

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

JOSEMAR SILVA DOS SANTOS

**AUTONOMIA NO TERCEIRO SETOR:**  
Estudo de caso sobre a Fundação de Amparo  
ao Menor em Alagoas

Maceió  
2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

JOSEMAR SILVA DOS SANTOS

**AUTONOMIA NO TERCEIRO SETOR:**  
Estudo de caso sobre a Fundação de Amparo  
ao Menor em Alagoas

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Alagoas como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientadora: Profa. Dra. Marina Félix de Melo

Maceió  
2019

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**

Bibliotecário Responsável: Marcelino de Carvalho

S237a Santos, Josemar Silva dos.  
Autonomia no terceiro setor : estudo de caso sobre a Fundação de Amparo  
ao Menor de Alagoas / Josemar Silva dos Santos . – 2019.  
126 f.

Orientador: Marina Félix de Melo.

Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Alagoas.  
Instituto de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Sociologia.  
Maceió, 2019.

Bibliografia: f. 121-123.

Apêndice: f. 124-125.

1. Fundação de Amparo ao Menor (ONG). 2. Autonomia administrativa.  
3. Autonomia financeira. 4. Associações sem fins lucrativos. I. Título.

CDU: 316:658.114.8



Ata nº 02 da Sessão da Defesa Pública de Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Alagoas.

Em vinte e seis de abril de dois mil e dezenove, às nove horas, no auditório Paulo Décio do ICS, reuniu-se a banca examinadora da dissertação de mestrado do aluno **JOSEMAR SILVA DOS SANTOS**, intitulada: **AUTONOMIA NO TERCEIRO SETOR: Estudo de caso sobre a Fundação de Amparo ao Menor em Alagoas**. Vinculada à linha de pesquisa “Corpo, cultura e conhecimento”.

A cerimônia de defesa pública, apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Sociologia teve a banca examinadora composta pelos professores doutores: **Marina Félix de Melo PPGS/Ufal (orientadora e presidenta da banca)**, **examinadora externa, Profª. Drª. Verônica Teixeira Marques (SOTEPP-UNIT)** e como examinador interno, o **Prof. Dr. Emerson Oliveira do Nascimento (PPGS-UFAL)**.

Procedeu-se a arguição, finda a qual os membros da banca se reuniram reservadamente para deliberarem, decidindo por unanimidade pela:

**Aprovação** ; **Aprovação com reformulações** (  ); **Reprovação** (  ).

Comentários e Reformulações Indicados pela Banca Examinadora:

---

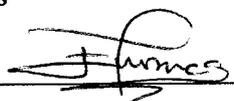
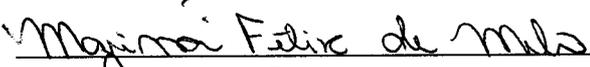
---

---

Para constar, lavrou-se a presente ata que vai assinada pelos membros da Banca Examinadora e por mim, Edna da Silva Gomes, Assistente em Administração do PPGS.

Maceió, 26 de abril de 2019.

Assinaturas

1. 
2. 
3. 
4. 
5. \_\_\_\_\_

## AGRADECIMENTOS

Primeiro aos que compõem o quadro docente do **PPGS** e que contribuíram no direcionamento para a construção deste trabalho.

À minha orientadora, professora **Dra. Marina Félix de Melo**, pelos constantes momentos de aprendizado, pelo olhar atento em cada palavra escrita neste trabalho e pelos importantes ensinamentos que pude guardar através de suas orientações.

Aos professores **Dr. Emerson Oliveira do Nascimento** e **Dra. Verônica Teixeira Marques**, por aceitarem fazer parte da Banca Examinadora e pelas grandes contribuições nesta dissertação.

Agradeço à **CAPES** (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pela concessão da bolsa durante todo o período deste mestrado.

À minha querida **Edna**, secretária do Programa, pessoa pela qual nutro profunda admiração pelo profissionalismo e por sua grandeza de alma.

À minha família, em especial, aos meus pais, **José e Alvani**, e aos meus irmãos, **Jussimara, Gilmara e Gilmar**, por tanto amor dedicado a mim e por compreenderem minhas ausências.

Aos meus primos **Edvam e Sérgio**, grandes incentivadores na vida acadêmica.

Aos amigos e colegas de mestrado, **Adson e Allan**, pelo apoio em momentos difíceis, pelas sugestões que me ajudaram com a pesquisa, enfim, por sua amizade.

À querida **Alice Anabuki Plancherel** pela amizade, pelo apoio e partilha de saberes.

À querida **Rozirlania (Amora)**, grande incentivadora na tarefa de concluir este mestrado, importante apoio nos momentos difíceis, pessoa sem a qual certamente eu não teria chegado até aqui, tamanha sua importância em minha vida.

Aos colaboradores (entrevistados), pela boa vontade aceitar minha presença em seus espaços de trabalho ou mesmo em suas casas, sem os quais não seria possível a realização desta pesquisa.

Aos amigos **Cosme Rogério, Luciano José, Edneide Ferreira e Edjelma Pereira** pelas valiosas contribuições e por acreditarem em mim.

Aos amigos de longa data, **José Ferreira, Ana Paula, John Lennon e Wellington** (minha segunda família), pessoas as quais sempre estiveram presentes em minha vida.

