

CRIANÇAS, ADOLESCENTES E ONGS

Inaiá Maria Moreira de Carvalho*

RESUMO: Este artigo discute o papel do chamado “terceiro setor” ou “organizações não governamentais” nas sociedades contemporâneas, notadamente no enfrentamento das questões sociais. Ressaltando as transformações que levaram a uma crescente valorização dessas entidades, o texto problematiza o conceito, características, potencialidades e limitações das mesmas, com base em uma pesquisa sobre instituições que atuam na área da proteção a crianças e adolescentes marginalizados em Salvador.

PALAVRAS-CHAVE: Organizações não governamentais, crianças e adolescentes, pobreza, políticas sociais.

As ONGs têm uma função útil a desempenhar na medida em que desenvolvam o aspecto associativo e mobilizem os cidadãos para substituírem os governos, que têm um excedente de tarefas e um déficit de recursos e de capacidade gerencial. Mas para isso são necessárias duas condições. Primeiro, que as ONGs não sejam meras caçadoras de verbas públicas. Segundo, que não se intoxiquem com fanatismos setoriais, coisa que vem ocorrendo com frequência nos movimentos ambientalistas, que entronizam a tal ponto as plantas e os animais que o homem passa a ser um detalhe incômodo. Roberto Campos, “A Sociedade Civil”. Folha de São Paulo, 18 de outubro de 1999, 1-4.

INTRODUÇÃO

Não chega a ser surpreendente que o velho ícone do conservadorismo autoritário brasileiro esteja a se debruçar sobre questões que antes lhes poderiam parecer estranhas, como as da sociedade civil e das ONGs.

* Professora de Sociologia da Universidade Federal da Bahia, pesquisadora do CRH e do CNPq. Esta pesquisa contou com a participação de Gersivânia Chaves e Renata Pedreira, bolsistas de Iniciação Científica do CNPq. A autora agradece às críticas e sugestões do Prof. Elenaldo Teixeira, cuja competência e rigor acadêmico também são direcionados para atividades em prol da construção da cidadania e da democracia, em parcerias com ONGs.

Estas questões vêm obtendo um significativo destaque nos debates sociais dos últimos anos, por um amplo conjunto de razões.

Nas sociedades contemporâneas, a crise do fordismo central e periférico, o avanço do processo de mundialização do capital e os novos paradigmas de produção e de consumo estão associados ao colapso do reformismo, ao acirramento da crise fiscal e a importantes transformações no papel e nas estruturas dos estados nacionais. Com o abandono ou restrição significativa das suas estratégias e políticas anteriores, orientadas não apenas para a estabilidade e avanço da acumulação capitalista como, também, para a proteção e o bem-estar social, a coesão, o compromisso e a legitimidade, os mecanismos tradicionais de regulação entram em um processo de desmonte. Articuladas às transformações em curso e à perda dos referenciais econômicos, sociais e políticos anteriores, verifica-se, também, uma redução da importância e da legitimidade dos canais de participação e representação (partidos, sindicatos e outras organizações), um crescimento acentuado da exclusão e da fragmentação ou até de uma certa anomia social difusa, colocando em pauta o fantasma da ingovernabilidade e a urgência de um novo padrão de regulação.¹

A conformação desse padrão vem preocupando a academia, setores políticos e sociais organizados, governos e instituições multilaterais de financiamento, envolvendo a questão da reforma do Estado e a necessidade de mudanças nas suas relações com a sociedade civil, inclusive no que tange às responsabilidades pelo enfrentamento das questões sociais. Os debates e propostas sobre esse enfrentamento têm ressaltado continuamente a importância e ação do que tem sido denominado de forma mais ampla como **organizações sem fins lucrativos, terceiro setor ou organizações não governamentais**.

Instituições e grupos de orientação neo-liberal passaram a valorizá-las com uma perspectiva utilitarista, assinalando a relevância das suas atividades para reduzir problemas, tensões e conflitos associados ao au-

¹ Ver entre outros, HIRST & THOMPSON, 1998; BIHR, 1998; FIORI, 1997; IVO, 1998; e, especialmente, SANTOS, 1998.

mento de necessidades e demandas insatisfeitas, à retração dos gastos e programas sociais do Estado e a outros efeitos perversos do ajuste estrutural nos agora denominados **países emergentes**, contornando os riscos de uma ingovernabilidade. Agências multilaterais de cooperação e financiamento têm privilegiado a participação das organizações em apreço no desenho e na implementação da chamada **agenda da boa governança**, atribuindo-lhes qualidades como a flexibilidade, capacidade de inovação, preocupação com custos e eficiência, utilização de mecanismos gerenciais característicos do setor privado, proximidade dos grupos atendidos e incentivos à sua participação nos programas que os beneficiam. Já os segmentos de caráter **progressista** consideram sobretudo que as ONGs podem contribuir para a conformação de novos laços de sociabilidade e solidariedade entre indivíduos e grupos, para uma reconstrução e ampliação da esfera pública, a busca de uma maior autonomia e equidade social, ao lado de formas de participação que superem os limites dos canais políticos tradicionais e possam viabilizar um maior controle social do Estado e um aprofundamento radical da democracia.

A ampliação da visibilidade e os conseqüentes debates sobre essas organizações têm levado a questionamentos sobre as características e virtudes que lhes são atribuídas, sobre as suas relações com o Estado e sobre o seu efetivo significado social.² O presente artigo se propõe a contribuir para essa discussão, com base em uma pesquisa sobre entidades que trabalham em favor de crianças e adolescentes marginalizados em Salvador. Embora não tenha sido efetuada com esse objetivo, a pesquisa oferece subsídios para as reflexões em apreço, inclusive porque:

- a) O segmento infanto-juvenil tem uma posição privilegiada entre as ONGs, ocupando o primeiro lugar entre as principais categorias de público atendidas pelas filiadas à Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG, em 1994, por exemplo, tanto no Nordeste como no conjunto do Brasil;

² Ver por exemplo, LANDIM, 1993 e 1998; FERNANDES, 1994 e 1996; GONÇALVES, 1996; SPOSATI, s/d; ROSEMBERG, 1996; GOHN, 1997; ABONG, 1996; SANTOS, 1998.

- b) Esta foi a área de atendimento que mais cresceu no País na década de 90, quando a defesa dos direitos deste segmento da população passou a contar não apenas com a atuação de novas entidades como, igualmente, com a colaboração de outras que não se orientam prioritariamente para essa questão, a exemplo de organizações de defesa étnica ou de caráter artístico-cultural;
- c) Salvador concentra um bom número dessas entidades, incluindo-se, entre as mesmas, algumas de grande visibilidade e reconhecimento, com propostas divulgadas até em termos internacionais.

O estudo dessas experiências confrontou-se com algumas dificuldades, como a identificação do universo a ser pesquisado e a localização dos seus componentes. Para enfrentá-las foi preciso recorrer aos arquivos do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente – CMDCA, verificando a existência de 225 organizações filiadas e supostamente atuando em apoio ao segmento infanto-juvenil em Salvador. Após uma cuidadosa análise do cadastro do Conselho e dos documentos exigidos para que a filiação fosse aprovada, elas foram classificadas de acordo com a sua natureza e principais objetivos, obtendo-se os seguintes resultados:

**TABELA I: Organizações de Apoio à Criança e ao Adolescente
Salvador - 1998**

NATUREZA DA ENTIDADE	N	%
Sociedades/associações/conselhos/federação de bairros ou de moradores	72	32,0
Clubes de mães/associações de pais e mestres	24	10,6
Creches e escolas	20	8,9
Entidades beneficentes/assistenciais	65	28,9
Associações de apoio a portadores de deficiências	11	4,9
Centros de apoio e defesa de crianças e adolescentes	8	3,5
Entidades profissionais/sindicais	4	1,8
Entidades artístico-culturais	6	2,6
Outros	15	6,6
TOTAL	225	99,8

Fonte: CMDCA. Levantamentos de campo.

Estes dados levantam questões conceituais, uma vez que, como assinala SANTOS (1998), utilizadas comumente de forma indistinta, terceiro setor ou organizações não governamentais constituem denominações

residuais e vagas, com as quais se pretende dar conta de um conjunto vastíssimo de organizações sociais que não são estatais nem mercantis; são privadas mas não visam fins lucrativos; não são estatais porém são animadas por objetivos públicos, sociais; têm características e significados que refletem tradições, histórias, culturas e contextos políticos de país a país e, por isso mesmo, acabam se reportando a um conjunto extremamente amplo e heterogêneo de entidades.

Com origem e trânsito internacional e retomado com força a partir da década de oitenta, esse conceito não possui uma conotação precisa, tendo um significado socialmente construído, que se adapta e retraduz em função de dinâmicas e relações sociais diferenciadas.³

Revisando a literatura internacional sobre essa questão, ARROSSI *et al* (1994) assinalam que o termo ONG começou a ser usado já em fins dos anos 40, em países da Europa e da América do Norte, nos marcos da filantropia internacional, com a criação e expansão de entidades como a Misereor, Oxfam, Care ou *Save the Children*, voltadas para o apoio a projetos de cunho humanitário e social nos países do chamado terceiro mundo. Levando em conta a evolução e as definições do termo empregadas mais recentemente por diversos autores, concluem que as ONGs parecem constituir organizações formais, envolvidas em questões de interesse público, independentes dos órgãos governamentais, sem fins lucrativos, dotadas de autonomia e de capacidade decisória independente, o que abarcaria um vasto e diversificado leque de instituições.

Reportando-se, igualmente, à compreensão atual desse conceito, RIBEIRO (1995) menciona como, para o responsável pela cooperação do Banco Mundial com as ONGs, elas constituiriam (...) *organizações privadas e sem fins lucrativos, que colaboram com países em desenvolvimento no sentido de aliviar o sofrimento, lutar pelos interesses dos pobres, proteger o meio ambiente, prestar servi-*

³ Como assinala SANTOS (1998), nos chamados “países do Norte” as ONGs têm uma ênfase sobretudo filantrópica e assistencial; em nações mais pobres, como algumas africanas, elas vêm se responsabilizando por atividades e serviços que deveriam caber ao Estado, mas que este não tem estrutura nem condições para oferecer; em outras áreas vêm se destacando por seu caráter político, de *advocacy*, de pressão sobre o Estado e sobre as políticas sociais.

No caso brasileiro, o conceito e os atributos das ONGs vêm sendo debatidos por autores como LANDIM (1993 e 1999), FERNANDES (1994 e 1999), GONÇALVES (1996), SPOSATI (s/d), GOHN (1997) MAIA (1996 e 1998) e SCHERER-WARREN (1993 e 1999), entre outros, assim como pela ABONG.

