

FELIPE PADOVAN BONTEMPO

Terceiro Setor e Cooperação Técnica Internacional:
O caso da Missão Criança.

**Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de bacharelado em
Relações Internacionais do Centro
Universitário de Brasília.**

**Prof. Orientador:
Fernando Machado**

Brasília/DF, Junho de 2004



Coordenação de Ciências Sociais.

Faculdade de Ciências Jurídicas e de Ciências Sociais.

Terceiro Setor e Cooperação Técnica Internacional:

O caso da Missão Criança.

FELIPE PADOVAN BONTEMPO

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Fernando Vieira Machado (Orientador)

Prof.(a) Ana Lúcia Delgado Assad (Membro)

Prof. Marco Antonio de Meneses Silva (Membro)

BRASÍLIA
2004

Dedico esse trabalho a aquela mulher que sempre esteve comigo nos principais momentos da minha vida. A aquela que sempre se silenciou quando precisei falar. A aquela que sempre teve palavras de otimismo quando mais precisei escutar. A aquela que sempre me abraçou quando precisei chorar.

Dedico a minha Mãe.

Agradeço a Jesus e a Virgem Maria por estarem a meu lado em todos os momentos da minha vida.

Agradeço aos meus pais e a minha irmã que sempre acreditaram em mim e me deram tantas oportunidades na vida, dando apoio e segurança em todos os meus passos e decisões.

Ao meu professo orientador, Fernando Machado e a todos aqueles que de alguma maneira se esforçaram para que esse trabalho fosse bem sucedido, são estes: Célio Silva e Tânia (Missão Criança); Lúcia, Cida, Vera, Karla e Denise (PNUD); Yuri e Gigi (ONG Educação em Foco); Vanessa (UniCEUB); Ciro (Amigo); Zezé Weiss, Carla e equipe do CIP (Banco Mundial); Paulo Rogério Lima (Secretaria Municipal de São Paulo); Genghini (Futura Gerações).

Agradeço a aqueles que sempre demonstraram paciência e sempre manifestaram apoio, são este: Philippe, Liana, Karin, Rodrigo (Colegas de trabalho da Unesco); Toda a equipe da ONG Educação em Foco; Hélio Russo e Alê (Amigos de São Paulo); André Noblat, Rodolfo, Zatta, Pedro Franarin, Marcos Paulo, Eduardo, Pedro e Marcos Ferreira (Amigos)

Com muita satisfação agradeço aos pensadores e homens públicos como: Boaventura de Sousa Santos (estudioso que tenho como maior referencial ideológico); Cristovam Buarque (por ter criado a Missão Criança e ser empreendedor no Programa Bolsa-Escola); Rodrigo Abel (um dos jovens de maior potencial político desse país).

RESUMO

O presente trabalho analisa o crescimento e fortalecimento do Terceiro Setor no Brasil e evidencia o surgimento de uma nova esfera pública. O trabalho valeu-se da Missão Criança para demonstrar como surgem, crescem e fortalecem as ações da sociedade civil e evidencia o quanto as políticas de Cooperação Técnica Internacional vêm contribuindo para a expansão do Terceiro Setor.

Para tanto, o trabalho é organizado em três tópicos. O primeiro descreve a evolução conceitual das relações Estado e sociedade civil. Contextualizando, as discussões sobre a expansão e o fortalecimento do Terceiro Setor, bem como sua aproximação com o Poder Público. O segundo discorre sobre o histórico do Terceiro Setor no Brasil e a sua análise conceitual sobre o tema. O terceiro apresenta a experiência da ONG Missão Criança no Brasil e no mundo. Demonstra sua relação com a Cooperação Técnica Internacional e exhibe resultados positivos na área social.

Conclui-se que o fortalecimento do Terceiro Setor e a conciliação das políticas de Cooperação Técnica Internacional com ONGs e outras entidades sem fins lucrativos pode contribuir com para a redução dos problemas sociais no Brasil e no mundo.

ABSTRACT

This work has as its main objective to analyze the growth of the Third Sector in Brazil and to show the sprouting of a new public sphere. The Missão Criança was chosen to demonstrate the development of civil society actions. The work also demonstrates the contribution of the International Technical Cooperation policies for the expansion of the Third Sector.

The work is organized in three topics. The first describes the conceptual evolution of the relations between the State and civil society. The second shows the history of the Third Sector in Brazil, as well as the conceptual analysis of the theme. The third presents the experience of the NGO Missão Criança in Brazil. It demonstrates the relation with the International Technique Cooperation and shows positive action in the social area.

The work concludes that strengthening the Third Sector and conciliating the politics of International Technical Cooperation with NGOs and other non-profit organizations it is possible to reduce social problems in Brazil and the world.

SIGLAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação;

CAS – *Country Assistance Strategies*;

CEB – Comunidade Eclesiais de Base;

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social;

CTI – Cooperação Técnica Internacional;

CTPD – Cooperação Técnica me Países em Desenvolvimento;

DAO – Departamento de Avaliação de Operações do Banco Mundial;

IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas;

ISER – Instituto Superior de Estudos da Região;

MISA – *Minimum Income School Attendance*

PDP – Programa de Desenvolvimento de Parcerias

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento;

OIT – Organização Internacional do Trabalho;

ONG – Organização Não-Governamental;

OSC – Organização da Sociedade Civil;

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;

UNESCO – *United Nations Education, Scientific and Cultural Organization*

ONU – Organização das Nações Unidas;

UNCTAD – *United Nations Conference on Trade and Development*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. ESTADO E SOCIEDADE CIVIL	4
1.1. CONCEITO EVOLUTIVO ENTRE PÚBLICO E PRIVADO.....	4
1.2. O SURGIMENTO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E O CONTRAPONTO DO NEOLIBERALISMO	9
2. O TERCEIRO SETOR NO BRASIL	13
2.1. CONCEITO DO TERCEIRO SETOR.....	13
2.2. HISTÓRIA DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL	17
3. A MISSÃO CRIANÇA E A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL	27
3.1. A HISTÓRIA DA MISSÃO CRIANÇA E DO PROGRAMA BOLSA-ESCOLA	27
3.2. A COOPERAÇÃO TÉCNICA DA MISSÃO CRIANÇA NO EXTERIOR ..	33
4. CONCLUSÃO.....	40
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42

INTRODUÇÃO

Desde a década de oitenta do século XX até os dias atuais surgiram instituições preocupadas com o fornecimento de serviço público, que não eram estatais, e que tinham a mesma flexibilidade do setor privado, no entanto, sem interesses lucrativos. Atuavam em problemas sociais como meio-ambiente, saúde, educação, assistência social e direitos humanos, entre outros temas.

O conjunto dessas instituições vem sendo denominado de Terceiro Setor, porque é identificado como um ente intermediário entre o Estado e o Mercado, atuando, freqüentemente, na provisão de bens de interesse da sociedade, sem as amarras burocráticas da administração pública estatal, e com a flexibilidade do setor privado, sem a lógica do lucro.

Neste sentido, o Terceiro Setor vem tendo uma vertiginosa expansão e começa a ocupar um importante espaço político e econômico. Aponta um estreitamento nas relações com o Estado, e o reconhecimento das entidades sem fins lucrativos como um interlocutor para a experimentação de novos modos de pensar e agir sobre a realidade social.

O Estado passa a dividir responsabilidades do poder público com novos atores. A nova sociedade civil tem potencialidades para detectar problemas, identificar oportunidades e vantagens colaborativas e soluções inovadoras em localidades onde o Estado não penetra. A ação pública da sociedade civil é capaz de mobilizar recursos, sinergizar iniciativas, promover parcerias em prol do desenvolvimento humano e social sustentável.

O que se vê é que está em curso na contemporaneidade uma modificação do papel do Estado, e não necessariamente um enfraquecimento desse papel.

No âmbito nacional, a expansão do Terceiro Setor é, em parte, fruto da redemocratização do país, com a proliferação e amadurecimento de iniciativas da sociedade civil. Como todo processo histórico, essas mudanças têm influência externa,

especialmente de Entidades e Organismos Internacionais, mas é também resultado da própria trajetória brasileira.

A participação do Terceiro Setor no Brasil começou a se fortalecer desde a Revolução Militar, tendo como características naquela época a pressão para a implantação da democracia no Brasil. Com a nova Constituição brasileira, o Terceiro Setor brasileiro teve que reavaliar novas formas de atuação, iniciou ações para a participação na renovação do espaço público, o resgate da solidariedade e da cidadania, a humanização do capitalismo e a superação da pobreza.

No entanto, para entendermos a realidade é imprescindível que seja compreendido a evolução histórica da sociedade. Sobretudo, no que se refere às relações entre Estado e Sociedade.

O presente trabalho analisa a evolução da sociedade civil e o surgimento de Organizações Não-Governamentais como novos e fundamentais atores nas políticas públicas nacionais e internacionais. No entanto, o que se pode observar durante os estudos é que o arcabouço teórico do Terceiro Setor ainda foi pouco explorado.

O caso bem sucedido da Missão Criança será tratado como exemplo de entidade do Terceiro Setor na atuação da esfera pública brasileira e internacional, analisando o seu crescimento, fortalecimento e atuação junto à Cooperação Técnica Internacional.

No primeiro tópico, será apresentada a evolução das relações entre a sociedade civil e o Estado. Será abordado o surgimento do Estado Moderno como uma nova concepção quanto à organização política e social da sociedade. Serão confrontados autores clássicos como Hobbes, Locke e Rousseau para compreensão conceitual da dicotomia sociedade civil e Estado, bem como conceitos liberais de Smith, Mill e Bentham. Que servirão como demonstração do primeiro colapso do sistema capitalista e a necessidade de um Estado de Bem Estar Social. Serão demonstrados, ainda, o surgimento do Estado de Bem Estar Social e a sua confrontação com o neoliberalismo.

No segundo tópico serão demonstrados os conceitos de Terceiro Setor e o seu surgimento no Brasil. Será explicitada a influência que Organismos Internacionais como o Banco Mundial e o PNUD tiveram na construção e no fortalecimento desse novo setor.

A seguir, no terceiro, serão apresentadas as experiências da Missão Criança e os seus resultados no Brasil e em países em desenvolvimento. Pretende-se explicar o Programa Bolsa-Escola a sua evolução, bem como a responsabilidade da Missão Criança na expansão e implantação desse Programa. No âmbito internacional, será demonstrada a experiência da Missão Criança na utilização da Cooperação Técnica Internacional (CTI) e a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) como estratégias fundamentais para a implantação do Programa Bolsa-Escola e, conseqüentemente, para a redução das desigualdades sociais no mundo.

CAPÍTULO 1. ESTADO E SOCIEDADE CIVIL.

Busca-se demonstrar, nesta seção, a evolução conceitual das relações Estado e sociedade civil. Serão demonstrados os modelos de Estado de Bem-Estar Social e a sua confrontação com o neoliberalismo. Espera-se que esta revisão da literatura contribua para contextualizar as discussões sobre a expansão e o fortalecimento do Terceiro Setor, bem como sua aproximação com o Poder Público.

1.1 Conceito Evolutivo entre Público e Privado.

A realidade histórica impôs diferentes concepções e formas de agir do poder estatal. A concepção moderna de Estado trará novas características na interface deste com a Sociedade.