Ao amigo Marcelo Rodrigues, que em momento crítico do processo me deu seu decisivo apoio.

Aos amigos **Alan Rafael** e **Lucas Rafael**, pela preocupação e o cuidado para com a minha pessoa e por se fazerem presentes sempre que precisei.

Ao amigo **Jhonnatan Francisco** pela amizade e contribuições.

Aos amigos e companheiros de trabalho **Abraão**, **Rosivaldo** e **Taciana** pelo apoio e pelas palavras de incentivo.

Ao amigo **Calixto** por ter me dado acesso irrestrito à Fundanor e por ter colocado os arquivos da instituição à disposição.

Enfim, meus sinceros agradecimentos a todos que direta ou indiretamente estiveram e estão comigo ao longo desta árdua e proveitosa caminhada.

## RESUMO

Esta pesquisa é um estudo de caso de cunho qualitativo que busca tratar da seguinte problemática: em que medida a questão da autonomia política e financeira impactaram ou não na consecução dos objetivos e da Missão Institucional da Fundação de Amparo ao Menor – Fundanor. Nela verificamos quais foram as estratégias de captação de recursos utilizadas pelos gestores da Fundanor no tocante à questão da sustentabilidade financeira; também buscamos observar a existência ou não de disputas entre os diferentes grupos gestores da Fundanor e se em alguma medida essas disputas interferiram na autonomia política da instituição, impedindo ou impulsionando-a; além disso, analisamos se e em que medida as relações estabelecidas pela Fundanor com o Estado, o Mercado e o Terceiro Setor provocaram ou não perda de autonomia. No que diz respeito aos principais aspectos teóricos, trazemos as seguintes categorias de análise e seus respectivos teóricos: estratégias de captação de recursos, com base em Teixeira (2003) e Melo (2013); relações institucionais e disputas entre grupos gestores, também tomando por base Teixeira (2003); construção de autônomoias, seguindo as discussões de Lyra (2005) e Medeiros (2008); e, sobre as racionalidades instrumental e comunicativa, a partir de Habermas (2012). Neste estudo de caso, delimitamos nosso *corpus* de análise a partir da seleção de dados obtidos por meio da entrevista semiestruturada, aplicada a dez interlocutores e da escolha de alguns documentos (atas, relatórios, ofícios). Através da análise de dados, foi possível percebermos que, apesar de ter conseguido construir-se autônoma politicamente, a Fundanor não conseguiu concretizar o projeto de se tornar uma instituição autônoma financeiramente ou, no dizer dos entrevistados, tornar-se autossustentável.

**Palavras – Chave: Fundanor; Autonomia; Terceiro Setor**

## ABSTRACT

This research is a qualitative case study that aims to address the following problems: to what extent political and financial autonomy related issues impacted the achievement of the objectives and the institutional mission of the “Foundation for Child Support” - Fundanor. Fundraising strategies used by Fundanor managers regarding financial sustainability were verified; we also sought to observe the existence or not of disputes between the different management groups of Fundanor and how these disputes interfered in the political autonomy of the institution, preventing or impelling it; in addition, we analyzed whether and to what extent the relationships established by Fundanor with the State, the Market and the Third Sector have caused or not loss of its autonomy. With regard to the main theoretical aspects, we presented the following categories of analysis and their respective theorists: strategies of fundraising, based on Teixeira (2003) and Melo (2013); institutional relations and disputes between management groups, also based on Teixeira (2003); construction of autonomies, following the discussions of Lyra (2005) and Medeiros (2008); and, on the instrumental and communicative rationalities, from Habermas (2012). In this case study, we delimit our corpus of analysis based on the selection of data obtained through the semi-structured interview, applied to ten interlocutors and the choice of some documents (minutes, reports, offices). Through the analysis of data, it was possible to perceive that, despite having managed to build itself politically autonomous, Fundanor failed to materialize the project of becoming an autonomous institution financially or, in the words of the interviewees, to become self-sustainable.

**Key words: Fundanor; Autonomy; Third Sector**

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> -----	09
<b>1 - TERCEIRO SETOR E SOCIEDADE CIVIL: UM CAMPO DE DISPUTAS E DE CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA</b> -----	14
1.1 O problema da autonomia -----	19
1.2 Os financiamentos das ações e suas relações com o Estado -----	22
1.3 O dilema autonomia <i>versus</i> dependência financeira-----	27
1.4 O universo da pesquisa e a delimitação do <i>corpus</i> -----	34
<b>2 - HABERMAS E A TEORIA DO AGIR COMUNICATIVO EM UM ESTUDO SOBRE O TERCEIRO SETOR</b> -----	39
2.1 As racionalidades instrumental e comunicativa nas ONGs-----	49
<b>3 - A FUNDADOR COMO CAMPO DE ANÁLISE</b> -----	57
3.1. Sustentabilidades e captação de recursos financeiros-----	61
3.2. Autonomia política: disputas entre os grupos gestores e seus impactos no funcionamento institucional -----	81
3.3. Relações institucionais e construção de autonomias -----	91
3.4. Racionalidades habermasianas em um campo prático de análise -----	109
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> -----	116
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> -----	121
<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA</b> -----	124

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação, que se constitui num estudo de caso, tem como objetivo principal analisar em que medida a questão da autonomia política e financeira impactaram ou não na consecução dos objetivos e da missão da Fundação de Amparo ao Menor (FUNDANOR), instituição foco de nossa pesquisa. Inicialmente, optamos por fazer uma breve apresentação sobre o contexto histórico da Instituição, que será discutido mais detalhadamente na seção 1.

