem que ser colocada para as organizações de dentro e de fora. Para a Fundação Ford, internamente e externamente, a questão da transparência é uma questão de prática democrática que está posta para todos. Uma questão é saber quais são as práticas da organização em relação à prestação de contas, auditoria, à área financeiro-administrativa; a de governança, se tem um conselho externo etc. A outra é na área de diversidade. Até que ponto aquela organização que fala em nome do interesse público reflete isso internamente também”¹⁹. Nessa menção à diversidade, a Fundação Ford está chamando a atenção sobre sua política de inclusão de “minorias” no corpo de funcionários das entidades: também se deverá prestar contas dessa dimensão interna à organização.

Ainda sobre a questão “interno/externo” continua, ressaltando a diversidade, porém complementariedade de atores no exercício da transparência: *Quando a Fundação Ford faz uma doação de recursos, temos que prestar contas do que estamos fazendo. Há um contrato formal entre o doador e o donatário. Por exemplo, se a organização que recebe recursos utilizou-os para comprar 10 computadores, vai ser verificado se esses computadores foram realmente comprados. Para o público, essa informação não é relevante desta forma, deve-se falar sobre os benefícios dessa compra, para que servem etc. Agora, é importante que essas informações não se contradigam. As informações, embora diferentes, devem ser complementares.*

A existência de Conselhos e Assembléias compostos por agentes reconhecidos e representativos de variados segmentos da sociedade, com relação de autonomia com a instituição, como forma de consulta, acompanhamento e controle das ações das organizações da sociedade civil foram mencionados por todos como mecanismo indispensável de transparência e prestação de contas. Algumas (talvez poucas) organizações adotam como princípio colocar nessas instâncias pessoas originárias da população com a qual se trabalha (beneficiários, público-alvo, destinatários, envolvidos, como se queira chamar), como foi mencionado no caso da Action Aid, acima. Outras organizações – nesse mesmo espírito – relatam experiências de diálogo intenso também com os participantes nas “bases” dos projetos, desde a elaboração até os resultados finais. Como esclarece o diretor do AS-PTA: antes de elaborar o orçamento são discutidas idéias e propostas com parceiros, os atores coletivos da agricultura. *“A Assembléia Geral funciona como um microcosmo da sociedade. Nela estariam representados setores da universidade interessados no tema, da Igreja católica, dos agricultores, do governo, das ONGs, dos consumidores etc.”. As idéias seriam portanto discutidas em diferentes níveis, mais ou menos agregados: na Assembléia geral e lá no Paraná [onde se realiza um projeto]. O orçamento seria portanto parte do debate: quanto se paga, quem paga. Os parceiros deverão depois poder acompanhar a execução orçamentária, que está digitalizada para permitir esse acompanhamento”.*

Outro mecanismo generalizado e apontado como relevante é a disponibilização de orçamentos, fontes de financiamento e balanços financeiros através da Internet. Algumas instituições – por exemplo a FASE, entre outras – publica seu balanço também nos jornais.

Em termos internos, um mecanismo mencionado como útil, como se viu, é o controle on-line da utilização orçamentária. No entanto, nesse caso, existe a limitação dada pelas condições materiais das organizações: a maioria é pequena e sem recursos, tanto orçamentários quanto técnicos, para tal, e o financiamento para apoio institucional é geralmente muito escasso.

Há alguns modelos de prestação de contas que vêm sendo disseminados, no sentido de sua adoção pelas ONGs. Por exemplo, a Action Aid adota o “sistema ALPS”, utilizado em 44 países, segundo depoimento. A questão de que modelo adotar parece estar sendo progressivamente objeto de preocupação nesse campo. Como afirma representante da **IMAFLOA (Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola)**, ao trabalhar com a certificação ambiental, estão cobrando publicamente boas práticas de atores externos. *“Isso se reflete sobre nós, temos que ter transparência”.* Nesse caso, fala da importância de um modelo de prestação de contas, e se pergunta sobre qual adotar: o GRI (Global Report Initiative), o modelo do Instituto Ethos, o Balanço Social do IBASE?

¹⁹ Entrevista ao IBASE, www.ibase.org.br, 2007

Um dos modelos mais discutidos e cuja utilização vem pouco a pouco sendo aceita no mundo das ONGs brasileiras é o esse do Balanço Social, que tem no **IBASE (Instituto Brasileiro de Ação Social e Econômica)** um importante defensor e disseminador. Herbert de Souza (Betinho), um dos fundadores do IBASE, lançou em junho de 1997 a campanha pela divulgação voluntária do balanço social anual. Desde então, o IBASE trabalha com o tema e seu modelo de balanço social é referência para empresas brasileiras. *“Estimulamos que empresas que atuam no Brasil publiquem seu balanço social no modelo Ibase – demonstrativo divulgado anualmente, reunindo informações sobre projetos, benefícios e ações sociais e ambientais dirigidas a empregados(as), investidores, analistas de mercado, acionistas e à comunidade. Até 2005, contabilizamos 976 balanços de 305 diferentes empresas. Todos esses balanços estão disponíveis para consulta”* (www.ibase.org.br). Atualmente, o Ibase oferece quatro modelos de balanço social: empresas; fundações e organizações sociais; micro e pequenas empresas; cooperativas. O número de adesões ao balanço social por parte das ONGs ainda é reduzido.

-Questões específicas: as menores e/ou em áreas do interior.

Como observa a diretora da SERTA, organização situada em cidade interiorana do Nordeste, em entrevista: *“a prestação de contas é um aprendizado muito difícil. Trabalha-se com dinheiro público, é necessária gestão transparente e digna, lisura, boa utilização dos recursos. E queremos fazer uma história diferente da burguesia, as pessoas não podem querer se locupletar”*. Situa as ONGs, portanto, em um plano ético-político específico diferenciado de grupos dominantes na sociedade. Dentre as dificuldades para sua organização, observou a da pressão pelos salários, necessariamente baixos, a partir dos parâmetros colocados pelos financiadores. Chamou a atenção, também, para algo que observamos recorrentemente nas pequenas ONGs do interior nordestino, o emprego de familiares, questão difícil de controlar dada a cultura vigente: *“as pessoas dos grupos populares protegem primeiro a família, consideram isso uma coisa natural”*.

Pudemos observar, nesses casos, referências a agências financiadoras não governamentais enquanto entidades que representam um papel, junto a entidades pequenas de cidades interioranas, no sentido da capacitação para prestação de contas. Contribuem para que se criem práticas de recolhimentos de comprovantes e exigência de notas fiscais e para a compreensão do que é público e deve ser tornado transparente para a sociedade.

