

# ONGS e relações institucionais: primeiro, segundo e terceiro setores

## NGOs and institutional relations: First, second and third sectors

Marina Félix de Melo<sup>1</sup>  
melomarina@msn.com

### Resumo

*Busca-se neste artigo dar luz às relações que envolvem o universo de trabalho do terceiro setor, para ver quais são seus pontos de conexão com as outras variantes da realidade, nomeadamente, Estado, Mercado e o próprio terceiro setor. Perceber como têm se dado tais relações é necessário na medida em que as entidades tendem a envolver-se na formulação e na execução das políticas e ações sociais, o que diz altamente respeito ao processo de profissionalização institucional do terceiro setor e, especificamente, das ONGs, onde se empregam grande parte de profissionais das mais diversas áreas de atuação.*

**Palavras-chave:** ONGs, Estado, Mercado, relações institucionais.

### Abstract

*This article seeks to shed light on the relationships that involve the operation of the third sector, particularly to see what are their points of connection with other variants of reality, viz. the state, the market and the third sector itself. Understanding how these relations have taken place is necessary because the entities tend to be involved in the formulation and implementation of social policies and actions, which is closely related to the process of institutional professionalization of the third sector and specifically of NGOs.*

**Keywords:** NGOs, state, market, institutional relations.

## As ONGS, o Estado e o Mercado

O seguinte texto estrutura-se como parte argumentativa da investigação "Profissionalização nas Organizações Não-Governamentais" (Melo, 2013), realizada a partir de realidades brasileira e portuguesa. No referido trabalho, objetivamos perceber as consequências do atual fluxo de profissionalização institucional das ONGs para estas organizações. Um de nossos eixos analíticos centrou-se na relação de tais entidades com o Estado e com o Mercado, setores responsáveis por parte substancial do financiamento de ONGs.

Ao pensarmos no funcionamento do terceiro setor, estamos a refletir, invariavelmente, sobre sua relação com os demais setores e, antes disso, sobre quem são estes outros dois setores em um contexto amplo de interpretações. Optamos por mostrar alguns dos dados relacionados à sustentabilidade das ONGs no tocante ao seu arrolamento com esses outros setores antes mesmo de dissertarmos sobre as "bolhas de gás" que se colocam entre tais relações. Tipologias generalizadas de terceiro setor não passam à realidade como estanques quando há não apenas uma "confusão" sobre o que é o terceiro setor diante de determi-

<sup>1</sup> Universidade Federal de Alagoas. Av. Lourival Melo Mota, s/n, Cidade Universitária, 57072-970, Maceió, AL, Brasil.

nados contextos, mas também sobre que entidades podem assim ser chamadas e sob que implicações práticas.

Essas significações sobre "quem é quem? E diante de quem?" nada mais são do que uma das maiores inquietações da sociologia desde seu nascimento: a de entender as relações sociais. Aqui, essas relações passam pelas instituições sociais e seus quadros de possibilidades. A forma como uma ONG X percebe a intervenção estatal na sociedade, por exemplo, pode não ser a mesma que uma ONG Y, e isso altera o quadro de relações de um sistema, mesmo porque ela não somente "imagina" o que venha a ser um Estado, mas também reconhece a si própria diante deste, à frente de um cenário de possibilidades e impossibilidades. Sem querermos aprofundar os impactos que essa suposta leitura institucional de *self* acarreta – não somente por parte das ONGs, mas também do Estado, do Mercado e de tudo o que os rodeia – tentemos isolar os principais pontos de tensão entre ONGs e Estado, para considerar a lógica institucional do terceiro setor como ponto importante àqueles que nele trabalham.

## As ONGs e o Estado

Notemos que as relações entre ONGs e Estado dizem respeito, substancialmente, ao tema da sustentabilidade das ONGs, mas não apenas a isso. Sustentabilidade do terceiro setor não é sinônimo de sustentabilidade financeira, haja vista que esta última é mais restrita e, embora fortemente marcada como elemento decisivo de funcionamento das entidades, não engloba todos os elementos acessados cotidianamente pelos agentes atuantes nas instituições, a exemplo de valores éticos e ideológicos a serem considerados nas tomadas de decisão (que indiretamente influenciam no fator 'dinheiro' das ONGs, ainda que este não seja o elemento de partida). Entretanto, não podemos, sob nenhuma hipótese, minimizar o conflito da relação financeira entre o primeiro e o terceiro setor porque é este o ponto pelo qual podemos visualizar a materialização dessa relação, pelo impacto, no Brasil, do Estado sobre os recursos destinados a ONGs.

"Receber ou não receber recursos do Estado? Eis a questão" (de partida). A sustentabilidade é um fenômeno amplo, ligado a ideologias e concepções éticas situadas em tempos e formatos, isto é, nos contextos em que se inserem as instituições. Embora a literatura mais recente sobre sustentabilidade de ONGs, sobretudo a voltada aos agentes, deixe soar que quando uma ONG não consegue subsídios do Estado é porque precisa se articular de diferentes maneiras para consegui-los, ela não tende a questionar que para muitas organizações não é ponto pacífico aceitar tais recursos, tampouco lutar por eles em um universo de competição de editais governamentais de fomento às entidades. Essa questão nos veio à pauta, especialmente, quando, em nosso estudo exploratório, encontramos, no Recife (Brasil) uma ONG composta por agentes portadores de título superior que diziam formar uma organização que não queria receber o título de Oscip porque não lhe converia receber recursos governamentais para não ser rotulada como instituição

de terceirização do Estado, por fazer o que é dever desse Estado. Longe de estar morto esse assunto, mesmo porque o sentimos cotidianamente, estando ou não em campo, surge a pergunta "mas as ONGs não estão a fazer um trabalho que deveria ser executado pelo Estado?". Estas resistências costumam estar atreladas a ONGs mais antigas, ligadas aos tradicionais movimentos sociais que perduraram após o regime militar.

De acordo com Ruth Cardoso, as resistências, ou mesmo o que ela chama de preconceitos sobre a influência do Estado nas organizações, são fruto de "uma história passada de conflito e oposição entre um Estado autoritário e uma sociedade civil denunciadora e reivindicativa" que precisam ser superadas (Cardoso, 1997, p. 10). Ela assume que existe certa desconfiança do terceiro setor em relação a parcerias com o governo (mas não se estende sobre as razões), embora disserte que "o lugar das ações do governo [...] está claramente demarcado". De maneira semelhante, a Associação Brasileira de ONGs (Abong), ao retomar nos textos em que publica o percurso do acesso das ONGs a fundos estatais desde a Constituição de 1988 no Brasil, coloca:

*Ao longo de mais de duas décadas, abrandaram-se de fato as resistências das ONGs às parcerias com governos e, atualmente, a Abong assume como bandeira um marco legal que estabeleça regras republicanas para o acesso de organizações da sociedade civil aos fundos públicos. Entretanto, mesmo contando com um consenso interno ampliado, esse ainda não é um assunto livre de controvérsia e conflitividade para o campo das ONGs, uma vez que outros atores sociais, outrora mais alinhados politicamente com esse campo, insistem na desconfiança da aproximação das ONGs aos órgãos de governo ou aos recursos públicos, interpretando tais ONGs como privatização ou cooptação (Abong, 2010, p. 10).*

O motor da desconfiança permanece oculto na citação acima mostrando uma contradição porque, ainda que nos pareça que a resistência tenha diminuído com o correr do tempo, se ela existe é devido a traços mais fortes que tocam à sustentabilidade do terceiro setor, a colocar em xeque a sustentabilidade financeira desses casos particulares.

Como versa Coelho (2001), essas discussões se colocam em um momento no qual se repensa o papel do Estado e suas funções. De acordo com a autora, nota-se que, nos países em que as relações Estado-ONGs se estreitam, tende a haver um "florescimento" dessas últimas. "Foi assim no Brasil, quando as agências governamentais passaram a negociar com os movimentos sociais durante o processo de democratização e estes se multiplicaram, pois sabiam que teriam acolhida e seriam ouvidos" (Coelho, 2001, p. 150). Mais curioso é que, se "estreitam-se" as relações, é porque há algo a estreitar, algo preexistente em alguma medida. No caso brasileiro, a relação aperta-se antes do *boom* de profissionalização das organizações na década de 1990, todavia, praticamente não havia problematizações de orientações políticas e/ou definição de metas, havendomeramente um repasse pequeno e pontual de verbas, cenário que muda significativamente, sobretudo à luz e atenção da opinião pública.

