

# ONGs no Brasil: Expansão, Problemas e Implicações

Sylvia Constant Vergara<sup>1</sup>  
Victor Cláudio Paradela Ferreira<sup>2</sup>

## Resumo

Verificou-se, nas últimas décadas, um expressivo crescimento no número de ONGs no Brasil e na abrangência dos trabalhos por elas desenvolvidos. Esse fenômeno tem dividido opiniões, sendo apontado por alguns como positivo, enquanto outros o percebem como uma nefasta consequência do modelo político adotado, que reduz o estado e privatiza de forma indevida funções típicas do governo. Também tem sido denunciada a existência de diversas fraudes e distorções e a obtenção de vantagens pessoais por parte de dirigentes de algumas dessas organizações, assim como a carência de legislação específica que as controle. Na tentativa de compreender criticamente essas organizações complexas e polêmicas, o presente trabalho, suportado por literatura pertinente, promoveu uma pesquisa de campo em ONGs selecionadas, entrevistando seus dirigentes e analisando documentos institucionais. A pesquisa revela os principais fatores que podem ser apontados como indutores do crescimento das ONGs verificado no país, aponta problemas e distorções que estão sendo gerados e as implicações daí decorrentes para a sociedade, o governo e a academia.

**Palavras-chave:** crescimento – legitimação – aspectos sombrios – características

## 1. Introdução

A partir da década de 1980, as Organizações Não-Governamentais (ONGs), que fazem parte do chamado Terceiro Setor, alcançaram significativo crescimento no Brasil, assumindo papel de destaque na sociedade. Embora diversas dessas organizações já existissem há algum tempo, foi a partir daquela década que se popularizou esse termo e que houve um notável crescimento quantitativo e no impacto da ação desse tipo de organização.

No início, tais organizações foram percebidas como iniciativas de apoio a causas específicas, baseadas em trabalho voluntário e comprometidas com ideais de justiça e solidariedade. Sobre elas desenvolveu-se uma certa áurea romântica, atraindo a admiração de uma sociedade recém-saída de um regime de exceção e que precisava construir espaços de mobilização.

O que se percebe atualmente é que, embora ainda existam organizações com gestão praticamente amadora e ações de impacto restrito, há outras que ocuparam um espaço – político, econômico e social -, até então só obtido pelo estado e por grandes corporações privadas. Atuando nas mais diversas áreas, há ONGs que contam com centenas de trabalhadores e movimentam milhões de reais por mês.

O crescimento dessas organizações tem sido saudado por alguns analistas como uma opção para o atendimento às graves carências sociais que precisam ser enfrentadas. Na percepção de outras pessoas, no entanto, há uma série de distorções no processo de

---

<sup>1</sup> *Doutora em Educação e professora titular da Ebape/FGV.*

<sup>2</sup> *Doutor em Administração e professor da Faculdade Estácio de Sá, em Juiz de Fora.*

encolhimento do estado e sua substituição por organizações não governamentais. Muitas ONGs estariam, segundo seus críticos, atuando como instrumentos de dominação dos países ricos sobre as economias periféricas e agentes da expansão do neoliberalismo. Há organizações acusadas, ainda, de mascarar problemas sociais, contribuindo para o arrefecimento das pressões que deveriam estar sendo feitas pela sociedade sobre os governantes e de abrigarem pessoas que têm se beneficiado de recursos públicos para fins privados. “Organizações neo-governamentais” é um dos termos pejorativos apresentados pelos críticos da privatização do estado e da importação da perspectiva do gerenciamento empresarial para o campo das transformações sociais.

Mesmo entre os defensores da atuação das ONGs na sociedade, há crescente conscientização a respeito da necessidade de que sejam combatidas as distorções encontradas em muitas delas. A constatação de algumas dessas irregularidades pode ser feita pela simples leitura dos jornais, que têm trazido matérias a respeito de denúncias de corrupção, desvios de verbas, utilização indevida de recursos públicos e até mesmo associação com o tráfico de drogas por parte de algumas ONGs. Mesmo em organizações consideradas idôneas têm ocorrido casos de terceirização indevida de pessoal para órgãos públicos e outras irregularidades. Tudo isso é facilitado pela rara ocorrência de ações de fiscalização por parte dos órgãos públicos responsáveis, que não têm se interessado por acompanhar efetivamente os trabalhos dessas organizações para garantir o cumprimento das exigências legais. Também revela-se um significativo agravante a inconsistência da legislação aplicável às organizações sem fins lucrativos em geral e às ONGs em especial.

A despeito de todas as críticas e das diversas denúncias que têm sido formuladas, o fato é que há uma visível expansão no número de ONGs em funcionamento no Brasil e na amplitude da ação desenvolvida por tais organizações. O que explica esse crescimento? A despeito dele, têm as ONGs aspectos não desejáveis? Quais as implicações das formas de atuação das ONGs? Obter respostas para essas questões foi o objetivo do presente estudo.

O artigo está composto de seis seções além desta introdução. A seção 2 apresenta a metodologia utilizada no desenvolvimento da pesquisa aqui relatada. A seção 3 enfoca algumas possíveis explicações para o surgimento e o crescimento das ONGs no Brasil. Na seção 4, revela-se o que pode ser chamado de o lado sombrio das ONGs, destacando-se fraudes, irregularidades e desvios que têm ocorrido. A seção 5 aborda a legislação aplicável, destacando sua inadequação e limitações. Na seção 6, são explicitadas algumas características das ONGs pesquisadas que contribuem para um melhor entendimento da natureza dessas organizações. A última seção apresenta as conclusões a que o estudo permitiu chegar.

## **2. A metodologia utilizada na pesquisa**

A pesquisa cujos resultados são aqui apresentados configura-se como bibliográfica, documental e de campo. Neste, foram pesquisadas 24 ONGs dentro do universo das filiadas à Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong), sediadas no município do Rio de Janeiro. A amostra foi selecionada pelo critério de acessibilidade. Foram enviadas mensagens eletrônicas e efetuados contatos telefônicos com as 55 organizações que compunham o cadastro da Abong na cidade, em 2003, e pesquisadas aquelas que se dispuseram a participar.

As informações foram coletadas em entrevistas semi-estruturadas realizadas com os 24 dirigentes das organizações participantes, todas na própria ONG, assim como em documentos por eles cedidos, tais como: estatutos, relatórios financeiros, planos de trabalho e folhetos de divulgação institucional.