Quanto a isso, é interessante retomarmos o exemplo do Projeto Girassol acima mencionado. Em uma cidade muito pequena e de baixos indicadores sociais, o diretor do Girassol, sem *site* na internet, adotou como prática a realização de audiências públicas periódicas na câmara de vereadores da cidade. Os jovens participantes dos projetos são levados para essas audiências, quando se realizam exposições fotográficas e apresentações detalhadas das movimentações financeiras dos últimos meses. No seu relato sobre a última audiência: *“dos nove vereadores que compõem a câmara, oito se fizeram presentes, além do promotor de Justiça, representantes de todas as secretarias municipais, parceiros do projeto Girassol, membros da sociedade civil organizada e demais autoridades. Mas o maior destaque ficou a cargo dos jovens que fazem parte do projeto, esses, ah esses lotaram o auditório da casa legislativa, foram mais de cinqüenta representantes de todos os sete grupos, foi de fato uma verdadeira lição de cidadania e participação popular, mais uma vez fiquei muito orgulhoso e contente com tudo o que vem acontecendo em nossa cidade é de fato muito bom e contagiante para quem esta vivenciando tudo isso”*. Publicam também um folheto chamado *“Transparência – um boletim financeiro do Instituto Girassol de Desenvolvimento Social”*, que chama a atenção em editorial para a relevância da gestão participativa de recursos financeiros como elemento na constituição e fortalecimento de vínculos de confiança entre as instituições e as pessoas. Interessante é o fato de que acreditam em consequências adicionais dessas ações, as quais aproximariam a câmara de vereadores da população.

Entr.: *“Como é que você considera que as organizações da sociedade civil têm que prestar contas?”*

Resp.: *“Aqui em Boca da Mata descobrimos que as pessoas não costumavam ir muito até a Câmara de Vereadores, aí resolvemos levar para o Legislativo a proposta de uma Audiência Pública de prestação de contas. A partir dessa iniciativa pioneira no Município pode-se observar um maior interesse das pessoas em conhecer e participar das atividades dos vereadores da cidade. A Rádio Boca da Mata FM transmite ao vivo toda a seção, além de relatar em seus programas o boletim contendo as informações a respeito da prestação de contas, principalmente no programa apresentado pelos jovens, o “Espaço Jovem”.*

O diretor da entidade revela que o processo de transparência envolve também a fixação de planilhas em locais públicos, além de entrevistas avaliativas feitas com pessoas da comunidade, sendo que isso, na sua opinião, faz com que os entrevistados fiquem cientes e com maior vontade de participar e apoiar o projeto.

- Alguns problemas e dificuldades.

Vários entrevistados apontaram para dificuldades de lidar com o tema da transparência por conta da enorme precariedade, falta de recursos, na maioria das ONGs, o que prejudica as práticas relacionadas à prestação de contas, monitoramento, avaliação.

Uma das reclamações é sobre a legislação, que não se adequa à natureza dessas organizações.

Por outro, como lembraram alguns entrevistados, há a questão da origem das ONGs, que nascem na clandestinidade. *“Algumas têm um ranço político, como se esse tema fosse menos importante que os outros. Isso está mudando, mas existe. Há ainda um “8 ou 80”: ou temos que fazer tudo transparente, ou nada transparente”.*

A questão das origens das ONGs no Brasil, em tempos de ditadura militar, é evocada como estando na raiz de dificuldades e lentidão para aprender a lidar com a prestação de contas e o controle por parte do Estado. Como declarou a representante da **CESE (Coordenadoria Ecumênica de Serviço)**, organização situada no estado da Bahia, dedicada ao financiamento de pequenos projetos, *“o CESE existe há 34 anos, é do tempo em que transparência significava risco de vida. Ao longo dos anos 80, o CESE começou a ter que ter cara. A síndrome da militância clandestina ainda existia”.* Aos poucos, foi-se criando a necessidade de planejamentos mais longo do trabalho; de pensar sua identidade, pensar qual o volume de recursos poderiam ou queriam operar. Daí foram se criando novos arranjos administrativos e ferramentas de gestão apropriadas. Mas tudo veio com o tempo, tendo-se que superar uma forma que foi construída em tempos não (ou anti) democráticos.

Houve ainda uma afirmação original, por parte de um dos entrevistados, especialista em gestão e administração do terceiro setor: *“o que atrapalha a prestação de contas é a sociedade”.* Refere-se ao fato de que, em sua opinião, somos um país filantrópico, onde todo mundo doa. Um menino que pede dinheiro na esquina tem chegado a ganhar R\$ 600,00 por mês. *“Essa prática de esmola contribui para o atraso”.* Também os que doam dinheiro para ONGs e não cobram resultados contribuem para a má administração dos recursos. A ONG vai continuar *“vendendo miséria”.* Na sua concepção, as organizações estrangeiras e as empresariais exigem um retorno, e, portanto, contribuem positivamente para a questão da transparência.

O representante da FASE concorda com relação às instituições internacionais de cooperação, mas discorda quanto às empresas. Na sua avaliação, as agências de cooperação teriam contribuído bastante para o desenvolvimento de uma cultura de prestação de contas das ONGs brasileiras, para a evolução de ONGs criadas em um quadro de extrema informalidade, sem institucionalidade e voltadas/orientadas apenas pelo contexto nacional. A cooperação teria forçado diferenciações na sociedade civil brasileira com o avanço da democratização. Cobradas em seus países quanto aos resultados e formas de aplicação de recursos, se tornaram mais exigentes aqui. O fim da ditadura brasileira coincidiu com esses questionamentos crescentes das agências internacionais. Conforme ainda o entrevistado, as agências pressionaram por formalização de procedimentos e no sentido da implantação de métodos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação, PMA, aos quais muitas ONGs resistiram por considerá-los intrinsecamente empresariais. Hoje, no entanto, são percebidos como importantes para o próprio desenvolvimento institucional. Mas ele não considera a responsabilidade social uma boa inspiração: *“Só se eu reduzir a transparência a formalismo: a capacidade técnica não corresponde a um compromisso mais profundo com relação a se submeter ao controle da sociedade. Na chamada responsabilidade social empresarial, parece-me que o conceito de eficiência sobrepe-se às outras dimensões”.*

4. MARCO LEGAL

- Esquematizamos a legislação hoje em vigor para o Terceiro Setor no Brasil.

Inscritas como de livre direito de criação na Constituição Federal, as associações e/ou fundações privadas devem hoje no Brasil:

- Registrar-se no Cartório de Registro civil das Pessoas jurídicas;
- Inscrever-se no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) da Receita Federal;
- Inscrever-se na Prefeitura de seu município sede;
- No caso das fundações, submeter-se à fiscalização do Ministério Público;
- No caso de filiação estrangeira, ver aprovados pelo presidente da república seus atos constitutivos.

Além disso, prestam as seguintes informações a órgão públicos:

- Declaração de Informações de Pessoas Jurídicas, DIPJ;
- Relação Anual de Informações Sociais, Rais;
- Alterações estatutárias e qualificação de dirigentes, ao Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas.

A legislação em vigor no país prevê as seguintes formas legais de destinação de recursos públicos a entidades da sociedade civil:

- Convênios;
- Contratos de Gestão;
- Termos de Parceria.

Podem, por outro lado, receber as seguintes titulações:

- **Utilidade Pública Federal.** Segundo Lei de 1935, esse título é concedido pelo Ministério da Justiça às sociedades, associações e fundações “constituídas no país com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade”;
- **Certificado de Entidade Beneficente.** Concedido pelo Conselho Nacional de Assistência Social às “instituições privadas prestadoras de serviços e assessoramento de assistência social que prestem serviços relacionados com seus objetivos institucionais” (legislação de 1933, com redação dada por Medida Provisória em 2001: Lei Orgânica da Assistência Social). Somente podem obter o certificado as entidades inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social. O Conselho Nacional deve manter um “cadastro de entidades e organizações de assistência social”

O Título de Utilidade Pública Federal e o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social habilitam a entidade a pleitear a isenção da cota patronal da contribuição para a seguridade social.