Fundada em 12 de outubro de 1980, no município de Palmeira dos Índios, estado de Alagoas, a Fundanor que é uma Organização Não Governamental (ONG), originou-se pelo envolvimento de membros da comunidade local, da Igreja Católica e das elites comercial e agrária. A entidade estabeleceu parcerias com instituições financeiras, com o Estado e com o terceiro setor, numa tentativa de responder aos problemas que envolviam a infância e a adolescência. Suas práticas despertaram, naquele momento, vários interesses, sejam de caráter altruísta, expressos pela prática da caridade e da filantropia, ou em virtude do empenho da elite local em “resolver” o problema da delinquência infanto-juvenil, que feria interesses de ordem econômica, política e social.

As ações desenvolvidas pela Fundanor tinham como público beneficiário meninos e meninas de rua, órfãos, vítimas de abusos e exploração sexual, crianças recém-nascidas (deixadas na maternidade do hospital da cidade sob a justificativa dos pais de não terem condições financeiras de proverem o seu sustento) e aquelas que eram encaminhadas, tanto por parte do Ministério Público, como pelo Poder Judiciário, não só da comarca de Palmeira dos Índios, mas de outras, localizadas no sertão e também na região do agreste alagoano.

Tais ações começaram no ano de 1977 e eram desenvolvidas na casa da professora aposentada e catequista, a senhora Dolores Barros<sup>1</sup>, que viria ser a Fundadora da instituição e sua presidente. No ano seguinte, as ações passaram a ser realizadas em um centro paroquial da cidade, cedido pela Diocese de Palmeira dos Índios, onde os “menores” recebiam alimentação e aqueles que não tinham casa podiam pernoitar, mesmo não tendo instalações adequadas para tal.

Esse movimento embrionário deu origem à Fundanor que, inicialmente, funcionava em caráter de semi-internato. Na medida em que foi se consubstanciando e melhorando as condições de sua infraestrutura, passou a funcionar como “abrigo”, oferecendo “proteção” e uma alternativa de moradia para aqueles que não a tinham.

---

<sup>1</sup> Nesta dissertação todos os nomes próprios são pseudônimos para assegurar a não identificação dos agentes.

As crianças e adolescentes passavam o dia sob os cuidados da instituição (aqueles que não tinham lar ficavam em tempo integral na Fundação) e dela recebiam alimentação, cuidados pessoais, atenção especial (entende-se atenção especial no sentido de uma vigilância maior sobre eles, haja vista o fato de terem tido experiências em prática delituosas), orientação para o trabalho, formação religiosa (católica), formação escolar, abrigo, etc. Como uma espécie de contrapartida, prestavam trabalho de segurança em vários pontos comerciais da cidade durante a semana, impedindo que outros adolescentes (entenda-se “outros adolescentes” como aqueles que não eram identificados como pertencentes à Fundanor) praticassem os mesmos “crimes” que eles praticaram outrora.

A Fundanor se consubstanciou, então, como uma Instituição que tinha por missão a transformação da situação de abandono em que se encontravam centenas de crianças e adolescentes que perambulavam pelas ruas da cidade. Ao acolhê-las, buscou ofertar-lhes abrigo e proteção de modo a promover o seu bem-estar, ainda que tenha passado por inúmeros problemas para atender às demandas que o trabalho com os desabrigados exigia, sobretudo em virtude das dificuldades relativas às sustentabilidades da organização. Este processo envolveu uma série de questões, entre elas: os esforços incessantes no sentido de alcançar sua autonomia financeira, o empenho no sentido de manter sua autonomia política frente aos demais setores aos quais ela esteve ligada, as disputas entre diferentes grupos gestores e seus impactos no funcionamento da Instituição, com reflexos na execução das ações realizadas para cumprir sua missão.

Esta pesquisa atende ao nosso interesse em analisar em que medida a questão da autonomia política e financeira impactaram ou não na consecução dos objetivos e da missão da Fundanor, conforme indicamos acima. Outro fator determinante no interesse por esta pesquisa surgiu a partir da experiência como conselheiro tutelar, na cidade de Taquarana – AL (2001-2007), período em que pudemos nos deparar com uma série de problemas que envolvem a infância e a adolescência, tais como o abandono, o afastamento do convívio familiar, a marginalização, a exclusão, a perda dos direitos fundamentais, a falta de vínculos afetivos na família, a fome, o trabalho infantil, os maus tratos, o abuso sexual, dentre outros, os quais culminaram, em alguns casos, no abrigamento de crianças e adolescentes na Fundanor.

A presente pesquisa se justifica na necessidade de aprofundamento do conhecimento já adquirido sobre as ONGs e sua relação com os demais setores da sociedade, ou seja, o Estado, o Mercado e o Terceiro Setor, envolvendo, principalmente, a questão da autonomia como

campo de análise para a compreensão do modo como a Fundanor opera na sua relação com o primeiro, o segundo e o terceiro setores da sociedade.