Também foram utilizados como fonte de referência os *sites* das organizações pesquisadas e da Abong. Os dados coletados na literatura, em documentos e nas entrevistas foram interpretados criticamente, em um esforço reflexivo (ALVESSON, 2003) que compõe as seções do presente trabalho

### 3. Surgimento e crescimento das ONGs no Brasil: elementos impulsionadores

Embora as ONGs brasileiras só tenham adquirido essa designação e se expandido de forma significativa nas duas últimas décadas, sua gênese e crescimento é bem anterior e a, pelo menos, cinco instâncias esse fato pode ser atribuído: governo, sociedade civil, organismos internacionais, legislação e interesses político-partidários. Cada uma delas será apresentada a seguir.

A existência de organizações da sociedade civil atuando de forma independente do estado é um fenômeno recente no país. O primeiro período de Getúlio Vargas na presidência (1930-1945) marcou a consolidação do modo de produção capitalista no Brasil e um rápido processo de crescimento das cidades. O fluxo contínuo para os grandes centros de populações não adaptadas às condições de vida e trabalho urbanas e industriais alterou substancialmente a composição política e social do país. Emergiu a formação de um proletariado urbano capaz de mobilizar-se e lutar pela aquisição de condições mais dignas de vida. A incorporação dessas novas camadas populares, que poderia representar uma ameaça ao sistema estabelecido, acabou por ser canalizada para o fortalecimento desse próprio sistema, por meio das estruturas corporativistas. Naquela ocasião, o estado apresentou-se como provedor e fortemente regulador da vida social e serviu para neutralizar os componentes autônomos e revolucionários encontrados no contexto social e político da ocasião (IANAMOTO e CARVALHO, 1991).

As pressões políticas decorrentes da urbanização levaram Vargas a buscar o oferecimento de respostas às carências sociais e trabalhistas. Surgiram, então, nos anos 1940, as primeiras grandes instituições e as primeiras políticas significativas de assistência social. Mais do que simplesmente fortalecer as práticas assistenciais, o governo de Getúlio instaurou uma concepção de cidadania regulada pelo estado. Tal concepção contempla uma suspeita a respeito da capacidade dos próprios atores da sociedade civil organizarem-se de forma autônoma em entidades promotoras de seus interesses (PEREIRA, 2003).

A deposição de Vargas, em 1946, não trouxe mudanças significativas nas políticas de relacionamento do estado com a sociedade. Os governos que o sucederam, de contornos populistas, procuraram manter a concepção vigente de tutela estatal sobre os sindicatos e de forte controle e influência do estado nas organizações civis de forma geral. Apesar de ter sido supostamente restabelecido na ocasião o sistema democrático de governo, observou-se a consolidação de um sistema no qual a presença do estado continuava preponderante na área social.

No período conhecido como do estado desenvolvimentista (1950 a 1980), surgiu um conjunto de políticas econômico-produtivas que, ao invés de reforçar a polarização entre os interesses privados e os estatais (mercado/estado), promoveu seu mutualismo (NEDER, 1996).

Um olhar sobre outros países revela que neles se verificou, nesse mesmo período, o fortalecimento dos laços entre estado e ONGs. Já em 1962, o governo alemão começou no Ministério da Cooperação Econômica e Desenvolvimento, criado naquele ano, a repassar subsídios para as chamadas “organizações não estatais” (MENESCAL, 1996).

No Brasil, os recursos estatais têm representado um percentual crescente do total de recursos captados, passando da média de 10% do orçamento das ONGs na década de 1970 para 50% em meados da década de 1990 (GONÇALVES, 1996). Com isso, o estado tem criado dependência das ONGs para manter a oferta de alguns serviços necessários ao bem estar da população, especialmente das parcelas mais empobrecidas, e as ONGs, por sua vez, têm dependido de verbas estatais para o custeio de seus programas.

O regime político autoritário que se estabeleceu no Brasil após o golpe militar de 1964 contribuiu, ainda que não propositalmente, para a busca de alternativas pela sociedade civil, fomentando a busca de ações organizadas, como as associações de moradores, que foram importantes na formação de uma cultura favorável ao surgimento das ONGs na configuração atual, que se deu na década de 1980 (TORO, 2000; WOLFE, 1992). O bloqueio da política

teria sido compensado, de acordo com esse entendimento, pela abertura de espaços de atuação em nível local, com projetos de curto alcance ou de pouca visibilidade. Diante das restrições impostas aos partidos e sindicatos, a militância de oposição percebia nas ONGs uma forma de canalizar seu trabalho de resistência democrática. Dois desafios básicos teriam se colocado para as ONGs no final desse período: reconhecer seu papel de ator próprio e não apenas de serviço aos movimentos reprimidos pela ditadura e intervir de forma crescente nas políticas públicas, participando da formulação de novas concepções de desenvolvimento, sem abandonar o nível micro e localizado de suas intervenções.

No período do Governo Fernando Henrique Cardoso, a relação das ONGs brasileiras com o estado modificou-se sensivelmente. Essas organizações, que antes exerciam papel de pressão sobre o estado e faziam reivindicações, foram chamadas pelo governo a assumir sua “responsabilidade social” com os menos favorecidos, atuando como parceiras das ações governamentais. Entendeu-se que o papel das ONGs deveria incluir tanto a “denúncia” no que se referia à precariedade das formas de enfrentamento da questão social pelo estado, quanto o “anúncio” do que seria possível ser feito, por meio do desenvolvimento de experiências que pudessem ser absorvidas e adotadas pelo estado, o qual seria capaz de universalizar o acesso a esses serviços (FERNANDEZ, 2000).

O Governo de Luís Inácio Lula da Silva não apresentou, até o fechamento deste texto (março de 2006), nenhuma medida concreta que caracterize uma reorientação do relacionamento do estado com as ONGs ou do marco legal dessas organizações. O presidente, ao contrário, destacou já em seu discurso de posse que desejava a participação das ONGs no combate às desigualdades sociais, sinalizando que percebe nessas organizações um meio de “acender o espírito da coletividade, para que, em grupo, as pessoas possam fazer a sua parte pelo bem do país” (LYRA, 2003, p. 2). Não havendo até agora sinais de mudança no que concerne à proposta de parcerias público-privadas, a tendência é que o modelo criado no governo anterior se consolide, fortalecendo-se, portanto, a parceria entre o governo e as ONGs.