Conforme enfatiza Gruppi,,

“o estado moderno apresenta três elementos que diferem dos Estado do passado, que não existiam, por exemplo, nos Estados antigos dos gregos e dos romanos. A primeira característica do Estado moderno é autonomia, plena soberania do Estado, a qual não permite que sua autoridade dependa de nenhuma outra autoridade. A segunda característica é a distinção entre Estado e Sociedade Civil, que vai evidenciar-se no século XVII, principalmente na Inglaterra, com a ascensão da burguesia. O Estado se torna uma organização distinta da Sociedade Civil, embora seja expressão desta. A terceira característica diferencia o Estado moderno em relação àquela da Idade Média. O Estado medieval é propriedade do senhor, que é um Estado patrimonial: é patrimônio do monarca, do marquês, do conde, do barão, etc. O senhor é dono do território, bem como de tudo o que nele se encontra (homens e bens): pode vendê-lo, dá-lo de presente, cedê-lo em qualquer momento, como se fosse uma área de caça reservada”. (Gruppi, 1980)

Os Estados na Grécia e de Roma foram marcados por pouca clareza nas suas relações entre público e privado. O Estado medieval considerava que a sociedade civil fosse patrimônio do seu monarca. O Estado moderno difere-se desses citados e, a partir

da queda do Absolutismo, a sociedade civil iniciou o processo de liberdade e desigualdade frente ao Estado.

Os autores contratualistas consideram que o Estado torna-se, em sua forma incipiente, o foco central para a criação de um pacto social. Para Hobbes (1988), o Estado controlaria “a guerra de todos contra todos – Homo omini lupus”. No estado de Natureza, o homem se encontrava desprotegido. Segundo este pensador,

“O direito de natureza, a que os autores geralmente chamam jus naturale, é a liberdade que cada homem possui de usar seu próprio poder, da maneira que quiser, para a preservação de sua própria natureza, ou seja, de sua vida; e conseqüentemente de fazer tudo aquilo que seu próprio julgamento e razão lhe indiquem como meios adequados a esse fim” (Hobbes, 1988).

O grande problema avaliado por Hobbes (1988) é a constituição da liberdade humana. Este valor significa o maior bem para o ser humano e deve ser preservado. Somente o Estado teria condições de executar e garantir este bem maior. Neste sentido, os indivíduos deviam abnegar de sua liberdade pessoal de autodefesa, para receber a proteção, a garantia de sua liberdade pelo Estado. O controle exercido por este sobre o conjunto da sociedade, protegendo a vida, impondo a lei, normatizando as relações sociais, possibilitava a gênese de um pacto social. O domínio da força deixaria de ser exercido de forma particularizada, esta função passaria a ser exercida pelo Estado. Os indivíduos, à medida que entregam nas mãos do Estado o controle de sua liberdade, assumem a condição absoluta de obediência. A interface Estado e Sociedade em Hobbes, por causa de uma realidade específica, inicia-se de forma desproporcional. O poder concentra-se no Leviatã, o soberano.

Para Locke (1988), o Estado de natureza tornava-se horrível por sua guerra sem controle, porém, distintamente de Hobbes (1988), esta guerra não restringia a liberdade individual apenas à proteção do físico, da segurança individual, mas, sobretudo, à proteção e controle do indivíduo para com seus bens materiais, com sua propriedade. Na visão de Locke (1988), a insegurança coletiva frente ao descontrole dos indivíduos acerca de seus bens materiais, representava um caos maior que a insegurança pessoal. A guerra civil ocorreria mediante a imposição do direito pessoal ao conjunto da

comunidade. Nessa concepção, o Estado tem um papel primordial que, segundo Locke, é manter a ordem, resguardando o poder dos indivíduos frente à propriedade privada. O reconhecimento da propriedade delimita a ordem social. Neste sentido, o contrato social centra-se no resguardo e na preservação da propriedade.

O controle da sociedade, em princípio, não estaria nas mãos do soberano, do Estado. Locke (1988), preocupado com os desvios que poderiam ocorrer no conjunto da estrutura do Estado, remete à sociedade civil, o controle da sociedade política (corpo de leis que regem as relações de poder).

Segundo Locke,

“o homem, nascendo, conforme provamos, com direito a perfeita liberdade e gozo incontrolado de todos os direitos e privilégios da lei da natureza, por igual a qualquer outro homem ou grupo de homens de mundo, tem, por natureza, o poder não só de preservar a sua propriedade – isto é, a vida, a liberdade e os bens – contra danos e ataques de outros homens... A única maneira seria uma pessoa renunciar sua liberdade e unir-se em comunidade para viverem com segurança, conforto e paz umas com as outras, gozando garantidamente das propriedades que tiverem e desfrutando de maior proteção contra quem quer que não faça parte dela. (Locke, in Weffort, 1997)

O poder e o controle, tanto da propriedade particular, quanto do desenvolvimento das ações do Estado, são conferidos aos cidadãos. A Sociedade Civil apresenta-se como um espaço de preservação dos direitos contra as ações desordenadas e tirânicas dos indivíduos e do Estado.

Por fim, Rousseau (1988) conclui a importância do pacto social como forma de reestruturação das relações sociais. A visão dos teóricos modernos parte do universo do Estado de Natureza, estágio no qual os indivíduos exercem papéis muito distintos. Como vimos anteriormente, Hobbes e Locke partem da concepção do Estado de Natureza. As ações individuais geravam descontrole e a guerra civil. Em Rousseau (1988) percebemos uma visão diferenciada, mesmo que ele reconheça o indivíduo no Estado de Natureza. Para Rousseau, os homens no estado natural eram marcados pela

pureza, pelo comunitarismo. Essa igualdade fora deturpada no sentido de propriedade privada na institucionalização das relações sociais, “Rousseau viu o homem na natureza como sem moralidade, mas ao mesmo tempo sem maldade; o homem é corrompido não pela natureza, mas pela posse da propriedade e pela formação da própria sociedade civil. É a sociedade civil que é corrupta e a natureza é um ideal pré-humano” (Carnoy, 1990).

Para Rousseau, o pacto é um mal necessário. O pacto delinea-se nas relações sociais, nos processos de estruturação democrática. Neste sentido, o Estado não pode ser interlocutor de si mesmo, mas sua existência está intrinsecamente ligada às condições de organização do todo social. Nesta perspectiva de pacto, surge o Estado, com sua razão de ser e a Sociedade Civil com função específica na interface com o Estado – fazer prevalecer as bases iniciais do pacto social (Weffort, 1997). O poder do Estado reside no povo. O indivíduo perde sua liberdade natural, ganha sua liberdade civil e controle de sua propriedade. Em resumo, o Estado beneficiaria a todos, porém, Rousseau acredita que assegurará primeiro a posição e os privilégios da classe dominante. Sobre a noção de pacto, da relação entre Estado e Sociedade, Demo enfatiza que nenhum Estado pode ser maior que a cidadania que o sustenta ou maior que seu povo (Demo, 1995).

A sociedade civil, na visão dos autores clássicos, deveria ser a base de sustentação ao Estado, deveria ser e manter-se como sua fonte criadora. Contudo, a evolução do Estado Moderno mostra que a sociedade encontra-se em uma situação desigual frente ao Estado. A sociedade não garante a sua primazia.

Para muitos estudiosos ocorre o erro de classificar os autores clássicos como fundadores da visão liberal. A liberdade e controle dos indivíduos sobre o Estado são elementos claros nestes autores. O início de uma definição entre Público e Privado torna-se evidente. A visão liberal centra-se na dimensão econômica. “Os primeiros autores liberais, em suas análises econômicas, vão centrar suas observações, igualmente aos clássicos, nas ações dos indivíduos. O fazer individual interfere na estrutura social” (Anderson, 1995). Neste sentido, podemos observar que os estudos de Adam Smith (1990) chegam a conclusões econômicas significativas, justificando a ação individual como base da evolução coletiva.

Três elementos necessitam de observação na interpretação liberal em sua gênese. A primeira remonta à crença que ao invés da guerra de todos contra todos, a raiz do homem o impulsiona a crescer no aspecto econômico – “*homo economicus*”. Este crescimento confere-lhe poder, embasando nos bens materiais, fama e reconhecimento no conjunto da comunidade. O crescimento econômico transforma-se em desejo e necessidade permanentes. Em segundo lugar, a maximização dos bens individuais promove um crescimento no coletivo. Por fim, o desejo, o crescimento gera uma nova ordem social. O crescimento econômico transforma-se em razão primeira na ação dos indivíduos. A junção dessas razões econômicas gera uma concepção benéfica ao conjunto da sociedade. Neste sentido, as regras da economia e do mercado, deveriam se transformar na base das relações sociais (Carnoy, 1990).

Desta forma, o econômico apresenta-se como forma de equilíbrio e estruturação das relações sociais. O Estado deve agir, preservando a harmonia criada pelas relações econômicas. A mão invisível defendida por Adam Smith (1990) seria a capacidade do Estado em manter a organização dos processos sociais criados e impulsionados pelo desejo e moral econômicos presentes em cada indivíduo. Todas as discrepâncias surgidas nas relações econômicas seriam resolvidas pela moral individual, convicta em maximizar os bens coletivos.

A visão teórica liberal ganhará um avanço significativo a partir das concepções elaboradas por James Steward Mill (1981) e Jeremy Bentham (1981). Estes autores partem da visão que as ações humanas são econômicas. Essas ações geram conflitos. Consideravam que o Estado deveria estar mais presente à sociedade civil, porém esse deveria ser controlado. A forma de controlar e garantir é a democracia representativa. Bentham (1990) e Mill (1990) reconhecem que a democracia deve preservar as igualdades econômicas, ou seja, os detentores do poder econômico são mais iguais e exercem maior poder no sistema político. A democracia garantiria os interesses dos detentores do poder econômico. Uma cidadania “superior” mantém o controle do Estado. Estes autores resgatam os princípios dos clássicos, mas admitem a edificação das desigualdades sociais. Devia-se ampliar o processo eleitoral e conceder benefícios sociais.

Ao lançar essas idéias, os movimentos operários e os socialistas estavam estruturados, apresentavam-se fortes durante a Revolução Industrial, visavam quebrar as estruturas econômicas e políticas do Estado burguês. Segundo Mill (1990), a ampliação do sufrágio eleitoral traria os trabalhadores para o espaço democrático. A partir desta visão, os trabalhadores poderiam ascender ao poder político almejando conquistar o poder. A mudança das estruturas sociais transferia de eixo, ou seja, os trabalhadores trocariam a revolução, a luta armada pelo poder, pela possibilidade de conquistá-lo por vias eleitorais. Caberia aos detentores de poder criar regras para impedir um avanço significativo dos trabalhadores no espaço político.

1.2. O surgimento do Estado de Bem-Estar Social e o Contraponto com o Neoliberalismo.

O final do século XIX representou o período fértil da mundialização da economia, embasada na obtenção de matéria-prima, na disputa por mercados consumidores emergentes, na exploração da força de trabalho e no desenvolvimento da tecnologia. Este processo vai desaguar nos grandes conglomerados e monopólios econômicos tendo Inglaterra e os Estados Unidos como bases deste processo.