O exemplo do modelo estadunidense, com fatia bibliográfica apoiada nas tradições da Teoria da Escolha Racional, não deixa de colocar a relação Estado-ONGs como ponto de conflito, todavia, percebendo tal relação como um jogo de soma zero (quando um dos lados sempre perde), o que alimenta uma hipótese conflituosa. De acordo com a TER, o terceiro setor só existe porque governo e Estado não atendem de maneira suficiente às necessidades sociais, sistema esse que reforça o aparecimento de *free-riders*<sup>2</sup> (Coelho, 2001, p. 153).

Por outra abordagem, Salamon (1997) mostra os limites da teoria do conflito: denotam como, de acordo com tal perspectiva, o terceiro setor deveria ter diminuído com a expansão do Estado de bem-estar social e, nos Estados Unidos, o que se notou não foi sua diminuição, todavia, sua desaceleração, o que não significa estagnação, mas, ainda, crescimento. Para Salaman, a teoria do conflito não atende a seis pontos fulcrais na análise da relação Estado-ONGs: (i) Na descrição da realidade (quando em verdade existem mais elementos de cooperação do que de conflito); (ii) Nos diferentes níveis em que a relação pode existir (considerando as diferenças entre regiões, objetivos de atuação e contextos); (iii) Nos diferentes níveis de função (que diz respeito às finalidades, já que, em maioria, as organizações estabelecem parcerias com os governos para um foco de atuação específico); (iv) Quanto ao financiamento e à prestação de serviços (os governos não têm de, necessariamente, ter em mãos as duas atividades: "os autores que defendem o paradigma do conflito muitas vezes confundem o fato de o governo financiar com o de prestar efetivamente o serviço" (Salamon, 1997, p. 155)); (v) No impacto da história (embora transformação ao longo dos anos, em vários países constatou-se que a relação Estado-entidades é antiga, algo não considerado pela teoria do conflito, que tende a posicionar o terceiro setor em uma "época de ouro" desfeita quando do fortalecimento de um suposto Estado de bem-estar social); e (vi) Nas diferentes tradições nacionais (Salamon, 1997, p. 154-156).

A crítica à teoria do conflito consoante à esfera "primeiro e terceiro setores", já trabalhada por Salamon, foi pensada também sob o ponto de vista do que é possível a essa realidade a partir da construção de quatro modelos de relacionamento pautados em supostos Estados de bem-estar social. Vejamos: (i) O governo desempenharia todas as funções (o que elevaria o preço do Estado, da tributação); (vii) O terceiro setor desempenharia tais funções; (iii) Modelo dualista: os dois trabalhariam, mas separadamente; e (iv) Modelo de cooperação, em que ambos trabalhariam juntos. Este último é o modelo de discussão de parte significativa da bibliografia destinada ao terceiro setor brasileiro, ainda que este não esteja situado nas mesmas estruturas governamentais estadunidenses de que trata Salamon,

quando explica um modelo cooperativo de uma cidade nos Estados Unidos, Pittsburgh, que antes tinha uma má qualidade de vida associada a Cubatão<sup>3</sup> (SP, Brasil), e que hoje é considerada a segunda melhor cidade em qualidade de vida do país, na qual o terceiro setor representa expressivo segmento de sua economia (Salamon, 1997, p. 158).

*Hoje em dia, como o governo municipal não oferece serviços educacionais de creche e pré-escola, quem realiza esse atendimento são entidades privadas e do terceiro setor. O Board of Education (secretaria de educação municipal) repassa verbas e subsídio as atividades educacionais dessas organizações (Salamon, 1997, p. 160).*

Esse modelo, notadamente percebido no caso de Pittsburgh, passa pelas discussões polêmicas sobre os deveres do Estado, sobre até que ponto suas funções podem ser terceirizadas. Há cooperação, mas a distribuição de trabalhos e desempenhos nessa relação passa pelos processos de especialização e, consequentemente, terceirização.

No Brasil, esse tema foi discutido no furor da década de 1990 em dois seminários que marcaram as discussões posteriores do terceiro setor no país: Em 1995, "Organizações não-governamentais: solução ou problema?" e, em 1996, "III Encontro Ibero-Americano do Terceiro Setor"<sup>4</sup>. Consideramos os resultados dessas conferências, distintos, como pontos importantes de análise na medida em que se criaram controvérsias no terceiro setor que geraram discussões sobre o advento desse então "novo" membro da sociedade, especialmente com o "boom" da profissionalização na década de 1990. No primeiro congresso, retomou-se o paradigma do conflito, sobretudo a partir de um modelo estadunidense de sociedade: "Gonçalves e Menescal, por exemplo, argumentaram que as ONGs não devem atuar como prestadoras de serviços coletivos, porque esta deve ser uma função do Estado, embora reconheçam a crise do modelo do *welfare state*" (Coelho, 2001, p. 162). Nessa visão, as ONGs perderiam seus papéis políticos e reivindicatórios. Já autores como Fernandes (1997), no mesmo seminário, aponta que um modelo de cooperação entre Estado e ONGs possibilita dimensões de cidadania ao propor caminhos e possibilidades, num cenário em que uma parceria das ONGs com o Estado não significa, necessariamente, a transferência de funções do Estado para a sociedade civil. Nessa argumentação, soma-se a defesa da expressão que fora substancialmente difundida à altura, de que "as ONGs chegam onde o Estado não alcança". Por outra via, o congresso de 1996, de amplitude macro, com trabalhos produzidos a partir de experiências para além das brasileiras, traz esses impasses colocados em 1995 a um campo de heterogeneidade mais complexo, levando autores como Salamon, Rifkin e Dulany a tentarem fe-

<sup>2</sup> *Grosso modo*, aqueles que usufruem dos direitos coletivos conquistados por *outrem* sem colaborarem para sua manutenção.

<sup>3</sup> A cidade, situada na Baixada Santista no Estado de São Paulo, foi considerada pela ONU na década de 1980 como a cidade mais poluída do mundo. Posteriormente, em 1992, recebeu da ONU o título de "Cidade Símbolo da Recuperação Ambiental".

<sup>4</sup> Ambos geraram publicações com a síntese das discussões. A primeira, organizada por Hebe Gonçalves, e a segunda, por Evelyn Ioschpe (1997).

char campos de definições e conceitos sobre os impasses vistos anteriormente. Isso, obviamente, não fecha conclusões pontuais sobre o "devir" das organizações, mas carrega as possibilidades de debates e traz ao Brasil espaço de problematização, a partir de suas experiências, que não é isolado.

De toda forma, esses debates, quando tentam demonstrar as relações entre as organizações e o Estado, findam por recorrerem ao tema dos mecanismos de controle e avaliação dos serviços prestados. Aqui, o que se mostra como uma necessidade implícita, no Brasil, foi por muito tempo (sobretudo antes da década de 1990) algo ausente na cultura administrativa do terceiro setor. Notadamente, essa cultura administrativa vem a mudar de direção significativamente, também, porque existem nessa relação os mecanismos de resistências já esboçados. A palavra *accountability* entra no cenário como indicadora de controle, qualidade de serviços e credibilidade na relação.

Essa valorização do *accountability* é fortemente notada, como coloca Coelho, quando as ONGs se mostram resistentes a esse tipo de "selo", de controle, para obterem recursos proveniente do primeiro setor (Coelho, 2001, p. 167). Tal observação sustentada pela autora é interessante, porém, acrescentamos que essa resistência não parte só de um dos lados, mas sim de ambos, uma vez que as relações não são transmissivas lineares, mas se dão pelo "bate e volta" conjuntural de todos os envolvidos.

Por outro lado, quando falamos dessas relações dissertamos, necessariamente, sobre as possibilidades de canais das ONGs frente ao Estado, o que é também entender "em que termos o não privilégio da participação em canais institucionais da política efetivamente ocorre" (Teixeira, 2003, p. 51). *Grosso modo*, se considerarmos que o Estado possui uma margem de coação razoável na sociedade, de tomada de decisões e manipulação de poderes, convém perpassarmos, ainda que brevemente, as principais medidas do governo brasileiro, nomeadamente à altura da década de 1990, pelas razões já explicitadas e, especialmente, por ter sido ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) que se viu a chamada Reforma do Estado e uma demanda significativa de leis que consideravam as ONGs, como as Leis de Organizações Sociais (Brasil, 1998) ou de Oscips (Brasil, 1999).