Diante desse quadro mais geral de atuação, buscamos perceber se a questão da autonomia é ou não retratada pelos entrevistados da Fundação de Amparo ao Menor (FUNDANOR) frente aos diversos atores que a ela estiveram ligados durante sua trajetória.

Conforme mencionamos acima, a presente pesquisa se constitui como um estudo de caso de cunho qualitativo, no qual buscamos, num primeiro momento, fazer um levantamento sobre as principais organizações (públicas e privadas) que estabeleceram parcerias e financiaram projetos junto à Fundanor. Para conhecermos estas organizações, o contato prévio com a fundadora da Fundanor e o seu atual presidente foi de grande valia, no que foi possível mapear e definir quem seriam os dirigentes da Instituição a serem entrevistados.

Levando em consideração as informações apresentadas, buscamos analisar, de uma forma mais ampla, em que medida a questão da autonomia política e financeira impactaram ou não na consecução dos objetivos e da missão da Fundação de Amparo ao Menor (FUNDANOR). De forma mais específica, buscamos verificar quais foram as estratégias de captação de recursos utilizadas pelos gestores da Fundanor no tocante à questão da sustentabilidade financeira; a existência ou não de disputas entre os diferentes grupos gestores da Fundanor e se em alguma medida essas disputas interferiram na autonomia política da instituição, impedindo ou impulsionando-a; se e em que medida as relações estabelecidas pela Fundanor com o Estado, o Mercado e o Terceiro Setor provocaram ou não perda de autonomia.

Traçamos alguns percursos teóricos a fim de entender melhor a situação observada em campo, razão pela qual foi necessário considerar as seguintes categorias de análise: estratégias de captação de recursos, com base em Teixeira (2003) e Melo (2013); relações institucionais e disputas entre grupos gestores, também tomando por base Teixeira (2003); construção de autonomias, seguindo as discussões de Lyra (2005) e Medeiros (2008); e, sobre as racionalidades instrumental e comunicativa, a partir de Habermas (2012).

Ao tomarmos a questão da autonomia como principal eixo de análise investigativa, buscamos ampliar as discussões já existentes no tocante à autonomia no Terceiro Setor. Ainda que existam diversas investigações produzidas sobre essa temática, a exemplo de Lyra (2005) e Medeiros (2008), como citamos acima, julgamos que o presente trabalho pode contribuir com a ampliação do debate em torno do tema em questão.

Esta pesquisa está dividida em três seções, com propósitos específicos a serem discutidos. Cada seção está organizada da seguinte forma:

A seção 1 está dividida em quatro subseções: na seção 1.1, discutimos sobre os fatores que envolvem a autonomia da Instituição; na seção 1.2, fazemos uma correlação entre os financiamentos das ações e suas relações com o Estado; na seção 1.3, tratamos sobre o dilema autonomia *versus* dependência financeira da Fundanor; e, por fim, ainda na primeira seção, no tópico 1.4, trazemos informações metodológicas sobre o universo da pesquisa e a delimitação do *corpus*, momento em que descrevemos sobre os métodos e técnicas utilizados para a coleta de dados, tomando como instrumento de coleta de informações a entrevista semiestruturada (ver apêndice A), realizada com dez interlocutores, e a análise documental.

Na seção 2, por meio dos estudos propostos em Habermas, na seção 2.1, tratamos teoricamente sobre as racionalidades instrumental e comunicativa a fim de percebermos como ambas se apresentam na instituição e para onde o pêndulo dessas racionalidades tende, se para uma racionalidade mais instrumental ou para uma racionalidade mais comunicativa, ou, ainda, se há um equilíbrio entre elas. Além disto, procuramos perceber se tais racionalidades referem-se aos objetivos práticos e à missão caritativa/substantiva da organização.

Uma outra questão que se apresenta na presente seção diz respeito às discussões sobre como os subsistemas estado e mercado entraram no mundo da vida dos sujeitos que integram a instituição, provocando uma racionalização, exercendo domínio sobre os sujeitos que nela vivem e atuam.

No seção 3 trazemos nossa análise de dados com base nas problematizações e discussões teóricas retratadas no decorrer das seções anteriores, cuja finalidade é responder aos objetivos desta dissertação. A seção está dividida em quatro subseções: na subseção 3.1, discutimos sobre sustentabilidades e captação de recursos financeiros; na subseção 3.2, tratamos sobre a autonomia política, as disputas entre os grupos gestores e seus impactos no funcionamento institucional; na subseção 3.3, analisamos as relações institucionais e construção de autonomies; e, na subseção 3.4, nossa análise está voltada para as racionalidades habermasianas em um campo prático de análise.

Vale ressaltar que, em nossas análises, recorreremos à análise do discurso (AD), a fim de percebermos se a questão da autonomia aparece ou não nos discursos proferidos pelos dirigentes da Fundanor e de que forma a presença ou ausência dessa temática em seus discursos refletem ou não nos projetos desenvolvidos pela Instituição. Ainda que a questão da autonomia se refira a múltiplos aspectos, nosso trabalho está circunscrito aos aspectos financeiro e político, em razão da delimitação de nosso campo.

Por fim, buscamos nas considerações finais realizar uma síntese acerca dos pontos centrais aos quais se referem os objetivos por nós trabalhados na presente investigação, de modo a responder a nossa questão de partida, que foi apresentada no início desta introdução.

