

Organizações Não-Governamentais nas Áreas Ambiental, Indígena e Mineral

por José Roberto Bassul Campos

INTRODUÇÃO

Este texto analisa as organizações não-governamentais – ONGs – que atuam no Brasil, especialmente nas áreas ambiental, indígena e mineral. Procura alcançar também dados sobre quais e quantas são, onde atuam, como são financiadas e fiscalizadas tais organizações, e ainda sobre suas vinculações internacionais.

Não há consenso intelectual nem base de dados cadastrais que permitam satisfazer por completo a demanda trazida a esta Consultoria. Cuidaremos, contudo, de registrar um conjunto expressivo de conceitos, opiniões e informações de ordem geral, obtidos de fontes diversas, que, ao lado de elementos estatísticos, tenderão a **aproximar o trabalho da expectativa que o ensejou.**

O QUE É ONG

O conceito de ONG não é pacífico. Entre os autores, quase sempre acadêmicos e militantes desses movimentos sociais, alguns poucos entendem essas organizações como decorrência lógica da própria negação que sua denominação encerra: *não-governamentais*. Sob esse ponto de vista, todas as instituições privadas, não criadas pelo poder público e constituídas sem objetivo de lucro, mereceriam a qualificação de organizações não-governamentais; o que abarcaria, por exemplo, igrejas, sindicatos, partidos políticos, clubes, grupos de bairros. Excessivamente elástico, esse conceito pouco ajuda na caracterização das ONGs tal como as reconhecemos socialmente. Ajuda ainda menos quando se sabe que grande parte das ONGs africanas, por exemplo, foram criadas pelo próprio governo e nem por isso deixam de ser consideradas ONGs no âmbito dos movimentos sociais.

Segundo Andréa Koury Menescal¹ “provindo da denominação em inglês *Non-Governmental Organizations (NGO)*, o termo ONG tem sua origem nas Nações Unidas, onde foi pela primeira vez utilizado” como referência a organizações supranacionais e internacionais. “Na resolução 288 (X), de 1950, do Conselho Econômico e Social, ONG foi definida no âmbito das Nações Unidas como sendo *uma organização internacional a qual não foi estabelecida por acordos governamentais.*”

Essa definição, que buscava diferenciar as ONGs das instituições decorrentes de acordos entre governos nacionais, como a própria ONU e suas agências especializadas, tornou-se insuficiente para caracterizar as organizações que passaram a atuar exclusivamente nos contextos nacionais, tanto nos chamados “países em desenvolvimento” quanto naqueles ditos “industrializados”.

Ainda segundo Koury, na literatura brasileira, a expressão “ONG” teria surgido em meados dos anos 80, nos termos do que Rubem César Fernandes chamara na época de “micro-organizações não governamentais sem fins lucrativos”, para definir as organizações que realizavam projetos junto aos movimentos populares com objetivos de promoção social. Já na Alemanha, por exemplo, o termo teria nascido “mais dentro do governo que fora dele” quando, na década de 60, o Ministério da Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ) daquele país começou a repassar subsídios da chamada “ajuda para o desenvolvimento” para organizações não estatais, em geral ligadas às igrejas católica e evangélicas.

Como se verifica, não é fácil uma definição precisa e universal de ONG, até porque “o aspecto típico das ONGs é justamente a sua pluralidade e heterogeneidade”. Mas há certas características comuns que podem ser encontradas. Nesse esforço, Koury afirma que as ONGs são organizações formais, ou seja, não constituem um mero agrupamento de pessoas, mas antes uma estrutura formalmente constituída para alcançar determinados objetivos. Mais: as ONGs são organizações sem fins lucrativos, possuem “certo grau de autonomia” e realizam “atividades, projetos e programas na chamada área de ‘política de desenvolvimento’ com o objetivo de contribuir para a erradicação

¹ História e Gênese das Organizações Não Governamentais, *in* Organizações Não Governamentais: Solução ou Problema / Hebe Signorini Gonçalves, org., 1ª ed., São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

das condições de vida desiguais e injustas no mundo”, sobretudo nos países pobres do hemisfério sul. E conclui: “ONGs são, portanto, organizações que podem apoiar grupos e movimentos populares de uma maneira que nem o mercado e nem Estado são capazes”. Enquanto a relação do mercado com a sociedade se constitui por meio da troca e a do Estado se legitima pela hierarquia, as ONGs se vinculam à sociedade mediante atos de solidariedade.