Organização Social (OS). Pode ser atribuída a “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde”, (Lei de 1998). As entidades qualificadas como OS estão habilitadas a receber recursos públicos por meio de contratos de gestão;

- **Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).** Lei promulgada em 1999. Título atribuído pelo Ministério da Justiça às “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos” que se dediquem a uma das seguintes áreas: assistência social; cultura; patrimônio histórico e artístico; educação; saúde; segurança alimentar e nutricional; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; voluntariado; desenvolvimento econômico e social; combate à pobreza; novos modelos sócio-produtivos e sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria

jurídica gratuita; promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos. As OSCIP podem receber recursos públicos por meio do (também então criado) Termo de Parceria.

Admitiu-se a manutenção simultânea da qualificação de OSCIP com qualquer outra, mas exigiu-se que, após dois anos (posteriormente estendidos para cinco por Medida Provisória em 2001), a entidade optasse pela qualificação de OSCIP ou pelas demais. Um Decreto instituiu o conceito de concurso de projetos como instrumento de seleção de propostas de termo de parceria feitas por OSCIP. Trata-se de modalidade de licitação, que poderá dar transparência a essas relações. A realização do concurso de projetos pelo órgão público é facultativa. (Ver Victor Carvalho Pinto, consultor legislativo do Senado Federal, in *Repasso de Recursos Públicos para Organizações Não-Governamentais: a Questão da Impessoalidade*)

Embora a construção da lei tenha contado com os debates e a participação de segmentos relevantes do campo, e tenha representado um avanço, a Lei das OSCIPs tem sido utilizada para a criação de ONGs “laranjas”, no sentido de obter recursos sem a licitação pública exigida no caso das empresas. Nesse caso, a ABONG e o GIFE têm sido os principais atores de vocalização das questões referidas à legislação para as organizações da sociedade civil (pode-se encontrar farto material a respeito, respectivamente, nos [sites www.abong.org.br](http://www.abong.org.br) e www.gife.org.br).

Dispositivos básicos da legislação com relação às organizações associativas.

A Constituição Federal garante ampla liberdade de associação. Seu Artigo 5 estabelece a “plena liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar”. Estabelece que a criação de associações independe de autorização, sendo vedada expressamente a interferência estatal em seu funcionamento (em havendo, pode provocar uma dupla responsabilidade do poder público, de ordem político-administrativa ou de ordem penal). Segundo especialistas, há nisso originalidade em termos regionais, distinguindo-se « positivamente o país, entre seus vizinhos sul-americanos, por não imputar modelos que limitem fins ou estabeleçam formas de gestão obrigatória para essas entidades” (Anna Cynthia Oliveira, *Terceiro Setor, uma agenda para Reforma do Marco Legal*, Brasília : Comunidade Solidária, 1997).

As entidades que nos interessam são formalmente reconhecidas no Código Civil Brasileiro enquanto pessoas jurídicas de direito privado, tendo havido a esse respeito modificações mínimas e secundárias no novo Código. São elas – portanto, desde 1936 - as “associações”, que “constituem-se pela união de pessoas para fins não econômicos” e as “fundações”, criadas por um instituidor, o qual “fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la” (artigos 55 e 56 do Código Civil Brasileiro). Introduziu-se apenas, recentemente, a figura de “entidades confessionais”, como diferenciação dentro desse universo. A Fundação somente poderá constituir-se para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência e sua fiscalização cabe ao Ministério Público.

Sem entrar em detalhes, importa que o quadro de ordenamento legal existente no país facilita a criação dessas organizações, tanto associações como fundações. No entanto, essa facilidade de registro garante reduzido acesso aos mecanismos de isenção fiscal e menos ainda a fontes de financiamento público, processos que implicam, no geral, em trâmites regulados por leis antigas, que se superpõem e pressupõem procedimentos extremamente burocratizados e de baixa transparência e controle.

As entidades sem fins lucrativos são sujeito de imunidade (ou isenção) fiscal, regulamentada pela Constituição Federal e pelo o Código Tributário. O artigo 150 da Constituição Federal estabelece as limitações do poder de tributar, declarando, no que se refere a essas entidades : “Sem prejuízo de outras garantias, asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (...) VI – instituir impostos sobre (...) patrimônio, renda ou serviço de partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos,

atendendo os requisitos da lei”. Estabelece-se adiante que essas imunidades compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas.

Já o regulamento do Imposto de Renda identifica como isentas do imposto de renda (termos do Decreto-Lei ainda vigente de 1943) "as sociedades e fundações de caráter beneficente, filantrópico, caritativo, religioso, cultural, instrutivo, científico, artístico, literário, recreativo, esportivo, e as associações e sindicatos que tenham por objetivo cuidar dos interesses dos seus associados", desde que não remunerem suas diretorias nem distribuam "lucros sob qualquer forma", aplicando "integralmente os seus recursos na manutenção e desenvolvimento dos objetivos sociais".

No entanto e como se disse são necessários registros adicionais para que o gozo da imunidade seja garantido e também para que se possam receber fundos públicos. Os principais – criados nos anos 40/50 – são, em primeiro lugar, o reconhecimento da organização como sendo de Utilidade Pública (Federal, Estadual e Municipal). Em segundo lugar, o cobijado e antigo Registro como Entidade de Assistência Social no CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social), o qual dá direito ao pleito de obtenção do Certificado de Entidade Beneficente. Nesse último caso, além da qualificação da organização para o estabelecimento de convênios e acesso a subvenções do Estado, dá-se a isenção da contribuição patronal à seguridade social. O mesmo se pode dizer com relação às Subvenções, recursos públicos passíveis de serem repassados, a fundo perdido, a entidades que possuam o «Certificado», através dos parlamentares.

O acesso a esses registros é extremamente burocratizado e complicado, o que dá margem a distorções, falta de transparência e jogos de favores na obtenção dos benefícios. No conjunto, essas leis de diversos registros (federais, estaduais, municipais, constitucionais, fiscais) e suas regulamentações através de muitos e muitos anos compõem um cipoal de obscura penetração, dando margem aos conhecidos e frequentes usos para fins privados do dinheiro público, direta ou indiretamente, estando em questão entidades cuja definição e qualidade de atuar em benefício público tampouco é clara e controlada.

Finalmente, mencione-se que essas parcerias com órgãos governamentais são feitas através das figuras jurídicas de Convênios e Contratos que não serão detalhadas aqui, importando assinalar que, no caso dos primeiros, o problema básico é não haver normas consolidadas que orientem ações das diversas secretarias e programas, dentro da estrutura de diferentes ministérios, com critérios claros de qualificação e requisitos de transparência. Também no caso dos contratos não há disciplina quanto às dispensas de licitação com relação a entidades sem finalidade lucrativa, estando essas práticas longe da transparência.

