

---

## Infância, adolescência e terceiro setor no Distrito Federal

---

AILTA BARROS DE S. R. COELHO\*  
ANA PAULA G. MATIAS, CRISTIANE RODRIGUES ASSUNÇÃO\*\*  
DIMAS C. GONÇALVES, ELEUZA RODRIGUES PAIXÃO,  
MARISTELA ALVES DOS REIS, MARLENE DE JESUS S. SANTOS\*\*\*

### Introdução

A expansão do terceiro setor, verificada nas duas últimas décadas, pode ser atribuída a duas diferentes (e complementares) ordens de razões: em primeiro lugar, pela adoção de um conjunto de prescrições (o chamado “receituário neoliberal”) que datam já dos anos de 1940, as quais segundo Anderson (1996, p. 9) constituem uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de Bem-Estar Social. Com o aprofundamento da terceira grande crise do capitalismo mundial, iniciada já nos primeiros anos da década de 1970, são “dadas” as condições para a implementação de um conjunto de medidas visando a estabilidade monetária, através de uma “rígida” disciplina orçamentária e da contenção dos gastos com o bem-estar social. Tais medidas poderiam ser assim resumidas: privatização do financiamento e da produção dos serviços; cortes dos gastos sociais, eliminando-se programas e reduzindo-se benefícios;

---

\* Assistente Social e mestre em Serviço Social pela UFPb; pesquisadora nas áreas da Infância e Adolescência e Terceiro Setor; professora assistente do Departamento de Serviço Social da UnB.

\*\* Bolsistas PIBIC/CNPq.

\*\*\* Bolsistas de Extensão/DEX/UnB.

canalização dos gastos para os grupos carentes e a descentralização em nível local (Taylor-Gooby *apud* Laurell, 1995, p. 163).

Em segundo lugar (e conseqüentemente), no âmbito das políticas e programas governamentais, há que se transferir o atendimento das demandas sociais ao chamado “setor público não estatal”, ou terceiro setor, sob o argumento de que este é, supostamente, o espaço propício à realização plena da “cidadania”.

No caso dos países em desenvolvimento e/ou subdesenvolvidos, observa-se sobretudo nas duas últimas décadas, a obstinação dos governos em construir consensos em torno de dois aspectos fundamentais no que tange ao papel do Estado, justificando pois, a tão propalada “Reforma do Estado” e sua necessária retração do campo da prestação de serviços sociais assim como do campo da produção (estratégica mesmo) e da regulação econômica, quais sejam:

um é que, nas novas condições históricas, o Estado necessita renovar sua própria institucionalidade para poder servir melhor ao deslanche da sociedade e, em última instância, ao desenvolvimento socioeconômico. Outro consenso básico é que, para tais fins, é preciso não só que o aparato do Estado se torne realmente público, mas também que o espaço público não se esgote no estatal (*sic!*). (Pereira e Grau, 1999, p. 7).

Neste cenário, toma impulso a transição das “lógicas do Estado para as lógicas da sociedade civil” Montaño (1999, p. 48), sob a égide do discurso da participação da sociedade civil na prestação de bens e serviços sociais, com vistas à pretensa construção de uma “cidadania através do setor social” Drucker (1993, p. 127), reforçando-se pois a suposta necessidade de minimalização do Estado e de terceirização dos serviços sociais, forjando-se um campo propício à atuação do terceiro setor.

Este trabalho tem como eixo teórico o debate contemporâneo sobre a retração do Estado e a responsabilização da sociedade civil, através das organizações do terceiro setor, denominadas organizações não-governamentais (ONGs), na prestação de serviços públicos, com ênfase na questão da infância e adolescência.

A prestação de serviços sociais e assistenciais à infância e à adolescência brasileiras por parte de entidades do hoje denominado terceiro setor, é um fenômeno cuja origem remonta já ao século XVI, tendo ênfase especial o trabalho voluntário, iniciado a partir da criação da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia, em Santos (SP), fundada por Brás Cubas, integrante da expedição de Martim Afonso de Souza. Embora a natureza de tais entidades tenha sofrido transformações significativas ao longo dos anos, há alguns traços interessantes que atravessam os séculos, a exemplo da intensa polêmica sobre a obrigatoriedade do Estado na prestação de serviços sociais a este segmento, a qual já foi objeto de interessantes análises (ver, por exemplo, Faleiros, 1995, p. 47-98), bem como da finalidade pública de tais entidades, embora sejam as mesmas de natureza privada, expressando o lema consagrado do “privado porém público”(cf. Fernandes, 1994, p. 156).

No entanto, é sobretudo nas duas últimas décadas que se verifica uma enfática proliferação das entidades voltadas ao atendimento à infância e adolescência, agora sob a identidade de ONGs, proliferação esta determinada por duas ordens de fatores: de um lado, pelo conjunto de medidas implementadas já a partir dos anos de 1980, conforme já mencionado anteriormente, com vistas à superação da “crise fiscal do Estado”, as quais poderiam ser resumidas em cinco itens: “privatização do financiamento e da produção dos serviços; corte dos gastos sociais; canalização dos gastos para os grupos carentes e a descentralização em nível local” (Taylor-Gooby *apud* Laurell, 1995, p. 163). Neste contexto de retraimento do Estado da prestação de serviços, forjam-se as condições para a transferência do atendimento das demandas sociais ao chamado “setor público não-estatal” ou terceiro setor, sob o argumento de que este seria supostamente o espaço propício à realização da cidadania, em contraponto a um aparelho estatal rígido, burocratizado, incapaz de possibilitar aos seus cidadãos o exercício da autonomia e da participação na gestão dos serviços.

Por outro lado, a política estatal de atenção à infância e adolescência no Brasil foi marcada historicamente por características centralizadoras, repressoras e policialescas, as quais terminavam por subjugar a condição de cidadãos destes segmentos, inspirando

reações da sociedade civil no sentido de preencher lacunas e oferecer alternativas de atendimento. Neste sentido, poderíamos afirmar que os anos de 1980 trazem a marca histórica da politização da questão da infância e adolescência brasileiras, seja pela indignação e denúncias face às situações de omissão do Estado, frente aos enormes contingentes de crianças e adolescentes em situações extremadas de risco pessoal e social, seja, ainda, pelo incremento de iniciativas visando o atendimento direto, dado o caráter emergencial da questão.

Esta articulação da sociedade em prol da causa infanto-juvenil teve dois desdobramentos: o desenvolvimento de inúmeras pesquisas sobre a infância pobre sob diferentes aspectos, sendo que o tema da criminalidade juvenil recebeu especial atenção já nos anos de 1970, e, a criação de inúmeras instituições e programas, geralmente organizados pela iniciativa católica, objetivando oferecer às crianças assistência alternativa àquela oferecida pelo setor público, as quais são hoje coordenadas pela Pastoral do Menor, criada em 1978 (Impelizeri, 1995, p. 25).

A presença destas entidades sinalizava novas tendências no que se refere às concepções e metodologias de atendimento à população infanto-juvenil, resultando na formação de redes de entidades constitutivas de dois perfis de atuação: “de um lado, programas em que predominam o componente de atendimento e que enfatizam o trabalho junto ao menino; e de outro, grupos que se voltam para a denúncia das omissões e transgressões do Estado e da sociedade em relação aos direitos da pessoa humana e de cidadania de crianças e jovens” (Costa *apud* Castro e Ribeiro, 1994, p. 19).

Ainda nos anos de 1980, temos a criação do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, assim como do Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente, os quais compuseram, juntamente com inúmeras outras entidades, a Comissão Nacional Criança e Constituinte que teve papel decisivo na articulação do movimento nacional pró defesa da infância e adolescência que resultou na inclusão do artigo 227 da Constituição Federal, que reza sobre a garantia dos direitos da infância e adolescência. No entanto, o efetivo reconhecimento do papel das ONGs, dar-se-á com

a regulamentação do artigo 227 da Constituição Federal, através da Lei 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente. Tal lei prescreve no Artigo 86, que trata da política de atendimento à infância e adolescência: “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-à através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

Às ONGs cabe ainda, de acordo com o Artigo 88 do ECA, a participação paritária com o poder público na formulação e proposição da política de atendimento, seja no âmbito municipal, estadual ou nacional, através dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. Ainda, nos Artigos 90 e 91 da mesma lei, está definitivamente reconhecido o papel das ONGs, assim como do poder público, na implementação da política de atendimento à infância e adolescência, ao se prescrever a obrigatoriedade de inscrição dos programas desenvolvidos pelas entidades, assim como os critérios mediante os quais as mesmas poderão pleitear o registro nos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. Esta legitimação institucional se dá em função da presença incontestável do amplo contingente de entidades autodenominadas organizações não-governamentais na prestação de serviços sociais/assistenciais, embora pouco se saiba a respeito das mesmas.