## **1 - TERCEIRO SETOR E SOCIEDADE CIVIL: UM CAMPO DE DISPUTAS E DE CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA**

Nesta seção apresentamos, num primeiro momento, alguns conceitos relativos ao terceiro setor e à sociedade civil enquanto campo de disputa e de construção da autonomia.

Antes mesmo de adentrarmos na questão específica do problema da autonomia, julgamos necessário fazer uma apresentação e conceitualização acerca do terceiro setor, visto que isso nos ajuda a compreender como as Organizações Não Governamentais (ONGs) operam na sua relação com o Estado, com o Mercado e com o próprio Terceiro Setor, relação que envolve conflito, posições político-ideológicas diversas e interesses, muitas vezes contraditórios, haja vista a existência de distintos projetos de sociedade que se revelam frequentemente contrastantes.

Definir o terceiro setor é uma tarefa bem complexa, dada a heterogeneidade de organizações que se afirmam como pertencentes a este campo de atuação, e, tendo em vista a multiplicidade de formas, e também, de áreas por onde essas organizações atuam, elas se definem como privadas, sem fins lucrativos e de interesse público, tendo no conceito de sociedade civil (termo que teremos a oportunidade de tratar logo adiante) o seu nascedouro. Essa complexidade é apresentada por Gohn (2000), ao afirmar que

O terceiro setor é um tipo de ‘Frankenstein’: grande, heterogêneo, construído de pedaços, desajeitado, com múltiplas facetas. É contraditório, pois inclui tanto entidades progressistas como conservadoras. Abrange programas e projetos sociais que objetivam tanto a emancipação dos setores populares e a construção de uma sociedade mais justa, igualitária, com justiça social, como programas meramente assistenciais, compensatórios, estruturados segundo ações estratégico-rationais, pautadas pela lógica de mercado. Um ponto em comum: todos falam em nome da cidadania (p. 60).

Dada a amplitude, complexidade e contradições a que o termo se refere, conforme apontado pela autora, é possível encontrar pontos comuns que o define, apesar das dificuldades quanto a conceituação do Terceiro Setor, haja vista a existência de entidades tão díspares e por vezes com interesses e objetivos tão contraditórios.

O Terceiro Setor, conforme afirma Cabral, se constitui como “uma área intermediária às ações dos Estado, dos mercados e da sociedade civil” (2015, n.p.), motivada pelo interesse público no sentido de dar uma resposta ao desinteresse e/ou incapacidade do Estado e do Mercado no tocante à questão social, que segundo Montaño,

Deixa de ser, no projeto neoliberal, responsabilidade privilegiada do Estado, e por meio deste do conjunto da sociedade, passando a ser agora de auto responsabilidade dos próprios sujeitos portadores de necessidades, e da ação filantrópica, “solidária-voluntária”, de organizações e indivíduos (MONTAÑO, 2007, p. 22).

Em que pese as críticas feitas por Montañó com relação ao projeto neoliberal, as quais concordamos, principalmente porque nele de fato há uma retração por parte do Estado no tocante às questões sociais, não podemos perder de vista a relevância que o Terceiro Setor tem na contemporaneidade. Conforme afirma Fernandes, ele é “não-governamental, não lucrativo, é, no entanto organizado, independente, e mobiliza particularmente a dimensão voluntária do comportamento das pessoas” (1994, p. 19). Essa terceira figura aparece transformando relações, sobretudo aquelas que dizem respeito ao Estado e ao Mercado na medida em que convocam os cidadãos a se engajarem em projetos que visem a vida de pessoas excluídas por um sistema capitalista, produtor de miséria e desigualdades.

Para entendermos de forma mais abrangente o significado do Terceiro Setor, onde as ONGs, os movimentos sociais e outras formas de organizações se fazem presentes, nos reportamos ao conceito de sociedade civil que, conforme dito anteriormente, constitui-se como nascedouro das formas organizacionais que agrupam o referido setor.

O termo sociedade civil, enquanto categoria sociológica, possui múltiplos significados. Ele é resultado de um longo processo diacrônico do conceito. Se num primeiro momento e com base nas contribuições de pensadores como Hobbes, Locke e Rousseau, a sociedade civil designa a sociedade política ou o Estado, em Hegel podemos notar uma disjunção entre sociedade civil e Estado. A primeira se refere ao local de regulamentação entre família e Estado, onde se introduz a ideia de intermediação e se procura atender aos interesses coletivos para além daqueles que beneficiam apenas os interesses individualistas típicos da modernidade. Num sentido mais atual, a sociedade civil se apresenta em contraste com o Estado e o mercado. Desse modo, ela se localiza fora da burocracia estatal e se fortalece tendo em vista os vínculos que os indivíduos, grupos e classes desenvolveram e ajudaram a formar esse conjunto complexo chamado sociedade civil. Dentre os seus integrantes podemos destacar os movimentos populares, os movimentos sociais, as associações, as fundações e também as ONGs, etc., o que indica um caráter diverso entre eles, mas que ao mesmo tempo se integram, agrupam-se livremente e perseguem finalidades comuns.