Essas considerações gerais vêm no sentido de compreender o espírito das iniciativas recentes para as transformações dos dispositivos legais, quando está em jogo a idéia de que é legítima e eficaz a atuação do poder público através de entidades privadas em vários campos de políticas públicas. Isso não é evidente para segmentos do governo – no caso dessa legislação para o Terceiro Setor, por exemplo, houve forte oposição por parte da Secretaria da Receita Federal, contrária a qualquer privilégio fiscal para as sem fins lucrativos - assim como para a opinião pública, marcada pelos escandalosos casos de corrupção nesse terreno, amplamente divulgados. Segmentos da esquerda também se colocaram contrários a essas reformas legislativas recentes, no sentido de que se dariam em contexto de retração do Estado com relação a políticas sociais e viriam para facilitar a transferência de responsabilidades de políticas públicas para a sociedade civil.

-Algumas informações sobre a história da legislação recente do Terceiro Setor.

No governo de Fernando Henrique Cardoso mobilizaram-se o GIFE, a ABONG e outros atores da sociedade civil, com o protagonismo central do Conselho da Comunidade Solidária presidido pela primeira dama Ruth Cardoso, e criaram-se novos mecanismos de regulação das relações do Terceiro Setor com o Estado, incluindo-se aí uma revisão classificatória do universo das organizações não governamentais (atualizada nas OSCIPS).

A partir de 1997, acelera-se o processo de elaboração de um “Marco Legal para o Terceiro Setor”, com a convocação feita pelo Conselho da Comunidade Solidária (presidido pela Primeira Dama Ruth Cardoso) a mais de cem entidades (governo, sociedade civil, poder legislativo). Foram dois a três anos de debates, até a elaboração do Projeto de Lei. Segundo a versão do mesmo documento, Grupos de Trabalho foram constituídos para implementar o processo, o qual passou inclusive por uma pesquisa, realizada através de um instituto não governamental, o IDESP, ouvindo cerca de 300 entidades da sociedade civil através de questionários e entrevistas (os resultados encontram-se em Debert, Guita e Sadek, Teresa - *Terceiro Setor: uma avaliação da legislação*, São Paulo: IDESP, 1998 - mimeo).

Elaborou-se nesse processo um Documento-Consulta, enviado a um razoável conjunto de interlocutores. Foram considerados como tal os ministros de Estado conselheiros da Comunidade Solidária e os conselheiros pertencentes à sociedade civil. Além desses, foram consultadas formalmente cerca de 20 organizações da sociedade civil de origem variada (clubes de serviço como Lyons e Rotary; entidades assistenciais de origem religiosa, como o Lar Fabiano de Cristo, da área espírita, ou a Pastoral da Criança, católica, ou ainda a Vinde, evangélica; ONGs, como a FASE, IBASE, ISER, POLIS; fundações, como a Vitae; etc.), e por fim várias organizações guarda-chuva como o GIFE, a ABONG, a Rede de Formadores de ONGs, a Federação das APAE (Associações de Amigos e Pais dos Excepcionais), a Associação de Gerontologia, o Forum Nacional da Ação da Cidadania, o Forum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e outros.²⁰

Uma das justificativas e objetivos da nova legislação, e como foi dito, seria exatamente contemplar um melhor reconhecimento oficial, com as consequências que isso acarreta sobretudo quanto às possibilidades de obtenção de fundos públicos, para todas essas formas organizativas de origem recente.

Quanto ao novo instrumento jurídico criado, o Termo de Parceria, estabelece um novo mecanismo de acesso a fundos públicos em que, em tese, são negociadas metas e produtos, que deverão ser submetidos a avaliações constantes. A introdução, na Lei, de um papel para os conselhos de políticas das áreas em questão, que serão consultados sobre os Termos de Parceria e fiscalizarão os resultados, foi considerada um possível ganho no sentido do controle e democratização.

Por outro lado, a atual legislação que rege o Terceiro Setor não prevê dispositivos de fiscalização suficientes para exercer o controle da utilização dos recursos públicos pelas entidades, sendo as que realizam convênios um subconjunto delimitado por legislação que não acompanha as transformações recentes nesse campo. Além disso, quando ocorre a celebração de convênios, as entidades ficam sujeitas às mesmas regras gerenciais do setor estatal, perdendo a flexibilidade na administração e no uso de recursos. No caso do Termo de Parceria – segundo os propósitos explicitados - à maior autonomia gerencial das organizações por ele viabilizada corresponde o compromisso do Estado para flexibilizar os controles burocráticos das atividades-meio. Desse modo, em lugar do controle burocrático apriorístico e de uma cultura impeditiva para o uso de recursos, realizar-se-ia a avaliação de desempenho global do projeto em relação aos benefícios direcionados para a população-alvo, por meio de mecanismos de fiscalização e responsabilização previstos na Lei.

Em que pesem essas intenções positivas, incertezas e imperfeições permaneceram e vêm sendo pontuadas por participantes e observadores de todo esse processo aqui descrito. Por exemplo, está havendo um processo de criação de novas entidades que se auto-qualificam como OSCIPs, para levar vantagens indevidas e obter facilidades de financiamento público sem as exigências de licitação colocadas para empresas lucrativas. Conte-se aí a pretensão de alguns gestores governamentais de instituições públicas de criarem OSCIP's *ad hoc* para se livrarem da camisa de força das normas da administração pública.

Ressalte-se que as equipes econômicas dos governos têm resistido a possibilidades de renúncia fiscal. Ou seja, no mesmo período em que se processam essas mudanças na legislação das organizações da sociedade civil de interesse público, o ajuste fiscal tornou ainda mais precários a capacidade e o papel do Estado como

²⁰ Landim, Leilah e Durão, Jorge. 2003. « La creación de un nuevo Marco legal para el Tercer Sector en Brasil », em *Organizaciones de la Sociedad Civil y Incidencias en Políticas Públicas*, Bombal y Villar (org.), Buenos Aires : Libros del Zorzal).

agente financiador das políticas sociais. A legislação de incentivos fiscais para empresas investirem no social é também precária.

Observe-se, como pano de fundo, que a criação do novo Marco Legal para as entidades sem fins lucrativos se desenvolve ao mesmo tempo em que o processo de reforma do Estado e o ajuste estrutural têm impacto sobre as políticas sociais. A regulação jurídico-política das organizações da sociedade civil voltadas para o interesse público ganha relevância no debate sobre a agenda social do país, por suas conseqüências para o tratamento de questões que vão desde os sistemas de assistência e proteção social até as políticas de combate à pobreza. Nesse sentido, as organizações da sociedade civil no Brasil estão sofrendo uma redefinição de sua institucionalidade como parte de metamorfose mais profunda da esfera pública. Nesse contexto, são variados os elementos que constituem a trama sobre a qual os atores tradicionais e os novos atores constroem suas lógicas de discurso e ação: a idéia de uma nova contratualidade baseada na noção de parceria, a emergência de novas esferas públicas de negociação, os problemas de financiamento, a questão da focalização das ações dirigidas aos pobres, o colapso das políticas públicas sociais e a crise de legitimidade das formas "assistencialistas", baseadas na ação pontual e caritativa.

-Debates atuais

O meandros das discussões sobre a legislação continuam a ser acompanhados por uma minoria, entre as ONGs. Quanto aos nossos entrevistados, reiteraram-se reclamações a respeito dos limites e imperfeições legais.