Nascidas em muitos lugares de um ânimo assistencialista, quase caritativo, as ONGs passaram a atentar para a circunstância de que os problemas que afligem o mundo não encontrarão solução sem que sejam influenciadas as decisões políticas governamentais. Ao constatar essa evidência, as ONGs passaram a exercer atividades de influência política, a funcionar como “grupos de pressão” ante os respectivos governos, atitude que passou a configurar outra característica dessas organizações.

Para Hebert de Souza, o Betinho², “o não-governamental não veio por acaso. De alguma forma, as ONGs constituem a crítica moderna aos fracassos e descaminhos do Estado e às deficiências de instituições clássicas como os partidos, sindicatos, empresas, universidades, que se submeteram ou se acomodaram à dinâmica do mundo oficial, entrando na órbita do capital e do Estado”.

Ainda segundo Betinho, “as ONGs do primeiro mundo foram mais solidárias e universalistas que as instituições oficiais (...). Ao serem capazes de verem a cara humana ou desumana do desenvolvimento, foram capazes de também ver suas conseqüências (...) No chamado terceiro mundo, as ONGs – vivendo as conseqüências do capitalismo, que se apresentava em sua forma civilizada no primeiro mundo, como o liberalismo e o social-liberalismo, e em sua forma primária no terceiro mundo, como as ditaduras militares e os autoritarismos de todo tipo – foram mais contragovernamentais que não-governamentais. Tiveram que viver na margem, contra o rumo da ordem”.

Mesmo agora, no contexto de uma democracia política e convivendo com a ordem capitalista, continua Betinho, “sem fins de lucro, as ONGs não se ligam ao mercado, mas à sociedade. Suprapartidárias e supra-religiosas, as ONGs não se submetem à lógica de nenhum poder ou hierarquia e

² O Papel das ONGs e da Sociedade Civil em Relação ao Meio Ambiente, *in* Planejamento e Políticas Públicas, revista editada pelo IPEA, nº 7, junho de 1992.

afirmam nessa mesma medida seu equivalente à cidadania no plano político e social”.

Esses valores estão reconhecidos pelo próprio texto constitucional de 1988, que, em várias passagens, assegura a participação de entidades representativas na formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas. Constituem exemplo dessas normas os arts. 29, XII; 198, III; 204, I; e 206, VI, os quais, ao lado de outros dispositivos da própria Constituição Federal, das constituições estaduais e das leis orgânicas municipais, conferem às ONGs expressivo papel de representação da sociedade.

Assim, em resumo, em mais uma tentativa de definição, ONG seria **um grupo social organizado, sem fins lucrativos, constituído formal e autonomamente, caracterizado por ações de solidariedade no campo das políticas públicas e pelo legítimo exercício de pressões políticas em proveito de populações excluídas das condições da cidadania.**

Mas também poderia ser, como propõe Domingos Bernardo Sá, uma “pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, prestadora de serviço público”.

Ou ainda, no dizer de Valdemar de Oliveira Neto, um “canal de participação das classes médias na esfera pública, exercendo as funções de tradução e articulação dos interesses e demandas dos setores populares nas arenas institucionais de confronto e negociação dos conflitos sociais”.

ASPECTOS JURÍDICOS

O Código Civil, ao definir, no art. 16, I, como “pessoas jurídicas de direito privado, as sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, as associações de utilidade pública e as fundações”, não cogitou das organizações não-governamentais. Está claro que as instituições de que trata o Código Civil, ainda que constituídas sem finalidade de lucro, não preenchem os comentados requisitos conceituais das ONGs, de resto forjadas por necessidades sociais surgidas ulteriormente à edição do Código.

Não há norma legal que obrigue ou condicione o funcionamento das ONGs, salvo na hipótese de operação com recursos públicos.