Já o primeiro quarto do século XX demonstrou que o crescimento embasado nos pilares da economia de mercado mostrava-se frágil. Esta fragilidade ocasionou grande declínio da economia neste período e, ao mesmo tempo, gerou situações catastróficas aos trabalhadores e cidadãos em todo o mundo. A primeira grande guerra representou os desajustes econômicos das grandes potências, principalmente no que concerne a disputa por matéria prima. Frente ao caos, as potências provocaram a segunda grande guerra, que serviu para ampliar os problemas econômicos e sociais deixados pelo primeiro conflito. As guerras foram duras lições.

A crise econômica dos anos trinta forçou os países a buscarem saídas para os problemas do desemprego e da recessão econômica. A experiência do “New Deal” nos Estados Unidos, o desenvolvimento do pensamento de J. Keynes (1990), nas décadas de trinta e quarenta, vão representar definitivamente, uma nova postura do Estado nas relações sociais e em sua intervenção na economia.

Na expressão de Offe (1991), o Estado Social representará a “fórmula da paz” nas relações entre capital e trabalho, pois, o Estado apóia os cidadãos e assegura direitos, reconhece e valoriza as organizações políticas dos trabalhadores. Para este autor, o Estado de Bem-Estar abranda o conflito entre as classes, compensa a assimetria entre capital e trabalho, supera os conflitos e perigos do capitalismo liberal, cria soluções políticas para os problemas sociais, em suma, cria uma nova dinâmica social. (Offe, 1991). Neste sentido, os investimentos em infra-estrutura e a indústria bélica foram o motor propulsor desta nova economia, marcada pela intervenção e investimentos estatais. A guerra revelou a importância dos Estados no espaço político. A economia arrasada do pós-guerra viu surgir as necessidades e as soluções dos grandes problemas sociais (principalmente na Europa) que atormentavam as populações. O Keynesianismo resgata o papel do Estado nas relações capital/trabalho e na implementação das políticas sociais, e foi decisivo para o desenvolvimento da economia mundial nas três décadas seguintes.

O Estado de Bem-Estar Social vai alimentar crítica quanto a sua essência. Os liberais centraram suas críticas sobre o imobilismo da classe trabalhadora. A ampliação dos direitos, tais como assistência e previdência, levava os trabalhadores a pouco se dedicar ao ato de trabalhar, assumindo a dependência da ação estatal. Percebem o Estado Social como um doador de direitos aos trabalhadores, porém esta doação depende do desenvolvimento impulsionado pelo mercado. Este Estado causa um enorme prejuízo ao conjunto da economia. Os mais conservadores centraram suas críticas em outro aspecto, alegando que os direitos fortalecem os trabalhadores gerando pouco resultado às linhas produtivas, bem como instabilidade ao processo de produção. As demandas dos trabalhadores são sempre maiores aumentando sempre os custos.

Os marxistas reconhecem que o Estado Social representou uma evolução. As lutas dos trabalhadores proporcionaram uma melhora nas condições de vida desta classe. Esta melhoria representa um aprimoramento da democracia burguesa, para amenizar a capacidade de revolta e organização da classe trabalhadora. Esta doutrina afirma que esta evolução é ineficiente, não muda a estrutura de produção, é uma forma de repressão ao potencial de mudança das estruturas contidas entre a classe trabalhadora e cria ilusões de evolução para espaços mais socializados (Offe, 1991)

Claus Offe afirma ainda que mesmo sendo o Estado Social criticado, este é marcado por uma contradição: “o capitalismo não pode existir com este modelo de estado, mas não pode continuar existindo sem ele”. (Offe, 1991). Para ele, o Estado de Bem Estar Social conviveu e deverá conviver com a contradição entre a proteção social e a preservação dos interesses econômicos. Continuará com a difícil tarefa de mediar os interesses que envolvem o capital e o trabalho. O que se observa nas últimas três décadas é um forte ataque da economia liberal, do interesse do capital, visando desarticular as conquistas sociais obtidas por meio da luta da classe trabalhadora no seio da economia capitalista. Este ataque fica mais evidente com o advento do neoliberalismo.

Os governos de Ronald Reagan, nos EUA, e de Margaret Thatcher, na Inglaterra, lideraram, durante a década de 1980, a revisão dos limites da ação estatal, com propostas de redução da sua intervenção. Nos termos do chamado “Consenso de Washington”, o refluxo do Estado, a liberalização, a desregulamentação e a privatização seriam os aspectos prioritários da nova agenda.

Os pensadores neoliberais consideram essenciais para o processo de desenvolvimento criar metas de equilíbrio monetário, fiscal e cambial. A linha ideológica é seguida pelo pensamento de irrestrita abertura às importações e ao capital estrangeiro e da defesa do mercado como único regulador da economia.

“O argumento básico presente no Consenso de Washington é de que não existe país em desenvolvimento, e sim, país que não tem um “bom comportamento”, em outras palavras, país que não segue a cartilha do neoliberalismo. Quando uma economia é desregulamentada, privatizada e aberta, cabe ao Estado “cruzar” os braços para que o desenvolvimento tenha o estímulo para florescer. Política de desenvolvimento é algo que não cabe dentro neoliberalismo. Toda vez que o Estado tenta ajudar, ele acaba por atrapalhar o livre funcionamento do mercado. O segundo argumento, que deriva do primeiro, é de que o processo dinâmico dos países em desenvolvimento repete a experiência histórica dos atuais países desenvolvidos, que já possuem economias maduras. As receitas válidas para esses são, portanto, de imediata aplicação para os países em desenvolvimento.” (Machado, 2004)

Desta maneira, a doutrina neoliberal objetivava:

“Manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade econômica deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com o bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas, então às voltas com uma estagflação, resultado direto dos legados combinados de Keynes e de Beveridge, ou seja, a intervenção anticíclica e a redistribuição social, as quais haviam tão desastrosamente deformado o curso normal da acumulação e do livre mercado. O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos”. (Anderson, 1995)

Estes princípios elaborados pelos pensadores neoliberais tomaram corpo após a crise mundial vivida no final das décadas de 1970 e 1980. Os organismos internacionais que controlam os fluxos econômicos adotaram a doutrina neoliberal (o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Fundo Monetário Internacional) e a impuseram às economias do mundo. Um ataque aos estados de bem-estar e a regulação das economias nacionais, tanto no primeiro mundo, quanto nos em desenvolvimento.

O que se observa é que em muitos países desenvolvidos, mesmo sob forte ataque, mantém-se a proteção social. Os gastos sociais têm aumentado, haja vista que o desenvolvimento tecnológico e aumento do desemprego, provocado pela visão neoliberal, têm deixado mais pessoas à mercê dos benefícios das políticas sociais. Enquanto se luta para manter a seguridade nestes países centrais, nos países periféricos têm ocorrido desmontes perenes das estruturas de proteção social.

Neste contexto é que o Terceiro Setor surge e a sociedade civil se fortalece. Em decorrência de pressões, demandas e necessidades advindas das pessoas, de instituições e até de governos, os diversos segmentos da sociedade civil se unem e se organizam para atender às demandas das necessidades humanas, visto que nem o mercado e nem o Estado estão sendo capazes de atender.

CAPÍTULO 2. O TERCEIRO SETOR NO BRASIL.

Algumas questões importantes para uma melhor compreensão do Terceiro Setor, como a conceituação do termo e o surgimento das organizações não-governamentais (ONGs) no Brasil. Será aplicada a idéia que a atuação do espaço público não é de exclusividade do Estado. Será demonstrado o processo de fortalecimento do Terceiro Setor no Brasil e a influência do Estado brasileiro e das organizações internacionais na formação e reconhecimento desse novo espaço institucional.

2.1 Conceito do Terceiro Setor

O arcabouço teórico que explica a origem e a expansão das organizações da sociedade civil, bem como sua própria definição, ainda está sendo delineado. Esta constatação decorre da própria variedade terminológica que a bibliografia especializada utiliza: setor sem fins lucrativos, entidades da sociedade civil, terceiro setor, setor independente, setor voluntário, setor filantrópico, para citar alguns. A literatura mais recente tem procurado delimitar este universo, pontuando características gerais que possam identificar estas organizações, já que a falta de precisão conceitual dificulta não só a análise como o próprio conhecimento do setor.

Na América Latina, o conceito se desenvolveu sob a égide da expressão “não-governamental”, mas, na realidade, não se limita às ONGs. Genericamente, se refere às organizações da sociedade civil (OSCs), de direito privado e sem fins lucrativos. A idéia é que o escopo de atuação destas entidades distingue-se das esferas estatal e empresarial por essa duas características. Seu fim deve ter caráter público, isto é, deve estar ligado ao interesse de amplos segmentos da sociedade.

Terceiro Setor é uma denominação recente para o conjunto das organizações da sociedade civil. Segundo Melo Neto e Froés (1999), o Primeiro Setor é representado pelas atividades estatais que são realizadas visando fins públicos, o Segundo Setor é representado pelas atividades do mercado que buscam atender fins particulares.

Esta nova configuração da sociedade, representada pelo nascimento e crescimento de um terceiro setor na economia, emergiu da incapacidade dos dois setores

clássicos da economia (Estado e Iniciativa Privada) em suprir as necessidades da sociedade.

De acordo com Salamon e Costa Júnior (1998), os fatores que contribuíram para a ineficiência do Estado e o crescimento do Terceiro Setor, foram: crise do Bem-Estar Social, crise do desenvolvimento no modelo neoliberal, crise ambiental global, colapso do socialismo, Terceira Revolução Industrial (onde o avanço da tecnologia, foi o responsável pelo aumento da produtividade e conseqüentemente pela redução dos postos de trabalho), revolução das comunicações, e crise no crescimento econômico. A combinação destes fatores fez com que a sociedade civil se mobilizasse a fim de atender suas demandas coletivas.

“O crescimento do Terceiro Setor decorre de várias pressões, demandas e necessidades advindas das pessoas, como cidadãos, das instituições e até dos próprios governos. Ele reflete um conjunto nítido de mudanças sociais e tecnológicas, aliado a contínua crise de confiança na capacidade do Estado. (..) Mudanças históricas de longo alcance abriram o caminho para que instituições alternativas possam atender melhor as necessidades humanas. Com sua pequena escala, flexibilidade e capacidade de canalizar a participação popular, as organizações privadas e sem fins lucrativos estão melhor capacitadas para atender esse espaço” (Salamon, 1998).

Segundo Fernandes (1994), o Terceiro Setor pode ser representado pela associação nos parâmetros dicotômicos entre “público” e “privado”, ligado à noção de agentes e suas finalidades. Para ele, o conceito “Terceiro Setor”, significa o conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos que não geram lucros e respondem às necessidades coletivas.

Tabela 1
Combinações resultantes da conjunção entre o “público” e o “privado”.

Agentes		Fins		Setor
Privados	Para	Privados	=	Mercado
Públicos	Para	Públicos	=	Estado
Privados	Para	Públicos	=	Terceiro Setor
Públicos	Para	Privados	=	(Corrupção)

Fonte: Fernandes, 1994, p.21.

O conceito implica na expansão da idéia corrente sobre a esfera pública, entendendo que a vida pública não é feita apenas de atos de governo, mas também de manifestações da sociedade civil, quer sejam por iniciativas institucionais privadas, quer sejam por ações individuais ou coletivas de cidadania, o que inevitavelmente conduz a uma nova forma de conceber a ação do Estado no tratamento do público e do privado.