Continuando as discussões sobre a sociedade civil, para Semeraro (1999) ela compreende os organismos “privados” e voluntários cuja representatividade se expressa por

meio dos partidos, das organizações sociais, dos meios de comunicação, das igrejas e também das empresas. Para o referido autor a expressão ‘sociedade civil’ é utilizada por diversos atores sociais e com significados que podem se apresentar como opostos. Ainda segundo o autor, ela pode ser “entendida como uma esfera autônoma ao lado do Estado e do mercado”; [...] como um conjunto de entidades de caráter filantrópico, para onde podem ser transferidas responsabilidades governamentais”, e ainda como um “espaço de manifestação culturais e de relações intersubjetivas” (p. 13).

É exatamente por considerar a sociedade civil como um espaço autônomo e de manifestação livre das iniciativas sociais que Fernandes (1994) ressalta “o valor das iniciativas civis, livres das antigas dependências para com os órgãos de governo” e que responde “a ineficácia dos serviços públicos.” [...] Embora não sejam capazes de enfrentar os problemas em toda a sua extensão, reforçam os ideais de ajuda mútua e de iniciativa própria” (p. 94), visando a melhoria da condição de vida sobretudo daqueles que não são contemplados pelas ações do Estado e do mercado.

Em leitura de Gramsci, Semeraro ainda afirma que a sociedade civil “é uma categoria dinâmica, de movimento, capaz de combinar na ação de grupos sociais diferentes, forças convergentes e situações conjunturais dentro de amplos objetivos estratégicos” (1999, p. 83). Ela é, ainda segundo a concepção gramsciana, o *locus* de construção da hegemonia política, inclusive tendo em vista o atendimento das classes subalternas.

É dentro desse universo dinâmico onde atuou uma diversidade de grupos sociais que localizamos os movimentos sociais e as ONGs no contexto brasileiro das décadas de 1970 e 1980. Os primeiros podem ser entendidos como “aquela parte da realidade social na qual as relações sociais ainda não estão cristalizadas em estruturas sociais, onde a ação é a portadora imediata da tessitura relacional da sociedade e do seu sentido” (MELUCCI *apud* TEIXEIRA, 2003, p. 49) e sua natureza é “instável e mutante, distinta da obtida em estruturas que se organizam numa longa duração” (FERNANDES, 1994, p. 43). Eles têm por propósito a defesa de certos objetivos ou interesses contra os ataques promovidos por aqueles que dominam o mercado e o Estado, visando a transformação da ordem social vigente, o que exige modos distintos de organização, capacidade de mobilizar recursos, práticas comunicativas diversas e uma concepção de mundo que legitime e dê suporte às suas demandas. Esses movimentos também levam em conta a igualdade de direitos, a supressão das discriminações, e, a defesa da autonomia como um valor a ser preservado, indicando um distanciamento para com os órgãos de Estado cuja aproximação poderia significar, na compreensão de alguns agentes, risco de

cooptação, o que indica “uma visão catastrófica do que significa o contato dos movimentos sociais com o poder formal” (TEIXEIRA, 2003, p. 45), apresentando ainda o “engajamento nessas estruturas como o início de decadência, como uma porção retrógrada, mas necessária desses movimentos (EVERS *apud* TEIXEIRA, 1984, p. 45), cujo “aumento potencial de acordo com o critério de poder paga o preço da diminuição, a longo prazo, do potencial sociocultural [...] quase que invariavelmente, mais poder significa menos identidade, mais alienação” (*Ibid.*).

Essa atitude de recusa ao Estado por parte dos movimentos sociais inviabilizou durante as décadas de 1970 e 1980 a criação de um espaço público e civil negociado, pois a ideia corrente entre a maior parte desses movimentos era a tomada do Estado por parte da classe trabalhadora. Essa negação de aproximação para com a esfera estatal também atingiu as primeiras ONGs brasileiras que construíram um perfil anti estado, situação que só passou a sofrer mudanças com o processo de redemocratização do País.

A dificuldade inicial com relação à conceitualização do termo ONG foi apresentada por Landim (2002) ao situar essas organizações entre práticas representativas pessoalizada e à “ação pública governamental, não se confundindo com nenhuma das duas” (p. 215).

A referida autora ainda pontua a inexistência de um dispositivo jurídico que a defina enquanto organização não governamental, propondo como alternativa de pensar o seu significado “enquanto categoria construída socialmente” (p. 216) e que no contexto brasileiro foi “usada para designar um conjunto de organizações da sociedade civil com características particulares” (*Ibid.*), assumindo uma série de papéis, quer seja no âmbito do “controle, proposição, cogestão de políticas públicas; e na execução de serviços” (p.218), seja eles relativos à assessoria aos movimentos populares ou ainda no que se refere à prestação de serviços aos setores dominados da população.