Não só o governo, porém, tem legitimado a expansão das ONGs no Brasil. A própria sociedade brasileira revela-se favorável à ação dessas organizações. Pesquisa realizada com 126 formadores de opinião da sociedade carioca revelou que os entrevistados (jornalistas, professores, sindicalistas, líderes religiosos, políticos, autoridades dos poderes executivo e judiciário) possuem percepção extremamente favorável sobre as ONGs. Expressões como: ajuda, sociedade, ação social, solidariedade, organização, ação prática, defesa de interesses, participação, picaretagem e alternativa, foram associadas às ONGs, pelos entrevistados. Como se vê, com exceção da expressão picaretagem, apontada por 12% dos participantes, todas as demais possuem conotação positiva ou neutra. Alguns entrevistados chegaram a fazer uma apologia apaixonada do trabalho das ONGs, revelando visão utópica dessas organizações e depositando nos trabalhos por elas desenvolvidos uma quase irrestrita confiança. (VERGARA e FERREIRA, 2005). No momento em que formadores de opinião da sociedade possuem percepção tão positiva sobre as ONGs, certamente são criadas condições favoráveis para a sua consolidação.

O crescimento das ONGs tem sido impulsionado, também, por organismos internacionais. Um dos fenômenos que contribuíram para a aquisição de progressivo reconhecimento da importância e das potencialidades do trabalho das ONGs foi a valorização a elas emprestada pelo Banco Mundial e outras instituições internacionais. Essas instituições passaram por experiências mal sucedidas com o repasse de recursos a governos de países subdesenvolvidos que se revelaram corruptos, autoritários, burocráticos e incompetentes. As ONGs, em contrapartida, revelaram-se honestas, competentes, flexíveis e eficientes. O Banco Mundial apresentou, por vezes, as ONGs como substitutas da ação governamental no campo do desenvolvimento social (SOUZA, 1992). Um exemplo da importância atribuída pelos organismos internacionais é o fato de a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong) ter recebido financiamento de diversos doadores, incluindo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para explorar a possibilidade de criar uma

fundação comunitária no Brasil voltada para apoiar a consolidação das ONGs (GARRISON, 2000).

Mas não só governo, sociedade civil e organismos internacionais têm contribuído para a expansão das ONGs. A legislação também, pelas facilidades que oferece. Qualquer pessoa pode fundar uma ONG, cumprindo os requisitos básicos para a constituição da organização. Existem entidades que se dedicam ao oferecimento de suporte técnico e orientação jurídica aos que desejam iniciar uma nova instituição, como, por exemplo, o Centro de Assessoria ao Movimento Popular (CAMPO), uma das organizações pesquisadas no presente estudo. ONGs são criadas em defesa dos mais diversos interesses. Veja-se, como exemplo, a notícia publicada nos jornais dando conta que um escultor de areia que faz ponto na praia de Copacabana, chamado Robson Bahia, está fundando uma ONG para reunir e difundir sua arte de esculpir castelos nas areias do Rio (SANTOS, 2003).

Os interesses políticos-partidários podem ser também apontados como indutores do crescimento das ONGs. Levantamento feito pelo jornal O Globo com base nas declarações de bens de deputados estaduais do Rio de Janeiro revelou que, pelo menos 30 parlamentares dos que detêm atualmente mandato na Assembléia Legislativa, mantêm centros sociais que fornecem serviços ou distribuem bens em comunidades carentes onde possuem base eleitoral (O Globo, 21 jun. 2004, p. 9). Os vínculos estabelecidos com políticos têm gerado algumas das fontes de irregularidades verificadas nas ONGs, conforme a seguir destacado

#### **4. Uso político, irregularidades e fraudes: o lado sombrio das ONGs**

O uso político das ONGs tem sido observado, entre outras manifestações, nos crescentes repasses de recursos públicos para instituições mantidas por vereadores e deputados. Parte das verbas necessárias ao custeio dos centros sociais mantidos por políticos provém de dotações orçamentárias inseridas no orçamento municipal por emendas apresentadas pelos próprios vereadores. No final de 2004, ao votar o orçamento para o ano seguinte, foi feito um acordo com a prefeitura para que cada vereador pudesse apresentar emendas até o teto de R\$5,6 milhões, segundo explicou Rosa Fernandes (PFL), presidente da Comissão de Finanças. Uma parte significativa das cerca de 800 propostas apresentadas direcionou-se para os centros sociais dos próprios vereadores (MAGALHÃES, 2004).

A importância assumida pelos centros sociais na manutenção do prestígio político de alguns vereadores é tão significativa, que tem sido utilizada como instrumento de pressão em algumas disputas de cargos e funções. A imprensa tem sido pródiga na revelação desses casos.

Quando um político não consegue manter o mandato, as verbas públicas costumam cessar, como aconteceu com o Centro Social Maria José Machado, de uma ex-deputada, que acabou tendo de ser fechado. Essa situação corrobora a idéia de que os critérios utilizados na distribuição dos recursos públicos quase sempre estão centrados em interesses políticos. Se o Centro Social em questão desenvolvesse atividades de real interesse para a população e fosse esse o motivo principal para receber verbas do governo, não haveria porque os repasses cessarem juntamente com o mandato da deputada (AMORA, 2003).

Outra forma de utilização de entidades sociais para a obtenção de vantagens políticas é a celebração de contratos entre órgãos da administração pública e ONGs para prestação de serviços que, na realidade, constituem-se em terceirização ilegal de mão-de-obra para o governo. Nesse tipo de operação, as pessoas contratadas são indicadas por políticos e dirigentes públicos e trabalham nos órgãos contratantes como se fossem funcionários deles. As ONGs, muitas vezes, não participam da seleção e nem supervisionam os trabalhos prestados. Apenas recebem o valor correspondente aos salários e encargos sociais, acrescido de uma taxa de administração, e registram os trabalhadores.

Essa prática apresenta duas irregularidades. Primeiro, fere o dispositivo constitucional que determina a realização de concurso para o provimento dos cargos públicos, exceto os de confiança. Apesar de não serem legalmente reconhecidos como servidores públicos, os

trabalhadores contratados por meio das ONGs atuam como se o fossem. Outra legislação descumprida é a que trata de terceirização de pessoal. Por lei, apenas podem ser terceirizadas atividades meio e não as atividades fim, como tem ocorrido. Além disso, devem ser terceirizados os serviços a serem prestados e não os trabalhadores em si. A subordinação direta dos trabalhadores da entidade terceirizadora a gestores da entidade contratante, descaracteriza a terceirização, configurando contratação indireta e indevida de pessoal. Veja-se, por exemplo, que 80% dos cinco mil trabalhadores do Detran foram contratados sem concurso público, por meio de ONGs e universidades. (AMORA, 2003).