Observa-se que *“o marco legal está tumultuado, há um mosaico, uma sobreposição de camadas geológicas de leis”*, o que torna difícil e confusa a regulamentação das organizações do terceiro setor, o que abre as portas para desvios de recursos e falta de controle público. Como disse o entrevistado da FASE quanto a essa legislação repleta de regulamentações e decretos variados no tempo, *“o diabo mora nos detalhes”*.

A utilização das novas leis – no caso das OSCIPs, como foi dito – para desvios de recursos públicos através de licitações ilegítimas também é ponto destacado. Faltariam mecanismos de controle. Afirmou-se nas entrevistas que, para um funcionamento eficiente e eficaz, a lei careceria de uma institucionalidade mais sólida.

Transcrevemos a seguir trechos de um dos últimos documentos da ABONG a respeito das discussões sobre o Marco Legal:

Quais os princípios defendidos pela Abong com relação a construção de um Marco Legal das ONGs?

Nós defendemos uma legislação:

- Que regule de forma abrangente todas as entidades sem fins lucrativos que atuam no campo social, incluindo as entidades filantrópicas de saúde, educação e assistência social;
- Que reconheça a importância das ONGs para o processo democrático e que fortaleça o tecido organizativo da sociedade civil;
- Que reconheça as diferenças entre os diversos tipos de organizações sem fins lucrativos existentes (entidades de assistência social, clubes recreativos, associações de produtores rurais, ONGs, institutos e fundações empresariais, universidades e hospitais privados);
- Que reconheça um conceito amplamente democrático de fim público, valorizando a existência de organizações autônomas - não subordinadas em sua atuação aos limites da exigência de complementaridade em relação a políticas governamentais (autonomia esta que não impede as eventuais parcerias de organizações da sociedade civil com o Estado) – que trabalham pelo reconhecimento de novos direitos, por vezes ainda não reconhecidos pelo Estado;

- Ancorada no conceito de interesse (fim) público e, portanto, devendo regular claramente as relações entre o Estado e a Sociedade Civil, no tocante à realização de políticas e/ou ações de interesse público, regulamentando o acesso aos recursos públicos de forma transparente e democrática, garantindo seu controle social;
- Que impeça que as entidades sejam utilizadas por governantes com a finalidade de contornar dispositivos legais e como forma de terceirizar políticas públicas.

Qual legislação para as ONGs que a Abong defende?

Uma legislação que fortaleça a organização autônoma das cidadãs e dos cidadãos

O Marco Legal das organizações da sociedade civil de interesse público deve barrar toda e qualquer tentativa de retrocesso legislativo em relação às conquistas democráticas da Constituição de 1988. Projetos de lei que estabeleçam exigências não previstas na Constituição – até mesmo de autorização prévia para o funcionamento de entidades – são tentativas de promover um retrocesso que esperamos que já estejam definitivamente condenados aos arquivos dos tempos da ditadura. Repudiamos qualquer tentativa de restringir a liberdade de associação.

Uma legislação que não permita a utilização das entidades da sociedade civil como “quebra-galho” dos problemas do Estado

As ONGs e outras organizações da sociedade civil são alvo de dois tipos de acusações oriundas de problemas relativos à organização do Estado brasileiro:

1. “As ONGs são instrumento da política neoliberal de terceirização das funções do Estado”: em relação a esta acusação, já deixamos clara a posição da Abong. A Abong recusa a confusão entre o papel do Estado e o papel das organizações da sociedade civil na promoção do interesse público. Criticamos sobretudo a utilização de organizações da sociedade civil no rebaixamento dos padrões de qualidade da prestação de certos serviços públicos.
2. “As ONGs são beneficiárias de desvios de recursos públicos”: algumas denúncias vinculadas na imprensa sobre as ONGs, nada têm a ver com o trabalho das organizações. A questão diz respeito exclusivamente à regulação do funcionamento do Estado. Queremos uma legislação que contribua para o fortalecimento da organização da sociedade civil. Este Marco Legal deve impedir que associações civis ou fundações sejam utilizadas por governantes para contornarem restrições legais de qualquer natureza. O fato de gestores públicos instrumentalizarem entidades da sociedade civil para contornarem a Lei de Responsabilidade Fiscal, contornarem proibições legais de contratar funcionários ou, de qualquer outro modo, contornarem o real ou suposto “engessamento do Estado” não é um problema de responsabilidade da sociedade civil.

Uma legislação na qual se garantam a transparência e o controle social do uso dos recursos públicos sem nenhum tipo de discriminação contra as ONGs

A Abong tem se destacado, desde o processo de tramitação da Lei das OSCIPs, pela defesa de mecanismos de publicidade para o acesso de organizações da sociedade civil a recursos públicos e de controle social sobre a utilização dos mesmos. Nesse processo conquistamos pequenas vitórias, mas não conseguimos barrar um certo laxismo na redação da Lei.

No entanto, não podemos deixar de repudiar as iniciativas que propõem qualquer tratamento discriminatório às ONGs. Não tem o menor fundamento a desinformação insistentemente inculcada junto à opinião pública segundo a qual entidades que atuam na área social teriam algum tipo de acesso a fundos públicos não sujeito a mecanismos legais de controle.

É claro que consideramos inteiramente pertinente a discussão sobre os mecanismos específicos – convênios, contratos, termos de parceria (e as vantagens e desvantagens de

cada um deles do ponto de vista da transparência). Não podemos concordar, porém, que se preconize maior rigor no tratamento das ONGs do que o que for dispensado às demais organizações da sociedade civil e às organizações privadas em geral.

www.abong.org.br

O GIFE, por sua vez, criou o *Projeto Marco Legal e Políticas Públicas* – desenvolvido com o apoio da Fundação Ford – para o biênio 2005-2007. A Associação Ressalta a inclusão de um novo eixo de atuação: o de mobilização política, o que implica em proximidade e acompanhamento junto ao Congresso e Executivo Federal:

“Assim, ao lado das atividades de produção de informações e conhecimento (primeiro eixo) e de articulação da rede GIFE e outros atores sociais (segundo eixo), o projeto passou também a atuar diretamente junto ao Congresso Nacional e ao Executivo federal, afim de acompanhar e influenciar a formulação e aprovação de projetos-de-lei e políticas públicas que contribuam para o aprimoramento do terceiro setor no Brasil. Para tanto, o GIFE estabeleceu uma parceria com a Ágere – Cooperação em Advocacy, uma organização não-governamental sediada na própria capital federal e especializada na negociação em favor de políticas públicas equitativas e democráticas”. (www.gife.org.br).

Um dos produtos dessa parceria é um boletim para compartilhar informações e identificar oportunidades de relevância para o terceiro setor no âmbito do Congresso Nacional e do Executivo federal, contemplando não apenas ações diretamente voltadas ao setor, mas também a algumas de suas principais áreas de atuação (cultura, educação e meio ambiente).

O GIFE lançou também, em 2006, o projeto Marco Legal do Terceiro Setor. Realizou-se na ocasião uma audiência sobre o tema na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. Conforme Hugo Barreto, presidente do GIFE e integrante da Fundação Roberto Marinho, “O Brasil carece de legislação abrangente e coerente para o terceiro setor, uma legislação que facilite a participação daqueles que juntam esforços por um mundo melhor, um marco legal estável, que respeite a liberdade e atuação e organização e dê segurança jurídica para a atuação destas entidades” (apud Jonas Valente, Carta Maior, 14/05/2006, em www.abong.org.br). A idéia central é harmonizar a legislação compreendendo as diferenças entre as entidades, com ênfase na imunidade tributária e nos mecanismos fiscais. Além disso, prega-se também aqui a simplificação da legislação: “As leis atuais causam dúvidas e confusão no judiciário. Quanto mais sofisticada é a norma, mais ela dá margem a interpretações e, por “conseqüência, à corrupção”, conforme Eduardo Szazi, advogado do GIFE e autor do livro “Terceiro Setor: regulamentação no Brasil” (apud Carta Maior, idem).