Um dos raros estudos sobre a atuação das ONGs na área da infância e adolescência, foi realizado pelo IUPERJ em 1992, publicado sob o título *Ação invisível: o atendimento a crianças carentes e a meninos de rua no Rio de Janeiro*, consistindo na catalogação dos programas desenvolvidos por cerca de 620 entidades, todas autodenominadas organizações não governamentais, dedicadas à crianças e adolescentes pobres. Outro estudo bastante interessante também desenvolvido pelo IUPERJ, intitulado *Crianças de rua e ONGs: um estudo do atendimento não governamental* (Impelizeri, 1995, p. 264), consiste numa avaliação do contato das ONGs de assistência a meninos e meninas de rua no Rio de Janeiro, através de acompanhamento sistemático.

No Distrito Federal, são inexistentes ou escassos os dados a respeito da atuação do terceiro setor, o que nos motivou ao

desenvolvimento da pesquisa com o objetivo de traçar um perfil das entidades voltadas ao atendimento à criança e adolescente, cujos resultados ora apresentamos.

### **Terceiro setor: breve incursão conceitual**

Pode-se afirmar que as imprecisões e ambigüidades em torno do conceito de terceiro setor remetem à sua própria natureza, suscitando dificuldades conceituais em função do amplo espectro de entidades autodenominadas como “entidades do terceiro setor”, assim como pela heterogeneidade da legislação constitutiva do seu marco legal. Há ainda, uma tendência a se determinar o conceito de terceiro setor em função de seu uso recorrente em cada país, incorrendo-se numa certa homogeneização em detrimento de suas especificidades e idiossincrasias.

Em trabalho pioneiro sobre o terceiro setor na América Latina, Fernandes (1997, p. 25) afirma que o terceiro setor é apenas uma entre outras expressões utilizadas nos Estados Unidos para destacar as “organizações sem fins lucrativos”, para tratar de um tipo de organizações cujos benefícios financeiros não podem ser distribuídos entre seus dirigentes e associados. Destaca ainda as “organizações voluntárias” para referir-se a um conjunto de organizações cuja criação e existência têm como fundamento a vontade de seus fundadores, assim como suas inclinações para fazerem doações e contribuições financeiras voluntariamente.

Há ainda, segundo esse autor, um amplo conjunto de entidades, situadas em “outras dinâmicas abaixo da linha d’água”, que efetivamente se enquadram na denominação de entidades “que prestam serviços sem fins lucrativos”, as quais incluem desde aquelas voltadas para a cura espiritual, proteção, dádiva e reciprocidade, dentre várias outras, o que termina por dificultar ainda mais a conceituação do que seja o terceiro setor.

Na Europa, cunhou-se a expressão organizações não-governamentais, cuja origem está na ata de constituição das Nações Unidas, em 1945, aludindo a um conjunto de instituições com as

quais a ONU estabeleceria parcerias para a cooperação internacional (Nações Unidas, 1977 *apud* Landim, 1993).

Segundo Cardoso (1997, p. 8) o terceiro setor assim se denomina por constituir-se uma esfera que não é Estado (primeiro setor, o público), nem é mercado (segundo setor, o privado), sendo pois composto pelo universo das instituições filantrópicas dedicadas à prestação de serviços sociais, as entidades de defesa de direitos, as múltiplas experiências do trabalho voluntário, assim como a filantropia empresarial. Posto desta forma, o princípio da exclusão/inclusão simultaneamente termina simplesmente por enumerar o que não é e eventualmente o que poderia ser o terceiro setor, sem no entanto estabelecer uma conceituação rigorosa e precisa.

No Brasil, apesar de ter-se importado o termo organizações não-governamentais sem fazer referência ao espectro amplo e difuso das entidades constitutivas do terceiro setor, poderíamos afirmar que a vasta literatura termina por estabelecer mais divergências que consensos em torno do conceito de terceiro setor, tomando-o por vezes como ONGs, e outras vezes como setor que abarcaria outras entidades da sociedade civil, as chamadas entidades sem fins lucrativos em geral.

Em seu precioso estudo de doutorado, Landim (1993, p. 398) afirma que esse termo começa a ter visibilidade no Brasil a partir dos anos de 1980, quando aparecem, de forma pontual, determinadas entidades civis “militantes”, de caráter não-partidário, ligadas a movimentos sindicais ou movimentos sociais diversos em geral, alvos de denúncias e acusações no jogo das concorrências políticas e sindicais. Já em 1991, é fundada no Rio de Janeiro a primeira Associação de Organizações Não-Governamentais, congregando um conjunto extremamente amplo de entidades de naturezas as mais diversas.

No entanto, o termo efetivamente se consagra com a criação do Fórum Brasileiro de ONGs, preparatório para a Conferência da Sociedade Civil sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a ECO-92. O Fórum, em 1992, compunha-se de 1.200 entidades. Consagradas publicamente pela mídia no megaevento da ECO-92, as ONGs permanecem no entanto uma categoria obscura, ambígua,

geralmente associadas aos processos organizativos e participativos da “sociedade civil”. Esta fluidez e obscurantismo conceituais em torno do que venha a ser terceiro setor (ou ONGs) termina por definir inclusões e exclusões, assim como múltiplas possibilidades de manipulação em função da identidade e dos interesses de grupos e sujeitos partícipes do universo das ONGs. Segundo Landim (1993, p. 29), organizações as mais diversas manipulam frequentemente sua identidade de serem ou não ONGs, jogando em diferentes contextos, com diferentes imagens e critérios de legitimidade.

Outro estudo bastante interessante sobre o terceiro setor é o de Oliveira Neto (1991, p. 129-155) elaborado por ocasião do seminário *Novas Fronteiras entre o Público e o Privado: o Papel das Organizações Não-Governamentais na Década de 90*, no qual o autor atribui a presença das ONGs à ativa participação da classe média na esfera pública, como tradutores e articuladores das demandas das classes populares. Procede a uma classificação das ONGs a partir de sua natureza em dois tipos distintos. A primeira tipologia abrangeria as organizações de Assistência Social, que englobariam os subconjuntos: instituições tradicionais de caridade; entidades de promoção do desenvolvimento; e entidades de formação e manutenção de clientelas eleitorais. O segundo tipo, comportaria as entidades de Defesa de Direitos e Educação Popular, as quais, por seu turno, englobariam três subconjuntos: entidades de defesa de interesses difusos; entidades a serviço dos movimentos populares; e entidades de promoção da cidadania. A classificação proposta, embora o autor advirta que não pretende estabelecer uma taxionomia, termina por englobar parte considerável das entidades do terceiro setor. O autor é taxativo em suas observações no tocante à expansão das ONGs:

Antes porém cabe ressaltar o fato de que a valorização do papel social das ONGs é fruto do liberalismo e do Welfare State, razão porque são facilmente assimiladas no discurso neoliberal, tomadas como exemplo das virtudes da iniciativa privada também no campo da promoção social e convocadas a prestar relevantes serviços. (Oliveira Neto, 1991, p. 143).

Creemos que as dificuldades em torno da conceituação do terceiro setor decorrem ainda da existência de um conjunto variado

de leis e decretos que são emanados para sua regulamentação, os quais, terminam por favorecer, quando não a polissemia, a ressemantização em função das necessidades de adequação ao marco legal, conforme já explicitado em Landim (1993, p. 131). Esta tendência pode ser claramente observada na busca das entidades por obterem uma variada gama de certificados, cujos requisitos são determinados por lei desde as épocas mais remotas, os quais sequer referem-se ao termo ONG, embora as englobe em seu difuso conjunto, conforme veremos a seguir.

## O terceiro setor: marco legal

No Brasil, a questão do repasse de recursos públicos a entidades sem fins lucrativos, e portanto, do terceiro setor, seja através das isenções fiscais, seja de forma direta, remonta às primeiras décadas século XX. Já em 1916, registra-se a primeira tentativa de reconhecimento formal das “sociedades civis sem fins lucrativos”, as quais congregam também o universo das hoje denominadas ONGs, definidas pelo mesmo código civil como pessoas jurídicas de direito privado sem fins econômicos, compreendendo “as sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, associações de utilidade pública e as fundações” (Art. 16, inciso I, *apud* Landim, 1993, p. 32).

Segundo Gomes (1999, p. 93), em 1939 foi publicado o primeiro decreto-lei regulador da “cooperação financeira da União com as entidades, por intermédio da educação e da saúde” (Decreto nº 527, de 1 de julho de 1938), o qual já trazia equivocadamente, as ações de assistência, saúde, educação e cultura. Em 1943, institui-se a obrigatoriedade de registro das entidades no Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), para fins de subvenções.