Existem, ainda, casos de funcionários que trabalham sem direito a férias e de mulheres que não têm direito à licença maternidade. Esse tipo de irregularidade é consequência do não cumprimento da legislação trabalhista que se verifica em várias ONGs, incluindo algumas das que foram pesquisadas no presente estudo. Sob o pretexto de que a verba recebida dos patrocinadores não contempla o custeio dos encargos sociais previstos em lei, muitos funcionários não têm sua carteira de trabalho assinada, prestando serviços como autônomos. Essa situação foge, porém, aos parâmetros legais desse tipo de trabalho, que exige a ausência de subordinação e a capacidade de auto-determinação do trabalhador quanto à organização de suas atividades, com liberdade para definir seus horários e a forma de trabalho. Outra forma de burla da lei trabalhista verificada é a exigência de que os contratados se filiem a cooperativas de trabalho. Trata-se, na realidade, de pseudo-cooperativas, uma vez que os membros a elas não aderem de forma voluntária, nem participam efetivamente da sua gestão.

Muitos contratos firmados pelo estado com ONGs também pecam por outro tipo de irregularidade: a contratação de serviços sem licitação. Apesar de serem entidades sem fins lucrativos, não há dispositivos legais que garantam às ONGs dispensa de participação em licitação (AMORA, 2003).

Por meio desses contratos firmados pelo estado com ONGs, podem ocorrer não somente manipulações nas contratações de funcionários por parte de políticos e dirigentes públicos, como também por grupos de marginais. Há fortes indícios de que os traficantes da favela Maré estejam comandando os processos de seleção de pessoal para um posto de assistência social, determinando a contratação de pessoas que lhes interessam (MAGALHÃES, 2005).

A terceirização indevida de atividades governamentais ocorre não apenas na contratação de funcionários públicos. Existem, também, contratos de terceirização de toda a gestão de creches e escolas públicas, que passam a ser geridas por ONGs, as quais ficam também incumbidas de contratar os professores e funcionários administrativos. Muitos desses contratos ocorrem sem licitação (SCHMIDT, 2003).

Não apenas os políticos, porém, têm utilizado entidades sociais para promover sua imagem e obter vantagens pessoais, embora nem sempre se lhes possa atribuir contratos ilegais. Há personalidades públicas, como atletas, artistas e outros que utilizam o prestígio e projeção social alcançados, para obter verbas públicas e manter projetos e centros (PARAGUASSÚ, 2004).

As diversas irregularidades e distorções aqui apresentadas reforçam a necessidade de que seja estabelecida uma legislação mais efetiva no controle das ONGs, regulando principalmente seu relacionamento com o estado. Também se faz necessária uma maior fiscalização sobre os atos praticados em muitas organizações que têm fraudado a legislação trabalhista, superfaturando contratos e cometendo outros ilícitos.

## **5. A legislação aplicável às ONGs e suas lacunas**

Não existe na legislação brasileira o conceito de ONG. Todas as instituições assim denominadas são legalmente reconhecidas como entidades de natureza privada sem fins lucrativos, podendo ser associações ou fundações. Essas organizações podem pleitear a obtenção de determinados títulos ou qualificações, como o título de utilidade pública ou a qualificação como organização da sociedade civil de interesse público. No entanto, sob o aspecto jurídico, a característica básica da entidade é ser associação ou fundação.

As associações representam o modelo adotado pela maior parte das ONGs, em função da maior flexibilidade oferecida pela legislação. Ao contrário do que ocorre com as fundações, a constituição desse tipo de organização não depende de aporte inicial de recursos, o que facilita sua abertura. O artigo 62 do Código Civil determina que o instituidor de uma fundação faça, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim para o qual se destina. Nas associações, as assembleias têm liberdade para alterar os propósitos inicialmente assumidos, bastando para isso que sejam aprovados novos estatutos. Outra diferença é que não cabe ao Ministério Público o acompanhamento regular das associações, enquanto que nas fundações essa é uma obrigação prevista em lei.

Uma das qualificações que podem ser assumidas pelas ONGs, sejam associações ou fundações, é a de Organização Social (OS), conforme previsto na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Esse dispositivo legal decorreu da proposta de Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso, que buscou estabelecer parcerias com entidades sociais para a execução de políticas e serviços públicos. As organizações sociais podem ser entendidas como entidades de direito privado que celebram com o governo um contrato de gestão para prestação de serviços públicos. Suas atividades são controladas de forma mista pelo estado, que pode financiá-las por meio de dotações orçamentárias e participa da nomeação dos membros dos conselhos de administração, e pelo mercado, uma vez que estão submetidas à concorrência de outras instituições que prestam serviços similares, não possuindo monopólio em suas respectivas áreas.

Outra qualificação surge com a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e institui e disciplina o Termo de Parceria, dentre outras providências. Para a qualificação como OSCIP, as entidades devem ser caracterizadas como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, e possuir objetivos sociais e normas estatutárias que atendam aos requisitos instituídos pelo referido dispositivo legal.

No início dos trabalhos que resultaram na promulgação da Lei que criou essa nova configuração legal, a Abong participou ativamente. Após cerca de cinco anos de discussão, todavia, chegou-se a um resultado não aceito pela Associação, que recomenda às organizações a ela filiadas a não adesão a essa legislação. Conforme apresentado na próxima seção do presente artigo, um pequeno número das ONGs pesquisadas optou por tornar-se OSCIP. Dentre os motivos dessa baixa atratividade, além do provável receio de ingerência estatal no controle da gestão está, provavelmente, o fato de que a não qualificação como OSCIP não impede o repasse de verbas públicas. Outra razão para a não adesão a essa qualificação reside no fato de ser exigida a renúncia à condição de entidade filantrópica que garante, entre outros benefícios, a isenção da cota patronal do INSS. Em organizações que possuem um número significativo de empregados com carteira assinada, a perda desse direito representa considerável prejuízo.