Conforme a mesma reportagem citada: *“A ‘harmonização’ passaria por um controle eficiente e mais constante da gestão de recursos públicos e pela ampliação dos incentivos fiscais e financeiros a outros grupos dentro do terceiro setor, sobretudo as fundações e institutos de empresas, para além das entidades filantrópicas e com o Certificado de Entidade de Assistência Social (únicas duas figuras que possuem isenção de tributos e incentivos fiscais). “Se o dinheiro é para o interesse público, por que pagar impostos?”, defendeu Szazi. Os representantes e fundações buscaram justificar seu pleito demonstrando seu ‘peso’ no ‘PIB das ações sociais’. Hoje as 85 organizações associadas ao GIFE injetam no conceito criado pelo grupo de ‘investimento social privado’ cerca de R\$ 1 bilhão de reais, tendo como principais áreas a educação, cultura e esporte e assistência social”.*

Vale nos alongarmos aqui para transcrever a matéria da revista mencionada, já que expressa elementos de um debate bem atual em que estão em interlocução (com divergências) os poderes públicos, o campo das ONGs mais relacionadas e movimentos sociais e direitos e as organizações mais ligadas ao campo empresarial – o qual vem sendo frequentemente encontrado no decorrer desse trabalho (grifos nossos):

“MARKETING

SOCIAL

Entre as matérias existentes no Congresso sobre a discussão feita na audiência está a PEC 281/2004, que concede imunidade tributária às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e o PL

1220/03 que permite deduzir do imposto de renda doações a entidades filantrópicas que atuam na área da infância e adolescência. A idéia é facilitar, para além da tributação das organizações do chamado terceiro setor, a doação de empresas através de isenções e deduções do imposto de renda. Para as fundações originárias de grupos econômicos e que recebem grande parte dos recursos de suas empresas-mãe (como a fundação O Boticário, Roberto Marinho, Itaú e Bradesco), a aprovação de deduções para as fontes financiadoras é um ótimo negócio para as empresas. Elas podem praticar o chamado marketing social abatendo do imposto de renda estes investimentos. Assim, suas próprias fundações teriam mais recursos em curto período de tempo. No entanto, para Eduardo Elias Romão, do Ministério da Justiça, antes de fazer qualquer alteração nas normas referentes ao terceiro setor é preciso conhecer que campo é este, quantas e de quais perfis são as organizações e sua relação com os recursos públicos. Ele criticou a criação do título de OSCIP como uma credencial de entidades de ‘interesse público’ e que, portanto, teriam mais legitimidade para uso dos recursos públicos. As OSCIPS, segundo Romão, não são necessariamente entidades com história. O título é concedido a quem quer desenvolver atividades de interesse público. “Hoje, 960 das 3 mil OSCIPs registradas no Ministério da Justiça sequer atualizam endereços desde 1999 [quando a Lei que cria este tipo de organização foi promulgada]. Não se sabe o que estas entidades fazem, o título é apenas uma roupa”, disse. Para Romão, é preciso construir um sistema eficiente de informações, que faça os diversos cadastros do governo dialogar, no sentido de obter um panorama minimamente fiel do setor. A partir dos contatos de todas estas organizações, deveria ser feito um diálogo para identificar as necessidades de cada um dos diversos grupos que compõem este campo. A seguir, ele defende a revogação de leis como a que cria o título de ‘finalidade pública’ (promulgada em 1935 como instrumento de reconhecimento a entidades que desenvolviam ações de Estado, sobretudo as Santas Casas, que desempenhavam funções na área da saúde e assistência social). Só aí seria possível discutir os mecanismos de financiamento e gestão de recursos públicos aplicados por meio destas organizações. Para Alexandre Ciconello, da Associação Brasileira de ONGs (Abong), é preciso, sim, harmonizar a legislação das organizações da sociedade civil, mas a prioridade não passa por conceder isenções fiscais à fundações, mas por garantir a liberdade associativa das entidades deste campo, promover a abertura do Estado para o controle social por parte da sociedade civil e aprimorar os mecanismos de controle da gestão de recursos públicos. Desenvolver este conjunto de ações, diz, passa por entender que há uma diversidade tão grande de formas associativas fora do Estado e do mercado que é quase impossível falar em um terceiro setor. “Esta fala homogeneiza atores e finalidades diferentes, suprime conflitos colocando uma aura de ‘todos unidos pela solidariedade’”.

Um exemplo são os próprios braços sociais de algumas empresas, que muitas vezes existem não para uma finalidade transformadora, mas sim para agregar valor à imagem das companhias. Ele cita como exemplo a Nike, que após a divulgação de informações sobre o uso por parte do grupo de trabalho escravo em países da Ásia teve queda no valor de suas ações de cerca de 20%. “A imagem vale dinheiro para as empresas, e isso não pode ser igualado à atuação de diversas organizações que há mais de 20 anos lutam por um país diferente com garantia real de direitos para as pessoas”.

Para Ciconello, o discurso do marco legal do terceiro setor traz outro risco, se combinado ao frenesi de denúncias de fraudes relacionadas a ONGs – cujos últimos exemplos são os casos do repasse irregular de recursos para a pré-campanha de Anthony Garotinho: o de normas que, sob o argumento do aplicação de recursos públicos neste campo, podem avançar para o controle político das organizações. Como exemplo, ele cita Projeto de Lei do senador Mozarildo Cavalcanti (PTB-RR), que dá ao Executivo o poder de cassar o registro de uma associação civil se ela não obedecer ‘os bons costumes’ e o ‘bom cumprimento da ordem’. Ao final da audiência, o deputado Nelson Pelegrino concordou com a necessidade de um novo marco regulatório, mas cobrou dos integrantes do GIFE propostas mais concretas para resolver os problemas apresentados e “harmonizar a legislação”. Nas poucas cadeiras ocupadas por espectadores (uma vez que o quórum de deputados foi quase zero), ficou a certeza da importância do tema, mas predominou o estranhamento de uma audiência pública sobre tema tão espinhoso ter sido composta apenas por um segmento.” (Jonas Valente, revista Carta Maior, 14/05/2006, em www.abong.org.br).

Ficam pontuados debates, divergências e caminhos para discussão mais sistemática.

5. NOTAS FINAIS

Transparência e prestação de contas, seja do ponto de vista dos fluxos financeiros, seja do ponto de vista das consequências na qualidade de vida da comunidade local, regional ou nacional, parecem à maioria decisivos para a legitimidade e sustentação de importantes atores da democracia brasileira que são as ONGs voltadas para a atuação no interesse público.

Ressaltamos alguns itens que marcaram os depoimentos e debates colhidos na pesquisa.

- Marco legal e relações Estado-sociedade.