Já a questão da isenção previdenciária, segundo a referida autora, será objeto de legislação pela primeira vez em 1959, através da Lei nº 3.577, que reconhece as entidades filantrópicas como de utilidade pública. Sua regulamentação, através do Decreto nº 1.117/62 vincula a definição das entidades filantrópicas a critérios jurídico-contábeis, ao mesmo tempo em que atribui ao CNSS a

competência para a emissão dos certificados de utilidade pública federal. Em 1965, pela Lei nº 4.917, concede-se a isenção do imposto de importação às entidades que se dediquem à assistência social e estejam registradas no CNSS (Gomes, 1999, p. 94).

A Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre as isenções a estas entidades, prescreve em seu Artigo 195, parágrafo 7º: “são isentas da contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atenderem os requisitos estabelecidos em lei”. Ainda, ao tratar das limitações do poder de tributar, a mesma Constituição Federal reza em seu artigo 150, inciso II, alínea “c”, sobre a vedação de impostos sobre: “patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei”.

A heterogeneidade da nomenclatura no texto constitucional abrange ainda a questão da saúde, tratando-as como entidades filantrópicas e entidades sem fins lucrativos (Artigo 199, § I). Ainda, segundo Gomes (1999, p. 95) esta heterogeneidade prossegue seja no tocante às entidades beneficentes de assistência social, Artigo 204, inciso I; seja ainda no tocante à educação, que a estas refere-se como “escolas comunitárias, confessionais, ou filantrópicas” (Artigo 213). Finalmente, o artigo 227, parágrafo I, admite a participação das “organizações não governamentais na promoção da assistência à infância, desde que obedecidos os requisitos legais”.

Já a Lei 8.212, de julho 1991, que dispõe sobre a Seguridade Social e institui seu plano de custeio, prescreve, no tocante às isenções, que estará isenta de contribuição à seguridade social a entidade beneficente e de assistência social que entre outros requisitos: “promova a assistência social beneficente, inclusive educacional ou de saúde, a menores, idosos, excepcionais ou pessoas carentes.” O Decreto nº 752, de 16 de fevereiro de 1993, toma estas entidades como “instituições beneficentes de assistência social, educacional ou de saúde, sem fins lucrativos”, ao mesmo tempo em que dispõe sobre a concessão do certificado de entidade de fins filantrópicos.

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) traz uma definição de tais entidades em seu Artigo 3º, nos seguintes termos: “Considera-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos”. Como podemos perceber, a LOAS amplia a definição de entidades para congregar também aquelas que necessariamente não estão na prestação direta de serviços, mas também na retaguarda para garantia do direito.

A Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998, conhecida como Lei da Filantropia, em seu Artigo 55, inciso III, define entidade beneficente e de assistência social, como aquela que “promova, gratuitamente e em caráter exclusivo, a assistência social beneficente a pessoas carentes, em especial crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiência”. Desta vez, a definição de tais entidades se dá pelo critério do seu exercício e prestação do serviço, em detrimento de uma construção mais conceitual.

Finalmente, a promulgação da Lei nº 9.790, de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSICs), propõe-se a abarcar o amplo espectro das entidades, desta vez pela definição “sem fins lucrativos”, nos termos do seu Artigo 1º, parágrafo 1:

para efeito desta lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objetivo social.

Apesar de pretender-se definitiva no tocante à questão do caráter meramente público da finalidade ou natureza destas entidades, esta lei traz ainda uma grande novidade, qual seja a possibilidade de que os dirigentes das entidades possam vir a auferir remuneração pelas suas funções, seja na gestão executiva, seja ainda na prestação de serviços (Artigo 4º, inciso VI).

Enfim, o que parece demonstrar o disposto na legislação no que tange à definição das entidades constitutivas do terceiro setor, seja na perspectiva da filantropia (Lei 9.732), seja ainda das OSCIPs (Lei 9.790), é que o conjunto de leis não é vocacionado a resolver o problema da (in)definição conceitual, uma vez que a última apenas adota o princípio da inclusão/exclusão, ampliando sobremaneira o espectro das entidades que poderiam pleitear a qualificação como OSCIPs. No entanto, a mesma lei prescreve um prazo de dois anos (Artigo 18) para a coexistência dos múltiplos certificados, findo o qual as entidades serão obrigadas a optar por um ou outro. Parece-nos, no entanto, que a grande diferença entre ser uma e/ou outra reside na possibilidade de remuneração mesmo dos dirigentes, o que pode mais uma vez implicar num processo de ressemantização das entidades, através das reformulações estatutárias para se adequarem ao novo critério. Esta tendência já foi apontada por servidores do Ministério da Justiça quando do encontro preparatório para o Seminário Nacional sobre o Marco Legal da Filantropia, ocorrido em junho de 2000 em Brasília.

A lei em apreço traz, ainda, questões interessantes que certamente terão repercussões diretas na questão do trabalho voluntário, uma vez que abre a possibilidade de profissionalização/remuneração de quadros dirigentes e prestadores de serviços, questão deveras interessante em época de reestruturação produtiva e de desemprego em massa.

## **A questão do voluntariado**

Embora não seja recorrente a referência ao voluntariado nos marcos legais do terceiro setor, sabe-se que grande parte das entidades que o compõem são autênticas expressões da presença do voluntariado, seja através das doações financeiras, seja ainda através da doação de sua força de trabalho ou mesmo dos conhecimentos (*knowledge*) em função de causas sociais. Ademais, o apelo generalizado à solidariedade em uma época de crise e desemprego mundiais tem resultado numa otimização das experiências voluntárias, embora muitas vezes em detrimento da construção de uma ética pública em torno da garantia e usufruto de direitos sociais.

Segundo pesquisa desenvolvida pelo Instituto de Estudos da Religião (ISER), publicada pela Folha de S. Paulo (1999, p. 3), o terceiro setor movimentou, no mundo, recursos anuais equivalentes aos de uma oitava economia mundial, excluindo-se deste as entidades de cunho religioso; ainda, segundo a mesma pesquisa, o setor apresentou um crescimento de 44,38% no período entre 1991 e 1995.

Nos Estados Unidos, segundo Rifkin, (1997, p. 20) o terceiro setor compõe um universo de 1,2 milhão de organizações sem fins lucrativos ou organizações de serviços, empregando 10% da força de trabalho remunerada e movimentando recursos equivalentes ao PIB da sétima maior economia do mundo. Quanto às atividades voluntárias, Drucker (1993, p. 133) afirma que cerca de 90 milhões de americanos trabalham pelo menos três horas semanais como voluntários, seja para organizações sem fins lucrativos, seja para igrejas, hospitais, serviços comunitários, entre muitos outros tipos de entidades. Por volta do ano 2010, haverá cerca de 120 milhões de americanos desprendendo pelo menos cinco horas semanais de trabalho voluntário. Somando-se os que exercem e os que já exerceram uma atividade voluntária, a cifra chega aos 90%. Existem ainda agências, como as United Way e American Friends, dedicadas simplesmente à seleção e treinamento dos voluntários (Coêlho, 2000, p. 70).

Há controvérsias significativas a respeito dos dados: segundo Greenfeld (2000, p. 5), pesquisa realizada pela Universidade John Hopkins demonstra que os americanos que trabalham voluntariamente em atividades cívicas já somam 49% da população, enquanto os que doam contribuições financeiras somam já 73%. Em 1999, o valor destas doações chegou a US\$ 190 bilhões ou 33% do orçamento federal. A pesquisa aponta ainda o fato de que a filantropia nos Estados Unidos tende a ser cada vez mais associada a estratégias e métodos empresariais, pela iniciativa dos próprios “neofilantropos”, sobretudo na busca de resultados concretos (produtos). Além disso, a busca pela profissionalização já inspirou programas de pós-graduação em filantropia, como o Programa de Pesquisadores Internacionais do Centro de Estudos de Filantropia em Nova Iorque.

A propensão à generosidade dos americanos pode ser explicada por duas hipóteses: primeiro pela tradição associativista, assim como pela decorrente participação na gestão da vida comunitária que têm papel decisivo para a cristalização de uma mentalidade participativa, mesmo porque para os americanos a boa imagem na comunidade local, assim como a dedicação voluntária a uma causa são fundamentais para a carreira e vida pública de qualquer cidadão. Neste contexto de “filantropia”, não é casual o fato de que os bilionários norte-americanos somam 267, enquanto os milionários são nada menos que 2,5 milhões. Menos casual ainda é o fato de podermos nomear alguns neofilantropos em função das somas doadas a entidades sem fins lucrativos em 1999: Bill Gates US\$ 22 bilhões, tendo sido US\$ 5 bilhões durante o julgamento da Microsoft, acusada de monopólio; John Rockefeller US\$ 5,8 bilhões e Andrew Carnegie US\$ 4,8 bilhões (Greenfeld, 2000, p. 5). A segunda hipótese, estaria mais relacionada ao sentimento altruísta mesmo, cujas principais motivações são de ordem psicológica, como por exemplo a idéia de “praticar o bem” (Coêlho, 2000, p. 71).