Durante o governo FHC no Brasil, o então ministro da Administração e da Reforma do Estado, Bresser Pereira, trabalhou no sentido de que "a globalização da economia e a própria crise do Estado exigiriam que a reconstrução do Estado fosse um elemento central da agenda política dos anos 1990" (Barreto, 1999). Tal perspectiva buscou reduzir o tamanho do Estado. Foi o *boom* de privatizações, terceirizações e "publicizações" que, para Bresser Pereira, dizem respeito a organizações nãoestatais assumindo funções de prestação de serviços (Pereira *in* Teixeira, 2003, p. 85). Na altura, o Programa Comunidade Solidária<sup>5</sup> calhou como um incentivador das relações entre as ONGs e o

Estado ao propor uma substituição dos modelos assistencialistas de intervenção por políticas mais sustentáveis. Como salienta Teixeira, um dos maiores pontos de impasse aos novos canais institucionais foi o de trazer a figura governamental mais pontualmente ao cenário das ONGs, ao mesmo tempo que as organizações tendiam a ver no governo FHC uma política neoliberal contra a qual lutavam.

No contexto da Reforma, visava-se não tanto preocupar-se em agir diretamente na competição internacional, mas criar as condições para que a economia brasileira se tornasse internacionalmente competitiva. Suas características mais expressivas, como assinala Azevedo, são (i) descentralização do ponto de vista político; (ii) descentralização administrativa; (iii) organizações com poucos níveis hierárquicos; (iv) pressuposto da confiança limitada; (v) controle por resultados, *a posteriori*; (vi) administração voltada para o atendimento do cidadão (Pereira, *in* Azevedo, 2011 [1996], p. 5). Seus objetivos centrais foram o de facilitar o ajuste fiscal e tornar mais eficiente a administração dos recursos públicos, bem como o de criar as 'organizações sociais' a partir das premissas da descentralização e da flexibilização administrativa, no ensaio de fortalecer a competência administrativa estatal e dar autonomia a essas OSs (Azevedo, 2011, p. 6). Logo, as organizações sociais ficaram na posição de mediadoras entre o Estado e a sociedade civil. Entrementes, Azevedo elabora duas questões que resumem muitas das que poderiam ser formatadas acerca do ideário da Reforma. São elas: (i) "E a cultura nacional? Temos um contexto capacitante, fruto da trajetória sociocultural e política de nossa nação, que fomente esse caráter mais democrático e participativo de gestão?"; e (ii) "Qual a real medida do desenvolvimento?" (Azevedo, 2011, p. 14-15). Essas duas questões, imbricadas, nada mais são do que os reflexos das "bolhas de gás" provenientes das relações estatais com o terceiro setor à altura do *boom* de expectativas da década de 1990 e que são, sucessivamente, espelhos da contradição de uma relação anterior, da qual tratamos, sobre os pontos de conexão entre Estado e ONGs.

O exemplo da Reforma do Estado só existiu porque havia demanda contextual: um terceiro setor em crescimento e a falta de regulamentação deste último ao alcance do governo (o que é interessante para observarmos que ONGs e primeiro setor vêm se aproximando pelos mais diferentes motivos). Ao mesmo passo que tais medidas tendem a funcionar como ferramenta de aproximação entre governos e entidades, a fazer com que essas participem mais das formulações das políticas públicas, elas também tendem a alimentar o velho dilema de que o terceiro setor passa a assumir responsabilidades que caberiam ao Estado. A contradição aqui parece inevitável e, embora possamos imaginá-la sob a relação das ONGs com o Mercado e com a cooperação internacional, no caso de seu arrolamento com o Estado, ela salta ao debate justamente porque é capaz de

<sup>5</sup> O Programa, que fazia parte do conjunto Rede de Proteção Social, foi presidido pela primeira-dama do País, a cientista social Ruth Cardoso e, ao fim de 2002, substituído pelo Programa Fome Zero do governo Lula.

sair de uma perspectiva prática racional (de trocas, meramente) para um plano político-ideológico maior, notadamente, quando percebemos que muitas ONGs que estão a atuar na sociedade há anos passaram pelos movimentos sociais e de reivindicações políticas outras, de onde elas surgiram no Brasil, da noção de ONG como anti-Estado, de um Estado repressor saído de uma ditadura militar. Depois, este dilema finda por tornar-se limite em certa altura da relação. Como versa Teixeira, um critério para pensar sobre tais limites seria analisar até que ponto essas ONGs participam da definição e elaboração dessas políticas (2003, p. 141). Acrescentaríamos ao pensamento da autora outra pergunta: com o papel que cumpre o Estado de, *grosso modo*, controlar a sociedade (com mecanismos coercitivos), a definição dessas políticas é verticalizada do Estado para as ONGs? No jogo de interesses, ambos buscam ganhar algo com a outra parte, mas essas partes são equilibradas? Em tese, a resposta seria não, pois, como visto pela pergunta retórica, a coerção, o elemento poder, diz muito a respeito do que é possível, notadamente quando voltamos ao tema da sustentabilidade financeira dessas instituições. Todavia, não podemos generalizar, tampouco extremar esses limites, para não ficarmos sem perceber como algumas entidades, por exemplo, se movem no sentido não apenas de prestarem serviços dentro das ONGs, mas também de fomentarem a melhoria de tais serviços no Estado, como é o caso do Coletivo Feminista, que presta saúde pública dentro da organização, mas que se envolve em articulações para a melhoria do atendimento a mulheres em hospitais públicos (Teixeira, 2003, p. 141).

Teixeira elabora três modelos de encontro entre Estado e ONGs. Numa tipificação, tentou detectar características distintas dessas relações e aglutinar pontos de convergência. O primeiro tipo é caracterizado por certa informalidade, que envolve pressão e monitoramento por parte das ONGs em relação ao Estado, bem como a proposição e acompanhamento dos passos dos órgãos do governo. O segundo, de formatação mais "clássica", se faz quando a ONG presta um serviço e o Estado se relaciona com ela apenas para monitoramento das atividades contratadas; assim, os projetos das entidades são ou não aprovados pelas instâncias governamentais que decidem e avaliam seus rendimentos (relações mais mercantilizadas). O terceiro, mais horizontalizado, diz respeito às relações que envolvem trabalho mútuo; logo, um modelo mais participativo que não dispensa a formalidade de contratos, mas onde há espaço para críticas de ambos os lados e a divisão de responsabilidades pelas intervenções sociais realizadas (Teixeira, 2003, p. 146).

Em suma, percebemos que os principais elementos que dizem respeito ao tipo de relação estabelecida entre governos e organizações são o projeto político proposto pela relação, o poder de fato que cada uma das partes exerce, bem como os graus

de empenho e participação das pessoas envolvidas na relação. Haja vista que os vínculos são diferentes de acordo com as relações estabelecidas, pois dependem de dimensões analíticas diversas, as dificuldades encontradas tanto pelas entidades quanto pelo Estado mudam de caso a caso. No entanto, endossamos alguns pontos percebidos por Teixeira relativamente constantes no tocante a essas dificuldades. O principal deles é a "burocracia estatal" sentida não apenas pelas ONGs, mas, como demonstra a autora, também pelos que fazem parte dos órgãos estatais. Seguindo a isso, o "despreparo e a falta de sensibilidade" do Estado acerca de problemas específicos detectados pelas ONGs<sup>6</sup>. Depois, a alta rotatividade de governos e programas dentro do Estado que gera insegurança nas relações (Teixeira, 2003, p. 163-169).

Vejam tais situações por outra faceta das relações institucionais: a relação das organizações com o Mercado.

## As ONGs e o Mercado

Outra seção de influência na sustentabilidade das organizações é o segundo setor, o Mercado. Frequentemente, encontramos na literatura destinada às ONGs perspectivas como a de que a empresa do futuro deve agir de forma responsável em seus relacionamentos internos e externos (Tachizawa, 2002, p. 56).