Em que pesem diferentes percepções quanto ao modelo ideal de financiamento e prestação de contas das organizações brasileiras sem fins lucrativos, alguns legisladores e dirigentes de entidades parecem convergir quanto à urgência de alterações que simplifiquem e aperfeiçoem o atual marco legal para essas organizações, considerado um terreno confuso de disposições e regulações que se superpõem, facilitando seu uso indevido (sem deixar de considerar interesses específicos, como vimos acima no debate entre a ABONG e o GIFE, o qual tem investido em transformações nos dispositivos de isenções e deduções fiscais para as doações).

Nessa direção, convivem propostas auto-regulatórias como a adoção, pelo conjunto das ONGs brasileiras, de um modelo padrão de balanço social (por exemplo, o formulário proposto pelo IBASE) ou, no âmbito legislativo, quando em seminário realizado ao final de 2006 (*2º Fórum Senado Brasil – Terceiro Setor, Cenários e Perspectivas*) propôs-se a “*criação de uma comissão temporária ou especial interna (...), para estudar, discutir e propor medidas de aperfeiçoamento da legislação aplicável à transferência de recursos públicos a ONGs (associações e fundações)*” ou, ainda no mesmo seminário, “*aprimorar a seção de “Vedações e Transferências para o Setor privado” da Lei de Diretrizes Orçamentárias, elaborada a cada ano, para definir com precisão, critérios objetivos de habilitação e seleção das entidades beneficiárias e de alocação de recursos, com cláusula de reversão no caso de desvio de finalidade*”.

Parece inexistente no momento um consenso ou mesmo uma visão hegemônica no país quanto ao modelo geral que deve orientar as mudanças no cipoal jurídico em que se movimentam hoje governantes, legisladores e ONGs. Pouco provável nesse ambiente será a opção por um modelo único de relações Estado-Sociedade Civil, seja o do tipo renano (predominantemente sectário, onde o financiamento obedece a critérios de representatividade de partidos ou igrejas); o anglo-saxão (onde o Estado acompanha e apóia a orientação dos indivíduos donantes); ou o modelo temático escandinavo (em que o Estado banca as políticas definidas, de baixo para cima, das organizações atuantes por temas, como crianças em situação de risco, idosos etc.). Nada indica, porém, que estes modelos não possam conviver no interior de um mesmo marco legal nacional e que, de forma descentralizada, nos municípios ou estados da federação, não possam se construir modelos, com tal ou qual predominância ou mesmo hegemonia, que permitam avanços práticos no aprofundamento de nossa democracia representativa.

Respeitado o direito constitucional de livre associação e/ou organização, as divergências políticas quanto ao modelo de relacionamento Estado-sociedade, seus papéis e responsabilidades na execução de políticas públicas, menos que impedir, suscitam a necessidade de estabelecimento de um marco comum em que convivam a autonomia e o controle social, nos diferentes âmbitos de atuação de cada ONG.

- Politização da questão e diversidade de opiniões no campo.

A questão da transparência não é neutra, assinalou grande parte de nossos interlocutores. “Quem define o que é transparência, para quem e como ela é devida?” A própria instauração dessa questão da prestação de contas, de controle e de responsabilização das ONGs não seria neutra. Quais os diferentes atores, os interesses ou os pontos de vista em jogo na sua formulação? Quem tem o poder e a legitimidade de formulá-la?

Essa idéia de que há um campo de forças diferenciadas (e de ONGs e fundações também diversificadas) em que a questão da transparência está sendo trazida e discutida na cena pública e no campo das organizações

da sociedade civil, fez-se presente de forma marcante nos depoimentos e discussões a que tivemos acesso. Essa politização da questão da prestação de contas, quando é enunciada, faz-se geralmente por distinção à idéia de transparência enquanto (apenas) “eficácia de gestão”, ou de mecanismos de planejamento, ou contábeis. Não exclui a questão desses mecanismos, mas a prioriza e precede pela idéia de “dar nome aos bois” em um debate eminentemente político (esse tipo de distinção parece reproduzir-se na diferenciação entre os principais debatedores do campo, as ONGs referenciadas ao campo da ABONG e as referenciadas à responsabilidade social das empresas). Ou seja, a pergunta “quem controla as ONGs, e através de que mecanismos?” foi desdobrada em outra: “quem controla a formulação e execução dos critérios de controle?”

Para compreender essa postura, deve-se considerar a centralidade que sempre adquiriu a questão da autonomia, para as ONGs. A história das relações de controle e tutela do Estado sobre as organizações associativas, no Brasil – e o crescimento e diversificação dessas em tempos de ditadura - explica a tensão que parece continuar presente entre ONGs e Estado ou, nesse caso, a *accountability* referenciada aos órgãos públicos.

Ao mesmo tempo, existem também ambigüidades na relação com os doadores internacionais. É certo (e raramente considerado pelos olhares externos ao campo) que esses financiamentos frequentemente compreendem alianças e compromissos baseados em ideários, laços sociais e redes institucionais comuns. No entanto, um inevitável grau de assimetria nas relações “Norte-Sul” pode-se refletir em descompassos entre os critérios de *accountability* e mecanismos de prestação de contas elaborados pelos doadores e aqueles considerados adequados por organizações que realizam seus trabalhos sociais e políticos imersas no contexto local e nacional. Isso seria tema interessante de sistematização, dada a intensa discussão existente no campo sobre os infundáveis “relatórios” de prestação de contas que seguem “Sul/Norte”.

Finalmente, as entrevistas realizadas – até pela própria diversidade dos depoimentos - mostraram uma enorme riqueza de concepções e mecanismos efetivamente colocados em prática, entre um determinado campo de organizações da sociedade civil, no sentido de construir transparência e prestação de contas para atores diversos, dentro de um espírito de ética e busca de legitimidade. A timidez em explicitar, teorizar e discutir mais amplamente o assunto (de motivos a serem pensados, e ao contrário do tem sido feito no plano internacional) parece estar em vias de ser superada.

ANEXO 1 – Instituições participantes do Prometo no âmbito da América Latina



Argentina: AGODI, Asociación de Graduados en Organización y Dirección Institucional. Fundada en 1999, uno de sus objetivos centrales es instalar carreras públicas y privadas de grado y de postgrado cuyo contenido sea la dirección y organización de instituciones sin fines de lucro, ONG y demás exponentes del denominado Tercer Sector, y profesionalizar la administración, fiscalización y gobierno de las entidades. (www.agodi.org.ar)



Bolivia: Catholic Relief Services es la agencia humanitaria oficial de la comunidad católica con sede central en los Estados Unidos. CRS Bolivia centra su trabajo en la participación ciudadana y promueve programas a través del diseño e implementación de proyectos en cooperación con socios locales. (www.catholicrelief.org). La Fundación Jubileo es una institución de la Iglesia Católica Boliviana y Alemana; presta servicios a la sociedad civil boliviana, desde las dimensiones del análisis crítico y la investigación de la realidad, la formación ética, social y política. (www.jubileobolivia.org).