No Brasil, apesar de poucos dados a respeito do voluntariado, suas atividades datam já de 1543, quando foi criada a primeira Santa Casa de Misericórdia. Normalmente ligadas à igreja católica, as ações do voluntariado tiveram papel determinante junto aos segmentos pauperizados da população, tendo especial destaque a questão da infância pobre e desvalida, assim como dos leprosos, idosos, deficientes, entre outros.

Mais recentemente, tem ocorrido um apelo veemente às iniciativas voluntárias, seja através da mídia, seja ainda através da organização de grupos de voluntários em várias capitais e municípios do Brasil empreendida pelo programa Comunidade Solidária. Ainda, em função de ter sido o ano de 2001 consagrado como Ano Internacional do Voluntariado, houve a pretensão de se estimular as atividades voluntárias a fim de que o ano 2001 chegasse ao seu final com a duplicação dos quadros de voluntários, de forma que, em termos numéricos, a meta do Comitê Brasileiro do Voluntariado seria chegar aos 40 milhões de voluntários atuando.

Os recursos movimentados em 1995 pelas entidades do terceiro setor, no Brasil, somam 10,9 bilhões de reais. Já a mão-de-

obra remunerada soma 1,120 milhão de trabalhadores remunerados e 333 mil voluntários. Boa parte desta força de trabalho, ou 81% dos recursos humanos, tem suas atividades voltadas para as seguintes áreas: educação (33%); saúde (16,4%); cultura e recreação (15,6%); assistência social (15,1%) e outras áreas (19%), (*Folha de S. Paulo*, 1999).

Registra-se no Brasil, nos últimos anos, um crescimento considerável da filantropia empresarial, incentivada pelo Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), o qual estimula a ação filantrópico-empresarial com iniciativas bastante inovadoras como: a empresa amiga da criança, selo de combate ao trabalho infantil dentre outras. Todas elas, diga-se, associadas à construção de uma imagem de respeitabilidade das empresas patrocinadoras, bem como, em absoluta consonância com as possibilidades legais de dedução.

Assim como as entidades do terceiro setor, a atuação do voluntariado também demanda um marco legal específico, em função da natureza própria da atividade voluntária, razão pela qual foi promulgada a Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1988, a qual define o serviço voluntário, assim como em que circunstância poderá ser desenvolvido.

## **Infância, adolescência e terceiro setor no Distrito Federal**

### *Aspectos metodológicos*

A pesquisa de campo desenvolveu-se no período de novembro de 1999 a junho de 2001, contando com a participação de quatro bolsistas de extensão pelo Decanato de Extensão da UnB e dois pelo Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica do CNPq-(PIBIC), sob nossa coordenação.

Partindo do princípio de que a atividade do bolsista transcende a mera coleta de dados, procedemos no sentido de constituir tal atividade como espaço de formação profissional, engajando os bolsistas em todas as etapas do processo a saber:

#### a) Capacitação

- leitura e discussão do projeto;

- revisão bibliográfica sobre o terceiro setor;
- participação no I Seminário Terceiro Setor no Distrito Federal e Territórios, promovido pela federação das Fundações Privadas do Distrito Federal, nos dias 23 e 24 de novembro de 1999;
- participação no II Seminário Nacional de Assistência Social – Filantropia: Marco Legal e Universalização dos Direitos, nos dias 14 e 15 de junho de 2000.

#### b) Coleta de dados

- visitas ao Conselho Distrital de Direitos da Criança e do Adolescente para pesquisa documental;
- elaboração de instrumental de coleta de informações sobre as entidades cadastradas no CDCA, que totalizam 74;
- classificação das entidades de acordo com o regime de atendimento, delimitação de uma amostra de 40 entidades a serem pesquisadas, resultando em 54,05% do total;
- elaboração de roteiro de entrevista a ser realizada com os dirigentes das entidades; realização de 40 entrevistas;
- tabulação dos dados com o programa Excel;
- análise e discussão dos resultados finais e apresentação das conclusões, conforme exposto a seguir.
- durante todo o transcorrer da pesquisa, desenvolvemos intenso trabalho de pesquisa bibliográfica, no sentido de monitorar as produções e as novidades na área do terceiro setor.

#### c) Análise dos dados

Optamos por agrupar as ONGs a partir de duas categorias, quais sejam: entidades laicas, que somam um total de 22 das 40 entidades pesquisadas, correspondendo a 55% da amostra; entidades religiosas, as quais perfazem um total de 18, o que corresponde a 45% da amostra pesquisada. Entendemos por entidades laicas aquelas que não apresentam em seus estatutos

quaisquer alusões a princípios de ordem religiosa ou espiritual, bem como crenças ou valores relacionados a estes aspectos. Já as entidades religiosas, são aqui entendidas como aquelas cujos estatutos explicitam claramente o caráter religioso da entidade, seja este cristão, espírita ou ainda de outra ordem.

## Resultados finais

### *Data de fundação das entidades*

Os dados coletados demonstram que o período de mais intensa proliferação das entidades laicas no Distrito Federal vai dos anos 1980 aos 1990, representando um conjunto de 9 entidades o que corresponde a 40,91% do total da amostra. No entanto, a presença destas no DF se verifica já a partir dos anos 1950/60, período de construção da cidade de Brasília, embora em numero pouco expressivo: 2 ou 9,09% do total. O segundo período mais significativo de criação de entidades laicas compreende os anos 1990/2000, com 6 novas entidades representando 27,27% do total.

As entidades religiosas, por sua vez, são mais antigas, pois têm seu período de mais intensa proliferação no Distrito Federal da década de 1960 à de 1970, representando um conjunto de 7 entidades ou 38,89% do total das entidades fundadas no período. Assim como as entidades laicas, as religiosas também já se fazem presentes em Brasília na década de 1950, embora em número ainda menos expressivo que o destas. Outro período de proliferação significativa das entidades religiosas será o dos anos 1990/2000, representando um conjunto de 5 ou 27,78% do total das entidades. Aquelas fundadas no intervalo de 1970/1999 somam 33,34%, o que demonstra um ritmo menos intenso de criação de novas entidades no período.

Um fato interessante nos chamou atenção no desenrolar da pesquisa: nem sempre a data de fundação das entidades corresponde ao período em que estas efetivamente começam a atuar, sejam elas laicas ou religiosas. Os motivos compreendem desde o cumprimento de extenso ritual burocrático-legal, até as condições efetivas de instalação para funcionamento, motivo pelo qual muitas vezes

as entidades existem antes no papel para depois de longo tempo começarem a funcionar. Vejamos o que dizem os dados: as entidades laicas em sua maioria, efetivamente demonstram uma coincidência entre data de fundação e tempo de atuação no DF; as religiosas, por seu turno, apresentam significativa diferença, pois se em sua maioria surgiram nos anos 1960/1979, é só nos anos 1970/1989 que estarão efetivamente atuando em número de 8 ou 44,44%. O conjunto das que efetivamente atuam nos anos 1960/1979, soma praticamente metade (16,67%) do total das entidades fundadas no período. Entretanto, podemos afirmar que a constituição do conjunto das entidades do terceiro setor no Distrito Federal, se dá em exata concordância com a vasta literatura, sobretudo no que tange aos períodos de maior proliferação, enfatizando-se ainda que a presença de entidades religiosas, embora em número inferior às laicas, corrobora a tese de antigüidade destas entidades no atendimento à infância e adolescência.

### *Localização das entidades*

A distribuição das ONGs no âmbito do Distrito Federal evidencia traços importantes da ocupação e apropriação do espaço urbano como um todo. Embora Paviani (1997, p. 15, *Infra*) defenda a tese de que Brasília é constituída pelo Plano Piloto – o centro – e as cidades satélites disseminadas no Distrito Federal, observamos na mesma obra que, segundo a Codeplan/Ditec, em agosto de 1995, Brasília compunha apenas uma das 19 regiões administrativas do Distrito Federal, ou seja, o Plano Piloto. Esta dualidade na interpretação do espaço físico de Brasília, segundo Nunes (1997, p. 15) lhe confere particularidades, uma vez que, vista por dentro,

a distância entre o Plano Piloto e as satélites não pode ser medida em quilômetros. Ela é de outra ordem. Ela nos diz sobre uma aglomeração urbana de terceiro mundo. É ela que escancara a dificuldade de integração social. Em Brasília esse fenômeno é mais perturbador porque trata-se de um lugar produto de uma concepção absolutamente racional.