ços básicos e buscar o desenvolvimento comunitário, sendo que o Relatório oficial do PNUD acrescenta à definição dessas organizações a sua vertente de aconselhamento técnico ou de apoio financeiro a entidades populares, com as quais freqüentemente mantém ligações.

Nessa mesma linha, SCHERER-WARREN (1999) reconhece os múltiplos significados que o termo tem assumido no presente, considerando que do ponto de vista formal as ONGs constituem agrupamentos coletivos com alguma institucionalidade, que se definem como entidades privadas com fins públicos e sem fins lucrativos e contam com alguma participação voluntária. Nesse universo estariam incluídas tanto organizações recreativas ou de assistência social, como as participantes ou atuantes no campo das políticas públicas e da politização do social, objetivando a superação das desigualdades e discriminações (econômicas, étnicas, de gênero ou de participação, entre outras) e a melhoria da qualidade de vida. Pois enquanto nos países desenvolvidos elas se reportam sobretudo ao altruísmo e à filantropia, em áreas como o Leste Europeu e a América Latina seu destaque recai sobre projetos e questões associadas à organização, à participação, democracia, cidadania e justiça social.

Como se sabe, no Brasil esse termo foi introduzido pelas agências internacionais de financiamento, designando, inicialmente, organizações intermediárias responsáveis por projetos e organizações de base nos então chamados países em desenvolvimento. Com o processo de redemocratização do País seu uso se ampliou com a própria expansão do número dessas entidades, que desdobraram sua atuação e assessoria em termos técnicos, educacionais, políticos ou legais, associadas a movimentos e lutas populares e sociais. E sobretudo a partir dos anos 80 as ONGs passaram a ser consideradas como um tipo específico na família mais ampla das entidades sem fins lucrativos, designando um conjunto de organizações mais recentes e modernas, profissionalizadas, secularizadas e politizadas, que enfatizam um compromisso como os movimentos da sociedade organizada e com a transformação social, orientando suas atividades para a promoção dos direitos de cidadania, da participação e da de-

mocracia.⁴ Embora trabalhem com e para os mais necessitados, atuam notadamente como seus advogados, procurando mobilizar a opinião pública, difundir novos valores e influenciar e democratizar as políticas governamentais, distinguindo-se da configuração mais tradicional também por algumas outras condições.

Denominadas por SPOSATI (s/d) como ONGs *strictu sensu*, elas tenderiam a apresentar uma alta qualidade técnica, na medida em que congregam intelectuais e especialistas na sua área de atuação, com uma trajetória significativa de participação política e um efetivo compromisso com os princípios e objetivos da entidade. Integram redes nacionais e internacionais orientadas para a conquista de ideais comuns e, tendo de enfrentar situações complexas para se ajustar às pautas técnicas e econômicas das agências de financiamento, investem em uma reciclagem permanente dos seus profissionais, na avaliação de custos e do próprio desempenho institucional, de forma pouco usual no campo das instituições sem fins lucrativos.

Mas essa diferenciação nem sempre é levada em conta (principalmente por aqueles que preconizam o repasse de responsabilidades governamentais para essas instituições) e entidades com características e orientações muito variadas passaram a se autodenominar como ONGs. Além disso, a imprecisão conceitual não está dissociada de transformações e redefinições em curso nesse campo (reconhecidas em documento da própria ABONG), tanto pela aproximação desse universo de um leque de organizações que se dedicam a trabalhos tidos como assistenciais como pelo lugar que ações concretas de atendimento direto passaram a ocupar na atuação das ONGs **politizadas**.

⁴ As orientações e compromissos em apreço são explicitados em uma carta de princípios da ABONG, que se reporta à trajetória histórica de um segmento pioneiro de ONGs com um perfil político de resistência à ditadura, contribuição para a retomada e consolidação de movimentos populares, emergência de novos atores e movimentos sociais e proposição de alternativas de desenvolvimento ambientalmente sustentáveis e socialmente mais justas; envolvidas na luta contra a exclusão, a miséria e as desigualdades sociais, com a promoção de direitos, a construção da cidadania e a defesa da ética na política. Seus esforços estariam orientados, em síntese, para a substantivação democrática do Brasil (ABONG, s/d).

A pesquisa que fundamenta o presente texto captou essa heterogeneidade e suas conseqüências em termos do atendimento à população infanto-juvenil de Salvador e do significado mais amplo da intervenção dessas entidades, na medida em que tomou como universo de estudo todo o conjunto de filiadas ao CMDCA. Com base nas informações da tabela apresentada, foi calculada uma amostra aleatória e estratificada, de modo que as diversas categorias de entidades fossem representadas adequadamente, prevendo-se um certo número de possibilidades de reposição. Ao longo dos trabalhos de campo, porém, verificou-se que algumas entidades não mais existiam; outras, apesar de intensas buscas, não conseguiram ser encontradas, ou, quando visitadas, tinham um caráter diverso do que os documentos analisados deixavam entender. Parte das creches, escolas ou clubes de mães, por exemplo, encontrava-se sob a responsabilidade de associações ou conselhos de moradores, o que elevou a participação dessas últimas entidades na amostra efetivamente pesquisada, que acabou com a seguinte composição:

**TABELA II: Composição da Amostra Pesquisada
Salvador - 1998**

NATUREZA DA ENTIDADE	N	%
Sociedades/associações/conselhos/federação de bairros ou moradores	13	23,6
Clubes de mães/associações de pais e mestres	5	9,8
Creches e escolas	7	13,7
Entidades beneficentes/assistenciais	15	29,4
Associações de apoio a portadores de deficiências	3	5,9
Centros de apoio e defesa de crianças e adolescentes	2	3,9
Entidades profissionais/sindicais	2	3,9
Entidades artístico-culturais	2	3,9
Outros	3	5,9
TOTAL	225	100

Fonte: CMDCA. Levantamentos de campo.

Através de entrevistas estruturadas com dirigentes ou outros responsáveis por essas organizações, da observação direta e da análise de documentos, foram coletadas informações relativas à sua origem, âmbito e condições de funcionamento, principais objetivos e áreas de atuação; programas desenvolvidos, clientela, pessoal e recursos disponíveis, rede de relações e principais dificuldades enfrentadas para o seu funcionamento.

OS RESULTADOS DA PESQUISA

Apuradas essas informações, além de uma heterogeneidade extrema ficou patente que a maioria dessas organizações se caracteriza pela fragilidade e precariedade, sendo reduzido o número das que possuem os atributos associados às ONGs (como a capacitação técnica ou procedimentos sistemáticos de planejamento e avaliação) e bastante significativo o daquelas praticamente desativadas, ou que efetivamente não desenvolvem iniciativas em prol do segmento infanto-juvenil.

Conforme os dados das Tabelas I e II, quase metade do universo e da amostra pesquisada é constituída por organizações de base local, como associações de bairro, conselhos de moradores, centros comunitários, clubes de mães, escolas e creches mantidas sob a sua responsabilidade. 80% dessas organizações foi criada nas décadas de setenta e de oitenta, por iniciativa de lideranças populares e religiosas ou grupos de moradores, com uma forte participação das mulheres e mães da comunidade, no contexto das grandes mobilizações populares daquele período, ou incentivadas por programas governamentais como o da distribuição de leite, de forte conotação político-eleitoral (ESPIÑEIRA, 1997). Por isso mesmo, quando indagados sobre as motivações mais imediatas para a criação da entidade, os entrevistados mencionavam a luta pela posse da terra e da moradia (foco de grandes conflitos em um período marcado por massivas ocupações de terra urbana e pela sua repressão), a conscientização, organização e mobilização popular e, principalmente, a necessidade de uma pressão coletiva para a obtenção de serviços públicos como transporte, escolas, postos de saúde, saneamento básico e outras melhorias para a comunidade. Dada a omissão do poder público, a oferta direta de creches ou escolas também aparece na raiz de algumas dessas organizações, ou, em outros casos, terminou sendo providenciada por elas posteriormente.

As organizações de caráter filantrópico-assistencial constituem a segunda grande categoria em termos de frequência, como seria de esperar, tendo em vista o padrão que se conformou historicamente para o enfrentamento dos problemas sociais no Brasil e os traços ainda atuais da sua

longa prevalência. Marcadas por uma forte influência religiosa, por valores como a compaixão, a caridade e a filantropia e por um sentido de urgência que o clamor dos miseráveis requer, essas entidades têm uma tradição muito longa e universal de auxílio e prestação de serviços diretos aos grupos mais pauperizados e vulneráveis, como o das crianças e adolescentes.

As que foram pesquisadas em Salvador apresentam geralmente um perfil tradicional, tendo sido fundadas quase sempre em anos anteriores ou na década de 80, para atender aos **carentes e necessitados**, ou, mais diretamente, a crianças e adolescentes **pobres e abandonados**. Suas atividades são bastantes variadas, abrangendo desde a distribuição de alimentos, remédios, roupas ou auxílios emergenciais individualizados à manutenção de creches, abrigos, orfanatos e escolas, serviços na área de saúde e cursos profissionalizantes, uma vez que os traços comuns dessas entidades não anulam a sua enorme diferenciação.

Nessa categoria, encontra-se, por exemplo, um centro espírita que declarou ter como objetivos básicos *promover o espiritismo, propugnar pelo homem de bem em toda a sua essência*, e atuar na área em apreço recebendo crianças e jovens de comunidades de baixa renda mais próximas, aos sábados, quando as mesmas recebem *educação evangélica*, alimentação, cursos de crochê, de bordado e de inglês. A Legião da Boa Vontade, entidade de atuação consolidada e nacional, que no entender do seu dirigente local constitui *a quarta maior ONG do mundo e a primeira do Brasil e da América Latina (sic)*, e que entre as suas múltiplas iniciativas mantém creche e escola para 120 crianças e está investindo pesadamente na oferta de cursos de profissionalização em Salvador. Mais raramente, entidades que ampliaram ou renovaram os seus programas de assistência, aproximando-os dos princípios e orientações do ECA, como é o caso da Organização do Auxílio Fraternal, a conhecida OAF.