O termo ONG foi criado “pela Organização da Nações Unidas (ONU) na década de 1940 para designar entidades não-oficiais que recebiam ajuda financeira de órgãos públicos para executar projetos de interesse social na área de desenvolvimento da comunidade” (GOHN *apud* TEIXEIRA, 2004, p. 18). O termo ainda “estava relacionado às organizações do Primeiro Mundo que financiavam projetos no Terceiro Mundo” (*Ibid.*). No entanto, ele pode apresentar ambiguidades dada a heterogeneidade de organizações que se auto definem como ONGs e que integram o mesmo campo de disputa e busca por legitimidade perante os demais atores sociais, sejam eles partes constitutivas do terceiro setor, do mercado ou do Estado. Ainda que apresente um caráter diverso, é possível identificar algumas características que lhes são comuns. Elas são instituições privadas, mas sem fins lucrativos; são não governamentais, embora apresentem

características do serviço público, pois coincide em diversos aspectos com a natureza dos serviços prestados pelo Estado; são autogovernadas, ou seja, orientadas a partir de procedimentos que lhes são próprios; caracterizam-se pela participação de membros voluntários; visam atender às demandas socioculturais não satisfeitas pelo mercado.

Outra característica que distingue as ONGs dos movimentos sociais, associações de moradores e dos sindicatos, é o fato de que elas, como afirma Fernandes, “não podem falar ou agir em nome de terceiros. Fazem-no somente em nome de si próprio” (1994, p. 67), cabendo aos seus representantes decidirem com quem devem estabelecer relações de parcerias.

Em respostas às demandas sociais e tendo em vista sua capacidade de livre iniciativa, essas organizações puderam trabalhar (sem medo de perder sua legitimidade) junto aos “sindicatos, associações, movimentos, redes sociais, igrejas, órgãos de governo, universidades, mídia, empresas, etc.” (*Ibid.*), o que não significou abrir mão da construção de uma identidade própria à medida em que se propuseram redefinir seu papel, sobretudo com a abertura e transição para o regime democrático, onde essas organizações constituíram-se como atores com voz própria, ainda que mantivessem fortes ligações com os movimentos sociais a quem elas davam suporte enquanto centros de assessoria no período ditatorial.

As ONGs que ao iniciarem suas ações como centros de assessoria aos movimentos sociais começaram a redefinir seus papéis com o intuito de construir uma identidade própria. De acordo com Scherer-Warren, elas se configuraram como “organizações formais, privadas, porém com fins públicos, sem fins lucrativos, autogovernadas e com participação de parte de seus membros como voluntários” (1998, p. 165).

Segundo a autora, as ONGs atuavam em favor de grupos e segmentos específicos da sociedade civil, entre eles os movimentos populares, as comunidades de base, populações marginalizadas ou em situações em que os direitos humanos, políticos e sociais não estavam sendo observados.

Entre os objetivos perseguidos por essas ONGs podemos aqui destacar aquele que se apresenta como sendo o mais geral, ou seja, o fortalecimento da sociedade civil. Desse modo, sua atuação se situa no sentido da promoção da cidadania, da democracia e da justiça social. À medida que exercem pressão junto aos demais atores sociais (Estado e Mercado) abrem margens para a construção de uma sociedade justa e solidária, pautada em valores éticos e solidários e de respeito às diferenças, sejam elas de classe, raça, etnia, de gênero etc., na busca por diminuir as desigualdades pelas quais esses grupos padecem.

Feita essa apresentação mais geral sobre as ONGs e os movimentos sociais que, juntamente com outras formas organizacionais integram um conjunto maior ao qual podemos denominar sociedade civil, passamos então a tratar especificamente da questão da autonomia, visto que ela tem sido um conceito-chave para a compreensão das organizações do Terceiro Setor e que poderá ajudar a responder o problema de nossa pesquisa, qual seja: em que medida a questão da autonomia política e financeira impactaram ou não na consecução dos objetivos e da Missão Institucional da Fundador?

### **1.1. O problema da autonomia**

Antes de discutirmos especificamente sobre o problema da autonomia das ONGs, julgamos necessário apresentar algumas definições sobre o termo autonomia de modo que possamos melhor compreender como ele é tratado dentro do universo das ONGs.

O conceito de autonomia está diretamente ligado à liberdade política de uma determinada sociedade que é capaz de governar-se por si mesma e de forma independente, ou seja, com autodeterminação. Em um sentido kantiano, a autonomia se apresenta como um caráter da vontade pura que só se determina em virtude de sua própria lei, que é a de conformar-se ao dever ditado pela razão prática e que não está condicionada por um interesse externo. A independência da vontade em relação a qualquer objeto desejado é a liberdade no sentido negativo, enquanto que a sua legislação própria é a liberdade no sentido positivo. Mais genericamente pode se falar hoje de um “princípio autônomo” no sentido de um princípio que tenha em si, ou coloque para si, a sua validade ou a sua regra de ação. A autonomia ainda pode ser definida como a faculdade de governar a si mesmo; direito ou faculdade de se reger (uma ação) por leis próprias; liberdade ou independência moral ou intelectual.

Segundo Carla Lyra em sua obra “Ação Política e Autonomia” (2005),

O conceito de autonomia faz alusão à existência de uma multiplicidade de sujeitos e agentes sociais, demandando seu próprio espaço, sua própria voz na sociedade e pressionando para satisfazer suas próprias demandas. O conceito de autonomia está ligado ao pensamento democrático, ao reconhecimento da liberdade, das diferenças e da pluralidade e seria extensivo aos sujeitos sociais que, desde de suas posições e reivindicações específicas na sociedade, buscam a transformação de sua condição de subordinação. A autonomia seria a capacidade da pessoa desenvolver poder sobre si mesma através do desenvolvimentos dos meios materiais e imateriais para se sobrepor – e com ele reduzir a opressão que trazem as distintas formas de “poder sobre os

outros.” [...] A autonomia remete às relações dos indivíduos com outras pessoas, instituições e circunstâncias externas, mas também à forma como as pessoas percebem e se apropriam, subjetivamente, do externo (p. 114).