A mais recente iniciativa de regulamentação legal das ONGs encontra-se atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados – o Projeto de Lei – PL nº 3877/2004. Trata-se de uma proposta de criação de um cadastro de ONGs, que seria administrado pelo Ministério da Justiça. No cabeçalho do referido Projeto está escrito que ele “Dispõe sobre o registro, fiscalização e controle das Organizações Não-Governamentais e dá outras providências” (BRASIL, 2004). Essa proposta demonstra a consciência, já assumida por parte de líderes políticos, de que se faz necessário um maior controle sobre as ONGs, uma definição mais clara de quais entidades podem ser assim denominadas e o estabelecimento de parâmetros para sua atuação e seu relacionamento com o governo. O texto do Projeto revela-se, todavia, insuficiente para o alcance desses objetivos.

Um dos problemas verificados no texto é a falta de definição clara do que seja uma organização não-governamental. No artigo 1º, é utilizada apenas a expressão “entidades de direito privado, sem fins lucrativos”, sem qualquer referência à palavra ONG. Já o artigo 2º diz que: “As Organizações Não-Governamentais (ONGs) prestarão contas anualmente dos

recursos recebidos por intermédio de convênios ou subvenções de origem pública ou privada, inclusive doações, ao Ministério Público”.

Como se percebe, dúvidas podem ser suscitadas pelo texto do Projeto. Todas as entidades sem fins lucrativos que cumprirem o disposto no artigo 2º poderão se denominar ONG? Uma ONG típica, caso opte por não se cadastrar e não utilize mais essa denominação está dispensada da obrigação de prestar contas ao Ministério Público?

O Artigo 3º revela o desejo do legislador de impor um significativo controle sobre as ONGs, indo além da simples prestação de contas dos recursos financeiros recebidos:

“Por ocasião da inscrição de que trata o caput deste artigo, a Organização Não-Governamental (ONG) prestará esclarecimentos sobre suas fontes de recursos, linhas de ação, tipos de atividades, de qualquer natureza, que pretenda realizar no Brasil, o modo de utilização de seus recursos, a política de contratação de pessoal, os nomes e qualificação de seus dirigentes e representantes e quaisquer outras informações que sejam consideradas relevantes para a avaliação de seus objetivos”.

Nota-se, no entanto, uma inconsistência básica nas disposições aqui elencadas. O texto do parágrafo 1º, aqui reproduzido, menciona a existência de uma avaliação dos objetivos. O Projeto não diz, no entanto, quem avaliará, com base em que parâmetros o fará e nem quais as conseqüências que serão sofridas pelas entidades que não atendam aos padrões avaliados.

A Abong posicionou-se contra esse projeto porque teme, conforme publicado em seu *site*, que a criação de mais um cadastro possa criar duplicidade de obrigações e burocracias desnecessárias, em um contexto de inúmeros bancos de informações já existentes que não se comunicam. O problema não é a falta de informações prestadas pelas associações e fundações, mas sim a falta de interesse do poder público em utilizar e sistematizar os dados disponíveis (ABONG, 2004).

A oposição ao Projeto que institui o cadastro pode, todavia, surgir em decorrência de outros motivos não explicitados pela Abong. Uma das prováveis fontes de insatisfação está no excessivo controle imposto às entidades cadastradas. Conforme exposto, o Projeto prevê não apenas o controle de aspectos financeiros, como também dos objetivos perseguidos, das linhas de ação assumidas e até da política de contratação de pessoal adotada. Esse tipo de controle contraria claramente os princípios da Associação, que defende a não intervenção estatal sobre as organizações não-governamentais.

É fácil observar que não existem ainda iniciativas consistentes para a instituição de uma legislação adequada a um maior controle das ONGs. Tanto as leis já promulgadas quanto a que se encontra atualmente em discussão no Congresso apresentam lacunas e não contemplam todas as ONGs.

Nesse contexto de crescimento, irregularidades e carência de legislação, como se situam as ONGs pesquisadas? É o que se verá a seguir.

## **6. Sobre as ONGs pesquisadas**

Dada a pluralidade de ONGs, a qual revela a polissemia do termo, como mencionado optou-se neste estudo por pesquisar aquelas que são filiadas à Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong), criada em 1991. A Abong considera ONG a entidade que, juridicamente constituída sob a forma de fundação ou de associação, sem fim lucrativo, autônoma e pluralista, tenha compromisso com uma sociedade democrática, participativa, e com o fortalecimento dos movimentos sociais de caráter democrático.

As informações coletadas foram assim categorizadas: período de fundação da ONG, título de filantropia, transformação em OSCIP, seleção e registro de funcionários, trabalho voluntário, fiscalização, auditoria, forças propulsoras e dificuldades. É o que se verá a seguir.

As ONGs estudadas foram fundadas em um período que vai do final da década de 1950 até meados da década de 1990, sendo que 63% das pesquisadas foram fundadas no período que vai de 1985 a 1994, no qual se deu a redemocratização do país. Há, portanto, uma significativa variação no tempo de funcionamento. O nascimento e a característica predominante assumidos podem ser divididos em três distintos períodos: durante os governos militares, aqueles que posteriormente fundaram as ONGs estavam envolvidos com trabalhos de base e movimentos sociais organizados, lutando pelo fortalecimento da sociedade civil. No processo de redemocratização do país, surgiram diversas organizações que atuavam principalmente no apoio aos movimentos sociais, buscando o estabelecimento de controle dos recursos públicos e das políticas sociais. A partir da década de 1990, com a democracia consolidada, várias organizações passaram a atuar como parceiras do poder público no enfrentamento dos diversos problemas sociais (SCHERER, 1994).

Uma das questões investigadas na pesquisa foi se as organizações estudadas possuíam ou não o título de entidade filantrópica. Verificou-se que apenas 46% detinham esse título, a despeito de todas estarem em condições de atender às condições necessárias à sua obtenção, conforme estipulado na legislação aplicável – Lei nº 8.743, de 7 de dezembro de 1993, o Decreto nº 2.563, de 6 de abril de 1998 e a Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 32, de 24 de fevereiro de 1999. Dadas as vantagens fiscais proporcionadas, torna-se pertinente a busca de explicações para tão expressivo número de organizações não ter buscado obter essa condição de filantrópica. Uma possível causa para essa situação, talvez a mais provável, é o pequeno número de trabalhadores com carteira assinada, que torna menos atrativa a condição de filantrópica, uma vez que as principais isenções são referentes a encargos trabalhistas.