O Plano Piloto apresenta uma expressiva concentração de entidades laicas, sendo 5 ou 22,73% na Asa Norte e 4 ou 18,08%

na Asa Sul, o que pode ser explicado em função do trânsito de sua clientela, geralmente procedente das cidades satélites em busca de outros serviços como emprego, (sobretudo no setor terciário), e também serviços de saúde. Vários dirigentes assim explicaram este fluxo: “o fato de a pessoa, apesar de morar na satélite, trabalhar no Plano Piloto, torna mais fácil a procura pelo serviço que prestamos, aqui mesmo no plano”. Podemos afirmar ainda que o Plano Piloto é considerado como local estratégico, pois ao mesmo tempo que comporta populações procedentes de várias localidades do Distrito Federal, é também o espaço ideal para o trânsito e mediações político – institucionais das entidades.

A segunda mais expressiva concentração de entidades laicas encontra-se na cidade satélite de Ceilândia, em número de 4, o que representa 18,18% destas. Tal concentração explica-se evidentemente pelo fato de ser Ceilândia a cidade com maior população do Distrito Federal, com mais de 360 mil habitantes, apresentando ainda, e em consequência, as múltiplas dimensões dos processos de exclusão social. A seguir, temos a cidade satélite de Samambaia com 2 ou 9,09% das entidades laicas, seguida de uma distribuição relativamente equânime para outras localidades, como Paranoá, Sobradinho, Planaltina, Cruzeiro e Vila Planalto com 1 ou 4,55% das entidades laicas cada.

As entidades religiosas apresentam sua mais expressiva concentração na cidade satélite de Ceilândia, com um total de 6 ou 33,33% do total; em segundo lugar temos a Asa Sul, com 3 ou 16,67%, embora estas últimas atendam essencialmente populações oriundas das cidades satélites. Por fim temos Taguatinga, Núcleo Bandeirante e Gama com 2 ou 11,11% das entidades, respectivamente.

### *Recursos para manutenção*

Um dos principais problemas enfrentados pelas ONGs é a questão do financiamento de seus programas, sobretudo pelo fato de estas não contarem ainda com o compromisso da transferência de recursos, seja por parte do Estado, seja ainda por parte da iniciativa privada e/ou dos “filantropos”. Constatamos na pesquisa

que 17 ou 77,27%, das entidades laicas têm como principais fontes de recursos para manutenção as doações pessoais e esporádicas, seguidas das promoções (festas, bazares, feiras) para 15 ou 68,38% das entidades; ainda, as contribuições dos sócios constituem fonte de financiamento para 8 ou 36,36% destas entidades. Em seguida, são mencionadas outras fontes de financiamento destacando-se a Fundação de Serviço Social do Distrito Federal, desprendendo recursos para 10 ou 45,45% das entidades; o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) que repassa recursos para 5 ou 22,73% do total das entidades laicas. Os recursos procedentes de outras entidades nacionais não nomeadas chegam a 8 ou 36,36% das entidades e aqueles procedentes de entidades internacionais chegam apenas para 2 ou 9,09% do conjunto.

Nas entidades religiosas, o quadro não é diferente: os recursos provindos do mesmo tipo de doação são a principal fonte de financiamento de 11 ou 61,11% destas entidades; as promoções têm o mesmo peso, constituindo-se em fontes de receitas também em 11 ou 61,11%; já os recursos das doações e/ou contribuições dos sócios se fazem presentes no conjunto de 6 ou 33,33% das entidades religiosas. As outras fontes de financiamento são nesta ordem: Fundação de Serviço Social, também presente em 6 ou 33,33% das entidades; Fundo Educacional do Distrito Federal em 4 ou 22,22% das entidades pesquisadas; os recursos provindos de outras entidades nacionais constituem fonte para 5 ou 27,78% do total, enquanto aqueles procedentes das entidades internacionais chegam a 3 ou 16,67% das entidades religiosas.

É importante observar que as entidades podem apresentar fontes diversificadas de financiamento, porém a expressão que têm as contribuições e promoções nos coloca a questão da fragilidade das suas receitas, já que os recursos podem ser escassos ou inexistentes em períodos de crise, o que termina por comprometer a efetividade, continuidade e qualidade dos serviços. No caso das entidades religiosas este quadro parece ser mais grave dado o decréscimo dos percentuais observado. Outro fator interessante é que embora a cooperação internacional tenha se constituído em importante instrumento de incentivo à criação e atuação das ONGs,

a pesquisa demonstra que, no Distrito Federal, as ONGs ainda não enveredaram por este caminho, sendo inexpressiva a quantidade de ONGs, tanto as laicas como as religiosas, que obtêm financiamento internacional. Este quadro também chama a atenção para a questão da presença imprescindível do voluntariado para manutenção das entidades em face da ausência do compromisso público estatal na manutenção dos programas e serviços.

No caso das entidades religiosas, um dado que certamente ameniza a escassez de recursos é o fato de que 11 destas, ou 61,11%, possuem uma fonte permanente de recursos, embora sujeita à mesma ordem de problemas: a entidade mantenedora. Já no caso das entidades laicas, apenas 3 ou 13,64% afirmam possuir uma entidade mantenedora.

### *Isenções obtidas*

Normalmente, a contrapartida do Estado no sentido de amenizar sua omissão no financiamento dos programas se dá através da concessão de determinadas isenções, as quais são auferidas pelas entidades a partir do cumprimento de uma série de ritos burocráticos, em função de sua adequação a um amplo conjunto de leis e decretos para o usufruto do benefício. Os dados da pesquisa revelam o seguinte quadro: as entidades laicas que contam com isenção de energia elétrica, água e esgotos somam um total de 10 ou 45,45%; já as que são isentas do IPTU perfazem 4 ou 18,18%; imposto de renda, INSS e taxa de limpeza pública aparece com a mesma frequência de 13,64% para 3 entidades. A pesquisa constata ainda que os dirigentes das que supostamente não gozam das isenções não sabem esclarecer os motivos.

As entidades religiosas apresentam um quadro um pouco mais significativo no tocante a este item: 13 destas ou 72,22% afirmam ser isentas do pagamento de energia, água e esgotos; 9 ou 50% gozam da isenção do IPTU; 7 ou 38,89% detêm isenção do IPVA; 3 ou 16,67% do Imposto sobre Serviços (ISS), e 3 ou 16,67% declaram ser isentas do imposto de renda; apenas 2 ou 11,11% se dizem isentas da contribuição ao INSS. Este quadro de isenções

é bastante significativo no sentido de apontar um relativo grau de profissionalização técnica das entidades religiosas, o qual, na maioria das vezes, deve-se à presença de advogados atuando como voluntários para formular as solicitações de isenções. Em segundo lugar, deve-se à relação de seus dirigentes com a classe política, de acordo com a fala de vários dirigentes, o que pode sinalizar a constituição de relações clientelistas.

### *Relações com outras entidades*

Embora os ardorosos defensores da transferência do fundo público para as organizações não-governamentais procurem demonstrar um certo amadurecimento na postura destas entidades, no que tange à sua capacidade de se colocarem como parceiros e gestores dos fundos e serviços públicos, (Pereira e Grau, 1999, p. 16-48), podemos observar que, do conjunto das 22 entidades laicas, apenas 11 ou 50% mencionam algum tipo de relação com entidades governamentais, apenas 2 ou 9,09% se relacionam com entidades não-governamentais e 6 ou 27,27% afirmam manter relações com entidades governamentais e não-governamentais, simultaneamente. No entanto, a maioria dos dirigentes entrevistados não consegue precisar o tipo de relações estabelecidas, o que nos permite concluir que nem sempre estas relações configuram parcerias através de desenvolvimento conjunto de projetos. Ao contrário, sobressai-se o encaminhamento de usuários, como poderemos ver a seguir também no tocante às entidades religiosas.

As entidades religiosas, por sua vez, parecem mais distantes do ideal de relações consolidadas, sobretudo com a esfera governamental, uma vez que, do conjunto de 18 entidades que compunham nossa amostra, apenas 3 ou 16,67% mantêm relações com o Estado. No entanto, 13 entidades ou 72,22% do total mantêm relações com outras entidades não-governamentais, o que, de per si, não expressa uma situação de efetivos relacionamentos consolidados com o conjunto das ONGs, por dois motivos. Em primeiro lugar porque nem sempre estas relações configuram parcerias através de projetos ou convênios, podendo constituírem-se em meros processos de encaminhamentos de usuários de uma entidade a outra. Em segundo lugar, isto ocorre porque, conforme já demonstrado no item

relativo aos recursos financeiros para a manutenção, 11 ou 61,11% das entidades possuem uma mantenedora, o que pode configurar uma mera relação de transferências ou repasses financeiros. A seguir veremos quais os mecanismos que, viabilizam e consolidam tais relações.