Criada em 1958 para apoiar e abrigar mães solteiras por uma advogada que trabalhava no Juizado de Menores, a OAF hoje possui um outro

porte e dinâmica. Atende ainda a mães solteiras e abriga em um sistema de casa-lar cerca de 180 crianças e jovens sem famílias que possam criá-los; mantém uma escola fundamental (recentemente aberta à comunidade mais próxima) e um Centro de Artes freqüentado pelos alunos no outro turno, assim como oficinas produtivas que contribuem para cobrir boa parte dos custos da entidade⁵ e onde seus internos começam a se qualificar para o trabalho após os 16 anos. Mais recentemente, através de convênios com o BID e o FAT, assumiu um novo impulso com a oferta de programas de profissionalização que atendem semestralmente a 600 jovens de famílias pobres de várias áreas da cidade. A OAF trabalha exclusivamente com profissionais, investe bastante na qualificação dos mesmos e na melhoria do seu projeto pedagógico. Além dos referidos convênios, conta com recursos da Nova Caritas, da Misereor e de outras doações. Vem ampliando seus contactos com vários setores da sociedade, participando de fóruns de defesa da criança e do adolescente e colaborando com outras entidades de assistência a esse segmento, notadamente em termos da formação profissional.

O número de entidades de apoio aos portadores de deficiência também tem crescido, notadamente na década de noventa, diversificando a sua atuação. Criadas e sustentadas principalmente por iniciativa e esforços de profissionais liberais, das famílias desses portadores e de outros indivíduos sensibilizados por essa causa, as entidades em apreço atendem, agora, a uma clientela crescente e diferenciada. Obtêm auxílios governamentais para a manutenção de profissionais especializados e vêm oferecendo um elenco mais amplo de respostas às necessidades específicas dos seus beneficiários, como uma educação especial, atividades lúdico-

⁵ A OAF mantém um convênio com a Secretaria de Educação do Estado da Bahia, que absorve 90% das carteiras produzidas na oficina de marcenaria da instituição.

Os cursos profissionalizantes, ministrados pelo Centro de Formação de Jovens e Instrutores, têm duração e conteúdos variados, incluindo a produção de vídeos, informática, mecânica de autos, eletricidade e movelaria, entre outros, contando com instrutores qualificados e com as instalações e equipamentos necessários. Além das matérias básicas, eles oferecem os núcleos instrumental e profissionalizante e optativo, com disciplinas como música, teatro e cultura regional (capoeira, maculelê, samba de roda, etc.), voltada para o resgate das tradições baianas.

culturais ou orientadas para elevar a sua auto-estima e uma preparação para o trabalho, lutando, paralelamente, contra o preconceito e a discriminação.

Já os centros de defesa, como se sabe, são instituições típicas dos anos noventa, que emergiram na esteira do movimento nacional em defesa da criança e do adolescente. Integrados em uma rede de instituições nacionais e internacionais, eles privilegiam o atendimento a grupos específicos em situação especial de risco (como os meninos e meninas de rua), a formulação de propostas alternativas e mais adequadas para esse atendimento, a prestação de serviços de assessoria, formação e capacitação de recursos humanos e uma intensa *advocacy*, com a participação em fóruns institucionais, a promoção de campanhas e diversas outras atividades para sensibilizar a opinião pública e influenciar as políticas governamentais em favor dos princípios e propostas que defendem.

As entidades artístico-culturais, ligadas geralmente à música e à cultura afro-brasileira tem uma conhecida relevância em Salvador e um certo peso simbólico na área da criança e do adolescente, na medida em que procuram utilizar a arte como veículo de educação, de conscientização e valorização étnica ou até de profissionalização de crianças e jovens negros, que constituem a grande maioria dos marginalizados. Contudo, apenas seis delas encontram-se filiadas ao CMDCA e algumas dessas funcionam com grandes dificuldades ou encontram-se em processo de desativação.

Finalmente, entidades de caráter sindical e profissional e outras (como a CUT, um grupo de defesa do meio ambiente ou a Federação Baiana de Culto Afro-Brasileiro), sorteadas na amostra, não desenvolvem atividades especificamente direcionadas para o segmento em discussão. Contudo, sua filiação ao Conselho reflete uma preocupação transversal com o problema da infância e da juventude marginalizada e um apoio político às orientações e medidas preconizadas pelo ECA para a sua proteção.

Consideradas no seu conjunto, as entidades estudadas têm, normalmente, um pequeno porte,⁶ confirmando observações de pesquisas

⁶ É evidente que isto não descarta a existência de entidades de médio ou grande porte, como a Organização do Auxílio Fraternal, o Projeto Axé, o Liceu de Artes e Ofícios ou as seções locais da Legião da Boa Vontade e da União de Escoteiros do Brasil.

anteriores, como a realizada pela ABONG na região nordestina, que constatou uma média de 13,4 pessoas diretamente envolvidas no dia-a-dia do universo de ONGs por ela abordado, nas atividades-fins, na retaguarda administrativo-financeira; como funcionários ou como militantes. Abstraindo-se as entidades desativadas ou que não forneceram essa informação, a pesquisa constatou que 7,7% contava com menos de dez pessoas, 36,5% com dez a menos de vinte, que contava com menos de 10 participantes, de dez a menos de vinte, 23,1% com vinte a menos de cinquenta, 7,7 com cinquenta a menos de cem e 3,8% com mais de cem pessoas.

Além disso, 59,6% das entidades mantinha-se total ou predominantemente graças à participação de voluntários; 13,5% operava em bases profissionais, através de pessoal contratado, e outras 13,4% utilizava um somatório de situações: voluntários ao lado de profissionais contratados pela entidade ou cedidos por órgãos governamentais ou por outras instituições, dentro de uma estratégia de combinação de trabalho voluntário com trabalho remunerado utilizada para multiplicar e potencializar suas ações. No primeiro caso estão as entidades de caráter profissional-sindical, artístico-cultural e, principalmente, aquelas de base popular local, como os clubes de mães e as associações ou conselhos de moradores. No segundo, parte das creches e escolas, os centros de defesa da criança e do adolescente e outras entidades. No terceiro as associações de apoio aos portadores de deficiência (mantidas basicamente com a militância de famílias e de outros envolvidos, mas dependentes de pessoal especializado para viabilizar suas funções), creches, escolas e entidades beneficentes/assistenciais.

Em um contexto de desmobilização e de crise da militância, a dependência do trabalho voluntário afeta as atividades ou a própria sobrevivência de muitas organizações,⁷ colocando em pauta a sua fragilidade e

⁷ Atualmente em crise, a Federação de Associações de Bairros de Salvador – FABS teve um peso político significativo na cidade até a década de 80, apresentou emendas populares à Constituinte e chegou a formar uma comissão que participou do processo de discussão e elaboração do ECA. Também é ilustrativo o caso de uma associação de moradores que já foi bastante ativa, reivindicando serviços básicos para a área, mantendo uma creche, cursos de profissionalização para mulheres e outras atividades. Contudo, conforme declarado no decorrer da entrevista, sua desestru-

precariedade, percebida em várias ocasiões. Nas respostas sobre as suas condições de funcionamento, por exemplo, os diretores ou responsáveis entrevistados no decorrer da pesquisa forneceram as seguintes informações:

**Tabela III: Condições de Funcionamento das Organizações
Salvador - 1998**

DISCRIMINAÇÃO	%
Funciona normalmente	38,5
Funciona com problemas/redução das atividades	44,2
Encontra-se desativada ou em processo de desativação	17,3
TOTAL	100

Fonte: Levantamentos de campo.

Na interpretação desses dados não podem ser ignoradas a crise das associações de base local e a heterogeneidade do universo e da amostra, já antes ressaltadas. 46% das associações de bairro, conselhos de moradores e entidades similares encontra-se desativada ou em processo de desativação e 53% funcionando com problemas ou redução de atividades. 46% dos clubes de mães e 66% das creches e escolas na mesma situação. Já as entidades profissionais e sindicais, os centros de defesa da criança e do adolescente e as entidades de apoio aos portadores de deficiência sempre declararam funcionar normalmente.

Em decorrência de características antes mencionadas, as entidades beneficentes/assistenciais apresentaram uma extrema heterogeneidade de situações. Algumas dispõem de boas condições de funcionamento e vêm ampliando seus programas e atividades, a exemplo da OAF, da LBV ou da ACOPAMEC (Associação das Comunidades Paroquiais de Mata Escura e Calabetão), esta última com recursos da União Européia e da Visão Mundial, e a colaboração de entidades como o CEDECA e a Pastoral do Menor. Outras subsistem precariamente e em decorrência de um extremo voluntarismo, como um abrigo de crianças carentes que funciona

turação teve início há três anos, *porque as mulheres não queriam mais ser voluntárias, queriam dinheiro e a associação não tinha como pagar*, mais recentemente sua fundadora *teve que se afastar por problemas de saúde e a creche acabou sendo fechada*.

na própria residência de sua fundadora, com recursos da aposentadoria e de uma pensão recebidas pela mesma.

Confirmando as observações da literatura quanto à limitada capacidade gerencial e financeira e de sustentação dessas organizações, carências de ordem material e financeira constituem os maiores obstáculos ao trabalho das instituições pesquisadas. Indagadas sobre a disponibilidade mensal de recursos para a cobertura de despesas, 17,3% declarou não dispor de qualquer recurso e a elevada ausência de resposta pode ser em boa parte explicada pela insignificância ou irregularidade das dotações. São poucas as que possuem um orçamento mais significativo, como demonstra a Tabela IV.

TABELA IV: Recursos Mensais Disponíveis pelas Organizações*
Salvador - 1998

DISCRIMINAÇÃO	%
Nenhum	17,3
Menos de 1.000 reais	5,8
1.000 - 2.000 reais	5,8
2.000 - 5.000 reais	5,8
5.000 - 10.000 reais	5,8
10.000 - 15.000 reais	1,9
15.000 - 20.000 reais	3,8
Mais de 20.000 reais	5,8
Não declarado	48,0
TOTAL	100

Fonte: Levantamentos de campo.

* Em 1998, quando da realização da pesquisa, o câmbio mantinha uma equivalência entre o real e o dólar.

As fontes desses recursos são diversificadas e complementares, notadamente no caso daquelas instituições melhor estruturadas e inseridas em redes nacionais e internacionais. Destacam-se, entre as mesmas, convênios com órgãos públicos, notadamente no caso das instituições beneficentes e das escolas comunitárias, estas últimas beneficiadas por uma lei municipal que destina recursos orçamentários para a sua sustentação; a promoção de atividades diversas em busca de auto-sustentação ou apoio, como a produção e venda de bens e serviços, a promoção de festas, bin-

gos ou campanhas mais ou menos permanentes de doações, dirigidas geralmente a pessoas físicas, a título de caridade, solidariedade ou militância, com resultados bastante variados; o pagamento de contribuições ou mensalidades pelos associados, mais freqüente entre as associações de apoio aos portadores de deficiência, as beneficentes/assistenciais, os clubes de mães e algumas associações de moradores. Recursos da lei municipal de apoio a escolas comunitárias ou financiamentos e doações de organismos internacionais também foram mencionadas, nesse último caso para um grupo mais restrito e seletivo de organizações.