*Os novos tempos caracterizam-se por uma rígida postura dos clientes voltada à expectativa de interagir com as organizações que sejam éticas, com boa imagem institucional no mercado, e que atuem de forma ecologicamente responsável.*

Neste espaço, surgem disputas entre as empresas (numa lógica de marketing social), que formam verdadeiras competições por espaço e visibilidade, a exemplo do Prêmio Valor Social, que nomeia como campeãs as firmas que mais se destacam em categorias como "relações com a comunidade" ou "respeito ao meio ambiente", lógica fortemente endossada no Brasil desde a ECO 92.

Em 1982, surge o Prêmio Eco (também conhecido como Prêmio de Contribuição Empresarial ou Prêmio Empresa e Comunidade). Representações como estas são pontuadas pelo fomento de uma "filantropia empresarial" que envolva o Mercado, a todos, e não apenas os empresários, em nível pessoal. As dimensões do prêmio criaram forma e imagem: "Trata-se não apenas da instauração de novas práticas, mas também da construção de outras imagens sobre o empresariado. O Prêmio Eco funciona exatamente como instância na qual essa imagem se elabora e se divulga" (Paula e Rohden, 1998, p. 176). No Brasil, uma pesquisa realizada pelo GIFE (Grupo de Instituições, Fundações e Empresas) entre seus associados revela que metade dos pesquisados tende

<sup>6</sup> Consideramos aqui que, se são elas que estão em campo de atuação, seriam as que mais poderiam localizar os problemas sociais, embora essa tese não seja ponto pacífico, principalmente, quando algumas ONGs se apresentam como despreparadas para atuarem em determinadas áreas pelos motivos mais diversos: "[...] muitas vezes projetos não são aprovados porque as ONGs não sabem fazer um projeto e parecem não conhecer bem a população a ser atingida" (Teixeira, 2003, p. 166-167).

a rejeitar a expressão "filantropia empresarial", por conectá-la às noções de assistencialismo, paternalismo e caridade. Embora não haja uma expressão ainda consensual para designar tais modelos de ação, é comum escutarmos expressões como "participação social", "ação social empresarial", "investimento social" e, principalmente, "responsabilidade social". Nesta pluralidade de expressões, surgem ações como a da Latasa, líder na fabricação de embalagens de cervejas e refrigerantes no Chile, Argentina e Brasil, que possui um programa de coleta e reciclagem do lixo como "estratégia para proteger a imagem do produto", ao passo que fatura com a reciclagem. De forma semelhante, há o caso da empresa de água mineral Luso, em Portugal, que recolhe o lixo reciclável do Eco Ponto (ponto público de reciclagem) e utiliza para si esse material. Caso polêmico porque, *a priori*, entende-se que esse lixo deveria ter uma destinação social para catadores ou algum outro fim de integração social para além de sua reciclagem e do bem ambiental que, depois, finda por ser altamente lucrativo para a empresa (Bernardo, 2011).

Em verdade, tais polêmicas são enquadradas na própria lógica de Mercado do sistema econômico vigente, posto que este sistema conta cada vez mais com a presença do terceiro setor em suas ações. Se, quando dissertamos sobre a relação ONGs-Estado, falamos substancialmente da ideologia que recorre tais relações, da resistência de entidades em receberem recursos públicos por não quererem ser um braço dos governos, noção que faz refletir as capacidades e o papel do Estado, na relação ONGs-Mercado algo diferente já passa. Todavia, diferente sim, mas com elementos reflexivos em comum<sup>7</sup>.

A relação ONGs-Mercado poderia ser entendida por uma perspectiva simplista de que as ONGs não possuem demasiado problema ideológico em receber ou não recursos privados, porque, em tese, o Mercado ali está para gerar lucro e a ele não competem as responsabilidades públicas/sociais que cabem ao primeiro setor, ainda que tais recursos privados gerem renúncias fiscais. Por uma questão prático-racional, as entidades podem decidir se querem ou não receber tais recursos. Podem elencar preceitos éticos que exigem como ponto de decisão para receberem estes subsídios. Ainda assim, não seria tão fácil a questão: ONGs da área da saúde podem recusar-se, por códigos éticos, a receber fomentos de empresas de cigarros, mas com isso ficam sem condições de seguirem suas atividades, dilema que se coloca como uma tomada de decisão delicada, não tão distinta das ONGs que recusam recursos estatais. No mesmo veio temos, na mencionada tese de doutorado, em campo, o exemplo de uma ONG que recebe recursos vindos de uma empresa multinacional que possui um instituto social ao qual ela é atrelada. Todavia, essa multinacional foi vista há alguns anos pela crítica como

uma das empresas que não respeita os direitos trabalhistas nos Estados Unidos, logo, com referências sociais negativas. Ao perguntarmos ao coordenador de marketing da ONG se havia restrições aos financiamentos, a resposta evidencia ambiguidades tais como:

*Isso é uma discussão. De certa forma, sim. Nos EUA existe certo preconceito com o Walmart, por ele explorar os funcionários ou por não valorizar a mulher, né? Mas a nossa relação com eles... na verdade já tinha uma relação nossa com o Bompreço, que foi o grupo que o Walmart comprou [...] e a gente entendeu que a proposta dele (Walmart) aqui era muito mais ampla que nos EUA. Então a gente viu que não teria nenhum choque nesse sentido. O presidente do Walmart se deparou com uma situação ruim no Pantanal e começou a perceber o impacto que a empresa dele tinha no mundo. Então teve essa mudança de comportamento do Walmart. Aqui no Brasil ele tá fazendo um trabalho exemplar. Tanto que outras grandes empresas tão despertando pra isso... porque eu acho que a finalidade do trabalho deles é fundamental... (Coord. de Marketing de ONG, out. 2008).*

A maior dificuldade ao nos depararmos com quadros assim é separar quais são as necessidades práticas das ONGs quando elas precisam tomar decisões frente a contextos que envolvem os conteúdos de suas missões numa racionalidade não totalmente instrumental e que, nisso, envolvem questões éticas mais profundas. Da mesma forma que o Estado pode ser "atacado" por financiar instituições a fazerem seu serviço, as empresas também criam institutos sociais que são apoiados em si, mas onde há uma separação entre o que é a marca e o que é o instituto social, embora, seguramente, esse segundo carregue o nome e a publicidade do primeiro. O ex-diretor-presidente do Instituto C&A de Desenvolvimento Social, Antônio Martinelli, cita Charles Handy ao versar sobre o papel do que ele chama de empresa-cidadã:

*Enquanto uma empresa não abraçar uma causa maior e mais abrangente do que o enriquecimento dos acionistas, terá poucos líderes de peso; é mais provável encontrá-los nas arenas das ONGs do Terceiro Setor. Se esse for o caso, o Terceiro Setor poderá ser o local de treinamento empresarial e talvez político (Handy, in Martinelli, 1997, p. 81).*

A contradição que daí advém é: até que ponto uma ONG "acredita", se faz "crer", que esse tipo de discurso procede nas relações que ela mantém com o Mercado? Quando o discurso acima pode mascarar a perversidade do sistema, que se alimenta dessa perspectiva de intervenção social ao passo que o que há são relações de troca, meramente, que não podem ferir os

<sup>7</sup> Tangencialmente, há de se considerar que a crise econômica do mundo pós-guerra, nos anos 1970, abriu espaço para o desenvolvimento de ideias liberais, sobretudo, quando o mercado não é regido por um conjunto orgânico de propósitos unitários, mas sim pelo sistema de preços. A isso, salta a perversidade da contradição do sistema econômico-financeiro: "O problema é que não podemos culpar ninguém pela injustiça produzida pelo mercado. Ao tolerarmos um sistema em que todos são livres para escolher sua ocupação, ninguém é culpado de que os resultados não correspondam exatamente ao esperado" (Teixeira, 2003, p. 75-76).

interesses do segundo setor? Ou, ao revés, porque pensar que o Mercado necessariamente é a voz calculista do lucro e da mais-valia relativa ainda que esteja em atividades paralelas, como as cumpridas pelos institutos das grandes empresas? Ainda, nessa relação, o Mercado é um vilão que do terceiro setor busca apenas isenção e imunidade de impostos, visibilidade estratégica e/ou qualquer elemento que possa sustentar sua busca de lucro?