### *Instrumentos de cooperação das entidades*

Já procuramos demonstrar, no item que trata das imprecisões conceituais do termo ONG, o fato de terem estas sua expansão recente em grande medida determinada pela implementação do conjunto de medidas neoliberais, razão pela qual, segundo Oliveira Neto (1991, p. 43), são facilmente tomadas como exemplo das virtudes da iniciativa privada também no campo da provisão social e convocadas a prestar relevantes serviços. O mecanismo que viabiliza o acesso destas entidades ao fundo público é o 'projeto', que por sua vez, pode se materializar através de convênio, parceria e/o estes dois instrumentos simultaneamente.

No caso das entidades laicas do Distrito Federal, constatou-se que das 22 entidades, 9 ou 40,91% possuem convênio, enquanto 3 ou 13,64% possuem parceria; as que utilizam os dois instrumentos simultaneamente somam 6 ou 27,27%. Já as entidades que não lançam mão de nenhum destes instrumentos somam 4 ou 18,18%. Quanto aos tipos de cooperação praticados por estas entidades laicas, seja sob a forma de convênios, parcerias ou de ambos os instrumentos, observa-se que 7 ou 31,82% são de natureza financeira, enquanto em apenas um caso evidenciou-se o convênio de natureza técnica. No entanto, as que se utilizam dos dois instrumentos simultaneamente somam 9 ou 40,91% do total das entidades.

Já as entidades religiosas apresentam um razoável desempenho no tocante a este item, uma vez que do conjunto de 18 entidades que compunham nossa amostra, 4 ou 22,22% afirmam manter convênio, 2 têm parceria e 11 ou 61,11% contam com convênio e parceria simultaneamente. Dentre estas entidades, 7 ou 38,89% afirmam manter cooperação de natureza financeira, e 7 ou 38,89% afirmam manter cooperação de natureza técnico-financeira, simultaneamente.

As que não se utilizam de quaisquer tipos de cooperação somam 2 ou 11,11% do conjunto das 18 entidades e 2 ou 11,11% não responderam.

Embora a cooperação internacional, sobretudo aquela estimulada pelo Banco Mundial e outras agências internacionais, tenha se constituído em incentivo primordial à criação e expansão das ONGs, a pesquisa demonstra que as possibilidades de cooperação formal entre as ONGs do DF e/ou agências e entidades internacionais ainda é uma meta a ser atingida, pois não constam registros formais de cooperação entre as mesmas. Este dado é curioso, uma vez que, no item relativo aos recursos para manutenção, 2 ou 9,09% do conjunto das 22 entidades laicas afirmam contar com recursos financeiros de entidades internacionais; no conjunto das entidades religiosas, as que afirmam receber recursos de entidades internacionais são um número um pouco mais expressivo: 3 ou 16,67% das entidades. Este fato é motivado pela inexistência de uma política institucional no conjunto das entidades, que priorize a capacitação de seus quadros dirigentes no sentido de colocá-los na condição de captadores de recursos junto às agências internacionais.

Por outro lado, este quadro aponta ainda a dificuldade real de se constituir uma esfera pública transnacional, no contexto da globalização, a partir dos movimentos sociais, onde as ONGs teriam o papel de sujeitos políticos ativos conforme preconizados por alguns autores (Vieira, 1997, p. 11-33; Scherer-Warren, 1991, p. 79-91).

### *Procedência dos usuários atendidos*

A procedência dos usuários atendidos indica a atuação das entidades articulada às redes de caráter local, sobretudo com o poder público, no caso, o Governo do Distrito Federal (GDF), o que, se de um lado demonstra a dificuldade de transcender esta esfera, por outro lado sinaliza um primeiro passo na conquista da perspectiva apontada pelos autores supra citados, qual seja, a de constituição de redes, nas quais os sujeitos políticos tenham papel ativo. Ainda, aponta a necessidade de otimização das transferências do fundo público estatal para a execução dos serviços, já que a maioria dos encaminhamentos dos usuários provém de órgãos públicos

estatais, o que pode se configurar como mero reflexo do processo de esvaziamento e conseqüente escassez na oferta de serviços públicos estatais.

Do conjunto das 22 entidades laicas, 13 ou 59,09% afirmam atender usuários de procedências diversas, 11 ou 50% atendem aqueles encaminhados pelos Centros de Desenvolvimento Social (CDSs), 10 ou 45,45% atendem usuários encaminhados pela Vara da Infância e da Juventude, o mesmo percentual de entidades afirma atender usuários que são trazidos diretamente por familiares e 7 ou 31,82% das entidades atendem usuários encaminhados pelo Conselho Tutelar. As que afirmam atender usuários encaminhados pela rede escolar do Distrito Federal são apenas 4 ou 18,08%; as que atendem usuários a partir de outros encaminhamentos não especificados somam 13 ou 59,09% das entidades.

No tocante às entidades religiosas, das 18 que compõem o conjunto da amostra, 8 ou 44,44% atendem usuários encaminhados por familiares; 7 ou 38,89% atendem usuários encaminhados pela Vara da Infância e da Juventude (VIJ); 5 ou 27,78% atendem usuários encaminhados pelos CDSs e apenas 4 ou 22,22% atendem aos usuários encaminhados pelos Conselhos Tutelares. O número de entidades que afirmam atender usuários procedentes de outros encaminhamentos é bastante expressivo, somando 9 ou 50% do conjunto das entidades.

### *Caracterização dos usuários atendidos*

Apesar de muito haver ainda por ser feito, verifica-se que o papel das ONGs no atendimento às demandas da infância e adolescência do DF é de fundamental importância, o que confirma uma certa tendência da literatura no sentido de enfatizar o compromisso das ONGs com os setores oprimidos e espoliados da população. A maioria das entidades laicas, 18 ou 81,82% atua junto a crianças e adolescentes “privados do atendimento das necessidades básicas”, como alimentação, vestuário, abrigo e educação; se somarmos o número das que atendem deficientes físicos, deficientes mentais e portadores de doenças específicas, teremos a cifra de 10 ou 45,46%.

Já as entidades religiosas, 17 ou 94,44% atuam junto a crianças e adolescentes “privados do atendimento das necessidades básicas”; somados os itens deficientes físicos, deficientes mentais e portadores de doenças específicas temos 7 ou 38,89% dos atendimentos. Efetivamente temos um quadro extremamente grave, onde as questões emergenciais parecem sobrepor-se a possibilidades mais concretas de garantias de direito e conseqüente possibilidade de exercício de cidadania, principalmente se considerarmos que estas entidades padecem da escassez de recursos. Por outro lado, verifica-se que muitas vezes a demanda por atendimentos supera a capacidade de atendimento das entidades, levando-as ao estabelecimento de “critérios de elegibilidade”, o que termina ainda, por excluir parte considerável dos potenciais usuários.

Esta situação é mais grave nas cidades satélites, que apresentam maior densidade populacional e, conseqüentemente, índices mais elevados de desemprego, a exemplo de Ceilândia. Não é casual que Ceilândia apresente 5 ou 22,73% das entidades laicas e 6 ou 33,33% das entidades religiosas. Menos casual ainda é que as entidades laicas situadas no Plano Piloto somem 9 ou 40% enquanto as religiosas somam 4 ou 22,23% e, atendam em seu conjunto, sobretudo usuários que se deslocam das cidades satélites para o Plano Piloto.

### *Regimes de atendimento*

A Lei nº 8.069/90 (ou Estatuto da Criança e do Adolescente) define em seu Artigo 90 os regimes de atendimento a serem executados pelas organizações governamentais e não-governamentais a saber: orientação e apoio sociofamiliar; apoio socioeducativo em meio aberto; colocação familiar; abrigo; liberdade assistida; semi-liberdade e internação.

Os dados coletados demonstram que, das entidades laicas, 15 ou 68,18% atuam no apoio socioeducativo em meio aberto, seguido de 10 ou 45,45% na orientação e apoio sociofamiliar e 7 ou 31,82% na oferta de programas de abrigo. Já as entidades religiosas, 11 ou 61,11% destas desenvolvem orientação e apoio sociofamiliar em meio aberto; na mesma proporção de 11 ou 61,11% desenvolvem

apoio socioeducativo em meio aberto; 10 ou 55,56% desenvolvem programas de abrigo; e 8 ou 44,44% atuam em programas de liberdade assistida.