Também foi levantada a posição das organizações pesquisadas a respeito da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, regulamentada pelo Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que instituiu uma nova qualificação que pode ser assumida pelas pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos: a de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Na gênese dessa lei encontra-se a pressão que foi exercida na época por entidades como a Abong, interessadas no estabelecimento de um marco legal para as ONGs, o que se refletiu na preocupação em diferenciá-las de outras organizações sociais. A Lei veda, em consequência, que as organizações religiosas, os sindicatos, os partidos políticos e as organizações de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens e serviços a um círculo restrito de associados. Seria, portanto, uma forma de estabelecer diferenciações entre as associações civis sem fins lucrativos, categoria que reúne as mais diversas entidades do chamado terceiro setor (PEREIRA, 2003).

Também se pretendia com a edição dessa lei, regular o repasse de recursos públicos para entidades que, atendendo às diversas exigências previstas, demonstrassem ser idôneas e possuir capacidade técnica para a execução de políticas públicas. Uma das OSCIP que ganharam maior projeção foi a Alfabetização Solidária, a quem coube a gestão de um dos mais destacados esforços do governo Fernando Henrique Cardoso. A permissão para que os dirigentes recebam salários seria outra vantagem oferecida para as instituições que optassem por se constituir sob essa forma, bem como para aquelas que, já estando ativas, optassem por transformar-se em OSCIP.

Ocorreram, todavia, alguns problemas no processo de elaboração da lei em questão, fazendo com que o resultado final se tornasse pouco atrativo. Os dirigentes e entidades representativas de ONGs que participaram ativamente do início da discussão, entenderam que a proposta estava caminhando para se configurar um controle indevido do estado sobre as organizações sociais, transformando-se em opositores da forma como ficaram configuradas as OSCIP. Além disso, o fato de uma OSCIP não ter direito às mesmas isenções fiscais concedidas às entidades filantrópicas, tornou essa nova condição legal bastante desvantajosa para muitas ONGs. Deve ainda ser considerado que as entidades que não aderiram à nova legislação continuaram a receber recursos públicos normalmente, por meio de convênios estabelecidos. Com tudo isso, pouco impacto teve essa lei na definição do marco legal das

ONGs e sua baixa aceitação reflete-se no quantitativo de ONGs que aderiram à nova configuração legal: apenas 12% das organizações estudadas na pesquisa aqui apresentada.

No que concerne ao seu corpo funcional, das organizações pesquisadas, 46% possuem até 10 funcionários registrados e outras 13% têm entre 11 e 20 pessoas. Em alguns casos, chama a atenção o descompasso entre o número de funcionários e o porte do trabalho desenvolvido. Uma das ONGs possui grande visibilidade pública, desenvolvendo ações que constantemente aparecem na mídia e trabalhando com um orçamento anual na faixa de 600 mil a 1 milhão de reais. Não se trata, portanto, de uma organização de pequeno porte. Tem, porém, apenas oito funcionários. Aí está uma característica preocupante: a despeito de assumirem um discurso de justiça social e cidadania, muitas ONGs não respeitam os direitos trabalhistas de seus funcionários, mantendo-os indevidamente como prestadores de serviço autônomos ou forçando-os a se associarem a pseudo-cooperativas. Indagados a respeito de porque mantinham funcionários sem registro, os dirigentes de ONGs entrevistados alegaram que ou faziam dessa forma ou não teriam condições de dar continuidade aos trabalhos desenvolvidos pela organização. Alguns acrescentaram que as organizações patrocinadoras costumam repassar para o financiamento dos projetos apenas o salário efetivo do pessoal envolvido. As ONGs estrangeiras repassadoras de recursos teriam dificuldade em entender como podem existir no Brasil tantas despesas indiretas na contratação de pessoal. Algumas chegam a dizer, ainda segundo os dirigentes entrevistados, que já pagam os salários e que os encargos devem ser uma contrapartida da própria organização beneficiada.

Outra questão enfocada na pesquisa diz respeito à forma como são selecionados os funcionários. Apenas 35% das organizações estudadas promovem processos seletivos. Esse fato demonstra que a lógica administrativa do setor público não está presente na maioria das ONGs. É razoável admitir-se que esse tipo de organização não deva ser obrigada a cumprir todas as pesadas (e muitas vezes ineficientes) rotinas e normativas do setor público, posto que a maioria não possui condições para isso e se perderia, nesse processo, a agilidade administrativa desejável. Como, porém, o terceiro setor, no qual as ONGs se inserem, é definido como sendo de direito privado mas de interesse público e recebe, por isso, verbas governamentais, supõe-se que deveria pautar-se mais nos princípios de gestão pública do que na livre escolha que caracteriza as empresas privadas. A falta de procedimentos claros para a seleção de pessoal dá oportunidade ao nepotismo, à contratação de parentes dos dirigentes.

Chama ainda a atenção o fato de que 12% das organizações pesquisadas tenham, segundo informado pelos dirigentes entrevistados, funcionários indicados pelos parceiros, assim considerados órgãos públicos. Essa circunstância configura-se como forte indício de ocorrência de grave distorção: um dirigente do poder público celebra convênios com ONGs para prestação de determinados serviços e reserva para si o direito de indicar quem deve ser contratado. O clientelismo político serve, provavelmente, de principal critério de indicação nessas condições.

Foi também levantada a existência de trabalho voluntário. Verificou-se que 54% das pesquisadas não contam com voluntários e que 8% só os têm eventualmente. Os números coletados refletem a necessidade de profissionalização que tem se verificado nas ONGs em geral. Se muitas dessas organizações tiveram, no início de seus trabalhos, uma forte dependência da ação voluntária de seus associados, hoje a maioria passou a contar exclusivamente com funcionários remunerados para desenvolver seus projetos.

O desrespeito à legislação trabalhista é facilitado pela rara ocorrência de ações de fiscalização sobre as ONGs, demonstrada no fato de 43% das pesquisadas nunca terem recebido qualquer visita de fiscais. A essas podem ser acrescidas outras 23% cujos dirigentes declararam que não se lembravam de terem sido fiscalizados, o que provavelmente indica também que nunca o foram, pois dificilmente esse tipo de ação ocorre sem que o dirigente fique sabendo. Outras 19% foram fiscalizadas uma ou duas vezes e apenas 15% declararam que recebem fiscais com certa regularidade. O pouco interesse que essas organizações têm despertado nos órgãos fiscalizadores pode ser uma decorrência da boa imagem que essas

organizações possuem na sociedade, conforme demonstrado no levantamento da representação social de ONGs pelos formadores de opinião da sociedade carioca, citado.