TABELA V: Origem dos Recursos Financeiros das Organizações*
Salvador - 1998

DISCRIMINAÇÃO	%
Convênios com órgãos públicos	32,7
Recursos de apoio municipal às escolas comunitárias	46,2
Atividades orientadas para a auto-sustentação	28,8
Contribuição dos associados	26,9
Mensalidade dos associados	15,4
Recursos próprios do fundador	3,8
Recursos próprios da instituição	3,8
Convênios e doações internacionais	13,4
Outros	13,5

Fonte: Levantamentos de campo.

* Cada entidade podia indicar três fontes, sem categorias pré-definidas. Na apuração dos dados os percentuais foram calculados sobre o total de componentes da amostra, de forma a evidenciar suas principais fontes de sustentação.

Além de recursos pecuniários, apoios na forma de cessão de pessoal, instalações e equipamentos, auxílios em espécie (alimentos, roupas, brinquedos, material de limpeza) ou assessoria técnica também contribuem para o funcionamento de creches, clubes de mães, centros de defesa da criança e do adolescente e associações beneficentes, entre outras instituições.

Contudo, isto não chega a suprir as múltiplas carências existentes, confirmando os resultados de uma pesquisa da ABONG, que ressalta o aumento dos custos e a disparidade entre os recursos necessários e disponíveis como o calcanhar de Aquiles das suas filiadas. Questionados sobre as principais dificuldades para o seu funcionamento e podendo declarar livremente até três opções, mais de metade dos entrevistados

ênfatisou a limitação de recursos financeiros, inclusive para cobrir despesas básicas, como o pagamento de água, luz, pessoal ou alimentação. A falta de pessoal qualificado, de espaço físico ou de equipamentos básicos também foram citados, assim como a desmobilização e a retração dos voluntários e as dificuldades de inserção dos jovens assistidos no mercado de trabalho.

**TABELA VI: Principais Dificuldades Enfrentadas pelas Organizações
Salvador - 1998**

DISCRIMINAÇÃO	%*
Não existem/não foram mencionadas	3,8
Carência financeira em geral	46,1
Carência financeira para pagar despesas básicas	9,6
Carência financeira para pagar pessoal	9,6
Falta de pagamento das mensalidades	1,9
Carência de pessoal qualificado	13,4
Carência de espaço físico	11,5
Carência de equipamentos básicos	7,7
Carência de apoio governamental	7,7
Carência de mobilização	3,8
Indisciplina dos alunos	1,9
Inserção dos jovens no mercado de trabalho	1,9
Outras	23,1

Fonte: Levantamentos de campo.

* Percentuais calculados sobre o total de 52 entidades, considerando suas múltiplas respostas.

Todas as entidades de base local reportaram-se às carências financeiras, queixando-se, também, da ausência de apoio governamental e da desmobilização e reduzida participação dos associados. 60% dos clubes de mães declarou-se incapaz de arcar com as suas despesas básicas. Associações beneficentes, creches, escolas e entidades artístico-culturais ressaltaram a carência de verbas e pessoal qualificado. Associações de apoio aos portadores de deficiências privilegiaram o problema de espaço físico. Os centros de defesa o pagamento dos seus contratados (que os recursos de convênios não se propõem a assumir), a instabilidade associada aos financiamentos através de projetos e a inserção dos jovens atendidos no mercado de trabalho.

Esses obstáculos não estão dissociados de um certo isolamento da maioria das organizações. É significativo que 38,7% das associações de

moradores tenha declarado não manter contactos com a comunidade mais próxima, ou mencionado, de forma vaga e genérica, que **mantêm boas relações**. Na verdade, os interlocutores e colaboradores mais frequentes das entidades estudadas são os organismos do sistema oficial de assistência, com quem 46,2% delas mantêm interações. Através dessas interações são beneficiadas 15,4% das associações de moradores, 60,0% dos clubes de mães e 83,3% das creches e escolas; 40% das entidades assistenciais e todas as organizações de apoio a portadores de deficiência e centros de defesa da criança e do adolescente abordados.

Contactos com o setor empresarial são raros, pontuais e de efeitos limitados. Resultam apenas em pequenas doações em dinheiro, gêneros alimentícios, material de limpeza ou refrigerantes para festinhas e comemorações especiais, ou em uns poucos estágios para jovens vinculados a cursos de formação profissional e entidades de grande reconhecimento público. Uma das entidades pesquisadas vem conseguindo intermediar o emprego de portadores de deficiência auditiva como empacotadores de uma cadeia local de supermercados. Conforme o observado, a filantropia empresarial não se mostra significativa ou em processo de maior expansão em Salvador,⁸ confirmando constatações da ABONG relativas à região nordestina e contrariando observações como as de LANDIM (1993) e FERNANDES (1996), baseadas na experiência do centro-sul do País. Vale ressaltar, também, que apenas 25% das entidades pesquisadas mantêm contactos e relações com outras organizações não governamentais, seja em termos de prestação ou recepção de assessorias, seja em termos de uma identidade ou de ações comuns.

⁸ O caso do Projeto Axé ilustra bem essa realidade. Depois de alguns anos de trabalho e já com um certo reconhecimento, o Projeto conseguiu sensibilizar uma grande construtora local para financiar e apoiar suas ações. Mas essa empresa entrou em crise, não apareceram outras para substituí-la e o Axé passou por uma fase bastante crítica, chegando a ser cogitada a sua desativação. Isto suscitou uma mobilização social mais ampla, com um grande apoio da mídia, artistas e intelectuais. O projeto sobreviveu e vem ampliando significativamente suas atividades, com o apoio de várias organizações de cooperação internacional, convênios com órgãos públicos, um crescimento de atividades orientadas para a auto-sustentação e diversas doações, individuais, de fundações e de umas poucas empresas multinacionais que operam no Brasil.

É verdade que o atendimento à infância e à juventude pauperizadas e em situação de risco foi bastante ressaltado entre os objetivos básicos das organizações pesquisadas, assinalando ser preciso *livrar da marginalidade, já que o governo não dá assistência*, ou que a entidade atuava no sentido de *evitar que crianças e adolescentes em situação de risco social sejam obrigadas a buscar alternativas de sobrevivência nas ruas, e entrem no círculo conhecido de marginalização*.

TABELA VII: Objetivos Declarados das Organizações
Salvador - 1998

DISCRIMINAÇÃO	%*
Acolher/atender integralmente a crianças e jovens abandonados ou que não podem ser cuidados pela família**	7,7
Ajudar a crianças carentes, cujas mães trabalham e/ou não têm onde deixá-los	7,7
Assistir a crianças e jovens carentes, livrando-os da marginalidade ou afastando-os da rua	21,1
Assistir/educar/reabilitar/integrar portadores de deficiência	5,7
Defender o direito de outros grupos/categorias sociais (sindicatos, grupos étnicos e outros)	11,5
Defender os direitos da criança e adolescente	3,8
Educar através de atividades artístico-culturais/esportivas ou recreativas	7,7
Formar cidadãos/crianças e jovens com perspectiva crítica	3,8
Formar/orientar pais ou educadores	11,54
Integrar/atender a comunidades carentes	17,3
Oferecer cursos/formação profissional a jovens carentes	13,4
Oferecer cursos/formação profissional a mulheres/mães carentes	5,7
Oferecer escola/educação básica a crianças carentes	17,3
Outros	13,4

Fonte: Levantamentos de campo.

* Percentuais calculados sobre o total de 52 entidade, considerando as suas múltiplas respostas.

** Abrange as entidades que mantém orfanatos, ao lado de outras ações.

Mas quando se passa do discurso a uma análise mais concreta dos programas e atividades efetivamente desenvolvidas pelos componentes da amostra, confirmam-se as suas limitações. Vale lembrar que 17,3% das unidades estava desativada ou em processo de desativação, 44,2% funcionava com problemas ou redução de atividades e algumas outras não possuíam programas direcionados ao segmento infanto-juvenil, apesar de filiadas ao CMDCA. Além disso, também ficou patente o predomí-

nio de uma filantropia tradicional que procura acudir crianças, adolescentes e outros grupos particularmente **necessitados** (muitas vezes em convênio com órgãos públicos que lhes propiciam verbas, alimentos, cessão de instalações e equipamentos e, principalmente de pessoal), assim como a tentativa de suprir a carência ou a precariedade de certos serviços públicos mediante iniciativas locais, geralmente de mais baixo custo e qualidade.⁹

TABELA VIII: Programas e Atividades das Organizações - Salvador - 1998

DISCRIMINAÇÃO	%*
Acolhimento/assistência integral a crianças e jovens abandonados ou que não podem ser cuidados pelas famílias	5,7
Suplementação alimentar	7,7
Atividades gerais de assistência	1,9
Creches/educação pré-escolar	30,7
Educação/alfabetização	3,8
Educação através de escolas comunitárias	13,4
Educação e suplementação alimentar	5,8
Educação/reforço escolar	3,8
Educação através da arte/cultura/esporte	3,8
Reabilitação/educação de portadores de deficiência	3,8
Cursos/profissionalização de jovens	13,4
Cursos/profissionalização de mulheres/mães da comunidade	1,9
Orientação à família	1,9
Clubes de mães	5,8
Grupos de jovens	1,9
Grupos de idosos	3,8
Reuniões para discutir problemas ou buscar melhorias para o bairro	7,7

⁹ Uma das creches visitadas, por exemplo, funcionava junto a um esgoto a céu aberto, com salas pouco iluminadas, paredes sujas e uma ausência geral de condições mínimas de higiene. Disponha de um fogão velho e enferrujado e, por falta de camas e berços suficientes, algumas crianças dormiam sobre a mesa.

Contudo, não se pode desconhecer os esforços e a busca de qualidade de algumas escolas comunitárias. Uma das mais tradicionais e conhecidas, situada em uma das áreas mais pobres de Salvador, foi sorteada na amostra e entrevistada. Essa escola está ligada a uma paróquia inspirada nos princípios da Teologia da Libertação. Conta com recursos internacionais e outras verbas e desenvolve uma cooperação com outras ONGs e com instituições que incluem a própria Universidade Federal da Bahia. Isto lhe permite manter uma escola que atende a 280 alunos, com classes de alfabetização e da 1ª à 4ª série, assim como atividades complementares que incluem reforço escolar, bandas e outras atividades artístico-culturais, cursos de informática, cultura africana e estética negra, entre outras.

Assessoria/capacitação de grupos e entidades	5,8
Promoção de campanhas	3,8
Defesa de direitos	3,8
Educação religiosa	3,8
Outros	13,4

Fonte: Levantamentos de campo.

* Percentuais calculados sobre o total de 52 entidades, considerando suas múltiplas atividades.