O emaranhado dessas questões nos traz que a complexidade da relação ONGs-Mercado é apenas diferente da ONGs-Estado, o que não implica que seja menos contraditória em suas bases, a começar que o Mercado gera solidariedade e que as atividades paralelas mencionadas acima são, pois, ações filantrópicas ligadas aos objetivos últimos das empresas e por elas determinados. Ademais, tais questões são um reflexo de que, em verdade, não existe uma polaridade entre "bem" e "mal" nos interesses do Mercado, até porque as estratégias de funcionamento das firmas de segundo setor precisam também ter por base a operacionalização do sistema em que se inserem. Não há como "julgar"mos", "acreditar"mos", que não proceda a perspectiva de Handy citada acima sobre a participação social das empresas, tampouco que essa seja infundada nas possibilidades de funcionamento do sistema econômico vigente. A perspectiva da chamada "responsabilidade social" opera igualmente como um produto (um produto ideológico) a ser manipulado, bem como na sensibilização de quem com este trabalha, nas missões às quais os agentes se dedicam. Em suma, o que aqui propomos é uma desmistificação do elemento Mercado como ator favorável ou não à relação com as organizações, vendo-o como um plano estratégico que, por mais que comporte sensibilização, é operado por diretrizes objetivas e práticas de ação.

Martinelli (1997) salienta a importância de que sejam distinguidos comércio e social. A empresa utiliza-se de práticas comerciais como marketing, promoção e publicidade, que são alguns dos passos à chegada do lucro. Já os recursos destinados a causas sociais não passariam por essas lógicas, tampouco seriam repassados ao preço dos produtos e serviços oferecidos. A não diferenciação entre essas esferas estimula, como salienta o autor, o surgimento de projetos híbridos "marqueteiros", com "efeitos colaterais" que comprometem a imagem do Mercado como fomentador de responsabilidade social (Martinelli, 1997, p. 85).

Se, numa relação de troca, ambas as partes agregam valor às suas práticas, as ONGs ganham os recursos para o funcionamento de suas entidades e, para além destes, a visibilidade, o fato de terem o financiador X ou Y, que implica, muitas vezes, uma caracterização positiva ou negativa da instituição já que, por exemplo, nem toda organização consegue receber recursos de determinadas empresas, sobretudo, porque estas tendem a acompanhar e fiscalizar os projetos nos quais injetam dinhei-

ro, etc. As firmas, por suposto, recebem: (i) valor agregado à imagem da empresa; (ii) nova fonte de motivação e escola de liderança para os funcionários; (iii) consciência coletiva interna; e (iv) mobilização de recursos disponíveis (Martinelli, 1997, p. 86). Esses ganhos são melhor percebidos quando a relação ONGs-Mercado ocorre no âmbito da parceria, assim como com o Estado, e não no assistencialismo, entendendo esse último como um incentivo de recursos por parte do Estado nas ONGs sem um acompanhamento ou trabalho conjunto, estando a instituição social a cumprir uma mera prestação de serviços.

Essas dimensões ocorrem ao mesmo tempo que as pessoas envolvidas na empresa podem ser reconhecidas como parte da "sociedade/comunidade" atendida pelas políticas sociais empresariais. Podem ser funcionárias e mesmo consumidoras dos produtos desta empresa, ou ainda viver no ambiente de onde são extraídas as matérias-primas de produção. "Quando consideramos isso, a linha que distingue 'empresa' e 'sociedade/comunidade' torna-se menos natural e visível" (Paula e Rohden, 1998, p. 180). Comunidade e empresa coabitam o mesmo universo, e as contradições dessas relações tendem a estreitar-se e complexificar-se ao passo que as interações se estabelecem no mundo da "responsabilidade social".

Se não verificamos na realidade um aspecto simplista de que as reflexões ideológicas que tangenciam as relações ONGs-Mercado não existem, ou que estas seriam fruto apenas dos momentos em que as ONGs pensam em receber ou não recursos estatais (e como), tampouco entendemos que as relações das ONGs com o Mercado sejam, necessariamente, como as com os governos. Contudo, percebemos que as relações com o Mercado tendem a pairar, especialmente, sobre uma racionalidade instrumental<sup>8</sup>. Falamos, então, de interesses que passam da mera manutenção de um nome relacionável a práticas sociais, mas também que dizem respeito ao interesse que o Mercado possui em isenção e imunidade de impostos, por exemplo, que já são, em si, uma comunicação das ONGs e do Mercado com o Estado, que viabiliza tais direitos e, indiretamente, influencia na relação ONGs-Mercado. Eis a complexidade eminente da relação dos três setores que, embora existam os limites de percepção e margem de manobra das instituições sobre serem ou não financiadas pelo Mercado ou pelo Estado, fazem parte, mesmo que indiretamente, de um sistema de relações menos raso do que em geral se supõe.

A racionalidade instrumental, consoante ao Mercado, mas que não necessariamente carrega elementos mercantis, parte de um processo organizacional que considera cálculos e opera a partir de um cenário de possibilidades. "Em sociedades capitalistas o setor empresarial sempre acessa recursos estatais, sem que isso seja um problema, parecendo ser apenas uma lógica

<sup>8</sup> Racionalidade instrumental concebida aqui, *grosso modo*, como uma racionalidade científica que tem por objetivo a dominação do homem e da natureza para fins lucrativos, altamente associada às noções de cálculo e quantificação, a gerar o que Habermas entende como um processo centrado na lógica estratégica, típica das modernas sociedades ocidentais. Esta se opõe à racionalidade substantiva, situada no 'mundo da vida', em uma ação comunicativa, que confere solidariedade e identidade aos atores a partir de uma esfera também simbólica (Melo, 2011).

quase natural" (Abong, 2010, p. 25). A perspectiva mercadológica não tende a sair da lógica lucrativa – gênese de sua existência – e, ainda, é capaz de trazer sua cultura organizacional aos quadros do terceiro setor.

Numericamente, o impacto empresarial no universo da Abong, por exemplo, é de que apenas 4,3% das entidades têm seus sustentos eminentemente de fontes do Mercado (entre 81 e 100% da sustentabilidade financeira dessas ONGs). Todavia, se nesse quadro menos de 5% das organizações que se mantêm com base no Mercado, este colabora expressivamente com o sustento financeiro nas entidades mesmo quando não é o financiador principal. Cerca de 57,4% das instituições da Abong recebem recursos empresariais que respondem por até 20% de suas finanças (Abong, 2010, p. 68). Logo, o impacto não é necessariamente universal e exaustivo, mas se faz presente de forma a atingir grande número de ONGs que carregam os emblemas e os nomes dessas empresas em suas listas de colaboradores. Esses valores são também fruto da própria flexibilidade mercadológica e de sua tática de visibilidade, o que notadamente se figura como uma estratégia de marketing.

Nessas relações, as interseções entre ONGs, Mercado e Estado são, principalmente, mais que triangulares, ao passo que as próprias ONGs se relacionam entre si, bem como com as conhecidas agências de cooperação internacionais que são, ao fim e ao cabo, também terceiro setor. Pensemos nesse terceiro, e tão próximo, elemento de diálogo das ONGs: elas e elas; o terceiro setor diante das variações de seu próprio escopo.

## As ONGs e as ONGs

Ao ponderarmos a relação ONGs-ONGs, acabamos por falar sobre as redes sociais que são estabelecidas por essas entidades. Tais redes não são, necessariamente, restritas a instituições do terceiro setor, como visto em páginas acima. Percebemos que a relação ONGs-ONGs pode ser colocada, de maneira genérica, sob dois enfoques: (i) Das redes que essas ONGs estabelecem com outras organizações, bem como com organizações do Estado e/ou Mercado; (ii) Das redes que são formadas em volta das agências de cooperação internacional. Essas últimas são aqui tomadas por ONGs que possuem como principal foco de atuação a administração e repasse de fundos ao funcionamento de outras entidades (exemplos: OXFAM, ICCO, Save the Children, MISEREOR, Pão para o Mundo, etc.). Por questões de gestão, essas agências não tendem a executar as intervenções sociais por si, diretamente, mas repassam a outras a prestação de serviços, sendo as beneficiadas com os recursos escolhidas a partir de modelos de seleção múltiplos. Sobre a grande importância das relações das ONGs entre si, porque por essas redes trocam visibilidade, informações e recursos diversos<sup>9</sup>, nossos olhos voltam-se

agora ao modelo de funcionamento das agências de cooperação internacionais com as entidades (as beneficiadas). Nota-se que os recursos administrados pelas agências de cooperação têm origem no Mercado, no Estado e/ou em blocos econômicos extensos, a exemplo da União Europeia. Entretanto, os governos, bem como os mercados, podem ter agências de organização de fundos, isto é, organizações administrativas para ações sociais pontuais, e neste caso deixaríamos de falar de uma relação ONG-ONG para voltarmos a uma relação ONG-Estado, por exemplo. Porém, os modelos de gestão desses órgãos tendem a ser diferenciados, a seguir uma linha das agências internacionais de terceiro setor, quadro que, como parece, atrita e complexifica a relação entre os três setores, na qual não há meramente relações diretas, mas sim relações múltiplas e simultâneas nas quais o mesmo ator pode representar papéis também diversificados num dado plano de ações.