Além de não sofrerem fiscalizações, um expressivo número de organizações – 42%, não contrata serviços de auditoria. A principal alegação apresentada pelos dirigentes das ONGs que não promovem auditorias regulares foi que os patrocinadores mantêm um sistema próprio de acompanhamento das verbas repassadas, não sendo, assim, necessária a contratação de firmas especializadas. O que se observa, no entanto, é que o tipo de acompanhamento efetuado pelos patrocinadores não tem o mesmo escopo das auditorias externas conduzidas por institutos independentes. Primeiro, porque não há o mesmo rigor de análise e de detalhamento dos documentos contábeis. Segundo, porque nos contratos há, muitas vezes, uma “taxa de administração”, que representa um percentual do total repassado que cobre despesas gerais da organização. Essa taxa não tem sua aplicação verificada pelos patrocinadores podendo, em tese, ser utilizada para quaisquer fins.

As organizações pesquisadas são, até prova em contrário, idôneas e gozam de uma boa imagem na sociedade, não havendo indícios de corrupção ou malversação de recursos. É preocupante, todavia, que organizações que movimentam volumes expressivos de recursos públicos diretos (convênios com o governo) ou indiretos (renúncia fiscal em favor de empresas doadoras) não tenham controles externos. Somando-se esse fato à falta de fiscalização por parte dos órgãos públicos, têm-se estabelecidas condições amplamente favoráveis para a ocorrência de desvios.

Os dirigentes entrevistados, quando indagados sobre quais seriam as principais forças propulsoras encontradas nas organizações que dirigem, deram variadas respostas, com destaque para a boa imagem social e o comprometimento dos membros. Chama bastante atenção a menção, por 11% dos entrevistados, das fontes de recursos como uma das principais forças propulsoras das organizações que dirigem. Esse dado revela que as dificuldades de obtenção de recursos financeiros que costumam ser associadas ao trabalho das organizações sem fins lucrativos em geral, não ocorrem em todas as organizações. Há, ao contrário, aquelas em que se logrou obter parcerias institucionais que asseguram adequado suprimento das necessidades de aporte financeiro.

Por outro lado, existem organizações que estão enfrentando sérias dificuldades na obtenção de recursos. Perguntados sobre as principais forças restritivas, 75% dos entrevistados apontaram esse problema. Vários entrevistados afirmaram que existe uma forte disputa pelos recursos dos financiadores estrangeiros (agências de cooperação e organismos multilaterais). Alguns afirmaram que os países da África recebem hoje uma atenção maior por parte dessas entidades. As relações com os financiadores mereceram também a atenção de um grande número de entrevistados. As agências internacionais de cooperação estão, na percepção desses dirigentes, cada vez mais dependentes de recursos governamentais. Com isso, passaram a exigir um controle maior sobre os projetos apoiados, gerando a necessidade de uma crescente profissionalização por parte das ONGs beneficiadas.

A maior profissionalização da gestão e a adoção de parâmetros claros de avaliação e controle dos projetos institucionais têm representado outro importante desafio para os dirigentes entrevistados, que apontaram a gestão administrativa como uma das principais forças restritivas. Para alguns dos entrevistados, o nível de proficiência adquirido pelas organizações em suas atividades-fim não foi estendido às atividades de gestão, causando um certo descompasso entre elas.

A pesquisa possibilitou o entendimento de diversos aspectos sobre a natureza e o funcionamento das organizações pesquisadas, os quais contribuem para um melhor entendimento do fenômeno em estudo – as características assumidas pelas ONGs no Brasil.

## **7. Para concluir**

A pesquisa cujo resultado é aqui apresentado foi motivada pelo desejo de se responder às seguintes questões: O que explica o crescimento das ONGs? A despeito dele, têm as ONGs aspectos não desejáveis? Quais as implicações das formas de atuação das ONGs?

Apesar de se tratar de um fenômeno mundial, as ONGs brasileiras têm se destacado de forma especial pelo crescimento observado, tanto na quantidade de organizações existentes quanto na dimensão assumida pelos trabalhos por elas promovidos, pelo volume de recursos mobilizados e pelo número de pessoas empregadas, dentre outros indicadores. Essas organizações ocuparam nas últimas décadas um lugar de grande destaque na sociedade brasileira.

A redução da atuação do estado, embora apontada por muitos estudiosos como o principal motivo da expansão das ONGs, não é, todavia, o único fator que concorre nesse sentido. Há empresas privadas que têm investido em parcerias com organizações não-governamentais para, por meio destas, realizar trabalhos que favoreçam a construção de uma reputação de socialmente responsáveis, ou usufruir benefícios fiscais. Há, ainda, organizações internacionais de fomento ao desenvolvimento social dos países menos desenvolvidos que contribuíram fortemente para o surgimento e a expansão de muitas organizações, utilizadas para gerenciar os recursos que direcionavam para o Brasil. Outros fatores como a mobilização da sociedade civil que se verificou com o fim do regime militar, a legislação e, ainda, interesses pessoais de alguns fundadores e dirigentes de ONGs precisam ser considerados.

Igualmente ficou evidenciada a influência da abertura política na expansão das ONGs, pelo expressivo quantitativo das organizações pesquisadas que foram fundadas a partir da década de 1980. Alguns estudiosos afirmam que o regime autoritário instaurado no país a partir de 1964 contribuiu para o fortalecimento de formas alternativas de organização social, que estiveram por trás do surgimento das ONGs. Essa afirmação revela-se procedente, tendo em vista que houve, de fato, um enfraquecimento dos partidos políticos, sindicatos e outras formas tradicionais de representação da sociedade. A expansão observada nessas organizações seria, no entanto, inviável no contexto político que caracterizou o período militar. Não apenas as atividades desenvolvidas poderiam ser percebidas como potencialmente subversivas, como também o modelo de estado adotado na época não dava espaço para o compartilhamento das responsabilidades de formulação e execução de políticas públicas com entidades não governamentais.

Pode-se afirmar que governo, sociedade, organizações internacionais, facilidades da legislação e interesses político-partidários compõem o leque impulsionador do crescimento das ONGs no Brasil.

A constatação da falta de um marco legal estabelecido também ficou evidente na pesquisa realizada. A legislação brasileira encontra-se defasada, não contemplando as ONGs de forma adequada, uma vez que elas nem mesmo existem como tal perante a lei. As classificações oferecidas – entidades sem fins lucrativos, podendo ser associações ou fundações, são amplas demais para contemplar as peculiaridades das ONGs, que acabam por serem tratadas em igualdade com outros tipos bem distintos de organização.