É significativa a concentração de esforços na área da educação, com ênfase na oferta de creches ou na educação pré-escolar, que praticamente não vem sendo ofertada pelos governos estadual ou municipal em Salvador, assim como a demanda dos jovens por cursos e outras iniciativas orientadas para a sua profissionalização, visando o ingresso em um mercado de trabalho que se mostra particularmente adverso a esse segmento. Vale ressaltar como isto acontece na própria capital baiana, onde se concentram os benefícios do desenvolvimento das últimas décadas, o que coloca em pauta o direito à educação e a urgência de uma melhoria da sua qualidade, inclusive como um requisito das necessidades atuais de qualificação para o trabalho e para o exercício da cidadania.

Finalmente, a dimensão quantitativa do atendimento em discussão é apresentada na Tabela IX. As frequências nela registradas devem ser vistas levando em conta: a) o peso relativo das creches e escolas, várias delas funcionando em diversos turnos e com um número de alunos ampliado; b) que foram computadas tanto as atividades mais permanentes quanto os atendimentos pontuais das organizações.

TABELA IX: Atendimento das Organizações*
Salvador - 1998

DISCRIMINAÇÃO	%*
Nenhum, porque a entidade está desativada/em processo de desativação	15,4
Nenhum, porque a entidade não trabalha diretamente com crianças e adolescentes	17,3
20 - 50	9,6
50 - 100	7,7
100 - 200	15,4

200 - 500	21,1
Mais de 500	7,7
Não declarado	5,8
TOTAL	100

Fonte: Levantamentos de campo.

* Estimativa de crianças e jovens atendidos no período da pesquisa, de forma mais permanente ou eventual.

O IMPACTO SOCIAL DESSAS ENTIDADES

Ao tempo em que desvelam a realidade do universo de entidades consideradas como de apoio, assistência ou defesa do segmento infanto-juvenil em Salvador, os resultados da pesquisa levantam outros questionamentos, inclusive no que diz respeito ao significado social das mesmas e à sua própria caracterização como ONGs.

Os dados apresentados são ilustrativos de como ao denominar organizações que não são estatais nem mercantis, tem um caráter privado mas sem fins lucrativos e se orientam por objetivos públicos sem qualificá-las mais precisamente, os conceitos de ONGs ou de terceiro setor acabam se transformando em um rótulo genérico e impreciso, que engloba entidades com origens, objetivos, características e práticas extremamente diferenciadas, a exemplo das organizações de base local, as entidades assistenciais ou os centros de defesa da criança e do adolescente. É isto que contribui para que se tenha uma imagem difusa, confusa e paradoxalmente homogênea dessas instituições.

Por outro lado, o simples fato de se enquadrarem no rótulo em apreço (como ocorre com o conjunto de organizações analisadas na presente pesquisa) não oferece qualquer garantia de que as mesmas possuem as características e virtudes comumente atribuídas às ONGs; ou seja, capacidade de inovação, preocupação com os custos, a eficiência e a eficácia de suas ações, procedimentos sistemáticos de planejamento e avaliação, orientação democrática e estímulo à participação dos beneficiários nos seus projetos, entre outras. Na amostra pesquisada e no universo mais amplo que ela representa, poucas entidades detinham tais qualifica-

ções; tratava-se como seria de esperar, de ONGs *strictu sensu*, com elevada capacidade técnica e compromisso ético-político, inseridas em redes temáticas nacionais e internacionais.

Assim, supor que a mobilização e a multiplicação de iniciativas da sociedade civil apresentem vantagens comparativas em relação às agências governamentais e possam desonerar o Estado do exercício de suas responsabilidades é no mínimo uma postura ingênua, até mesmo porque as ONGs mais capacitadas não se reconhecem como braços executores das políticas públicas e não aceitam tal substituição. Conforme já mencionado, mesmo quando envolvidas na prestação de serviços e no atendimento direto à população, suas orientações e experiências enfatizam sobretudo um papel político-pedagógico, de incentivo à mudança social. Mudança direcionada para a promoção de novos valores, o combate às desigualdades, às discriminações e a exclusão social, a provisão dos direitos básicos de cidadania, o fortalecimento da democracia e a interpelação do Estado em termos das políticas públicas e questões sociais.

A área temática a que se reporta o presente texto é particularmente representativa desse tipo de atuação, com o envolvimento de diversas ONGs com um forte e conhecido movimento em favor da infância e da juventude marginalizadas. Esse movimento tomou impulso em meados dos anos 80, congregando educadores, técnicos e assessores de instituições públicas, privadas e de órgãos internacionais, advogados e membros do Ministério Público, entidades de base popular, sindicatos, partidos e centros de estudo e de pesquisa, ao lado de instituições como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, a Pastoral do Menor, a UNICEF, a OAB, a CNBB, a CUT, a CARITAS, a CESE e a OIT, entre outras (ver GOHN, 1997 e VOLPI, 1998). Utilizando intensamente a mídia, realizando diversas campanhas, mobilizando a opinião pública, pressionando legisladores e governantes e criando diversos fóruns para o alcance dos seus objetivos, ele obteve uma repercussão significativa e conquistas dignas de nota.

Mais precisamente, seus esforços e iniciativas:

- a) romperam com as concepções tradicionais sobre a infância e a juventude marginalizadas e com o velho e falido modelo assistencialista e correcional repressivo que embasava as políticas e medidas direcionadas ao segmento social em questão, definindo a criança e o adolescente como sujeitos de direitos que devem ser respeitados, pela sua condição especial de pessoas em desenvolvimento;
- b) conseguiram sensibilizar a opinião pública para o valor desses direitos, e, intensificando as pressões sobre o Congresso, incluí-los no Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado em 1990;
- c) propuseram e viram aprovada uma reformulação das práticas e uma reordenação institucional dos órgãos públicos com atuação nesse campo, com a criação de novas estruturas de atendimento e a participação da sociedade civil e de ONGs na sua condução, de forma a melhorar a atenção direta à criança e ao adolescente em todas as suas modalidades;
- d) vem cuidando da efetivação das conquistas legais e institucionais obtidas, denunciando omissões, transgressões e quaisquer violações dos direitos aprovados, estimulando a produção e divulgação de estudos nesse campo, induzindo mudanças que consolidem os novos valores em termos sócio-culturais, e mantendo a questão da criança e do adolescente na mídia e na pauta das prioridades sociais;¹⁰
- e) a partir dos anos 90, através da rede de fóruns e de ONGs que lhe foram subseqüentes, têm desenvolvido novos projetos e experiências para o enfrentamento de questões cruciais, como a dos meninos e meninas de rua, a ocorrência de maus tratos, abusos e exploração sexual, ou o combate à exploração do trabalho infanto-juvenil, procurando interferir na concepção e implementação das políticas públicas

¹⁰ Pesquisa realizada pela Agência de Notícias dos Direitos da Infância com 52 jornais e nove revistas, no segundo semestre de 1998, constatou que a imprensa brasileira está reservando mais espaço para assuntos ligados à questão da infância e adolescência (com um crescimento do número de reportagens que chega a 50% se comparado com o segundo semestre de 1997), com matérias que não se limitam a denunciar problemas mas que também enfatizam a busca de soluções. (Folha de São Paulo, 2-4-99, 4-2).

e estabelecer parcerias com instituições governamentais e várias outras organizações.

Os Centros de Defesa dos direitos e algumas outras entidades que atuam na área da infância e da adolescência em Salvador têm uma estreita ligação com o movimento em apreço,¹¹ a exemplo do Centro de Educação e Cultura Popular – CECUP, do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente da Bahia, o CEDECA, ou do Centro Projeto Axé de Defesa da Criança e do Adolescente.

A primeira dessas entidades foi fundada em 1982, por um grupo de profissionais liberais interessados em desenvolver trabalhos de educação e cultura, mobilização e organização comunitária junto à população das periferias pobres de Salvador e de algumas cidades do interior baiano, estendendo sua presença, posteriormente, a alguns outros estados brasileiros. Definindo-se como uma entidade de promoção e de defesa dos direitos humanos, com ênfase no segmento infanto-juvenil, suas ações vem ressaltando:

- a) a participação nos espaços de formulação e de controle das políticas públicas, no que tange à criança e ao adolescente e à assistência social;
- b) o combate ao racismo e à discriminação racial e a construção da autoestima de educadores e educandos negros, que constituem a maioria dos marginalizados em Salvador e cuja dignidade é cotidianamente solapada;
- c) a prestação de assistência técnica a 27 escolas comunitárias da periferia, em termos pedagógico-administrativos e de reciclagem de professores.

O CEDECA foi constituído em 1991, por um conselho de nove entidades articuladas por um oficial de projetos do UNICEF, objetivando a garantia dos direitos e o combate à violência contra a população infanto-juvenil, que então se exacerbava. Constatando que assim como crianças e adolescentes de sexo masculino eram exterminados e as do sexo feminino eram prostituídas, o Centro priorizou o combate aos homicídios e à

¹¹ Este artigo não aprofunda a análise dessas organizações, objeto da monografia de bacharelado em Ciências Sociais de Gersivânia Chaves, que participou da pesquisa como bolsista de IC. Foram tomados, apenas, alguns casos exemplares, para fundamentar a discussão mais geral sobre o papel das ONGs.

exploração sexual infanto-juvenil como sua missão institucional, perseguindo tais objetivos mediante: a) mecanismos sócio-jurídicos, como a oferta de advogados e de proteção às vítimas e aos seus familiares, o acompanhamento de processos e de casos exemplares para acelerar sua tramitação e a responsabilização dos crimes, intervenções junto ao Judiciário e outras providências para prevenir os agravos e combater a impunidade; b) ações orientadas para influenciar a opinião pública e mobilizar a sociedade em torno das mencionadas questões, como aulas, palestras, formação de lideranças, assessoria a diversas organizações e, principalmente, uma intensa e bem-sucedida utilização da mídia em diversas campanhas. Uma delas, realizada em 1995 contra a exploração sexual de crianças e adolescentes, estimulando a denúncia e a responsabilização dos seus agentes, obteve uma repercussão bastante ampla e nacional; contando com a participação de destacados artistas e permanecendo cerca de dois meses na mídia, deu uma grande visibilidade a esse problema e resultou em milhares de denúncias, ainda que apenas 300 delas chegassem a se transformar em processos, notadamente pela falta de condições para a apuração das mesmas pelo aparato policial.