“O Terceiro Setor assemelha-se ao Estado (Primeiro Setor) na medida em que tem como objetivos e alvo de atuação o espaço público, mas diferencia-se do Governo por ser uma iniciativa da própria sociedade. Por outro lado, Terceiro Setor não equivale à iniciativa privada (Segundo Setor), pois apesar de não ser governamental, tem como objetivo não o benefício de algumas pessoas ou grupos muito reduzidos, mas o benefício de toda a sociedade em última instância”.(Teodósio, 2001)

Para Melo Neto e Froés (1999), o Terceiro Setor pode ser descrito como “uma nova esfera pública, não necessariamente governamental; constituída de iniciativas privadas em benefício do interesse comum; com grande participação de organizações não governamentais; compreendendo um conjunto de ações particulares com o foco no bem-estar publico” (...) O surgimento do Terceiro Setor, tem adquirido um relevante papel para o desenvolvimento social, uma vez que ele representa “a quebra da dicotomia tradicional entre as esferas particulares e pública, onde particulares significavam negócios e pública significava Estado e Governo”.

De acordo com Salamon (1998) e Melo Neto e Froés (1999), esta nova organização social, formada a partir do surgimento do Terceiro Setor, representa uma grande modificação nas relações entre o Estado, a Iniciativa Privada e a Sociedade Civil.

“A implantação desse modelo inaugura nova forma de parceria entre a sociedade e o Estado, baseado em resultados, que conjuga autonomia, flexibilidade e responsabilidade na gestão (...) Com essa iniciativa, o Estado oferece aos dirigentes de órgãos e entidades públicas estatais responsáveis pela prestação de serviços sociais a possibilidade de se libertarem das disfunções operacionais do Estado e, portanto de assumirem plenamente a gestão estratégica de suas respectivas organizações”. (Barreto, 1999)

A expressão “Terceiro Setor” é muito abrangente, contemplando organizações heterogêneas. Essa multiplicidade é representada pela diversidade de aspectos como a “natureza destas organizações, forma e finalidade das intervenções sociais, tamanho e abrangência das organizações, estruturação dos processos gerenciais, acesso a recursos, condições de trabalho, direcionamento dos Lucros, etc.” (Teodósio, 2001)

“A falta de dados sistemáticos, as variações terminológicas e a grande gama de papéis que desempenham tornam essas organizações difíceis de serem identificadas em cada lugar, dos inúmeros em que ela vêm emergindo” (Salamon, 1998)

Devido a esta falta de padronização das organizações pertencentes ao Terceiro Setor, ocorre uma carência de informações, acarretando crescente dificuldade em se delimitar o real tamanho desse setor.

Costa Junior (1998), por sua vez, afirma que esta impossibilidade de se determinar fielmente às dimensões do Terceiro Setor é resultante da invisibilidade que envolve as organizações deste setor, afirmando também, que os motivos desta invisibilidade são: a ausência de um consenso teórico sobre o Terceiro Setor, a falta de registro legal destas instituições e a inexistência de informações sobre o Terceiro Setor nas contas nacionais.

Como afirma Costa Junior (1998), o Terceiro Setor tem se tornado um importante agente para o processo de mudanças sociais, uma vez que se observa que o desenvolvimento social depende da parceria entre a sociedade civil e os demais agentes econômicos - Primeiro e Segundo Setor.

Como o Estado tem constantemente reduzido a sua participação como agente promotor de benefícios públicos e o mercado demonstrou sua impossibilidade de suprir as demandas da sociedade como um todo, o Terceiro Setor tenta atender as necessidades de melhoria da qualidade de vida de população.

2.2. História do Terceiro Setor no Brasil.

A expressão Sociedade Civil começou, efetivamente, a penetrar no vocabulário dos ativistas sociais latino-americanos apenas ao final dos anos 1970. Após estudos nas principais bibliotecas do Rio de Janeiro, a pesquisadora Leilah Landim (1993), do Instituto Superior de Estudos da Religião (ISER) relata que os fichários, em 1993, organizados por assunto, não incluíam palavras como filantropia, não-governamental, sem fins lucrativos, fundações ou voluntário. Entretanto, uma longa lista de títulos poderia ser encontrada sob a categoria caridade e serviço social, este último quase sempre ligado a programas governamentais. Idéias e informações referenciadas ao Terceiro Setor ganharam expressão, sobretudo, nos acontecimentos das últimas duas décadas.

A filantropia sim, marca em termos de Brasil uma antecedência lógica e histórica. Não é um fenômeno recente. Remonta à colonização portuguesa; ao domínio da Igreja Católica até o século XIX; ao Estado Novo de Vargas; e mantém-se vigorosa ao longo da ditadura militar brasileira. Fortalece-se e expande, vinculada a ações de defesa da cidadania, nos movimentos sociais da década de 70 e nos anos 80 - já agora inserida no segmento mais amplo do Terceiro Setor.

A partir dos anos 1990, ações filantrópicas remetem a uma nova ordem com o despertar das empresas para o seu papel social e de formação de parcerias, com o governo e a Sociedade Civil, promovendo o fortalecimento das políticas sociais. Torna-se fundamental, portanto, entender nessas etapas históricas para uma melhor compreensão do desenvolvimento da Sociedade Civil e do surgimento do conceito de Terceiro Setor no Brasil.

Durante o período de 1930 até 1960, o país urbanizou-se e industrializou-se, o que moldou a nova atuação da elite econômica. O Estado ficou mais poderoso, único

portador do interesse público. No Estado Novo, com o presidente Getúlio Vargas, editou-se, em 1935, a primeira lei brasileira que regulamentava as regras para a declaração de Utilidade Pública Federal: dizia seu artigo-primeiro que as sociedades civis, as associações e as fundações constituídas no país deveriam ter o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade. Em 1938, formalizou-se a relação do Estado com a assistência social com a criação do Conselho Nacional do Serviço Social.

A partir de 1960 até a década de 1970, o fortalecimento da sociedade civil se deu, paradoxalmente, no bojo à resistência à ditadura militar. No momento em que o regime autoritário bloqueava a participação popular na esfera pública, microiniciativas na base da sociedade foram inventando novos espaços de liberdade e reivindicação. “Dezenas de milhares de Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), associações de pequenos produtores, cooperativas rurais e associações de bairros espalharam por todo o país neste período. A maior parte das ONGs foi criada para responder a demandas provenientes da base por organizações comunitária, treinamento especializado, assistência técnica e análise de políticas públicas. Outras nasceram da necessidade de engajamento nos grandes temas da sociedade brasileira como aumento da pobreza, a ineficácia de políticas sociais e principalmente a abertura política”. (Garrison, 2000)

A partir dos anos 1970 multiplicam-se as ONGs com o fortalecimento da sociedade civil em oposição ao Estado autoritário. Fernandes (1994) diz que, na América Latina, 68% das ONGs surgiram depois de 1975.

No Brasil havia o início à transição de uma ditadura militar para um regime democrático. Com uma "distensão lenta, segura e gradual", a sociedade brasileira começou a exercer seus direitos constitucionais, suspensos até então. Com o avanço da redemocratização e as eleições diretas para todos os níveis de governo, as organizações de cidadãos assumem um relacionamento mais complexo com o Estado. Reivindicação e conflito passam a coexistir com diálogo e colaboração.

Thompson (2000), numa análise histórica da trajetória das ONGs, destaca que em seu nascedouro elas tinham como características: representavam formas de ação política que se opunham ao autoritarismo; eram núcleos de energia social, dotadas de forte identificação com as bases, os setores populares; tinham total autonomia em

relação ao Estado; e faziam política de uma maneira diferente, não através dos canais tradicionais, mas sim em vinculação com os movimentos sociais emergentes.

A década de 1980, marcada pelo início da abertura política e da redemocratização, muda o contexto político-econômico e seus reflexos se expandem para a sociedade. Segundo Gohn (2001), a denominada “década perdida” foi bastante rica do ponto de vista das experiências político-sociais. Cita, entre outros, a luta pelas *Diretas Já*, o surgimento das centrais sindicais e inúmeros movimentos sociais que abrangiam diferentes temáticas, como mulheres, crianças, saúde, transporte, moradia e desemprego.

Ainda nos anos 1980, o contato das novas ONGs brasileiras com agências internacionais estrangeiras alterou-se com a figura dos “projetos”, que exigiam definições claras de objetivos, metas, prazos e orçamentos. As ONGs internacionais buscavam parceiros que pudessem formular e implementar projetos e isto exigiu um amadurecimento organizacional e gerencial.

O início dos anos 1990 trazem uma crise de financiamento para a maioria das organizações brasileiras, com a transferência de investimentos dos fundos e ONGs internacionais para outras áreas prioritárias, como o Leste Europeu. Esta realidade obriga as ONGs à reestruturação de suas iniciativas e de estruturas administrativas, inclusive a adoção de um certo grau de profissionalismo para garantir sobrevivência.

No entanto, foi durante a década de 1990 que o terceiro setor surgiu como portador de uma nova e grande promessa: a renovação do espaço público, o resgate da solidariedade e da cidadania, a humanização do capitalismo e, se possível, a superação da pobreza. Uma promessa realizada através de atos simples e fórmulas antigas, como o voluntariado e filantropia, revestidas de uma roupagem mais empresarial. Promete, implicitamente, um mundo onde são deixados para trás os antagonismos e conflitos entre classes. Marcam-se, portanto, nesse período, as palavras parceria, cidadania corporativa e responsabilidade social. Formas de expressão deste novo movimento de encontro dos três setores da economia brasileira.

“Uma clara evidência deste novo senso de identificação deu-se com a criação, em 1991, da Associação Brasileira de ONGs (ABONG), primeira associação das ONGs voltadas para o desenvolvimento no Brasil. Este estágio também se caracterizou por uma profunda reestruturação organizacional das principais ONGs, quase sempre significando a introdução de instrumentos de planejamento estratégico e de mecanismos de avaliação, assim como uma definição mais clara dos programas de trabalho e prioridades institucionais. Ao invés de permanecerem como um *balcão de serviços*, ou simplesmente responderem à demanda por serviços provenientes da base, as ONGs começaram a aprimorar sua especialização técnica, a identificar melhor seus grupos beneficiários e a deixar as tarefas de organização comunitária para as próprias associações comunitárias ou movimentos sociais que emergiam como, por exemplo, o MST ou o Conselho Nacional dos Seringueiros”. (Garrison, 2000)

Vários atores contribuíram para trazer à tona este Terceiro Setor e formar um retrato positivo do seu papel, como um setor capaz de fazer frente aos problemas sociais mais prementes do país. Mais do que as próprias organizações sem fins lucrativos brasileiras, foram as entidades internacionais e multilaterais que moldaram esta expectativa, com destaque para o Banco Mundial, o PNUD e o Governo Federal.