Ainda que este tópico não seja dedicado às redes que as organizações estabelecem entre si e com os demais setores, cabe-nos uma atenção rápida ao que entendemos por redes para percebermos a lógica das agências num cenário mais amplo.

De acordo com Warren-Scherer (2002, p. 63), os integrantes dos movimentos sociais tendem a conceber uma rede como uma categoria empírica, a exemplo de uma imagem de novas formas de articulações solidarísticas e políticas da sociedade civil. A essas redes liga-se a noção de capital social, como um motor a esse primeiro fenômeno. Fontes (1999) entende capital social como aquilo que é criado quando as relações entre os indivíduos mudam de maneira a facilitar a ação. O estoque de capital social em uma comunidade é um passo imprescindível à sustentabilidade das organizações voluntárias, uma vez que se encontram estruturados nas comunidades sob a forma de redes os empreendimentos destinados a fins públicos, de onde surgem as identidades e laços na ideia de comunidade que se transformam em esforço conjunto à produção de bens comuns. Fontes acrescenta que, atualmente, as associações possuem "padrões difusos de recrutamento, baseadas em estruturas identitárias que perpassam fronteiras antes bastante importantes para seu sucesso" (1999, p. 225).

Por outra mão, uma rede pode ser visualizada por seus sentidos morfológico, simbólico ou de empoderamento, bem como pela relação entre estes (Warren-Scherer, 2002, p. 67). Temos por Castells e Mance (*in* Fontes, 1999) que uma rede não tem centro, isto é, ela trabalha por uma lógica binária de inclusão e exclusão de maneira que, se um de seus nós, uma interconexão de partes, deixa de desempenhar sua função à estrutura, ele desaparece e essa rede se redefine, multiplica-se em outras unidades, assim como ocorre com células nos processos biológicos. Este aspecto elementar de comportamento da rede, entretanto, a distingue por princípios como intensividade, extensividade, diversidade, integralidade e realimentação (Warren-Scherer, 2002, p. 68). Uma rede em si não é virtuosa ou desvirtuosa, mas nela

<sup>9</sup> Lembrando que as redes não são exclusivamente de cooperação, havendo competição entre as entidades em determinados contextos, como visto no tópico referente à sustentabilidade.



entram elementos simbólicos necessários à sua lógica, pois, sua estrutura é passível de existência independentemente de seus objetivos ulteriores, capazes de organicizar e empoderar redes sociais, visto que, por exemplo, redes totalitárias são diferentes de redes libertárias políticas.

De acordo com Warren-Scherer, as redes de economia solidária, à guisa de exemplo, são alternativas para que as entidades saiam de uma relação filantrópica dependente exclusivamente do voluntariado e criem possibilidades de autogestão (2002, p. 75). Não apenas a existência de redes, mas a consciência, a percepção das organizações em como lidar com essas na colaboração do desempenho das funções das instituições, têm modificado a gerência das ONGs na medida em que podem se interconectar por meios solidarísticos, simbólicos e estratégicos. "As razões para que se estabeleçam parcerias variam, mas, normalmente, refletem alguns resultados padrão e universais: trabalho em rede; intercâmbio mútuo de lições aprendidas; complementaridade; maior valor agregado; maior legitimidade social; maior visibilidade" (UNESCO, 2011). Igualmente, Bebbington (2002) salienta como a capacidade de articulação em rede e cooperação entre organizações diz respeito à produção de conhecimento das ONGs sobre as realidades em que se inserem sob diferentes aspectos, mediante suas missões e objetivos (o que veremos adiante como uma dimensão analítica da profissionalização institucional das ONGs).

Ainda sob a perspectiva de redes e de como se colocam as ONGs nessa lógica, há também o lado "perverso" em que se deixam escapar as unidades das partes a compor certo corporativismo dentro do terceiro setor. Esses elementos se materializam por críticas acerca do comportamento, da tomada de decisões, de entidades face a circunstâncias que dizem respeito a outras entidades que fazem parte da mesma rede de interesses. Preocupação tomada ao plano das ONGs, mas que, ao fim e ao cabo, estende-se aos demais setores e ao que é passível de análise em redes sociais. Um exemplo dessa inquietação:

*La ONG A con una misión determinada critica a diversas instituciones, pero nunca a la ONG B, pues comparten a la misma gente en el directorio. Comparten los mismos espacios, ambientes, grupos, clubes, etc. La colusión y coordinación es más probable. Así no hay competencia ni división de poderes. Todos se amolochan en un sólo grupo de intereses similares. Más aún, no sólo comparten espacios a través de la presencia que ya tienen en diversas ONGs, sino que entran en colusión: forman consorcios o conglomerados, "ONGs de ONGs", algunas incluso con participación de empresarios. Claro, una pregunta de cajón en este tema, clásico de lo que es el buen gobierno corporativo, es ¿cómo así se pueden fiscalizar? Cuando alguien actúa mal en alguna institución, ¿cómo se desmarcan de quien actuó mal si ya tienen una fuerte relación con esa persona? (Rendon, 2008).*

Hodiernamente, sobretudo com a exposição dos escândalos no Brasil devido ao envolvimento de ONGs em "redes" de corrupção, marcadas com as perdas de cadeiras nos ministérios dos Esportes e do Turismo no ano de 2011, o fato de as ONGs

assim se articularem e poderem estabelecer acordos de financiamento sob tal nexa não tira das redes um papel protagonista das relações do terceiro setor consigo e com os demais setores, haja vista como ocorre a solidariedade internacional nesses termos. Antes de pensarmos nas agências de cooperação internacionais como ONGs de ONGs, citadas acima, há de se abrir um parêntese para a confusão que há sobre o termo, pois muitos Estados, ancorados em diferentes tipos de governos, possuem suas próprias agências de cooperação internacional, que levam o nome do país e que dele recebem recursos públicos para a manutenção de suas propostas. Isso, em primeira instância, refere-se ao plano diplomático das nações, em visibilidade nas relações internacionais desses países. Por outra parte, não estamos a dizer que essas agências atuam isoladamente, pelo contrário, e como se dissesse sobre a dinâmica de redes, as agências governamentais de cooperação tendem a estreitar relações com instituições diversas, dentro e/ou fora de seus países.

O Brasil possui a Agência Brasileira de Cooperação, ligada ao Ministério das Relações Exteriores, com projetos de intervenção no Haiti e na África Subsaariana, por exemplo. Em seu site da internet, encontra-se um guia de apresentação de projetos sociais que podem ser propostos por outras organizações a serem desenvolvidos com seus fundos. Nesse mesmo formato, a Espanha possui a Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), ligada ao Ministério de Asuntos Exteriores y de Cooperación e que tem projetos guiados pelas preocupações da ODM (Oito Objetivos do Milênio, PT; Oito Jeitos de Mudar o Mundo, BR). A Alemanha, de outro lado, tem a *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* que, em verdade, é uma organização que auxilia na gestão governamental, mas se dissocia em certa medida da representação estatal: "As a federal enterprise, we support the German Government in achieving its objectives in the field of international cooperation for sustainable development" (2011). Depois, há o exemplo de Portugal, que possui a Cooperação Portuguesa, associada ao IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. Por este último caso notamos como os quadros de atuação entre os setores se fundem ao passo que, em relatório institucional, a Cooperação Portuguesa tece sobre as atividades desempenhadas pelo Estado e pelas organizações da sociedade civil (Cooperação Portuguesa, 2011).