Outra constatação que ficou clara no desenvolvimento da pesquisa é a necessidade de que haja uma maior fiscalização sobre as ONGs. Essa percepção foi compartilhada pela maioria dos entrevistados (76%). Fraudes, irregularidades trabalhistas, vantagens pessoais são alguns dos indicadores que robustecem a necessidade de fiscalização.

Essa pesquisa, longe de ser conclusiva sobre um fenômeno tão complexo como as ONGs e seu crescimento no Brasil, destacou os desafios que precisam ser enfrentados tanto pelos estudiosos da Administração quanto pelos legisladores e pela sociedade em geral, na busca de uma melhor compreensão da natureza dessas organizações e dos papéis que elas podem desempenhar na sociedade.

Pesquisa anterior tinha revelado a aceitação desse tipo de organização pela sociedade, destacando seus aspectos positivos (VERGARA e FERREIRA, 2005). Tais aspectos não foram negados pela pesquisa cujos resultados são agora apresentados, porém foram

destacadas algumas graves distorções e os principais fatores que facilitam sua ocorrência. Ainda que não se revelem como ameaça ao sistema democrático e à manutenção da legitimidade do poder público, apontada por seus críticos mais radicais, certamente essas organizações precisam ser vistas com cuidado e estão longe da visão romântica mantida por muitas pessoas. A época das ONGs caracterizadas por iniciativas predominantemente voluntárias, com orçamentos reduzidos, gestão baseada em grupos comunitários e compromissos primordiais com a democratização do país e a justiça social ficou no passado. Embora alguns desses valores continuem preservados por organizações efetivamente comprometidas com a sociedade e gerenciadas de forma transparente e idônea, os recursos movimentados pelo setor são vultuosos, a profissionalização da gestão é crescente e as distorções e usos indevidos são facilmente constatáveis. Esses elementos trazem implicações no que se refere à necessidade de um olhar mais acurado da sociedade sobre esse tipo de organização, de reflexões e ações governamentais conducentes a ações responsáveis dessas organizações, bem como trazem implicações no que se refere à necessidade de estudos acadêmicos mais desnudantes das ações das ONGs e seus impactos.

### Referências bibliográficas

ABONG. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS. *ONGs no Brasil: perfil e catálogo das associadas à ABONG*. Disponível em: <<http://www.abong.org.br>>. Acesso em: 15 out. 2004.

ALVESSON, Mats. Beyond neopositivists, romantics, and localists: a reflective approach to interviews in organizational research. *Academy of Management Review*, v. 28, n. 1, p. 13-33, 2003.

AMORA, Dimmi. Assistencialismo pago com dinheiro do governo. *O Globo*. Rio de Janeiro, 22 set. 2003. Primeiro Caderno, p. 11.

BRASIL. Projeto de Lei 3877/2004. Dispõe sobre o registro, fiscalização e controle das Organizações Não-Governamentais e dá outras providências. Disponível em <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 04 dez. 2004.

FERNANDEZ, Simone Peleteiro. *O significado de projetos de capacitação profissional desenvolvidos por ONGs em parceria com o Estado: entre a afirmação e a negação da cidadania*. 2000. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – PUC, Rio de Janeiro.

GARRISON, John W. *Do confronto à colaboração: Relações entre a sociedade civil, o governo e o Banco Mundial no Brasil*. Brasília. Banco Mundial – escritório no Brasil, 2000.

GONÇALVES, Hebe Signorini. “O estado diante das ONGs”, in: GONÇALVES, Hebe Signorini (org.). *ONGs: solução ou problema?*. São Paulo: estação Liberdade, 1996.

IAMAMOTO, Marilda e CARVALHO, Raul de. *Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 8 ed. São Paulo: Cortez, 1991.

LYRA, Paulo de Tarso. ONGs em compasso de espera. *O Globo*, Rio de Janeiro, 5 jan. 2003. Primeiro Caderno, p. A 2.

MAGALHÃES, Luiz Ernesto. Puxando a brasa para a própria sardinha. *O Globo*, Rio de Janeiro, 30 nov. 2004. Primeiro caderno, p. 14.

\_\_\_\_\_. Traficantes da Maré estão indicando pessoas para seis postos. *O Globo*, Rio de Janeiro, 11 fev. 2005. Primeiro caderno, p. 17.

MENESCAL, Andréa Koury. História e gênese das ONGs, in: GONÇALVES, Hebe Signorini (org.). *ONGs: solução ou problema?*. São Paulo: estação Liberdade, 1996.

NEDER, Ricardo Toledo. *ONGs na (re)construção da sociedade civil no Brasil: dinâmicas, sujeitos e vinculações entre público e privado nos anos 90*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas – Núcleo de Pesquisas e Publicações. Série Relatos de Pesquisa. Relatório n. 10/1996.

PARAGUASSÚ, Lisandra. Zequinha nega relação com menores. *O Globo*, Rio de Janeiro, 7 nov. 2003. Primeiro Caderno, p. 33.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. *O não-governamental em questão: um estudo sobre o universo ABONG*. Rio de Janeiro: Fase, 2003.

SANTOS, Joaquim Ferreira dos. O arquiteto das areias de Copacabana. *O Globo*. Rio de Janeiro, 19 out. 2003. Segundo Caderno, p. 3.

\_\_\_\_\_. Beleza politicamente correta. *O Globo*. Rio de Janeiro, 23 out. 2003. Segundo Caderno, p. 3 (2003 b).

SCHERER, W. I. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Edição Loyola, 1993.

SCHIMIDT, Selma. Deputado enviará representação contra terceirização de escolas. *O Globo*. Rio de Janeiro, 27 ago. 2003. Primeiro Caderno, p. 11.

SOUZA, Herbert de Souza. “As ONGs na década de 90”. In: IBASE-PNUD. *Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs*. Rio de Janeiro: IBASE, 1992.

TORO, J. B. O papel do Terceiro Setor em sociedades de baixa participação (quatro teses para discussão). In: IOSCHPE, E. B. (org.). *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

VERGARA, Sylvia Constant e FERREIRA, Victor Cláudio Paradela. A representação social de ONGs segundo formadores de opinião do município do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 39, n. 5, p. 1137 –1159, set/out 2005.

WOLFE, Alan. “Três caminhos para o desenvolvimento: mercado, estado e sociedade civil”. In: IBASE-PNUD. *Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs*. Rio de Janeiro: IBASE, 1992.

---