Entidades internacionais e multilaterais foram grandes introdutoras do conceito e responsáveis pela valorização do Terceiro Setor em todo o mundo em desenvolvimento. Algumas fundações e instituições norte-americanas e européias, como a *Fundação Ford*, vinham apoiando havia décadas, em particular durante os anos do regime militar, iniciativas cujo objetivo era fortalecer a democracia através da participação popular. Uma forma comum de fazer isto era através do apoio a projetos de organizações comunitárias e movimentos populares, principalmente junto a populações carentes. Foram as grandes fundações, Igrejas e mesmo entidades governamentais de países capitalistas desenvolvidos que, desde o fim da década de oitenta, passaram a investir maciçamente no fortalecimento das sociedades civis dos países do desmoronado bloco soviético.

Nos anos noventa, outra fundação americana privada, a *Fundação W. K. Kellogg*, veio a assumir uma posição que pode ser caracterizada como investidor do terceiro setor: em praticamente toda a América Latina e outras partes do mundo em

desenvolvimento, projetos pioneiros voltados para o fortalecimento da sociedade civil, para o estudo do terceiro setor e para temas como o desenvolvimento da filantropia e voluntariado, contaram com o apoio financeiro maciço desta instituição.

O Banco Mundial é um dos organismos internacionais que mais contribuíram para a consolidação e disseminação deste campo no mundo em desenvolvimento. A colaboração operacional com ONGs nas atividades do Banco tornou-se mais comum a partir da década de setenta e, deste momento em diante, experimentou rápida expansão. “Um estudo realizado pelo Departamento de Avaliação de Operações (DAO) do Banco Mundial demonstra que a colaboração entre ONGs, o Governo e o Banco aumentou dez vezes durante a última década. O estudo de 1998 tem como foco o papel das ONGs e de comunidades de base em 37 projetos que estavam sendo implementados em cinco países (Brasil, Bolívia, Índia, Quênia e Mali). O estudo constatou que entre os anos 1993 à 1997 houve envolvimento de ONGs e associações comunitárias em 954 projetos financiados pelo Banco, o que representa 17% dos 5.666 projetos aprovados. Por outro lado, o número de projetos com perspectivas de participação da sociedade civil aumentou significativamente nos últimos anos, passando de 20% em 1989 para 46% em 1997. No total, 38% dos projetos da carteira do Banco têm algum tipo de mecanismo para o envolvimento das ONGs”. (Garrison, 2000)

As Organizações da Sociedade Civil têm tido um papel fundamental na definição de políticas e ações públicas do Banco Mundial. Nos últimos cinco anos as ONGs brasileiras têm participado das *Estratégias de Assistência ao País - Country Assistance Strategies* (CAS). O documento do CAS descreve a estratégia de assistência do Grupo do Banco Mundial com base numa avaliação das prioridades no país e indica o nível e a composição da assistência a ser proporcionada com base na carteira do país e no desempenho econômico. Para o Banco, o interesse em trabalhar com ONGs decorre da sua constatação de que estas organizações podem contribuir para a qualidade, sustentabilidade e efetividade dos projetos que financia. O Banco Mundial acredita que o trabalho em parceria com ONGs permite incorporar em seus projetos as vantagens características destas organizações como a inovação (devido à escala pequena dos projetos, a incorporação da multiplicidade de alternativas e opiniões diversas), a participação de populações locais e a consulta à população beneficiária, a melhor compreensão dos objetivos dos projetos pela sociedade, o alcance ampliado da ação,

atingindo a quem mais precisa e, finalmente, a sustentabilidade, ou continuidade de projetos após a retirada do Banco.

A participação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Terceiro Setor teve destaque a partir de 1987, com o lançamento do Programa de Desenvolvimento de Parcerias (PDP). O programa teve como objetivo incentivar atividades com comunidades, para oferecer suporte e cooperação com grupos genuínos dessas comunidades e ONGs, bem como estimular o diálogo entre governos, PNUD e ONGs.

As primeiras ações foram estimular o desenvolvimento de uma rede nacional e internacional de ONGs. Em 1988 foi organizado o projeto *BRA/88/014 - "Implementation of an independent NGO's in Brasil - network"*. O Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) foi convidado para ser o agente executor do projeto e diversas outras ONGs (CEDAC, CEDI, CESE, Luis Freire Center, FASE, IBASE, IDAC, ISER e Nova) foram convidadas para participar do consórcio. Este seria o responsável pela operação, desenvolvimento e extensão da rede. A rede foi criada como um sistema de comunicação, chamado Alternex, para estabelecer no Brasil facilitadores na comunicação *worldwide* e na cooperação entre brasileiros, latino americanos e outras ONGs mundiais.

Como consequência da construção dessa rede foi realizado o Encontro Nacional de ONGs em 1989. Este encontro contou com a participação de representantes da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), cinco agências internacionais, seis embaixadas, cinquenta ONGs brasileiras e cinco ONGs internacionais. Este encontro serviu para estabelecer as próprias concepções sobre cooperação internacional. Enfatizou-se na época a necessidade de transparência, horizontalidade e responsabilidade mútua nas relações de cooperação, assim como a necessidade de não interferência de ações paternalistas e de modelos e fórmulas já pré-estabelecidas.

No âmbito do Governo Federal, as organizações não-governamentais têm tido cada vez mais expressão junto às ações federais, seja na busca de resultados concretos

rumo ao fortalecimento da democracia ou na operacionalização de ações na área social. Um bom exemplo a ser citado dessa participação, é a entidade Comunidade Solidária¹.

Em relação à Reforma do Marco Legal que teve como objetivo promover o fortalecimento da sociedade civil e incentivar a parceria entre Estado e sociedade, foram criadas as Rodadas de Interlocução Política do Conselho da Comunidade Solidária. Dezenas de organizações da sociedade civil foram consultadas e conseqüentemente foram identificadas as principais dificuldades do setor, assim como, várias sugestões sobre como mudar e inovar a atual legislação relativa às organizações da sociedade civil.

¹ Criado em 1995, o Conselho da Comunidade Solidária teve como objetivo assessorar o Governo Federal em relação às suas políticas sociais, atuando também como um fórum intersetorial de diálogo e promovendo “programas piloto”. Foi composto por 32 membros, sendo 4 ministros e 27 representantes da sociedade civil (ONGs, setor privado, universidade, igreja e área rural). O Conselho lançou durante seis anos nove programas principais (Cardoso, 2002), foram estes: I. Alfabetização Solidária, um programa de alfabetização de adultos, em que 24.000 professores ministram aulas para mais de 475.000 jovens e adultos em 589 municípios com altas taxas de analfabetismo; II. Rede Jovem, um programa de educação profissionalizante para jovens em áreas urbanas que tem financiado mais de 1.000 entidades do Terceiro Setor para treinar 35.000 jovens em todo o Brasil; III. Universidade Solidária, um programa para estudantes universitários que se realiza durante o período das férias, responsável pelo envio de 5.300 estudantes universitários para mais de 343 dos municípios mais pobres da região norte e nordeste do País para empreender atividades voltadas ao desenvolvimento comunitário.; IV. Programa Voluntários, que incentivava o trabalho voluntário através da criação de redes de centros de voluntariado por todo o Brasil; V. Rede de Informações do Terceiro Setor (RITS), que aumenta a visibilidade do Terceiro Setor através de uma rede eletrônica nacional de informações; VI. Programa Capacitação Solidária, pretendia promover a capacitação profissional para jovens de 14 a 21 anos, de baixa escolaridade e renda, residente nas regiões metropolitanas brasileiras e, bem como fortalecer as organizações da sociedade civil; VII. Programa Artesanato Solidário, que potencializava o artesanato nordestino como atividade geradora de renda e que fortalecia a identidade cultural das localidades; VIII. Comunidade ativa, que auxilia no desenvolvimento das localidades. A comunidade da região utiliza-se de orientações do programa para identificar potencialidades locais e buscar alternativas para o desenvolvimento social, econômico e estrutural da sua comunidade; IX. Revisão do Marco Legal, que foi fundamental para a adoção de várias leis voltadas para a melhoria do marco jurídico que rege o setor sem fins lucrativos no Brasil. Para este último programa foi dada uma atenção especial. (Cardoso, 2002)

Antes da reforma do Marco Legal as organizações não-governamentais, assim como outras entidades sem fins lucrativos poderiam obter somente dois tipos de qualificação: A Declaração de Utilidade Pública e o Certificado de Fins Filantrópicos.

A Declaração de Utilidade Pública foi instituída pela Lei nº 91, de 28.08.1935, e é fornecida pelo Ministério da Justiça, no âmbito da Administração Pública Federal. Declarações de utilidade pública similares são oferecidas no nível dos estados e municípios.

O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS concede o atestado de registro e um outro título às entidades sem fins lucrativos, o Certificado de Fins Filantrópicos, mediante a comprovação de algumas características.

O registro no CNAS e os dois títulos permitem à entidade sem fins lucrativos celebrar convênios com órgãos do Poder Público e isentar-se da parte patronal da Contribuição para a Seguridade Social.

No entanto, é pequeno o número de entidades que possuem declarações de utilidade pública e/ou registro junto ao CNAS. Esta informação é confirmada por Franco (2000) ao anunciar que as 6.614 entidades registradas como filantrópicas representam menos de 3% do total das organizações do Terceiro Setor existentes no país, estimadas 250 mil.

Neste sentido, em 1999, foi sancionada a Lei 9.790/99 que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), e institui e disciplina o Termo de Parceria.

A Lei, portanto, simplificou os procedimentos para o reconhecimento institucional das entidades da sociedade civil como OSCIP. Buscou reduzir os custos operacionais e agilizar os procedimentos para o reconhecimento institucional, bem como buscou potencializar a realização de parcerias com os governos, com base em critérios de eficácia e eficiência.

A Lei estabeleceu uma qualificação que respondesse às formas recentes de atuação das entidades do Terceiro Setor, incentivando a parceria com o Estado e implementando mecanismos adequados de controle social.

A criação da OSCIP simplifica o mecanismo de reconhecimento institucional das entidades sem fins lucrativos com o objetivo de potencializar as relações entre o Estado e a sociedade civil e abriga adequadamente várias das novas ações sociais das organizações da sociedade que surgiram na última década e que não estavam contempladas legalmente. As exigências da Lei 9.790/99 para o funcionamento das entidades também incentivam o aprimoramento da capacidade de gestão e maior profissionalização de seus quadros.

Por fim, ao possibilitar o rompimento de velhas amarras regulatórias, a Lei estimula o investimento social. Ressalta-se também que essa traz uma novidade importante, sendo que, pela primeira vez o Estado reconhece a existência de uma esfera pública em emersão, que é pública não pela sua origem, mas pela sua finalidade, ou seja, é pública mesmo não sendo estatal.

Tem-se então que, no Brasil, a exemplo do que vem ocorrendo em diversos cantos do mundo o Estado e as organismos multilaterais contribuíram para a formação e o reconhecimento de um novo espaço institucional, o Terceiro Setor. Esse desponta sob a promessa de eficiência, participação cidadã, inovação, qualidade e fortalecimento da democracia participativa. Um setor que se consolida sob o signo da parceria e surge como alternativa para a construção de um novo espaço público.

À medida que as organizações sem fins lucrativos passam a ocupar o espaço público, cresce sua importância econômica, em função do seu potencial de identificar alternativas para distribuição de renda e combate à pobreza, bem como sua importância política, pela participação cidadã nos assuntos públicos e, por fim, sua importância social, assumindo crescente responsabilidade na defesa de direitos, prestação de serviços e ação social.