Já o Projeto Axé foi criado em 1990, com o apoio político e legal do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e do UNICEF e recursos de entidades de cooperação internacional, sob a orientação de um educador italiano com muitos anos de trabalho com crianças e adolescentes marginalizados e uma larga experiência como consultor de organismos internacionais. Propondo-se a trabalhar com meninos e meninas de rua, o Axé desenvolveu uma proposta inovadora para o seu atendimento, baseada em formulações de educadores como Piaget, Emília Fereiro e Paulo Freire e em algumas contribuições da psicanálise, e construída a partir de práticas acumuladas através da discussão e da busca de alternativas para os problemas da realidade, como uma experiência conjunta de educadores e educandos.¹² Essa proposta procura ganhar a confiança e a adesão dos meninos(as) e reconhecer e aproveitar suas experi-

¹² A proposta do Axé, já bastante difundida, pode ser vista em textos elaborados pelo Programa, ou pela avaliação de autores como ALMEIDA e CARVALHO (1995 e 1997), entre outros.

ências e potencialidades; oferece-lhes uma bolsa semanal para viabilizar a saída das ruas e a participação nas atividades do programa e providencia o atendimento de necessidades básicas e imediatas das quais vinham sendo privados, como alimentação, abrigo, assistência médica e psicológica, proteção, educação e, para os maiores de 16 anos, profissionalização e a busca de uma inserção no mercado de trabalho; estimula a reconstrução dos laços com a família (sempre que possível) e a elaboração de novos projetos de vida, preparando os seus educandos para uma nova inserção social e para o exercício da cidadania; privilegia, também, as atividades artístico-culturais enquanto uma dimensão integradora que pode desempenhar um papel fundamental na recuperação da auto-estima e na educação das crianças e jovens em apreço, o que tem levado a uma articulação com outras entidades (como os grupos culturais da comunidade negra de Salvador) e a uma utilização de recursos existentes na sociedade local.

Nos primeiros anos o projeto enfrentou dificuldades, tanto em termos político-institucionais (seus dirigentes eram vistos como defensores de menores delinqüentes e como contestadores da ordem social), como, principalmente, em termos financeiros. Mas essa fase foi superada (com o suporte do UNICEF e outros apoios) e, continuando o seu trabalho, ele conquistou um amplo reconhecimento, local, nacional e internacional. Isto se traduziu na obtenção de prêmios e no desenvolvimento de convênios e parcerias com instituições públicas (municipais, estaduais e federais), entidades internacionais, organizações privadas e não governamentais, ampliando a base de sustentação e financiamento e permitindo o crescimento da equipe, dos recursos, cooperações e programas do Axé. No presente, ele se dedica: a) ao atendimento a meninos e meninas de rua em Salvador; b) à difusão de suas propostas e metodologia de intervenção, notadamente através do Centro de Formação e de um apoio técnico a diversos projetos em prol da infância e da juventude marginalizadas; c) à *advocacy* e mobilizações mais amplas em favor dos direitos dessas crianças e jovens, intervindo, inclusive, na formulação e na imple-

mentação de políticas públicas, como no caso da Fundação Cidade Mãe, criada em 1993 pela Prefeitura Municipal de Salvador.

Preocupada com o que pesquisas de opinião pública apontavam como a face mais grave dos problemas sociais da cidade, na gestão de Lídice de Mata a Prefeitura resolveu criar um programa que constituísse uma efetiva resposta do poder público à situação de risco pessoal e social de crianças e adolescentes que viviam nas ruas e pudesse alcançar, também, aqueles que moravam em bairros pobres da cidade, em perigo de serem levados à rua em decorrência da miséria, da desagregação familiar e de outras adversidades. Assim, em estreita colaboração com o Axé, com o UNICEF e com várias outras entidades, o Programa implementou Casas de Acolhimento noturno na área central e Empresas Educativas em alguns dos bairros mais pobres da capital.

Localizadas estrategicamente, as primeiras oferecem um abrigo provisório para os meninos e as meninas de rua, protegendo-os de perigos que se acentuam durante a noite (como agressões ou o próprio extermínio) e oferecendo-lhes um atendimento de qualidade, realizado por educadores especializados e orientado para a aquisição de novos comportamentos e para a busca de uma reintegração familiar e social. Já as Empresas Educativas têm um caráter preventivo, preocupando-se com o abandono da família, a permanência nas ruas e a marginalidade que podem ser associadas ao ingresso precoce no trabalho e ao exercício de atividades impróprias ou desfavoráveis à formação dos jovens e procurando ofertar-lhes outras, mais compatíveis com a sua condição de pessoas em desenvolvimento.

Organizadas a partir da experiência do Axé e incorporando seus princípios e metodologia, elas incentivam a freqüência à escola e desenvolvem um conjunto de ações voltadas à saúde, ao esporte, a cultura e ao lazer, assim como cursos de iniciação profissional e um encaminhamento dos jovens ao mercado de trabalho. Interação com as famílias dos seus beneficiários e procuram mobilizar os moradores das áreas atendidas e várias entidades, na perspectiva de constituição de uma rede de proteção

social onde o trabalho do Estado e de organizações não governamentais possa se articular e complementar. Com uma capacidade de atendimento estimada em cerca de 3.100 crianças e adolescentes por semestre, a Fundação Cidade Mãe vem sendo reconhecida como uma política pública de qualidade, apesar da discrepância entre as vagas oferecidas e as necessidades e demandas existentes e de algumas outras questões.¹³

Com os atributos associados às ONGs *strictu sensu* (como o profissionalismo, o compromisso político e a competência técnica das suas equipes, continuamente alimentada, sua capacidade propositiva, a participação em redes nacional e globalmente articuladas, o acesso a fundos internacionais e a outros recursos mediante a elaboração e aprovação de projetos, as parcerias atuais com o Estado e a interlocução que mantém entre si e com a sociedade mais ampla), os casos acima apresentados são bastante ilustrativos da relevância, alcance e limitações dessas organizações. Além de um atendimento de qualidade a um certo número de crianças e adolescentes em condições extremadas de pauperização e de risco, elas vêm difundindo seus princípios, valores e experiências através de cursos, palestras e da formação de técnicos, educadores, membros de Conselhos e policiais, com um efeito multiplicador bastante significativo. Este efeito, associado a uma utilização competente da mídia e de outros recursos para mobilizar e pressionar entidades governamentais e não governamentais e o conjunto da opinião pública, vem mantendo a questão da infância e da juventude marginalizadas na pauta nacional; propiciando uma maior visibilidade a problemas como o trabalho precoce e em condições de risco ou o abuso e a exploração sexual, levando o poder público a ter que lhes dar algumas respostas, com mudanças nas práticas utilizadas para o enfrentamento da mencionada questão.

Na cidade de Salvador e no Estado da Bahia, por exemplo, aumentou nos últimos anos a participação relativa das verbas destinadas ao segmento infanto-juvenil entre aquelas alocadas pelo governo à função assistencial, ainda que a insuficiência das mesmas continue incontestável.

¹³ Para uma caracterização e avaliação mais abrangentes da Fundação Cidade Mãe, ver CARVALHO, 1999.

Na área do Judiciário registraram-se alguns avanços, como a instalação de uma vara especializada para apurar crimes contra a criança e o adolescente e um maior compromisso dos juízes com os princípios e disposições do Estatuto, o que se reflete, entre outros aspectos, na aplicação de penas alternativas à privação da liberdade e em um maior empenho na apuração das chacinas, ainda que este empenho seja comumente frustrado pelos problemas de funcionamento dos aparatos policial e judicial.

Fugindo ao que um oficial de projetos do UNICEF denomina como “síndrome de S. José”,¹⁴ boa parte das instituições e programas de atendimento ou de formação profissional de crianças e adolescentes vem dando uma nova ênfase a atividades sócio-culturais e esportivas (como a dança, o teatro, as artes plásticas, a capoeira, o futebol e a música), assim como a discussões sobre sexualidade, prevenção da AIDS e da gravidez precoce, racismo, discriminação racial, profissionalização e direitos de cidadania, buscando desenvolver a criatividade e a auto-estima e atender às necessidades específicas dos seus educandos. O combate ao trabalho precoce e em condições especiais de risco vem sendo efetuado em alguns municípios do interior do estado, em colaboração com a União, o UNICEF e outras instituições; as relações da polícia com o mundo da infância pobre começam a ser transformadas (pelo menos em Salvador; em decorrência dos cursos de formação em direitos humanos ministrados a seus agentes), e os órgãos oficiais responsáveis pelos menores infratores passaram a incorporar novas e melhores práticas e orientações.

Contudo, isto se choca com a deterioração do quadro social do País e com a ausência de políticas governamentais mais amplas para revertê-la, afetando negativamente os resultados dos esforços dessas ONGs, de entidades assistenciais renovadas ou de programas como a Fundação Cidade Mãe para propiciar a alguns segmentos da infância e da juventude pauperizadas e em situação de risco os direitos que, legalmente, lhe foram outorgados. O desfrute desses direitos e a sua (re)inserção social

¹⁴ De uma forma irônica, essa expressão se reporta à prática que prevaleceu por muitos anos de sempre encaminhar os jovens pobres para cursos de marcenaria ou de carpintaria, ensinando-os a confeccionar bancos, armários e objetos similares.

tornam-se especialmente problemáticos no caso dos jovens, notadamente pelo problema de acesso ao trabalho, em uma cidade cuja taxa global de desemprego chega a 25%.

Como ilustração desse fato, vale mencionar como um dos entrevistados destacou que (...) *a principal dificuldade que a entidade enfrenta é trabalhar com a droga e o desemprego. A população é muito pobre, todo mundo quer emprego... os adolescentes que fazem os cursos, por exemplo, procuram um lugar para trabalhar e não encontram (...) está muito difícil, eles disputam com os próprios pais e não têm experiência, o que dificulta.* Ou como todos os esforços e recursos do Axé (incluindo uma constante **repescagem**) não conseguem impedir que alguns dos seus egressos sejam mortos precocemente (em confronto com a polícia, por **justiceiros** ou em outras condições), ingressem na delinquência ou sejam marginalizados, como tantos companheiros da sua classe social e geração.

Isto nos remete às colocações iniciais deste trabalho, assim como às especificidades e transformações recentes da sociedade brasileira, notadamente porque, como se sabe, o padrão socialmente perverso e excludente que marcou o desenvolvimento do País ao longo de toda a sua história resultou na constituição de enormes heterogeneidades em termos econômicos, sociais, espaciais e políticos, em uma concentração de renda extremada e, conseqüentemente, na grande magnitude da pauperização e da dívida social. Nesse sentido, vale lembrar como 37,7% da população de 0 – 7 anos, 35,4% de 7 – 14 e 27,3% de 15 – 17 anos pertenciam a famílias com uma renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo, conforme a PNAD de 1997, sendo essa pobreza ainda mais acentuada em estados como a Bahia.