Brasil: RITS, Red de Informaciones para el Tercer Sector, fundada en 1997, es una red virtual de informaciones, volcada al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y de los movimientos

sociales. (www.rits.org.br). El proyecto es realizado en colaboración con el NAPS (Núcleo de Investigación, Solidaridades y Políticas) de la Escuela de Servicio Social de la Universidad Federal de Río de Janeiro, UFRJ.



justa

y

solidaria

(www.fundacionsoles.cl)

Chile : Fundación Soles, creada en 1993, reconoce como su misión la de fortalecer la capacidad de reflexión y acción de la ciudadanía para generar cambios culturales que conduzcan a una sociedad



Costa Rica: Fundación Acceso, creada en 1993, tiene como misión contribuir con el fortalecimiento de las capacidades de organizaciones y movimientos sociales latinoamericanos para construir sociedades participativas, incluyentes y sustentables. (www.acceso.or.cr).



Honduras : CEHPRODEC, Centro Hondureño de Promoción para el Desarrollo Comunitario. Fundado en 1991, tiene como objetivo promover el desarrollo organizado en el área urbana y rural, favoreciendo fundamentalmente a personas de bajos o sin recursos económico. (www.cehprodec.org).



Paraguay: Sumando, fundada en 1993, define su misión como la de apoyar la democratización de Paraguay, mediante la creación de un ámbito coordinador de esfuerzos, organizaciones y/o programas que tiendan a ese fin, mediante la educación. (www.sumando.org.py).



República Dominicana: Alianza ONG, fundada en 1995, es una red multisectorial de OCS cuyo objetivo es fortalecer las organizaciones sin fines de lucro, sus aportes y su rol en la sociedad civil, propiciando la coordinación interinstitucional con el sector público como con el privado (www.impulsar.org y www.alianzaong.org.do).



Uruguay: ICD, Instituto de Comunicación y Desarrollo. Fundado en 1986, su misión es producir conocimientos y generar acciones que contribuyan a una mayor participación ciudadana en la vida democrática, en los procesos de desarrollo nacional y en la integración de América Latina. (www.lasociadacivil.org).



ANEXO 2 – Instituições que se constituíram no universo da pesquisa - Brasil

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (www.abong.org.br). Sede: São Paulo. Âmbito de atuação: nacional. Constatamos dessa pesquisa depoimentos de Tatiana Dahmer, uma de suas diretoras.

ACTIONAID (www.actionaid.org.br). Organização internacional. Sede brasileira: Rio de Janeiro. Âmbito de atuação: Rio de Janeiro. Actionaid é dirigida por Jorge Romano, cujos depoimentos constam da pesquisa, assim como de Rosana Heringer.

AS- PTA - Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (www.aspta.org.br). Sede: Rio de Janeiro. Atuação nacional. O diretor Sílvio Gomes de Almeida foi entrevistado para essa pesquisa.

Centro de Cultura Luiz Freire (www.cclf.org.br/). Sede : Recife. Atuação: Região Nordeste. O CCLF é coordenada por José Fernando da Silva e Aldenice Rodrigues Teixeira, tendo sido os depoimentos dessa última em um encontro de entidades os usados nessa pesquisa.

CESE (www.cese.org.br). O **CESE – Coordenadoria Ecumênica de Serviço** – tem sede no estado da Bahia e tem atuação nacional, enquanto financiadora de projetos. Os depoimentos de Lia Silveira foram utilizados nessa pesquisa.

CDI - Comitê para Democratização da Informática (www.cdi.org.br). Sede: Rio de Janeiro. Atuação: nacional. Seu fundador e diretor é Rodrigo Baggio. Entrevistamos para essa pesquisa Ricardo Falcão, consultor de gestão da entidade.

FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (www.fase.org.br). Sede: Rio de Janeiro. Atuação: nacional. A FASE é dirigida por Jorge Eduardo Saavedra Durão, o qual foi entrevistado para essa pesquisa.

FUNDAÇÃO FORD (www.fordfound.org). Organização internacional. Sede no Brasil: Rio de Janeiro. A fundação Ford no Brasil tem como uma de suas diretoras de programa Ana Toni, cujos depoimentos são utilizados nessa pesquisa.

GIFE - Grupo de Institutos, Empresas e Fundações. (www.gife.org.br)²². Sede: São Paulo. Atuação: nacional. Seu presidente é Hugo Barreto e tem como Secretário Geral Fernando Rossetti

IBASE - O Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, (www.ibase.org.br). Sede: Rio de Janeiro. Atuação: Rio de Janeiro. Os depoimentos com que trabalhamos na pesquisa são de Ciro Torres, da área de Responsabilidade Social e Balanço Social, assim como de Cândido Grzybowski, Diretor Executivo, em seminário sobre o tema.

IDEC - Idec, Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (www.idec.org.br). Sede: São Paulo. Atuação: Nacional. Os depoimentos utilizados nessa pesquisa foram de Marcos Pó, realizados durante um seminário.

IGDS - Instituto Girassol de Desenvolvimento Social (não possui *site* na internet). Sede: Município de Boca da Mata, Alagoas. Atuação: Boca da Mata. Entrevistamos para essa pesquisa o jovem José Gilson Neves, diretor da entidade.

²¹ Não chegamos a realizar entrevista formal com diretor do GIFE. Nesse caso particular – exceção da listagem apresentada – utilizamos material indireto sobre transparência e prestação de contas, amplamente tratado tanto através de publicações, como do *site*.

²² Não chegamos a realizar entrevista formal com diretor do GIFE. Nesse caso particular – exceção da listagem apresentada – utilizamos material indireto sobre transparência e prestação de contas, amplamente tratado tanto através de publicações, como do *site*.

IMAFLORA - Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (www.imaflora.org). Sede: Município de Piracicaba, São Paulo. Atuação: São Paulo. Depoimentos de Ana Cristina Nobre da Silva foram utilizados como matéria para a pesquisa.

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos (www.inesc.org.br). Sede: Brasília. Atuação: Brasília. A organização é presidida por Iara Pietricovsky de Oliveira, José Antônio Moroni e Átila Roque, com quem foi colhido depoimento para essa pesquisa.

Red Puentes (www.redpuentes.org). Em 2002, motivados para a discussão do tema da Responsabilidade Social Empresarial, reuniram-se em 2002, em Porto Alegre, no Forum Social Mundial, representantes de instituições de trabalho e desenvolvimento social do Brasil, Chile, México e Holanda. Em uma subsequente reunião na Cidade do México, no mesmo ano, esse encontro frutifica no compromisso de assumir a promoção e desenvolvimento de uma cultura e práticas de Responsabilidade Social Empresarial a partir de uma perspectiva de direitos cidadãos e da sociedade civil, originando a Red Puentes. O desafio é construir uma concepção de Responsabilidade Social apropriada às condições dos países latino-americanos. Atualmente, 52 instituições de 8 países compõem a Red Puentes. O contato dessa pesquisa com a Red deu-se através de Tânia Hernandes, em uma reunião no Rio de Janeiro.

SERTA. Serviço de Tecnologia Alternativa. (www.serta.org.br) Sede: Município de Gloria do Goitá, Pernambuco. Âmbito de atuação: Pernambuco. Uma das diretoras do SERTA, Inalda Neves Baptista, foi entrevistada para essa pesquisa.

Solidariedade França Brasil - SFB (www.sfb.org.br). Instituição de âmbito internacional, com sede no Rio de Janeiro. Os depoimentos para essa pesquisa foram colhidos da fala de Lola Campos, durante encontro.