Justamente no ano de implantação da Lei 9.790/99, do qual fortalece o Terceiro Setor e estimula o investimento no social, é fundada a ONG Missão Criança. Essa ONG pode ser tida como exemplo do grau de amadurecimento desse novo espaço institucional e servir como referência do potencial desse setor no Brasil.

CAPÍTULO 3. A MISSÃO CRIANÇA E A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL.

Depois de demonstrado, nos capítulos anteriores, os conceitos do Terceiro Setor e contextualizadas as relações entre público e privado, bem como o surgimento das ONGs no Brasil, o presente capítulo pretende demonstrar a atuação da ONG Missão Criança no Brasil e no exterior. Será apresentado o Programa Bolsa Escola Cidadã e os seus resultados no Brasil.

No âmbito internacional, será exibidos o envolvimento da Missão Criança com a Cooperação Técnica Internacional na implantação do Programa Bolsa-Escola Cidadã em países da África e da América Central.

3.1 A História da Missão Criança e do Programa Bolsa-Escola.

A Missão Criança foi criada em 1999 e é uma Organização Não-Governamental que nasceu com um projeto definido. Disseminar a idéia do Bolsa-Escola por todo o mundo e, assim, garantir o direito à educação a crianças pobres. Iniciou, portanto, um processo de divulgação e cooperação técnica com municípios, estados brasileiros e outros países na elaboração de programas de combate à exclusão.

E foi por meio da Missão Criança que a Bolsa-Escola deixou de ser um programa simplesmente governamental e incorporou doações de empresas, de pessoas físicas e de instituições internacionais. A estratégia foi envolver a sociedade na responsabilidade de combate à exclusão social por meio da Educação.

A Bolsa-Escola foi uma idéia que nasceu em 1986, em reuniões do Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo, da Universidade de Brasília. O Núcleo pretendia definir uma proposta de programa de renda mínima que objetivava enfrentar a falta de oportunidades de estudos e combate à pobreza, ao trabalho infantil e à exclusão social.

Em 1994, através do livro *A Revolução nas Prioridades*, o Núcleo propôs soluções para a reorientação do modelo de desenvolvimento brasileiro. Seu argumento central sugere a opção por uma “modernidade ética” e o abandono da “modernidade

técnica”. Oferece 103 idéias de medidas para reformar o Brasil, divididas em dez grandes prioridades que contemplam desde a educação até a soberania nacional. A primeira delas instituiu-se, “Modernidade é uma população educada e culta”, conta com 33 medidas, entre elas a Bolsa-Escola.

O que se propunha objetivamente era a criação de um sistema de atendimento às crianças em idade pré-escolar, a garantia de uma bolsa para cada família com filhos em escola pública e a implementação de uma poupança-escola para alunos da rede oficial de ensino.

A concepção inicial do Bolsa-Escola era combater o trabalho infantil e garantir a universalização da educação básica a todas as crianças, por meio da concessão de bolsas às famílias pobres, mediante a contrapartida de que os filhos em idade escolar freqüentassem a escola regularmente.

“A solução está na garantia de bolsas oficiais que mantenham na escola as mais pobres crianças do Brasil. O governo teria que garantir uma renda mínima por família que tivesse filhos na escola” (Buarque, 1994).

Neste sentido, o Núcleo chegou à constatação que existia um grande número de crianças que não freqüentavam a escola porque precisavam trabalhar para ajudar o sustento da família e que, se fosse oferecida a essas famílias uma renda que compensasse o ganho das crianças, muitos jovens permaneceriam na escola.

“Em princípio, o programa criaria um meio de subsistência para famílias pobres e isso permitiria a retirada das crianças do trabalho infantil, garantindo sua ida à escola. À médio prazo, essa medida acabaria por provocar a universalização da educação, tornando-se fator preponderante para a eliminação da exclusão social. Tinha a convicção de que quanto maior o grau de escolaridade, maiores as chances de ascensão social.” (Vianna, Teixeira, 2003)

O programa Bolsa-Escola foi implantado como medida pública estatal no Distrito Federal, no dia 3 de janeiro de 1995, com o objetivo de atender famílias com

renda *per capita* de, no máximo, meio salário mínimo, independente do número de filhos, e que comprovassem estar domiciliados na região pelo menos cinco anos.

O programa até o final de 1998 atendeu a 25.680 famílias e beneficiou 50.673 crianças matriculadas no Ensino Superior, superando a meta em 5.680 ou 25% das famílias atendidas. Conforme quadro a seguir:

Tabela 2
Atendimento Final do Programa por Região Administrativas (RA) e
Ano de Inclusão

RA	Ano de Inclusão	Famílias selecionadas	Crianças Beneficiadas
Paranoá	1995	1.885	3.778
Varjão	1995	321	665
Brazlândia	1995	2.333	4.486
São Sebastião	1995	1.519	3.069
Recanto das Emas	1995	2.705	5.248
Ceilândia	1996	4.234	7.980
Samambaia	1996	3.746	7.873
Sobradinho	1996	2.024	4.010
Planaltina	1997	4.042	7.836
Santa Maria	1998	2.871	5.692
Total		25.680	50.673

Fonte: Bolsa-Escola: Educação para enfrentar a pobreza. (Aguiar, Araújo, 2002).

Na época, a bolsa custou menos que 1% do total do orçamento anual do DF. Ao final de 1998, o Programa atendia todas as regiões administrativas identificadas como mais carentes do ponto de vista educacional, social e de infra-estrutura urbana.

Os dados sobre repetência escolar demonstram uma queda acentuada e uma inversão na pirâmide de repetência entre bolsistas e não-bolsistas. Em 1996, a taxa de evasão escolar no Distrito Federal entre todos os alunos matriculados da rede pública de ensino, foi de 7,4%, e a repetência escolar, de 18,1%. Entre os alunos do Bolsa-Escola, os índices foram respectivamente de 0,4% e 8%. (Moraes, Sant'Ana, 1997)

Tabela 3
Repetência dos alunos da 5° à 8° série na transição 1996/1997 por
extrato educacional familiar segundo situação com respeito à
Bolsa-Escola

Estrato Socioeconômico	Não-Bolsistas	Bolsista
B	17,9	14,8
C	22,4	21,3
D	26,2	14,8
E	27	13,7
Total	23,8	15,6

Fonte: Bolsa-Escola: Educação para enfrentar a pobreza. (Aguiar, Araújo, 2002)

Outro impacto importante no Programa Bolsa-Escola foi em apresentar reflexos na saúde e alimentação da família. Foi diagnosticado que a maior parte dos recursos da Bolsa-Escola serviu fundamentalmente para a sobrevivência da família, ou seja, na compra de alimentos. Conseqüentemente, observou-se uma melhora na nutrição e bem-estar social das crianças e de toda a família.

Por fim, o programa também reduz o trabalho infantil. A criança de estrato social mais baixo gasta seu tempo no trabalho, dificultando e impedindo o desenvolvimento pleno na escola, podendo, inclusive, afastar definitivamente a criança da sala de aula. Trabalham com funções domésticas ou como babás e/ou engraxam sapatos, carregam compras de supermercados e feiras e vigiam carros nas ruas da cidade.

Foi no Distrito Federal que o Programa teve início e também onde se realizou a primeira avaliação técnica de impactos junto às famílias beneficiadas da Bolsa-Escola. Os impactos junto às famílias pobres da capital do país foram significativos no combate à repetência, evasão escolar, universalização da matrícula, exclusão social e distribuição de renda. A Bolsa-Escola demonstrou eficácia em promover o acesso e a permanência do aluno na escola. Além disso, esse modelo utilizado pelo Governo do Distrito Federal foi utilizado, também, em para outros municípios, estados e países.

Em 1999 foi fundada a Missão Criança com a intenção de criar um instrumento capaz de ampliar a penetração do Bolsa-Escola Cidadã no âmbito nacional e internacional e que conseguisse envolver pessoas, empresas, governos e outras entidades do Terceiro Setor em prol desse programa.

Foi criado o corpo jurídico da ONG, montada uma estrutura mínima necessária ao seu funcionamento e elaborado o primeiro projeto técnico: o desenvolvimento do Programa Bolsa-Escola em Goiás, que acabou não sendo implementado nesse Estado.

A Missão Criança utilizou como estratégia de parceria os meios da cooperação técnica com estados, municípios e ONGs locais. Neste sentido, a Missão Criança pretendia:

“Assumir a Coordenação-Geral do Programa Escola Cidadã e a promover a participação de entidades Não-Governamentais e das diversas instâncias dos governos, buscando a integração destas e a sinergia entre os projetos, as ações multisetoriais e as atividades de promoção, desenvolvimento social e de emancipação das pessoas e famílias envolvidas. Os partícipes são estimulados a estabelecer uma estreita ligação com o planejamento, com a operacionalização, com o acompanhamento e com a avaliação do Bolsa-Escola Cidadã, assim como a manter atividades conjuntas e comunicação ininterrupta com a Missão Criança, para que sejam atendidas, prontamente, quaisquer situações que requeiram maior atenção. (...) Paralelamente a missão Criança também pode desenvolver estudos aprofundados sobre a população-alvo do Programa, tomando como referência amostras dessa população, com o objetivo de pesquisar e detectar todas as variáveis importantes e que necessitam ser cuidadas. Essas informações servirão para subsidiar outras ações político-sociais coadjuvantes do processo.” (Vianna, Teixeira, 2003)

No primeiro ano de vida da Missão Criança, o bolsa-Escola já havia evoluído e ultrapassado as fronteiras do Distrito Federal: foi adotado na cidade de Paracatu (MG), Formosa e Cidade Ocidental (GO), Macapá (AP) e Manaus (AM). Em todos os locais, nos mesmos moldes do Bolsa-Escola de Brasília.

Neste ritmo, a Missão Criança em 2001 ampliou as parcerias estaduais e desenvolveu atividades com 19 municípios em todo o país e beneficiou 3.153 crianças, de 1.173 famílias.

Tabela 4

Resumo das Famílias Atendidas e Crianças Beneficiadas									
Município	Famílias Atendidas			Crianças Beneficiadas			Média de Crianças por Família		
Ano	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Belem (PA)	-	20	20	-	38	38	-	1,9	1,9
Campo Grande (MS)	-	-	82	-	-	220	-	-	2,7
Cidade Ocidental (GO)	62	100	128	169	330	379	2,7	3,3	2,9
Cuiabá (MT)	-	71	72	-	179	182	-	2,5	2,5
Formosa (GO)	62	86	100	176	248	283	2,8	2,9	2,8
Goiânia (GO)	-	-	90	-	-	278	-	-	3,1
Macapá (AP)	55	56	56	101	101	135	1,8	1,8	2,4
Manaus (AM)	56	68	68	151	180	180	2,7	2,6	2,6
Olinda (PE)	-	50	50	-	110	110	-	2,2	2,2
Paracatu (MG)	101	200	200	279	504	593	2,8	2,5	3
Planaltina de Goiás (GO)	-	50	50	-	103	103	-	2,1	2,1
Porto Alegre (RS)	-	-	50	-	-	103	-	-	2,1
Rio de Janeiro (RJ)	-	-	10	-	-	30	-	-	3
Santo André (SP)	-	50	50	-	134	134	-	2,7	2,7
Santo Antônio de Goiás (GO)	-	-	10	-	-	27	-	-	2,7
São Domingos (GO)	-	-	6	-	-	8	-	-	1,3
São João D'Aliança (GO)	-	1	1	-	5	5	-	5	5
Valparaíso (GO)	-	50	80	-	151	241	-	3	3
Xapuri (AC)	-	-	50	-	-	104	-	-	2,1
TOTAL	336	802	1.173	876	2.083	3.153	2,6	2,6	2,7

Fonte: Relatório de Atividades 1999-2001 da Missão Criança

Sua eficiência na gestão do Bolsa-Escola Cidadã gerou a implantação desse programa pelo Governo Federal. Em 2001, o Programa Federal de Bolsa-Escola teve como meta o atendimento de 5,9 milhões de famílias e 10,7 milhões de crianças de 6 a 15 anos em todo o país.