É verdade que o avanço da urbanização e da industrialização do País e as taxas de crescimento econômico que prevaleceram ao longo das décadas recentes, mesmo aprofundando as desigualdades, viabilizaram um processo de integração e de melhoria das condições de subsistência de parcelas expressivas dos seus habitantes, notadamente através das oportunidades oferecidas pelo mercado de trabalho. Por outro lado, ainda

que o Estado Social fordista não chegasse a se constituir no Brasil, não se pode desconhecer que houve uma expansão dos serviços e políticas públicas na área social, associada, inclusive, ao processo de redemocratização do País e ao grande ciclo de movimentos reivindicativos de base popular que o acompanhou, colocando em pauta a questão dos direitos sociais e da cidadania. Não é por acaso que embora os anos oitenta sejam considerados como uma década perdida em termos econômicos, o mesmo não ocorre em termos sociais.

Na década de noventa, porém, essas conquistas e a tendência à integração e à mobilidade antes referidas vem sendo anuladas, ameaçadas ou revertidas com o esgotamento do estado desenvolvimentista e do padrão de expansão capitalista por ele implementado, ancorado no processo de substituição de importações. Com a persistência e o agravamento da crise econômica, da crise fiscal do estado e do processo inflacionário, as elites dirigentes brasileiras optaram por se adaptar às restrições fiscais e às exigências do capitalismo globalizado privilegiando a estabilização da moeda e o chamado **ajuste estrutural**, com as políticas a ele associadas: abertura do mercado, privatizações, desregulamentação, descentralização das responsabilidades pela provisão da infra-estrutura e dos serviços sociais básicos para as instâncias subnacionais (não necessariamente acompanhada de recursos compatíveis com a sua implementação) e uma reforma de estado que estabelece uma era nova e mais intensa articulação com o princípio do mercado.

Apresentada como indispensável para a superação da crise, a melhoria das condições sociais do País e a própria retomada do desenvolvimento, essa reforma preconiza a reconstrução da administração pública em bases **modernas e gerenciais**, com a adoção de um modelo de estado e a implementação de mecanismos e instrumentos de gestão recomendados pelas agências multilaterais de financiamento, sem maiores considerações sobre as especificidades e as necessidades brasileiras.¹⁵

¹⁵ É no mínimo curioso, por exemplo, como os princípios e recomendações dessa reforma ignoram a enorme heterogeneidade regional do País e não contemplam nem enfrentam as perversões do sistema brasileiro de proteção social, oneroso, acentuadamente privatizado, com fontes

Enfatizando a concentração das atividades governamentais nas esferas da regulação e da coordenação e a limitação da sua ação direta às denominadas **funções exclusivas do estado** (ou seja, aquelas que envolvem diretamente o seu poder), através da descentralização, das privatizações, concessões e repasse de tarefas às chamadas **organizações sociais**, essa reforma vem desestruturando o setor público e reduzindo as responsabilidades estatais, notadamente no que tange ao consumo coletivo e ao sistema de proteção social. Isso porque, mais do que uma sua redução, o que está efetivamente em questão é a produção de uma **outra qualidade** de estado, pois, como assinala SANTOS (1998), o que se encontra em crise é o seu papel de promover intermediações não mercantis entre os cidadãos, desempenhado principalmente através da política fiscal e das políticas sociais. Não as funções repressivas do estado, suas estratégias de acumulação e seu protagonismo nos processos de regionalização supranacional e de liberalização da economia mundial (gerindo e legitimando, agora, as exigências do capitalismo globalizado no espaço nacional), ou sua função facilitadora e protetora em relação a empresas privadas que desempenham funções consideradas como de interesse público.

No caso brasileiro, conforme assinalado, essa crise se reporta não apenas à dívida social acumulada e a determinadas transformações do presente como, também, às orientações do processo de ajuste e aos seus elevados custos sociais; mais precisamente, aos baixos níveis de crescimento econômico e à estagnação dos últimos anos, ao caráter e efeitos da reestruturação produtiva recente e à prevalência de uma concepção antinômica entre políticas econômicas e políticas sociais; à crise fiscal, ao crescente endividamento do setor público e à prioridade concedida ao equilíbrio das contas do governo, perseguida através da redução de despesas de custeio e investimentos, da ênfase na redução de pessoal e do contingenciamento e cortes de verbas e programas, inclusive na área so-

instáveis de financiamento, superposição de clientelas e afetado negativamente pela instabilidade, por desvios de verbas, superfaturamento e utilização clientelista, entre outras condições.

Para uma análise crítica das orientações da reforma e da sua relação com as extremas desigualdades brasileiras, ver SOUZA e CARVALHO (1999).

cial. Os gastos governamentais com crianças e adolescentes, por exemplo, que ficavam em torno de R\$180,00 *per capita* em 1987 caíram para cerca de R\$165,00 em 1996 (UNICEF, 1998); e mais recentemente, os cortes orçamentários associados aos compromissos assumidos com a comunidade financeira internacional e à obtenção de um superávit primário, traduziram-se em uma redução de 73% nos recursos orçamentários previstos para o Programa de Assistência Integral à Criança e Adolescente em 1999 (Folha de São Paulo, 28-2-99, 1-11).

Daí a deterioração do quadro social do País, já antes mencionada, que se expressa através da precarização do trabalho e dos padrões de remuneração e de subsistência de grandes parcelas da população, de um aumento acentuado do desemprego, da persistência de formas tradicionais de pobreza e da emergência de algumas suas novas configurações, ampliando e aprofundando o problema da exclusão social, com todas as conseqüências desse fato. Nesse contexto, crescem os apelos à mobilização **da comunidade** e à ação das ONGs para que preencham os vazios deixados pelo Estado, substituindo-o na prestação de serviços e na assistência aos segmentos da população pauperizados, como ilustram as palavras do Senador Roberto Campos. Contudo, esperar que essa transferência de responsabilidades venha a propiciar resultados e transformações expressivas no que tange ao enfrentamento dos problemas sociais do País, como já foi visto, é algo insustentável.

Em primeiro lugar porque a grande maioria das organizações que compõem o denominado terceiro setor não possui as qualidades e potencialidades que lhes são atribuídas. Enfocando uma área privilegiada em termos da sua atuação (a da assistência e apoio a crianças e adolescentes), a pesquisa constatou um predomínio inquestionável de entidades marcadas pela fragilidade e precariedade, com grandes carências materiais e funcionais, operando nos marcos tradicionais da filantropia e da assistência e dependendo de verbas e de outros apoios governamentais.¹⁶

¹⁶ Vale lembrar que enquanto os serviços estatais são financiados por contribuições compulsórias, as entidades assistenciais e as ONGs dependem em grande medida de contribuições voluntárias, motivadas por imperativos éticos, morais. A obtenção dessas contribuições não constitui uma

É verdade que as críticas à filantropia e à assistência (antes exacerbadas e ainda pertinentes, notadamente no que se refere à desqualificação social e à subalternidade, ao favor e à clientela), começam a ser matizadas por algumas considerações. Estudos como os de LADIM (1998) e de NOVAES (1998) constatam como, para o bem e para o mal, uma ampla rede de instituições assistenciais de base religiosa (católicas e espíritas, fundamentalmente) vem atuando no vazio das políticas públicas e contribuindo para o alívio da pobreza, na medida em que constitui não apenas um veículo de circulação de bens e alternativas para a sobrevivência material dos seus beneficiários como, também, espaços de socialização, re-socialização e integração à vida social. Reconhecem que nesses tempos marcados pela hegemonia do mercado e por um individualismo selvagem, valores como a fraternidade, o altruísmo, a solidariedade e a cooperação têm um valor positivo, podendo contribuir para a necessária reconstrução de bases e redes de sociabilidade e solidariedade, desativadas ou perdidas com a impessoalidade das estruturas impostas pela racionalidade tida até então como moderna. E destacam a possibilidade de construção de uma solidariedade politicamente qualificada com a articulação e “contaminação” dos princípios e discurso da solidariedade e da filantropia com os dos direitos e da cidadania, analisando a Campanha do Betinho, quando a questão da fome foi colocada não apenas como uma questão econômica e social mas, sobretudo ética, que se reportava à indiferença, à passividade e à inação.

No campo do atendimento à infância e à adolescência a articulação e **contaminação** em apreço ficaram patentes no decorrer da pesquisa apresentada, com a incorporação de orientações e práticas fundadas nos

tarefa fácil, até porque a filantropia não faz parte da cultura empresarial brasileira, como se confirma pelos raros vínculos entre as entidades estudadas e o mundo empresarial. Assim, ainda que a carência de verbas atinja sobretudo as entidades de base popular, sem condições de desenvolver programas auto-sustentáveis e pouco capacitadas para a disputa de financiamentos, nenhuma instituição filantrópica ou ONG pode considerar-se imune à mesma. Isto se comprova pela crise do Projeto Axé, já antes mencionada, ou pelas dificuldades enfrentadas por uma entidade reconhecida e consolidada como as Aldeias Infantis S. O. S., que atende a cerca de 3.100 crianças abandonadas no Brasil. Conforme notícia publicada na Folha de S. Paulo de 21 de junho de 1999, 4-4, essa instituição estava realizando uma campanha de doações de fundos pois, em crise financeira, corria o risco de ter que fazer cortes nos benefícios oferecidos às suas crianças.

princípios do ECA por várias entidades assistenciais, renovando a sua atuação. E embora a grande maioria das iniciativas da sociedade nessa área tenha um alcance pontual e mais limitado, há trabalhos como o da Pastoral da Criança, que vem acompanhando permanentemente cerca de 1.400.000 menores de seis anos em 3.105 municípios brasileiros com um programa de combate à desnutrição, contribuindo, entre outros aspectos, para que os índices de mortalidade infantil entre os seus beneficiários representem menos de metade da média que prevalece no país (A Tarde, 6-7-99, p. 13). Contudo, apesar do decréscimo obtido nos últimos anos, em termos nacionais essa média é ainda elevada, a pobreza atinge 57% da população na faixa dos 0-17 anos e entre os 40% de brasileiros com menor nível de renda estima-se que 11.452.115 tenham até 14 anos (UNICEF, 1998).

A própria Campanha Contra a Fome (que mobilizou um conjunto bastante amplo e diversificado de forças e atores sociais, e que deveria ter sido seguida por uma outra campanha, pelo emprego, com políticas governamentais nessa direção) deixou patente os limites desse tipo de iniciativa, assim como a impossibilidade de enfrentamento da questão social sem uma participação decisiva do Estado, analisada historicamente em estudos como o de CASTEL (1995).