A recente edição das Leis nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais (OS), e nº 9.790, de 23 de março de 1999, que trata da qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), não alterou esse quadro característico. As ONGs, querendo e satisfazendo certas condições, podem tornar-se OS ou OSCIP, **mas não estão obrigadas a isso.**

No caso das organizações sociais, as pessoas jurídicas assim qualificadas pelo Poder Executivo deverão operar nos campos do ensino, da pesquisa científica, do desenvolvimento tecnológico, da proteção e preservação do meio ambiente, da cultura ou da saúde. A Lei prevê requisitos para a qualificação, impõe a participação do poder público nos órgãos diretivos das entidades e o acesso a recursos públicos por meio da assinatura de contratos de gestão. Na prática, tais organizações mais se destinam a reduzir o aparato estatal mediante a transformação de entes públicos em organizações sociais e a transferência de funções públicas para instituições privadas.

No que se refere às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, a Lei parece mais voltada para a institucionalização das ONGs que se interessem por esse caminho. As ONGs que obtiverem a qualificação de OSCIP poderão firmar termo de parceria com o poder público. O acesso a essa qualificação é vedado a sociedades comerciais, sindicatos, associações de classe, instituições religiosas, partidos, entidades de benefício mútuo e que comercializam planos de saúde, escolas e instituições hospitalares privadas, organizações sociais, cooperativas, organizações creditícias e fundações, sociedades civis ou associações de direito privado instituídas pelo poder público. Na verdade, essa lista, pela própria exclusão que promove, auxilia indiretamente a definição de ONG.

Há, no âmbito das próprias ONGs, posições divergentes em relação à legislação recém-editada. De um lado, militam os que vêem nos institutos criados (Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) um alargamento das possibilidades de acesso a recursos públicos e a outros meios de realização dos objetivos das ONGs. De outro, argumentam os que vêem em tais parcerias institucionalizadas a perda da autonomia e da própria identidade das ONGs, que se prestariam ao papel de

instrumentos da política de “desobrigação” do Estado em relação às políticas públicas.

QUAIS SÃO, QUANTAS SÃO E ONDE ATUAM

As características peculiares das ONGs – instituições privadas, independentes e autônomas – ensejam a inexistência, no âmbito público, de base cadastral dessas entidades. A criação de ONGs é ato de vontade não submetido a controle público. O número de ONGs existentes, assim como sua área de atuação, não constituem, portanto, objeto de registro.

No aspecto quantitativo, há apenas estimativas. Publicações da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão vinculado ao Ministério das Relações Exteriores e voltado para a cooperação internacional, estimavam, em 1991, que cerca de 1.400 ONGs atuavam em nosso País. Já a revista *Veja*, na edição de 31 de maio de 1995, afirma, sem revelar a fonte, a existência “no Brasil de 3.000 a 5.000 ONGs”.

Dados mais precisos, embora limitados, resultam do cadastro mantido pela Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), que congrega 213 ONGs, de variados portes e áreas de atuação. O trabalho intitulado “ONGs: um perfil”, publicado em novembro de 1998 pela própria ABONG como resultado de pesquisa realizada entre suas filiadas, revela o seguinte quadro de atuação das ONGs por **área temática**:

ÁREA TEMÁTICA	Nº de ONGs	%
1. Educação e/ou Profissionalização	121	65,76
2. Saúde/DST-Aids	73	39,67
3. Criança e/ou Adolescente	89	48,37
4. Agrária/Agrícola	47	25,54
5. Ambiental/Ecológica	63	34,24
6. Desenvolvimento Regional/Local	38	20,65
7. Organização Popular/Participação Popular	12	60,87
8. Direitos Humanos	87	47,28
9. Povos Indígenas	13	7,07
10. Racismo/Negros	24	13,04
11. Relação de Gênero/Mulher	104	56,52
12. Arte e Cultura	45	24,46

13. Trabalho e Renda	71	38,59
14. Comunicação	44	23,91
15. Questões Urbanas	52	28,26
16. Justiça e Segurança Pública	28	15,22
17. Direitos do Consumidor	1	0,54
18. Políticas Públicas	13	7,07
19. Relações Internacionais	3	1,63
20. Desenvolvimento Institucional	2	1,09
21. Cidadania/Democracia	5	2,72
22. Tecnologia	3	1,63
23. Segurança Alimentar	3	1,63
24. Migrantes	3	1,63
25. População de Rua	3	1,63
26. Ecumenismo	4	2,17

fonte: ABONG (base:184/respostas múltiplas)