Observa-se que as entidades não atuam na execução das medidas de semi-liberdade ou de privação de liberdade, as quais no Distrito Federal são ainda da estrita competência da Vara da Infância e Juventude (VIJ), através de instituições como o Centro de Atendimento Juvenil Especializado (CAJE), o que não as impede de serem executadas por ONGs, desde que estas disponham das condições de infra-estrutura para fazê-lo, condições estas não constatadas no conjunto das entidades pesquisadas. No entanto, observa-se que as entidades religiosas já atuam de forma significativa na execução da medida de liberdade assistida. Por fim, poderíamos afirmar o expressivo comprometimento das entidades na execução de medidas de proteção previstas nos Artigos 98 a 102, da Lei 8.069/90.

### *Recursos humanos*

#### *Perfil dos dirigentes*

É bem sabido que o perfil dos recursos humanos das ONGs constitui traço de referência tanto para a qualidade dos serviços prestados, como também para a constituição de relações promissoras, seja com o Estado, – sobretudo na alocação dos fundos públicos – seja ainda com as agências internacionais e com as próprias ONGs, no sentido de viabilizar parcerias.

Procuramos traçar um rápido perfil dos recursos humanos das entidades, englobando dirigentes e funcionários, levantando alguns aspectos como formação/grau de escolaridade, tempo de atuação destes dirigentes, dentre outros. No contexto das entidades laicas, pudemos constatar que 14 ou 63,64% das entidades têm seus diretores com formação superior ou de terceiro grau, enquanto 7 ou 31,82% dos demais têm formação apenas de segundo grau; apenas um diretor de entidade não respondeu à pergunta no tocante ao seu grau de escolaridade. Um dado interessante é que dentre os que

tem curso superior, há uma parcela expressiva de advogados, seja aposentados, seja ainda atuando na condição de voluntários.

Quanto aos dirigentes de entidades religiosas, do total das 18 entidades pesquisadas, 9 ou 50% têm seus dirigentes com formação superior, enquanto 8 ou 44,44% têm formação de segundo grau; apenas um dirigente respondeu ter apenas formação de primeiro grau. Este quadro é bastante interessante pois demonstra que as entidades têm quadros relativamente qualificados, ou potencialmente qualificáveis para atuarem como parceiros e gestores do fundo público. Evidentemente que uma política de capacitação e atualização destes quadros seria desejável, uma vez que a complexidade das questões sociais demanda políticas de capacitação continuada.

Outro dado interessante é o que concerne ao tempo de atuação dos dirigentes frente às entidades, o que pode revelar traços de uma possível apropriação das mesmas, situação esta que é possível mediante arranjos estatutários, onde se permite a recondução de tais dirigentes por várias vezes, consecutivamente. Os dados apontam que, do conjunto das entidades laicas, 12 ou 55% dos dirigentes ocupam o cargo há menos de cinco anos, enquanto 4 ou 18% ocupam o cargo há mais de cinco e menos de dez anos; quatro estão exercendo o cargo há mais de dez e menos de quinze anos; finalmente 2 ou 9% dos dirigentes ocupam o cargo há mais de quinze e menos de vinte anos.

As entidades religiosas apresentam o seguinte quadro no tocante ao tempo de atuação de seus dirigentes: do conjunto de 18 entidades, 7 ou 38,89% contam com a atuação de seus atuais dirigentes há menos de cinco anos no cargo; 2 ou 11,11% têm dirigentes atuando há mais de cinco e menos de dez anos; 4 ou 22,22% têm dirigentes por período superior a quinze e inferior a vinte anos; 3 ou 16,67% têm seus dirigentes atuando há mais vinte e menos de vinte e cinco anos; e apenas uma tem o mesmo dirigente há mais de quinze e menos de vinte anos, enquanto um dirigente apenas deixou de responder à questão.

#### Quadro de Funcionários

Quanto ao corpo de funcionários das entidades, a pesquisa demonstra que do conjunto das 22 entidades laicas, 10 ou 45,45%

têm menos de 20 funcionários compondo seu quadro; 5 ou 22,73% das entidades apresentam quadro funcional com mais de 20 e menos de 40 servidores; 3 ou 13,64% apresentam mais de 40 e menos de 60 servidores, enquanto 4 ou 18,18% contam com quadros de servidores cujo número é superior a 60 pessoas.

As entidades religiosas apresentam um quadro de funcionários relativamente reduzido pois, do conjunto de 18 entidades, temos 7 ou 38,89% com quadro funcional abaixo de 20 servidores; 7 ou 38,89% das entidades com mais de 20 e menos de 40 servidores; apenas uma entidade apresenta número superior a 40 e inferior a 60 servidores; por fim temos o conjunto de 3 ou 16,67% das entidades com quadro funcional superior a 60 funcionários. Em números absolutos, tais percentuais se traduziriam em aproximadamente 384 funcionários para as entidades religiosas e 767 funcionários para as entidades laicas, o que, somado, resulta no expressivo total de mais de 1.100 funcionários atuando junto às ONGs que compuseram a amostra.

Ao tentarmos distinguir a natureza do vínculo desses servidores constatamos que as entidades contam com categorias diferenciadas de funcionários, sendo que há uma predominância do trabalho voluntário. No caso das entidades laicas, observamos que do conjunto de 22, temos 11 ou 50% que contam com funcionários regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); ainda 07 ou 31,82% afirmam contar com corpo de voluntários e temos ainda duas modalidades, quais sejam, o pessoal “cedido” e “requisitado” presentes em duas entidades, respectivamente.

Já no conjunto das entidades religiosas, temos 9 ou 50% destas que contam com a presença de trabalhadores na condição de voluntários; 8 ou 44% contam também com trabalhadores regidos pela CLT e apenas em uma entidade consta a presença de pessoal “cedido”. É importante ressaltar que a presença de uma categoria de servidores não exclui as demais, de forma que a maior dificuldade encontrada no momento da entrevista junto aos dirigentes foi estabelecer o número preciso de funcionários para cada uma das modalidades, pois estes não sabiam precisar.

No entanto, pode-se constatar a imprescindibilidade do trabalho voluntário, uma vez que esta modalidade se faz presente em 31,82% das entidades laicas e em 50% das entidades religiosas, o que termina por referendar uma tendência histórica, qual seja, a do engajamento de voluntários em entidades de caráter religioso. Por outro lado, a presença dos voluntários nas entidades de caráter laico, embora menos expressiva, já denota uma sintonia com as tendências em curso no sentido de se estimular e absorver o trabalho voluntário, a exemplo da campanha desenvolvida pelo Comitê Nacional de Apoio ao Voluntariado. Conforme já mencionamos, segundo Vilela (2001), a intenção deste comitê era chegar ao final do ano de 2001 contando com a atuação de 40 milhões de voluntários no Brasil.

### Patrimônio físico das entidades

A política de isenções fiscais praticada pelo governo federal em ralação às entidades tidas como filantrópicas ou sem fins lucrativos ao longo dos anos, além de possibilitar isenções de impostos e encargos sociais, além de serviços como luz elétrica, água, dentre outros, tem possibilitado a muitas entidades a constituição de patrimônio, como sedes luxuosas, automóveis de luxo, dentre outros, o que nem sempre tem transcorrido na via da legalidade. As recentes denúncias de desvio de dinheiro e de finalidade, praticadas por entidades como a Legião da Boa Vontade, dentre outras, levaram o Conselho Nacional de Assistência Social a utilizar instrumentos mais rigorosos no processo de avaliação e emissão de certificados às entidades ditas filantrópicas, o que resultou na cassação de certificados a 102 entidades só no mês de abril de 2001.

Embora a grande maioria das entidades visitadas durante a pesquisa apresentasse carências múltiplas, evidenciadas sobretudo no que tange ao aspecto financeiro conforme já demonstrado no item relativo às fontes de financiamento, preocupamo-nos em averiguar o patrimônio destas entidades, sobretudo no que concerne à propriedade ou não do espaço físico.

Observamos que, no conjunto das entidades laicas, 10 ou 45,45% funcionam em imóveis próprios, 9 ou 40,91% funcionam

em imóveis cedidos, 2 ou 9,09% funcionam em imóveis alugados, enquanto apenas em uma entidade não obtivemos resposta à pergunta. Deste total, 19 imóveis são construções de alvenaria, um de madeira e 2 são construções mistas, com alvenaria e madeira simultaneamente.

Já no conjunto das entidades religiosas, do total das 18, apenas 14 ou 77,78% funcionam em sede própria, enquanto 2 ou 11,11% funcionam em imóveis cedidos por terceiros, uma funciona em espaço físico alugado e em apenas de uma não obtivemos resposta. Deste conjunto, 100% dos imóveis são construções em alvenaria.