As maneiras de ação das entidades diante das possibilidades da cooperação internacional têm sido reflexo de uma trajetória peculiar, como demonstrado, e que tem um percurso pontuado desde a Guerra Fria e seus impactos políticos globais. Deste evento, viu-se que as relações com organismos de cooperação internacionais podem ocorrer como uma cooperação bilateral (entre governos); uma cooperação multilateral (instituições sustentadas por conjuntos de governos como o Banco Mundial, a União Europeia); ou uma cooperação não governamental, em que os protagonistas são as ONGs de ONGs do norte, que possuem projetos voltados, sobretudo, ao sul.

*A cooperação bilateral acontece quando um país ajuda outro diretamente para a realização de projetos ou de programas*

de desenvolvimento. Nesse tipo de cooperação muitas vezes o país doador tenta favorecer seus interesses imediatos, notadamente os comerciais, ligando-os à ajuda através de empréstimos. A ajuda multilateral acontece quando um país coopera para a realização de projetos em outros países por intermédio de organizações internacionais como a Organização Mundial da Saúde (OMS) ou o Unicef (Lyra, 2005, p. 51).

À parte das instituições formalmente ligadas aos ministérios e aos Estados há, como dissemos, o que chamamos de ONGs de ONGs: agências de cooperação internacional que são reconhecidas e se autodenominam agências de ajuda a outras organizações, às quais repassam verbas necessárias à execução de projetos de intervenção social dos mais diversos tipos, projetos esses que podem ser de responsabilidade de execução de outras ONGs. À ilustração, tomamos instituições que fazem parte da rede de entidades com as quais trabalhamos em nosso estudo de campo: a OAK Foundation, criada em Genebra em 1998, que buscou meios de trabalhar com a distribuição dos recursos de áreas de comércio livre: "Os recursos da Oak Foundation vêm de Alan Parker, que ajudou a estabelecer o negócio de lojas isentas de tributos alfandegários, uma rede de varejo de sucesso em que ele foi um dos quatro principais acionistas" (2011). Embora a Agência tenha escritórios espalhados em sete países, ela conta com apenas 54 funcionários. Outro exemplo é a Misereor, que vem da Obra Episcopal da Igreja Católica Alemã, tem mais de 50 anos de atuação e tem atividades voltadas ao auxílio de projetos desenvolvidos em Ásia, África e América Latina.

Essas organizações são sustentadas pelos primeiro e segundo setores, mas também pelas diferentes lógicas econômicas que permeiam o terceiro setor, a exemplo de doações diretas da população. Basta entrarmos nos sites das organizações para que

vejamos em suas páginas iniciais as maneiras de doar em pró das causas sociais a que se dedicam. Igualmente, esses sites são seguidos dos mecanismos de controle e manutenção da credibilidade, como relatórios e informações sobre as intervenções sociais realizadas: "A Misereor aplica os seus recursos de forma responsável, econômica e rendosa, e regularmente presta contas aos seus doadores. Isto vale tanto para os doadores do setor privado como também para os do setor público. A nível interno e externo, um controle em múltiplas etapas garante a gestão transparente dos recursos financeiros" (Misereor, 2011).

Existe uma grande dificuldade em delimitarmos/tipologizarmos as ONGs, considerando-se a diversidade de organizações que assim podem ser nomeadas. Quando tentamos pensar em suas relações com os demais setores, o mínimo que tentamos é separar quem são os setores para percebermos como eles se comportam num determinado cenário de interações. Este cenário é apresentado, grosseiramente, na Figura 1.

Na Figura 1, temos os três setores; seus pontos duplos de interseção; e o ponto de interseção múltipla, central, entre eles. Isso, todavia, não significa que no ponto de interseção múltipla haja apenas relações, mas também há aí uma confusão de papéis, ao mesmo passo que as relações são mais próximas e mais tensas no plano das trocas, o que faz com que os setores trabalhem cada vez mais nos planos de interseção duplos ou triplos do que, apenas, dentro de seus próprios setores isolados, como visto pela Figura 2, que além de representar as relações com mais extensão, ainda possui fronteiras porosas.

Com essas representações hipotéticas queremos dizer que, no plano das agências de cooperação internacional, por vezes, torna-se difícil escriturar instituições como sendo do terceiro setor<sup>10</sup>, quando, em verdade, muitas são organizações parale-



Figura 1. Interseções entre os três setores da sociedade.  
Figure 1. Intersections among the three society sectors.

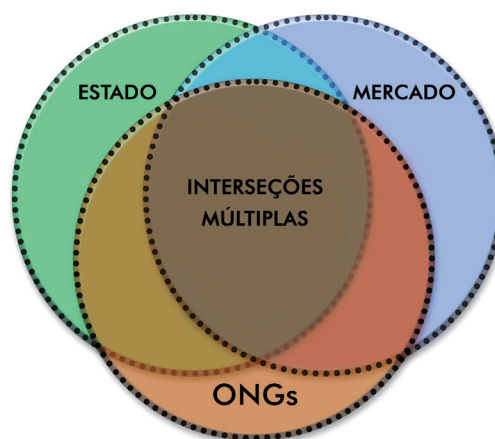


Figura 2. Interseções porosas entre os três setores da sociedade.  
Figure 2. Porous intersections among the three society sectors.

<sup>10</sup> No modelo, o terceiro setor também pode ligar-se a outro galho, o da sociedade civil, com quem estabelece agendas e mobiliza recursos.

las ao Estado (ou ao Mercado), mas que na prática são altamente vinculadas a esses. Essas instituições de que agora falamos são, sobretudo, porosas, e não há uma delimitação global de encaixe e categorização destas como "aquí é governamental porque ligada diretamente a determinado ministério e aqui não, é de terceiro setor porque apenas se utiliza de recursos de tais ministérios". Podemos dizer que essa dificuldade de categorização das agências de cooperação internacionais deve ser tratada a partir de seus casos mais particulares porque, embora estas sigam um modelo quase universal de atuação, são criadas e regidas por suas especificidades e olhares locais. Essa foi a forma mais razoável que encontramos de lidar com o termo a partir de contextos práticos. A falta de clareza sobre em qual dos setores se aloca algumas dessas agências se mostra como um dos limitadores da presente tese (porque ficamos "presos" a análises em planos micros, pois não há pesquisas anteriores sobre o mapeamento internacional dessas instituições), ao mesmo tempo que corrobora as percepções teóricas que compartilhamos com os autores da literatura mais contemporânea sobre ONGs (Landim, 2002; Teixeira, 2003) de que, atualmente, as relações entre os três setores são mais complexas do que em geral se supõe. Nota-se, ainda, como figurado no segundo desenho, que não tratamos apenas de linhas porosas ou de interpenetrações, mas também de um espaço maior ocupado por tais interpenetrações, passando a dar mais visibilidade e extensividade às atuações indissociáveis.

O terceiro setor não tende a gerar "lucros" sozinho (tomamos o lucro, em verdade, a mais-valia, como o acúmulo de capital que gera mais acúmulo de capital); assim, fica ligado aos outros dois setores. Entretanto, a mostrar que isso não é uma regra, existem as parcelas de recursos vindas de doações, ao exemplo do Programa Criança Esperança que angaria recursos em pró de projetos sociais via Unesco. De acordo com os dados da Abong (2010) consoantes à sustentabilidade de suas associadas, essas doações diretas representam uma parcela baixa de sustentabilidade financeira<sup>11</sup> quando comparadas às fontes diversas de financiamento, o que mostra ainda grande dependência das ONGs de ONGs aos recursos do Estado e do Mercado (sobretudo Estado). Ou seja, a Abong (2010) dá-nos o panorama das associadas e lá coloca, na categoria "cooperação e solidariedade internacional", essas organizações, todavia, não especifica de onde essas agências angariam seus fundos, o que nos move a buscar cada uma e ver que seus modelos de gestão financeira são semelhantes ao conjunto mais restrito das associadas da Abong, compostas, sobretudo, por entidades que executam diretamente os projetos que desenvolvem.