Quanto ao **âmbito de atuação**, a mesma pesquisa revelou o quadro seguinte:

ÂMBITO DE ATUAÇÃO	Nº DE ONGs	%
1. Nacional	85	46,20
2. Estadual	92	50,00
3. Municipal	70	38,04
4. Regional	6	3,26
5. Metropolitano	8	4,35
6. Internacional	3	1,63
7. Local/Comunidade	1	0,54

Fonte: ABONG (base:184/respostas múltiplas)

COMO SÃO FINANCIADAS

O financiamento das ONGs é objeto de permanente dificuldade. As fontes mais frequentes são: agências internacionais de cooperação, agências multilaterais e bilaterais, órgãos do governo brasileiro e comercialização de produtos e venda de serviços. Embora cada ONG tenha orçamento específico, e cerca de metade delas até independam de financiamento, pode-se afirmar com

segurança que as maiores parcelas das receitas advêm das agências internacionais (entre 30% e 70% dos orçamentos de cada ONG) e dos órgãos do governo brasileiro (entre 10% e 50%).

As fichas cadastrais das ONGs filiadas à ABONG, que constituem anexo deste trabalho, permitem aferir, com melhor acuidade, o perfil das fontes de recursos das diversas ONGs.

É importante enfatizar que a questão do financiamento constitui, o mais das vezes, matéria de grande e permanente preocupação das ONGs. Também aqui, elas vivem um paradoxo. Ao mesmo tempo em que zelam pela condição de autonomia em relação aos poderes constituídos, deles dependem cada vez mais para a manutenção de suas atividades. A própria ordem econômica, em geral causa da maior parte das mazelas sociais que as ONGs combatem, também vitima essas entidades. Enquanto perdurou a sobrevalorização do real, por exemplo, os dólares da ajuda internacional tinha menor valor quando convertidos no Brasil, o que tornava mais difícil a execução orçamentária das ONGs.

Mas nem sempre as ONGs são vítimas. Na vigência da política cambial anterior ao Plano Real, as ONGs se beneficiaram exatamente do efeito contrário. A moeda estrangeira tinha enorme poder de compra no Brasil. Como ocorre novamente agora, após a flexibilização do câmbio ocorrida em janeiro deste ano. Nos tempos presentes as dificuldades são outras. O desmantelamento do bloco socialista ao lado das condições crescentes de miséria que ofendem os povos africanos resultaram na redução dos recursos destinados à América Latina pelas agências do hemisfério norte. Em verdade, as próprias condições de ajuda das economias desenvolvidas se deterioraram em face das dificuldades que enfrentam internamente, como é o caso da Alemanha, por exemplo, que se debate com os custos da reunificação.

Os quadros a seguir espelham a receita prevista nos orçamentos para 1998 bem como o nível de dependência de recursos oriundos do governo brasileiro, informados pelas 184 ONGs pesquisadas pela ABONG. É uma razoável medida do perfil financeiro dessas entidades.

RECEITA PREVISTA PARA 1998	Nº DE ONGs	%
1. Menos de R\$ 50 mil	37	20,11

2. De R\$ 51 mil a R\$ 100 mil	30	16,30
3. De R\$ 101 mil a R\$ 300 mil	58	31,52
4. De R\$ 301 mil a R\$ 600 mil	25	13,59
5. De R\$ 601 mil a R\$ 1 milhão	16	8,70
6. Mais de R\$ 1 milhão	13	7,07
7. Não Sabem/Não Responderam	5	2,72

Fonte: ABONG

% DE RECURSOS PÚBLICOS NO ORÇAMENTO DA ONG	Nº DE ONGs	%
1. Até 10%	27	14,67
2. De 11% a 20%	16	8,70
3. De 21% a 30%	13	7,07
4. De 31% a 40%	4	2,17
5. De 41% a 50%	7	3,80
6. De 51% a 60%	3	1,63
7. De 61% a 70%	3	1,63
8. De 71% a 80%	3	1,63
9. De 81% a 90%	2	1,09
10. De 91% a 100%	9	4,89
11. Não tem financiamento	92	50,00
12. Informou a fonte, mas não o percentual	2	1,09
13. Não informou nenhuma fonte	3	1,63

Fonte: ABONG

COMO SÃO FISCALIZADAS

Como instituições de natureza privada, as ONGs estão sujeitas apenas à responsabilização que alcança os particulares em geral, inclusive quanto às obrigações trabalhistas, fiscais e previdenciárias.