“O valor monetário da Bolsa-Escola foi de 15 reais por criança, até o máximo três crianças por família, ou seja, 45 reais por família. No entanto, em termos gerais o Programa do Governo Federal foi relativamente diferente do modelo do Distrito Federal. O foco da política federal foi fundamentalmente a criança e não a família. Outro dado relevante é o contexto em que foi lançado. O Programa apresentou muitas dificuldades para ser implementado. Não foram levados em conta toda a sistematização de implantação, o acompanhamento e a avaliação que uma política social desse tipo exige”. (Aguiar, Araújo, 2002)

Para Aguiar e Araújo, os principais problemas encontrados no Programa Bolsa-Escola Federal foram a falta de planejamento, visto que objetivou-se uma rápida implantação do Programa sacrificando o cuidado na seleção das famílias e o controle da

frequência às aulas, o baixo valor da bolsa e sua universalidade para todas as regiões do país, bem como foco das doações na criança e não no família.

No entanto, a Missão Criança como estratégia de ampliação da penetração do Programa Bolsa-Escola Cidadã no âmbito internacional, mobilizando assim instituições e governos internacionais, buscou aproximação com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Utilizando-se dos novos conceitos de Cooperação Técnica em Países em Desenvolvimento, resolveu ampliar seu programa e desenvolver Cooperação Técnica com outros países, como foi o caso dos governos da Tanzânia, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

3.2 A Cooperação Técnica da Missão Criança no Exterior.

Desde sua criação, a Missão Criança vem desempenhando atividades em parceria com o Governo Federal para realizar a implantação do programa Bolsa-Escola Cidadã em outros países.

No entanto, para melhor compreensão quanto à participação da Missão Criança em outros países, faz-se necessário o entendimento dos conceitos de Cooperação Técnica Internacional (CTI) e de Cooperação Técnica para Países em Desenvolvimento (CTPD).

A CTI foi introduzida no sistema internacional no período de 1945 a 1949. Foi formalmente constituída pela resolução nº 200, de 1948, da Assembléia Geral da ONU, que através dela lança o seu “programa multilateral”.

Definiu-se cooperação técnica como transferência não comercial de técnicas e conhecimentos, através da execução de projetos em conjunto, envolvendo peritos, treinamento de pessoal, material bibliográfico, equipamentos, estudos e pesquisas, entre atores de nível desigual de desenvolvimento.

Nas décadas de 1950 e 1960 nasceu a visão bipolar, uma nova perspectiva sobre o sistema internacional, a divisão Norte-Sul. Nos países de Terceiro-Mundo, a CTI

deveria ser instrumento para impulsionar processos de desenvolvimento e não mera assistência técnica, vinculada a fins político-estratégicos. Em 1959, a Assembléia geral determinou que fosse trocado o nome “assistência técnica” por “cooperação técnica”. “Evoluiu-se da assistência técnica internacional para a cooperação técnica internacional, sendo que este salto de qualidade ocorreu no momento em que o Brasil estava preparado para o esforço contrapartido, condição indispensável para extrair da nova CTI efeitos de desenvolvimento.” (Cervo, 1994)

Em 1974, foi criada a CTPD (Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento). Por meio da Conferência Mundial das Nações Unidas decidiu-se que a modalidade de CTPD não se propõe a substituir os programas tradicionais de cooperação, sejam bilaterais ou multilaterais, mas sim a eles se acrescentar. Com a aprovação do Plano de Ação de Buenos Aires, a 12 de setembro de 1978, países como o Brasil poderiam utilizar melhor sua capacidade instalada e superar as relações dependentes inerentes aos mecanismos da cooperação Norte-Sul. Estava, portanto instituída a cooperação horizontal. (Cervo, 1994)

A reorganização brasileira da estrutura institucional interna da CTI se deu em 1987, quando foi criada a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). A ABC teve como função principal coordenar, acompanhar e avaliar a cooperação bilateral e multilateral, de acordo com a Política Externa Brasileira. Recebe, seleciona e encaminha às fontes externas os projetos correspondentes, e realiza o monitoramento e a avaliação periódica das atividades relativas a cada um deles. Além disso, recebe as demandas de cooperação de países em desenvolvimento.

A definição da Agência Brasileira de Cooperação para a CTI consiste em “uma intervenção planejada e com prazo definido no processo de desenvolvimento de uma instituição, grupo de instituições ou segmentos específicos da sociedade, com objetivos e resultados pré-estabelecidos a serem alcançados”. (ABC, 2004)

Para a ABC, um dos princípios que leva a prática da CTPD é a promoção do desenvolvimento com aqueles países que possuem relações internacionais com o Brasil, tendo como um dos conceitos a capacitação para o desenvolvimento. Esse “é um processo endógeno em que assistência externa deve ter um papel apenas de apoio. Os

elementos centrais do seu enquadramento conceitual incluem a noção de três níveis de capacidade: individual (desenvolvimento de competências nos recursos humanos), organizacional (criação de estruturas, processos e metodologias que promovam mudanças intra-organizações e inter-organizações) e societal (mudança de mentalidade na sociedade por meio de ações de/atraves de instituições governamentais e não-governamentais)". (Machado, 2004)

A Política Externa Brasileira na década de 1990 surgiu com novos objetivos, que orienta o Brasil na "estrita reciprocidade". O Ministério das Relações Exteriores seguiu a tradicional linha do multilateralismo e um direcionamento privilegiado para os vizinhos da América Latina. A Política Externa estava voltada para o desenvolvimento nacional, para a afirmação dos valores democráticos e era uma política de cunho universalista, sem alinhamentos. A prioridade brasileira era com o fortalecimento do Mercosul e da negociação com demais blocos econômicos. A Comunidade com Países de Língua Portuguesa (CPLP), a proteção da Amazônia e a quebra do protecionismo dos países desenvolvidos são temas também prioritários nas ações do próprio Ministério.

Internamente, o Ministério das Relações Exteriores manifestou a preocupação de ampliar o debate entre a diplomacia e a sociedade civil brasileira, a fim de estabelecer linhas de política externa coerente com as aspirações de diversos setores da sociedade.

Com o novo contexto surge a preocupação da ABC de uma maior interação entre o sistema governamental de cooperação, o setor empresarial e a sociedade civil. A influência das ONGs nota-se, sobretudo, no campo das políticas de meio ambiente e nos debates sobre a concepção de desenvolvimento no mundo.

As ONGs têm também atuado junto aos organismos multilaterais, tanto em forma de *lobbies* contra projetos considerados prejudiciais ao meio ambiente e às populações locais, como na forma de executores e financiadores de projetos sociais e ambientais.

Neste contexto, a Missão Criança visitou, entre 1999 e 2001, 52 países de quatro continentes e, em todos eles, realizadas conferências com a presença de centenas de pessoas, representantes de governos e de organizações internacionais. Em novembro

de 2000, Ministros e Chefes de Estado das 21 nações ibero-americanas, se comprometeram a lutar pela implantação do programa Bolsa-Escola em seus países, em especial nas nações da América Latina e do Caribe. A Missão Criança prepara, então, propostas para a América Central, África e os 41 países mais pobres do mundo.

Em parceria com o Governo Brasileiro a Missão Criança tem o objetivo de ampliar o Programa Bolsa-Escola para o exterior e dar continuidade à prestação de cooperação técnica bilateral aos países de menor desenvolvimento. É uma iniciativa de implementar projetos pilotos que, em médio prazo, possam vir a ser ampliados. O objetivo da experiência é influenciar a política pública, além de criar uma rede de cooperação para promover, difundir e expandir a idéia, adaptando-a a cada realidade econômica e cultural.

Em maio de 2001, o Bolsa-Escola Cidadã foi apresentado na Conferência de Bruxelas, sob o nome de MISA (*Minimum Income School Attendance*), pela Unctad (*United Nations Conference on Trade and Development*) e OIT (Organização Internacional do Trabalho), como “instrumento a ser usado para aliviar a pobreza nos países mais pobres e endividados do mundo”. O MISA pretende beneficiar 34 nações africanas, nove da Ásia, cinco do Pacífico e uma da Caribe.

Dessa forma, em 2000, iniciaram as ações para implantar o Programa na África. Foram preparados dois termos de Cooperação Técnica, nos modelos de CTPD, entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e os governos de São Tomé e Príncipe e Moçambique.

A Missão Criança, envolvida no processo de execução do projeto esses governos, desenvolve uma versão diferenciada do modelo governamental de Bolsa-Escola. Tal modelo consiste no financiamento das bolsas com recursos privados e de organismos internacionais. Também em 2001 foi implantado programa similar na Tanzânia, em parceria com outra organização não-governamental daquele país, a ARK Foundation.

“Pretende-se transferir a metodologia, a tecnologia e o conhecimento formulado e desenvolvido para outros países interessados. Destacam-se como objetivos de

cooperação e transferência os procedimentos técnicos e operacionais para seleção, cadastramento e monitoramento da situação socioeconômica das famílias beneficiárias, bem como o treinamento dos gestores”. (Aguiar e Araujo, 2002)

Transfere-se o conhecimento sobre a organização do sistema de pagamento aos beneficiários, o controle sobre o cumprimento das diretrizes operacionais do Programa e o acompanhamento da frequência escolar das crianças.

“A execução dos projetos se dá por meio do treinamento de equipes nos países para aplicar o Programa Bolsa-Escola. Esses treinamentos desdobram-se em várias atividades, tais como a capacitação nos procedimentos para a realização de pesquisa socioeconômica, na seleção e no cadastramento das famílias a serem beneficiadas com o Programa”. (Aguiar e Araujo, 2002)

O primeiro projeto piloto foi executado em São Tomé e Príncipe e atende a 100 famílias dos bairros mais pobres da capital, São Tomé. Neves, Milagrosa e Monte Café foram os bairros escolhidos para implementação do Programa, financiado com recursos da Unesco e do PNUD.