### *Patrimônio simbólico*

Além do patrimônio físico, constatamos que as entidades valorizam sobremaneira o seu “patrimônio simbólico”, que se traduz fundamentalmente na coleção de certificados obtidos pelas mesmas em função de sua adequação ao chamado ‘marco legal do terceiro setor’. Esta postura explica-se em função da busca de reconhecimento e legitimação junto aos órgãos competentes, o que traz como contrapartida a viabilidade de um melhor trânsito junto aos ‘anéis burocráticos do Estado’.

Observamos que, no conjunto das entidades laicas, 22 ou 100% têm certificados de Utilidade Pública Distrital; 16 ou 72,73% têm certificados de Utilidade Pública Federal; 19 ou 86,36% têm certificado de Entidade Filantrópica concedido pelo Conselho Nacional de Assistência Social; 19 ou 86,36% possuem certificados concedidos pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Dentre as entidades religiosas, 14 ou 77,78% possuem Certificado de Utilidade Pública Federal, o mesmo percentual aplica-se às que têm certificado de Utilidade Pública Distrital e certificado concedido pelo Conselho Distrital de Assistência Social; 16 ou 88,89% possuem certificado concedido pelo Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente.

Sabe-se que o grande desafio das entidades, no momento, é adequarem-se aos requisitos exigidos pela Lei nº 9.790/99, que

trata do reconhecimento das OSCIPs, com uma novidade: esta lei permite a remuneração de membros de diretorias das entidades, o que é tido como ponto polêmico, uma vez que a concessão de Certificado de Entidade Filantrópica fornecido pelo Conselho Nacional de Assistência Social prevê a expressa proibição a este tipo de prática. Isto posto, significa que aquelas entidades que optarem por se constituírem como OSCIPs, terão que abdicar de uma série de outros certificados, como é o caso do Certificado de Entidade Filantrópica.

## Considerações finais

A partir da pesquisa bibliográfica e da análise dos dados coletados, podemos apresentar algumas considerações a propósito do tema terceiro setor.

Primeiro, não há consenso sobre o que é efetivamente o terceiro setor ou sobre o que é uma Organização Não-Governamental, uma vez que encontramos uma multiplicidade de conceitos, o que decorre da natureza absolutamente heterogênea do espectro das entidades ditas do terceiro setor. Tal indefinição pode proporcionar manipulações no sentido de uma “ressemantização”, em função dos interesses de seus dirigentes, ou mesmo das exigências e imposições colocadas pelo próprio Estado. Mesmo constando também em referências legais, o termo ONG padece de uma conceituação no contexto jurídico. Por consequência, um dos recursos utilizados é o uso da expressão “sem fins lucrativos”, embora a experiência brasileira tenha memoráveis exemplos de distorções, como o das entidades de educação (de fato escolas e faculdades particulares), hospitais e fundações que pautam a oferta de seus serviços em relações mercadológicas, embora utilizando-se das prerrogativas de “entidade filantrópica” ou “sem fins lucrativos”.

A pesquisa realizada no Distrito Federal permite afirmar que, em se tratando do terceiro setor e sua relação com o Estado, sobretudo no que tange à questão do fundo público e sua transferência para as entidades, há ainda muito a ser feito, pois é visível a dificuldade das entidades em obterem financiamento público. Neste contexto, é inevitável a responsabilização da sociedade civil, que atende aos

apelos tanto na perspectiva de oferta de mão de obra voluntária, como também assumindo o financiamento dos serviços prestados, através de doações e contribuições financeiras.

Outro dado interessante diz respeito à magnitude dos atendimentos prestados pelas entidades: se somados os usuários das organizações governamentais e não-governamentais no Distrito Federal incluídos nos múltiplos regimes de atendimentos, temos em torno de 17.000 usuários, número este bastante considerável dado o quadro de dificuldades e escassez de recursos verificado no conjunto das entidades.

Também se destaca a presença do trabalho voluntário no contexto internacional, no Brasil e no Distrito Federal, ressaltando-se ainda o engajamento do Estado na promoção e estímulo ao voluntariado. Este fenômeno é deveras interessante, sobretudo se considerarmos o desemprego e a falta de perspectivas de inserção profissional para os jovens das classes média baixa e para os que provêm dos bolsões de pobreza.

Em síntese, podemos afirmar que a participação das organizações não-governamentais na prestação de serviços à infância e adolescência apresenta-se como um fenômeno extremamente ambíguo: de um lado, pode-se afirmar que são absolutamente indispensáveis, dadas as impossibilidades de acesso aos serviços prestados por agências estatais. Por outro lado, sua atuação nas condições ora averiguadas, termina por favorecer a desresponsabilização do Estado, configurando cenários de absoluto desrespeito à condição de cidadãos de seus usuários.

## **Bibliografia**

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

- BRASIL. Ministério do Bem-Estar Social. *Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)*, Lei 8.069/90 de 13 de julho de 1990. Brasília, 1993.
- BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Estado da Assistência Social. *Assistência social: parâmetros e problemas*. Brasília, (s.d.)
- CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHPE, Evelyn et al. *Terceiro setor e desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- CASTRO, Lúcia Maria Xavier de; RIBEIRO, Ivete. *Entre a descentralização necessária e a representação reivindicada: algumas considerações sobre a cidadania de crianças e adolescentes pobres*. Trabalho apresentado no XVIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 1994. (Mimeogr.).
- COELHO, Simone C. Tavares. *Terceiro setor: um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos*. São Paulo: Editora SENAC, 2000.
- DRUCKER, Peter Ferdinand. *A sociedade pós-capitalista*. Trad. Nivaldo Montingelli Jr. São Paulo: Pioneira, 1993.
- \_\_\_\_\_. *A tentação de fazer o bem*. Trad. Manoel Paulo Pereira. Rio de Janeiro: Rocco, 1986.
- FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene [Orgs.]. *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Latino-Americano Del Niño, 1995.
- FERNANDES, Rubem César. *Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relumê-Dumará, 1994.
- FERNANDES, Rubem César. O que é o terceiro setor? In: IOSCHPE, Evelyn et al. *Terceiro setor e desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- FOLHA DE S. PAULO. Caderno Especial: Profissão Solidário. 28 set. 1999.
- GOMES, Ana Lúgia. A nova regulamentação da filantropia e o marco legal do terceiro setor. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 20, n. 61, nov. 1999.
- GREENFELD, Karl Taro. Filantropia de cara nova. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, v. 30, n. 29, Suplemento da revista *Time*, 20 jul. 2000.
- HUENEFELD, John. *O voluntário a serviço da sociedade: como organizar, financiar e promover uma campanha comunitária*. Trad. Roberto M. Fortes de Oliveira. Rio de Janeiro: Agir, 1973.

- IMPELIZIERI, Flávia. *Crianças de rua e ONGs no Rio: um estudo do atendimento não governamental*. Rio de Janeiro: Amais, IUPERJ, 1995.
- LANDIM, Leilah. *A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome*. Rio de Janeiro, 1993. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- LAURELL, Asa Cristina (Org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1995.
- MONTAÑO, Carlos. Das “lógicas do Estado” às “lógicas da sociedade civil”: Estado e terceiro setor em questão. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 20, n. 59, mar. 1999.
- NUNES, Brasilmar Ferreira et al. (Org.). *Brasília: a construção do cotidiano*. Brasília: Paralelo 15, 1997.
- MENDER, Samuel. O futuro para o voluntariado no bem estar social dos Estados Unidos. In: KAHN, Alfred J. *O serviço social no mundo moderno*. Rio de Janeiro: Agir, 1970.
- NAISBITT, John; ABURDENE, Patrícia. *Megatrends 2000: dez novas tendências de transformação da sociedade nos anos 90*. São Paulo: Aman-Key, 1990.
- OLIVEIRA NETO, Valdemar de. AS ONGs e o fundo público. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 37, dez. 1991.
- PAVIANI, Aldo. Brasília: cidade e capital. In: NUNES, Brasilmar Ferreira et al. (Org.). *Brasília: a construção do cotidiano*. Brasília: Paralelo 15, 1997.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, N. Cunnil (Orgs.). *O público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- RIFKIN, Jeremy. Identidade e natureza do terceiro setor. In: IOSCHPE, Evelyn et. al. *Terceiro setor e desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- SCHERER-WARREN, Ilse. *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999.
- SZAZI, Eduardo. *Terceiro setor: regulação no Brasil*. São Paulo: Petrópolis, 2000.
- VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização. Rio de Janeiro: Record, 1997*.