No caso do Brasil, esse enfrentamento supõe a implementação de macropolíticas que contemplem tanto o alívio da pobreza (com programas de caráter mais imediato, emergenciais, compensatórios e assistenciais, focalizados sobre os grupos mais vulneráveis), como a perspectiva da sua superação; nesse segundo caso através de uma articulação mais adequada entre as políticas econômicas e as políticas sociais, priorizando a retomada do crescimento com uma maior equidade social, a elevação do nível e da qualidade do emprego, uma melhoria da distribuição de renda e do acesso aos serviços básicos, entre outras condições. Por isso mesmo, não há porque apostar em uma microrregulação, imaginando que o processo e as conseqüências da exclusão social possam ser enfrentados ou significativamente atenuados pela multiplicação de pequenas iniciativas locais, privadas ou isoladas de atendimento setorial. Sem que transformações

mais amplas sejam efetuadas, mesmo as ONGs mais qualificadas e aparelhadas obterão resultados limitados nas suas intervenções, assemelhadas aos esforços de Sísifo, enfrentando a exclusão e suas conseqüências em uma sociedade que as reproduz de forma cotidiana e ampliada.

Nem por isso, porém, o papel das ONGs *stritu sensu* pode ser menosprezado. Como a questão da infância e da juventude pauperizadas deixa perceber, elas contribuem para a construção de um campo simbólico de denúncia e contestação e para a construção de uma ética de solidariedade frente a problemas que demandam uma solução premente. Contribuem para a mobilização, articulação e atuação de sujeitos sociais e para a ampliação da esfera pública, inclusive através de mediação das relações de determinados segmentos sociais com o Estado. De forma isolada ou em parcerias com entidades governamentais e com outras instituições, atendem a grupos em situações limites de pauperização e vulnerabilidade, como os meninos e meninas em situação de rua, os vitimados pela violência ou pela exploração sexual, tentando evitar uma queda mais definitiva na marginalidade ou sua própria eliminação. Contam com um pessoal que se distingue pela competência profissional e por um compromisso com a missão da entidade e com as causas por eles defendidas.

Utilizando esse valioso capital, vêm formulando propostas alternativas e mais qualificadas de intervenção, recorrendo intensamente à mídia e dialogando com a sociedade, articulando-se em redes internacionais e pressionando o sistema institucional em prol dos valores que defendem e de mudanças no plano da cultura, das políticas públicas e da realidade social.

Isto precisa ser considerado, uma vez que o enfrentamento das graves questões associadas às transformações da atualidade e a constituição de um novo padrão de regulação envolvem uma reformulação dos limites entre o público e o privado e a promoção das interdependências não mercantis indispensáveis à vida social, assim como a reestruturação da esfera pública e da sua qualidade democrática. Como assinala SANTOS (1998), levando em conta que só o princípio do Estado pode garantir um pacto de inclusão assentado na cidadania, cabe estabelecer novas articu-

lações entre o princípio do Estado e o princípio da comunidade, de forma a potencializar o isomorfismo entre eles, estimulando a cooperação, a solidariedade, a democracia e prioridade das pessoas sobre o capital. Afinal a obrigação política vertical entre o Estado e o cidadão não pode dispensar o concurso da obrigação política horizontal que subjaz ao princípio da comunidade, para cuja mobilização as ONGs também têm contribuído.

No presente, porém, a pujança avassaladora do mercado, impulsionada pela dinâmica e pelas exigências do capitalismo global, vem colocando em cheque as interdependências não mercantis geradas tanto no contexto da cidadania como no contexto da sociedade, inclusive através de propostas de reforma do Estado que priorizam o combate à crise fiscal e ao déficit público, restringindo suas responsabilidades no campo social. Frente a essa realidade, torna-se necessária uma refundação democrática da administração pública e do terceiro setor e uma articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa, de forma a viabilizar a que o autor denomina como uma *reinvenção solidária e participativa do Estado*. No seu entender, é a partir do reconhecimento da imprescindibilidade de bens públicos básicos, como a legitimidade, o bem-estar, a segurança e a identidade cultural, e da construção de novas articulações para a sua provisão, com uma associação virtuosa entre a lógica da reciprocidade, própria do princípio da comunidade, e a lógica da cidadania, própria do Estado, e a refundação democrática do Estado e do terceiro setor, que se desenham os caminhos de uma política progressista neste fim de século. Com a consciência de que a cooperação, a solidariedade, a participação, a democracia e a prioridade da distribuição sobre a acumulação não constituem um dado de partida, e sim o resultado de uma luta política democrática exigente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABONG

s.d. **Carta de princípios**. São Paulo (xerox).

ALMEIDA, Fernanda G., CARVALHO, Inaiá M. M. de

- 1997 **O projeto Axé. Relatório de Avaliação apresentado ao UNICEF-Bahia.** Salvador, 36p.
- ALMEIDA, Fernanda G., CARVALHO, Inaiá M. M. de
1995 O projeto Axé. Relato de uma experiência. **Caderno CRH.** Salvador, n. 23, p. 76-97, jul/dez.
- ARROSSI, Silvina et al.
1994 **Funding Community Initiatives.** London: Eathscan Publications Ltda., London (espec. cap. 3, The Role of NOGs in Community Development).
- BAHIA ANÁLISE DE DADOS
1998 **Número especial sobre ONGs.** Salvador, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, v. 1, 211 p.
- BIHR, Alain
1998 **Da grande noite à alternativa.** São Paulo: Boitempo, 284 p.
- CARVALHO, Inaiá M. M. de
1995 Direitos legais e direitos efetivos. Crianças, adolescentes e cidadania em Salvador. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** n. 29. São Paulo, ANPOCS, p. 127-42.
- CARVALHO, Inaiá M. M. de
1999 A Fundação Cidade Mãe. In: IVO, Anete B. L. **O poder da cidade. Os limites da governança urbana.** – Salvador: EDUFBA, 1999, p. 153-76.
- CASTEL, Robert
1995 **Les métamorphoses de la question sociale.** Paris: Librairie Arthème Fayard, 490 p.
- CHAVES, Gersivânia
1999 **De menor a cidadão.** Salvador, 110p. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFBA (Orientação da Prof. Inaiá Carvalho).
- COHN, Amélia
1995 Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 12, jun/dez.
- DOIMO, Ana Maria
1995 **A vez e a voz do popular. Movimentos sociais e participação política no Brasil pós 70.** Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume Dumará. 353 p.
- ESPIÑEIRA, Maria Victória G.
1997 **O partido, a igreja e o estado nas associações de bairro.** Salvador, EDUFBA/Assembléia Legislativa do Estado da Bahia. 123 p.
- FERNANDES, Rubem César
1994 **Privado, porém público. O terceiro setor na América Latina.** Rio de Janeiro: Relume Dumará. 156 p.
- FERNANDES, Rubem César
1996 As organizações não governamentais diante do estado. In: GONÇALVES, Hebe S. (Org.). **Organizações não governamentais: solução ou problema?** Rio de Janeiro: Estação Liberdade, p. 59-66.
- FIORI, José Luiz

- 1997 **Os moedeiros falsos**. Rio de Janeiro: Vozes.
- GAIGER, Luiz Inácio (Org.)
1996 **Formas de combate e de resistência à pobreza**. São Leopoldo: USISINOS.
- GOHN, Maria da Glória
1997a **Os Sem Terra, ONGs e cidadania**. São Paulo: Cortez. 172 p.
- GOHN, Maria da Glória
1997b **Teoria dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola. 383 p.
- GONÇALVES, Hebe S. (Org.)
1996 O Estado diante das organizações não governamentais. In: GONÇALVES, Hebe S. (Org.). **Organizações não governamentais: solução ou problema?** São Paulo: Estação Liberdade. p. 47-58.
- HIRST, Paul, THOMPSON
1998 **Graham: globalização em questão**. Rio de Janeiro: Vozes (Coleção Zero à Esquerda).
- IVO, Anete B. L.
1997 Introdução ao dossiê: democracia, cidadania e pobreza. A produção de novas solidariedades. **Caderno CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 9-17, jan./dez.
- LANDIM, Leilah
1993 Para além do mercado e do estado. Filantropia e cidadania no Brasil. **Cadernos do ISER**, Rio de Janeiro.
- LANDIM, Leilah (Org.)
1998 **Ações em sociedade. Militância, caridade, assistência, etc.** Rio de Janeiro: NAU.
- MAIA, Maria Leonor A.
1998 ONGs e a agenda da boa governança. SEMINÁRIO INTERNACIONAL DIREITO E GOVERNANÇA: NOVAS TENDÊNCIAS DA GESTÃO URBANO-AMBIENTAL E A REFORMA DO SETOR PÚBLICO. Belo Horizonte, 19p.
- MAIA, Maria Leonor A.
1996 NGOs as mediators. Their role in expertise, language and institutional exemption in urban development planning. Development Planning Unity College. **Working Paper**, London, n. 77, 27p.
- NOVAES, Regina R.
1998 Juventude e ação social no Rio de Janeiro: resultados de pesquisa. In: LANDIM, Leilah (Org.). **Ações em sociedade. Militância, caridade, assistência, etc.** Rio de Janeiro: NAU, p. 89-123.
- RIBEIRO, Mário Luiz L.
1995 **O potencial das organizações não governamentais portuguesas para o desenvolvimento**. (ONGD). Lisboa: CIDAC.
- ROSEMBERG, Fúlvia
1996 Sociedade civil como parceria do Estado na prestação de serviços. In: GONÇALVES, Hebe S. (Org.). **Organizações Não Governamentais: solução ou problema?** São Paulo: Estação Liberdade, p. 103-126.

- SANTOS, Boaventura de Souza
1998 A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO, São Paulo, 17 p.
- SCHERER-WARREN, Ilse
1993 **Rede de movimentos sociais**. São Paulo: Loyola.
- SCHERER-WARREN, Ilse
1999 **Cidadania sem fronteiras. Ações coletivas na era da globalização**. São Paulo: Hucitec, 95p.
- SOUZA, Celina, CARVALHO, Inaiá M. M. de
1999 Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, n. 48. São Paulo: CEDEC, p. 187-212.
- SPOSATI, Aldaisa.
s/d **A ética entre as ONGs, estado e sociedade**. Texto elaborado para a Pastoral da Criança (xerox).
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso
1998 **Sociedade civil e participação cidadã no poder local**. São Paulo, 341p. Tese (Doutorado) Departamento de Ciência Política da USP.
- UNICEF
1998 **A infância brasileira nos anos 90**. Brasília: Fundo das Nações Unidas para a Infância, 170p.
- VOLPI, Mário
1998 Fórum DCA: a defesa dos direitos da criança e do adolescente. In: ABELEM, Aurilea *et al.* **O impacto social do trabalho das ONGs no Brasil**. São Paulo: ABONG, p. 61-75.