A Bolsa-Escola em São Tomé e Príncipe é realizada em parceria com a Unesco e com o Programa Alfabetização Solidária. As mães atendidas com a Bolsa-Escola, se não são alfabetizadas, farão parte do Programa de Alfabetização. É a integração de dois programas essenciais no combate à exclusão social. Outro avanço foi a decisão do governo local de implantar o Programa em nível nacional com financiamento oriundo de parte dos *royalties* da exploração do petróleo, recém-descoberto na costa do país. (Aguiar e Araújo, 2002)

O segundo projeto do Bolsa-Escola a utilizar os conceitos de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento foi implantado em Moçambique que atende a 100 famílias da capital do país, Maputo, nos bairros Laulane, Mahotas e Albazine, escolhidos, basicamente, segundo os mesmos critérios utilizados em São Tomé e Príncipe. A Bolsa-Escola tem seu financiamento dividido entre a entidade inglesa Parthenon Trust, um grupo de empresários negros brasileiros e a Unesco. Também é realizada em parceria com o Programa Alfabetização Solidária.

Por fim, o último programa piloto implantado na África, em 2002, foi na República Unida da Tanzânia. “O Programa piloto foi executado por meio de parceria entre a Missão Criança e uma ONG Tanzânia, a Ark Foundation, na capital do país, Dar es Salaam. A Bolsa-Escola nesse país atende a 100 famílias e também tem seu financiamento compartilhado entre a fundação inglesa Parthenon Trust e a Unesco. O Bolsa-Escola na Tanzânia atende 167 crianças com menos de 15 anos de idade”. (Aguiar e Araújo, 2002)

Tabela 5
Relação de países, parceiros e famílias atendidas

País	Parceiros	Famílias atendidas
São Tomé e Príncipe	PNUD, ABC e Unesco	100
Moçambique	Parthenon Trust, ABC, CEABRA, MEC, PNUD e Unesco	100
Tanzânia	Parthenon Trust, ABC, Ark Foundation, PNUD e Unesco	50
El Salvador	Parthenon Trust, ABC, ONG Las Dignas e PNUD	Previsão de 50
Guatemala	Parthenon Trust, ABC, Asociación Becária Gualtemateca e PNUD	Previsão de 50

Fonte: Missão Criança – Relatório de Atividades 2002

Na América Central, os Governos da Guatemala e de El Salvador assinaram, em 2002, o termo de Cooperação Técnica com o Governo Brasileiro, tendo a participação da Missão Criança como instituição brasileira executora. No entanto, os dados e resultados sobre a implantação desses dois projetos pilotos ainda não foram divulgados.

Conforme exposto, a Missão Criança, utilizando-se da CTPD, tem demonstrado bons resultados na execução de seus projetos em países em outros países. Apesar da experiência ainda ser aplicada com programas pilotos, sabe-se que existe um vasto campo de expansão do Bolsa-Escola.

Essa experiência evidencia uma nova perspectiva de atuação de outras entidades do Terceiro Setor na execução de atividades internacionais. Deixa claro que um novo segmento de atuação está surgindo. Unificar as políticas brasileiras de CTPD com a

sociedade civil gera resultados positivos tanto para a afirmação desse novo espaço institucional chamado Terceiro Setor, quanto para a expansão da cooperação internacional com outros países.

4. CONCLUSÃO.

O presente trabalho analisou a evolução da sociedade civil e o surgimento de Organizações Não-Governamentais como novos e fundamentais atores nas políticas públicas nacionais e internacionais. O caso bem sucedido da Missão Criança foi tratado como exemplo de entidade do Terceiro Setor que atua da esfera pública brasileira e internacional.

Na medida em que o Estado moderno foi evoluindo, observou-se que existe uma disparidade na relação entre sociedade civil e Estado. Instrumentos democráticos foram criados para que houvesse controle civil na regulação do Estado. Porém, as desigualdades sociais e econômicas foram se expandindo com a implantação do modelo liberal.

O Estado de Bem-Estar Social surge neste contexto para equilibrar as relações entre mercado e sociedade. Pretende-se interferir no mercado e no capital para que as demandas da sociedade sejam atendidas. Porém, como contraponto desse novo modelo de Estado, o neoliberalismo avança para garantir estabilidade fiscal e cambial dos governos. Impondo que a disciplina orçamentária aconteça com a contenção de gastos com o bem-estar, e a criação da taxa “natural” de desemprego, ou seja, reserva de mão-de-obra.

Neste contexto é que o Terceiro Setor surge e a sociedade civil se fortalece. Em decorrência de pressões, demandas e necessidades advindas das pessoas, de instituições e até de governos, os diversos segmentos da sociedade civil se unem e se organizam para atender às demandas das necessidades humanas, visto que nem o mercado e nem o Estado estão sendo capazes de atender.

O Terceiro Setor aparece no final do século XX para atender a uma esfera pública que não seja estatal e nem regulada pelo mercado. Tem se tornado um importante agente para o processo de mudanças sociais, uma vez que se observa que o desenvolvimento social depende da parceria entre sociedade civil e os demais agentes econômicos.

O Terceiro Setor desponta sob a promessa de eficiência, participação cidadã, inovação, qualidade e fortalecimento da democracia. Um setor que se consolida sob o signo da parceria e surge como alternativa para a construção de um novo espaço público.

No Brasil, a exemplo do que vem ocorrendo em outros países, o Estado e as organizações multilaterais contribuíram para a formação e o reconhecimento desse novo espaço institucional.

Não é a toa que a ONG Missão Criança surgiu com potencial social, assumindo crescente responsabilidade na defesa da Educação como instrumento de desenvolvimento social e econômico para um país.

Expandindo o Programa Bolsa-Escola Cidadã, a Missão Criança conseguiu implantar essa idéia em diversas regiões do país. Seus resultados no Brasil são espantosos. Atuando nas regiões do Centro Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul o Programa já conseguiu atingir, até 2001, 3.153 crianças e 1.173 famílias.

No âmbito internacional, a Missão Criança utilizou-se da modalidade de Cooperação Técnica para Países em Desenvolvimento (CTPD) para levar seus projetos para outros países com dificuldades sociais. A ONG implantou propostas para a África e América Latina e buscou parceiros internacionais para a execução do Programa. Sempre por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), até 2001, haviam executados projetos pilotos em São Tomé e Príncipe, Moçambique, Tanzânia, El Salvador e Guatemala. Os resultados foram positivos. Porém, o que há de mais positivo é que a experiência da Missão Criança com a política de CTDP o que demonstra um vasto campo de atuação das ONGs brasileiras.

Conclui-se que o Terceiro Setor desponta como um importante agente para o processo de mudanças sociais, torna-se imprescindível fortalecê-lo conceitualmente, financeiramente e legalmente para que a sociedade civil consiga participar do processo de desenvolvimento social.

5. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS.

ABC. Cooperação Técnica Internacional. A cooperação técnica. CTPD. Disponível em <<http://www.abc.mre.gov.br>>. Acesso em: 9 de junho de 2004.

AGUIAR, Marcelo; ARAÚJO, Carlos H. **Bolsa Escola: educação para enfrentar a pobreza.** ed. Brasília: UNESCO, 2002.

ANDERSON, Perry. **Balanco do Neoliberalismo.** In: SADER, Emir; GENTIL, Pablo (orgs.). **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BARRETO, M. I. **As Organizações Sociais na reforma do Estado brasileiro.** In: Pereira, L. C. B.; Grau, N. C. (org.). **O público não- estatal na reforma do Estado.** ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BENTHAM, Jeramy. **Bentham.** ed. São Paulo: Abril, 1990. (Coleção os Pensadores)

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política.** ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL, MRE. Conferência Mundial das Nações Unidas sobre cooperação técnica entre países em desenvolvimento. Documento nacional do Brasil, 1978.

BUARQUE, Cristovam. **Revolução nas Prioridades.** ed. Brasília: Cadernos do INESC, 1994.

CARDOSO, Ruth, et al. **Comunidade Solidária, fortalecendo a sociedade promovendo o desenvolvimento,** ed. Rio de Janeiro: Comunitas, 2002.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política,** Ed. Campinas: Papirus, 1990.

COSTA JÚNIOR, Leopoldo. **Terceiro Setor e Economia Social.** ed. São Paulo: Cadernos do III Setor, 1998.

DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida.** ed. Campinas: Autores Associados, 1995.

FERNANDES, Rubem C. **Privado, porém Público: o terceiro setor na América Latina.** ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

FRANCO, Augusto. **O que está por trás da nova lei do terceiro setor: OSCIP: A lei 9.790/99 como alternativa para o Terceiro Setor.** ed. Brasília: Comunidade Solidária, 2000.

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

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos Brasileiros. ed. São Paulo: Loyola, 2001.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci, ed. Porto Alegre: L&PM, 1980.

HOBBS, Thomas. **Hobbes**. ed. São Paulo: Abril, 1988. (Coleção os Pensadores)

HOBBSAWM, Eric. **A Era dos Extremos**: o breve século XX (1914 – 1991). ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

ISER (Instituto de Estudos da Religião). 1988. **Sem Fins Lucrativo**: As Organizações Não-Governamentais no Brasil. Landim, Leilah; Fernandes, Rubem C. Fernandes. Rio de Janeiro: ISER, 1988

KEYNES, John M. **Keynes**. ed. São Paulo: Abril, 1990. (Coleção os Pensadores)

LANDIM, Leilah. **A Invenção das ONGs**: do serviço invisível a profissão sem nome. 1993. Tese de doutorado – UFRJ, Rio de Janeiro.

LOCKE, John. **Locke**. ed. São Paulo: Abril, 1988. (Coleção os Pensadores)

MACHADO, Fernando V. **Política Externa Brasileira para a América Latina de 1990 à 2002**: o caso da cooperação técnica entre os países em desenvolvimento. Instituto de relações internacionais/ONP. Dissertação de Mestrado – UnB, Brasília. 2004.

MELO NETO, Francisco P.; FRÓES, César. **Responsabilidade Social & Cidadania Empresarial**: a Administração do Terceiro Setor. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

MILL, James S. **MILL**. ed. São Paulo: Abril, 1990. (Coleção os Pensadores)

MISSÃO CRIANÇA. **Três anos de conquistas**: relatório de atividades 1999-2001. Brasília, 2002. Relatório.

_____. **Quatro anos de conquistas**: relatório de atividades 2002. Brasília, 2003. Relatório.

OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado**. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

_____. **Trabalho e Sociedade**: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da “Sociedade do Trabalho”. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

PNUD. PRODOC BRA/88/014. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **PRODOC**. Brasília, 1988.

PNUD. PRODOC BRA/90/015. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **PRODOC**. Brasília, 1990.

SALAMON, Lester. **A emergência do Terceiro Setor**: uma revolução associativa global. ed. São Paulo: Revista de Administração, 1998.

TEODÓSIO, Armindo dos S. de S. **Pensar pelo avesso o Terceiro Setor**: mitos, dilemas e perspectivas da ação social organizada no Brasil. In: STENGEL, M. (orgs.) Políticas públicas de apoio socio-familiar: curso de Capacitação de Conselheiros Tutelares e Municipais. ed. Belo Horizonte: PUC Minas, 2001.

THOMPSON, John B. **Ideologia e Cultura Moderna**: teoria social visão crítica das intervenções econômicas do Estado. ed. Brasília: Universa, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Rousseau**. ed. São Paulo: Abril, 1988. (Coleção os Pensadores)

VIANNA, Vera M. R.; Teixeira, Maria C. **Bolsa Escola**: passo a passo. ed. Brasília: Missão Criança, 2003.

WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da Política**. ed. São Paulo: Ática, 1997.