O próprio exemplo da Unesco já é emblemático nesse tom, pois, no Brasil, a Comissão Nacional da Unesco funciona no Ministério das Relações Exteriores, no Itamaraty: "Dilma Rousseff se reuniu, em Paris, com a Diretora-geral da UNESCO, Irina Bokova. Dilma Rousseff falou de sua satisfação pelo encontro com a primeira mulher a dirigir a Organização e prometeu firme

apoio brasileiro à UNESCO: 'Podem contar com o Brasil', afirmou Dilma a Irina Bokova" (UNESCO, 2011). A relação da instituição com o Estado brasileiro, e com o Governo, soa como mais um exemplo das conexões complexas de que falamos.

Edwards e Hulme lembram as limitações em termos de estudos mais precisos e focados no quadro de ONGs que executam atividades internacionais, nomeadamente, sobre as agências de cooperação internacionais. "It finds that much of the case for emphasizing the role of NGOs/GROs rests on ideological grounds rather than empirical verification" (Edwards e Hulme, 1998, p. 6). Da mesma forma, entendem que a concentração em um só tipo de financiamento, seja ele estatal, empresarial ou das agências de cooperação do terceiro setor, tende a ser prejudicial às entidades na medida em que pode nutrir um sistema de mera prestação de serviços, já que, para os autores (com quem concordamos), as ONGs chegam aonde o Estado não alcança (Edwards e Hulme, 1998, p. 18-19).

## Considerações finais

As relações das ONGs com qualquer tipo de instituição são notadamente complexas na medida em que os papéis dessas organizações não são consenso e nem pontos estanques nos quadros sociais. Em outras palavras, isso não significa que, em um plano empírico, as ONGs se comportem (exatamente de forma estanque/fechada) de acordo com nossas tipificações que nada mais são do que o "esperado" das instituições, o que está dentro de uma racionalidade presumível após consideração de um conjunto de dimensões analíticas que nos indicam o que são as ONGs e como se comportam na sociedade. Entretanto, a complexidade que aqui se coloca está em quando esse ponto plástico se molda diante de determinados fatores, como ter um dado tipo de relação com o Mercado que pode ou não incitar financiamentos com outras ONGs ou como a posição que uma entidade toma diante de situações externas, a exemplo de que tipos de projetos executar face à missão pretendida. Esses elementos são os que desenham a complexidade maior e determinante de quando se olha para as relações entre os três setores, o que passa a ser ainda mais plástico quando enxergamos a movimentação do terceiro diante dos dois primeiros, já legitimados, *grosso modo*, no tocante às estratégias e possibilidades de articulação. As relações ONGs-ONGs ilustram como pelo próprio terceiro setor é possível encurtar caminhos de ligação dessas entidades com o Estado e com o Mercado, bem como é possível a ligação dos três setores em teias/redes que, mais que paralelas, são entrepostas. Como consequência desse processo, a representação de papéis no universo das instituições tende a confundir-nos cada vez mais, pois os discursos (focados no social) mesclam-se desde as preleções governamentais ao das empresas privadas que, à guisa de exemplo, têm fundações que ali se portam como ONGs. Ao fim e ao

<sup>11</sup> A maioria das ONGs (de 81 a 100% das associadas à Abong) tem nas doações diretas menos de 5% do financiamento total.

cabo, as relações Estado-Mercado-ONGs são alimentadas por uma moeda de câmbio comum: a prestação social.

## Referências

- ABONG. 2010. *Sustentabilidade das ONGs no Brasil: acesso a recursos privados*. Rio de Janeiro, Abong, 92 p.
- AZEVEDO, B. 2011. Novas institucionalidades: o modelo das organizações sociais na administração pública gerencial. In: Congresso Internacional da ALAS, XXVIII, Recife, 2011. Grupo de Trabalho 13: Reforma del Estado, Gobernabilidad y Democracia, p. 1-20.
- BARRETO, M.I. 1999. As organizações sociais na Reforma do Estado brasileiro. In: B. PEREIRA; N. GRAU, *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro, FGV.
- BEBBINGTON, A. 2002. Reflexões sobre a relação norte-sul na construção de conhecimentos sobre as ONGs na América Latina. In: S. HADDAD (org.), *ONGS e Universidade: Desafios para a Cooperação na América Latina*. São Paulo, Abong/Peirópolis.
- BERNARDO, C. 2011. Doutorado Honoris Causa: Homenagem ao comendador Marcel de Botton Braga. Disponível em: [http://umonline.uminho.pt/uploads/eventos/EV\\_3944/20110415653673784278.pdf](http://umonline.uminho.pt/uploads/eventos/EV_3944/20110415653673784278.pdf). Acesso em: 01/02/2014.
- BRASIL. 1998. Lei nº 9.637 de 15 de Maio de 1998. *Lei das Organizações Sociais*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm). Acesso em: 01/02/2014.
- BRASIL. 1999. Lei nº 9.790 de 23 de Março de 1999. *Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9790.htm). Acesso em: 01/02/2014
- CARDOSO, R. 1997. Fortalecimento da sociedade civil. In: E. IOSCHPE, *3º Setor: desenvolvimento social sustentável*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 7-13.
- COELHO, S. 2001. *Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. 2ª ed., São Paulo, SENAC, 219 p.
- COOPERAÇÃO PORTUGUESA. 2011. IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. Disponível em: [http://www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Documentacao/EdicoesProprias/Estudos/Documents/relat\\_IPAD\\_total.pdf](http://www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Documentacao/EdicoesProprias/Estudos/Documents/relat_IPAD_total.pdf). Acesso em: 01/02/2014
- EDWARDS, M.; HULME, D. 1998. Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations. *Current Issues in Comparative Education*, 1(1):6-28.
- FERNANDES, R.C. 1997. O que é o Terceiro Setor? In: E. IOSCHPE, *3º Setor: desenvolvimento social sustentável*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 25-33.
- FONTES, B. 1999. Capital Social e Terceiro Setor: sobre a estruturação das redes sociais em associações voluntárias. *Caderno CRH*, 30-31:239-265.
- IOSCHPE, E.B. 1997. *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 173 p.
- LANDIM, L. 2002. É o momento de pensar na desconstrução do nome ONG. *Revista do Terceiro Setor*.
- LYRA, C. 2005. *Ação política e autonomia: a cooperação não-governamental para o desenvolvimento*. São Paulo, Annablume/Terre des Hommes Suisse, 155 p.
- MARTINELLI, A. 1997. Empresa-cidadã: uma visão inovadora para uma ação transformadora. In: E. IOSCHPE, *3º Setor: desenvolvimento social sustentável*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 81-88
- MELO, M. 2011. Missões e objetivos de ONGs pensados a partir das racionalidades comunicativa e instrumental em Habermas. *Revista Agenda Social*, 5(1):79-94.
- MELO, M. 2013. *Profissionalização nas Organizações Não Governamentais*. Recife, PE. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco, 345 p.
- MISEREOR. 2011. Ihr Hilfswerk. Disponível em: <http://www.misereor.org/pt/>. Acesso em: 11/2011.
- PAULA, S.; ROHDEN, F. 1998. Filantropia empresarial em discussão: números e concepções a partir do estudo do Prêmio Eco. In: L. LANDIM (org.), *Ações em Sociedade: militância, caridade, assistência, etc.* Rio de Janeiro, ISER/NAU, p. 23-88.
- RENDON, S. 2008. *Los dueños del Peru no gubernamental*. Disponível em: <http://grancomboclub.com/2008/03/los-dueos-del-per-no-gubernamental.html>. Acesso em: 12/2011.
- SALAMON, L. 1997. Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor. In: E. IOSCHPE, *3º Setor: desenvolvimento social sustentável*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 89-111.
- TACHIZAWA, T. 2002. *Organizações Não-Governamentais e Terceiro Setor: criação de ONGs e categorias de atuação*. São Paulo, Atlas, 302 p.
- TEIXEIRA, A.C. 2003. *Identidades em construção: as organizações não-governamentais no processo brasileiro de democratização*. São Paulo, Annablume/FAPESP/Instituto Polis, 207 p.
- UNESCO. 2011. *Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura*. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/about-this-office/networks/>. Acesso em: 11/2011.
- WARREN-SCHERER, I. 2002. Redes e sociedade civil global. In: S. HADDAD (org.), *ONGS e Universidade: desafios para a cooperação na América Latina*. São Paulo, Abong/Peirópolis.

Submetido: 01/09/2014

Aceito: 20/11/2015