Quando operam com recursos públicos, contudo, estão sujeitas ao controle externo da administração pública, exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, e à fiscalização de que se incumbe o Ministério Público.

Releva notar que o art. 37, § 6º, da Constituição Federal, estabelece que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes,

nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”. Trata-se de dispositivo de elevada importância relativamente à fiscalização e à responsabilização das ONGs. Segundo afirma, a esse respeito, Domingos Bernardo Sá³, “importa esclarecer que o texto constitucional adota a teoria do risco administrativo, em razão do que a Administração deve indenizar, em todos os casos, o dano infligido a qualquer do povo, sem que se imponha a esse último o ônus de provar a ocorrência de dolo ou culpa do agente da pessoa jurídica, seja ela de direito público ou de direito privado, essa última desde que prestadora de serviço público, assegurado, sempre, o direito de cobrar do responsável que agiu dolosa ou culposamente, os prejuízos que causou”.

Ensina mais o eminente jurista: “trata-se da chamada responsabilidade objetiva da Administração Pública que, para ser exigida, depende apenas da prova da existência do prejuízo e do nexos causal, isto é, a relação direta entre o dano certo e o ato ou omissão praticado pelo agente da pessoa jurídica. Amplia-se, assim, o campo da reparação, como providência legítima de preservação dos interesses públicos”.

OUTROS COMENTÁRIOS

Cumpra observar, por fim, que, como toda criação humana, as ONGs não estão imunes ao erro. Malgrado suas origens e características peculiares as tornem mais protegidas de irregularidades que outras instituições privadas ou públicas, há aqui e ali notícias de atividades indefensáveis promovidas por falsas ONGs. Felizmente são episódios restritos e isolados, muitas vezes denunciados pelas outras inúmeras ONGs idôneas. É o caso, por exemplo, conforme notícia a revista *Isto É*, na edição de 3 de dezembro de 1997, de uma organização denominada Selvavida, que operava no Estado do Acre:

Desde 1992, um representante dessa pseudo-ONG, o austríaco naturalizado brasileiro Ruedger von Reininghaus, vinha coletando e catalogando plantas medicinais entre os povos indígenas no Alto Juruá em troca de medicamentos alopáticos. No começo deste ano (1997), quando sua atuação começou a ser investigada, a Selvavida revelou-se uma fraude. “Ela não tem autorização para funcionar, o endereço fornecido como sede não existe e seu único interesse era pesquisar as plantas medicinais e

³ Conceito e Reflexões Jurídicas, *in* Organizações Não Governamentais: Solução ou Problema / Hebe Signorini Gonçalves, org., 1ª ed., São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

suas propriedades”, afirma a promotora Patrícia de Amorim Rêgo, que investigou o caso.

A biopirataria foi denunciada pelas ONGs União das Nações Unidas do Acre (UNI) e Conselho Indigenista Missionário (Cimi).

Em contraponto aos poucos episódios negativos, não faltam exemplos de sucesso. Para ficarmos no Estado do Acre, a mesma matéria jornalística informa que pelo menos 50 ONGs se ocupam, com êxito expressivo, “das mazelas dos 420 mil habitantes” do Estado, fornecendo serviços e implementando políticas de que o poder público se havia eximido.

Em conclusão, vale trazer um último ensinamento deixado por Betinho: “as ONGs não existem para substituir os partidos, os sindicatos, as igrejas, mas para atuar junto à sociedade civil, contribuindo com seu modo próprio de ser”.

São essas as informações e comentários que submeto à consideração do Senador MOZARILDO CAVALCANTI, colocando-me à disposição para quaisquer outros esclarecimentos ou complementações que Sua Excelência considerar necessários.

Consultoria Legislativa, 14 de outubro de 1999

JOSÉ ROBERTO BASSUL CAMPOS
Consultor Legislativo