Pelo acima exposto, fica evidente o quão amplo e extensivo é o conceito de autonomia. Ele diz respeito não somente à relação dos indivíduos para com as outras pessoas, mas ao mesmo tempo os coloca frente à frente diante de outros agentes sociais e instituições, reivindicando para si a transformação da condição de subordinação a que se encontram. Ao reagir a tal condição, faz-se uso das liberdades e reivindica-se direitos, respeito às diferenças e poder de decisão. Este poder, por sua vez, deve ser encarado como um “poder para” e não como um “poder sobre” de modo que as relações não se transformem em relações de subordinação que devem ser evitadas a todo custo, quer seja entre indivíduos em particular, quer seja entre organizações, sejam eles pertencentes aos órgãos governamentais, de mercado ou do próprio terceiro setor.

Dito isto, podemos afirmar que uma instituição que se pretenda autônoma precisa reunir as condições necessárias para que possa definir suas normas internas, seus objetivos e suas formas de atuar perante o público alvo sem estar condicionada por interesses externos. Neste sentido, Melo (2013) afirma que:

Quando falamos de autonomia, dizemos respeito a possibilidades de iniciativa, desprendimento, deliberação, ou seja, da capacidade de uma organização em prover sua agenda, elaborar suas regras sem interferência direta de um governo ou qualquer outro órgão que lhe imponha fazeres ou que interfira impositivamente em sua Missão (p. 122).

Podemos levantar uma questão inicial que está diretamente relacionada com a possibilidade de uma organização exercer sua autonomia. Já que as organizações dependem de financiamento das agências internacionais, de governos e de instituições ligadas ao mercado, seria de fato possível exercer a autonomia sem ter como condição e/ou pré-requisito fatores externos?

Quando as ONGs, a partir dos anos de 1990, começaram a reivindicar para si o papel de ator social deixando de prestar um serviço “imperceptível” aos olhos da sociedade e dos governos, essas organizações apresentaram um relação ambígua no tocante à questão da autonomia, pois esta não pode ser pensada separadamente de outras instituições como igrejas, movimentos sociais, partidos, sindicatos, órgãos do governo, instituições ligadas ao mercado, etc., na medida em que sempre estiveram ligadas a elas e que pressupunham uma relação de “dependência”, indicando que, mesmo que se busque sair da “clandestinidade” apresentando-

se ao público como mais um instrumento a serviço da construção de uma sociedade mais justa e igualitária, a autonomia por elas buscada sempre será uma autonomia relativa e, portanto, negociada.

Ao atenderem ao chamado a se constituírem como “sujeitos autônomos”, as ONGs buscam se organizar de forma “independente” dos demais atores da sociedade civil, estabelecendo outras formas de relações entre elas e o Estado. Ainda que busquem estabelecerem-se como autônomas, esta autonomia envolve relações com outros setores, o que acaba complexificando ainda mais essa relação, pois as formas de atuação de cada setor são concretizadas de diferentes formas. Enquanto o Estado tem sua legitimidade estabelecida por um ordenamento jurídico formal e o Mercado tem sua legitimidade no aspecto financeiro, as ONGs tendem a construir legitimidade através da relação com seu público-alvo, beneficiário de suas ações, bem como com suas redes, sobretudo, de financiamento. Para realizá-las, colocam-se numa posição de interlocutora com os demais setores, ainda que dependam economicamente deles para prestarem seus serviços.

A contradição que se apresenta é exatamente o fato de que as organizações que, de um lado, buscam se auto afirmar como autônomas em relação a outros atores, ao mesmo tempo estabelecem laços com o Estado que acaba por definir as diretrizes dessa relação, já que ele se tornou uma importante fonte (quando não a principal) de financiamento para essas organizações. Por outro lado, podemos pensar noutras formas organizacionais cuja questão de ser ou não autônoma pode não ser um problema para essas instituições. Desse modo, somos levados a pensar, afinal, sobre a importância de se exercer essa autonomia e constituir-se enquanto sujeito autônomo, ou, que resultados práticos o exercício ou não dessa autonomia poderia trazer para o funcionamento de uma organização como a Fundanor, por exemplo, que atende crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social?

As duas possibilidades levantadas (ser ou não ser autônomas) nos levam a indagar sobre para que se constituir em sujeito autônomo e, ainda, o que seria esse sujeito. Seria possível, de fato, uma instituição ser autônoma quando ela estabelece relações com outros setores, sejam eles pertencentes ao Estado, Mercado e/ou ao próprio Terceiro Setor?

Independentemente da posição que uma determinada instituição possa assumir diante dos agentes financiadores de suas ações, o fato é que elas têm buscado outras formas alternativas para financiá-las. Ao ampliar seu leque de relações elas não ficam dependentes de uma única fonte financiadora. Ao atrair novos parceiros, diversificam suas fontes de financiamento, embora haja por parte de algumas dessas organizações uma preocupação com a

licitude de tais recursos. Os aportes financeiros e o apoio técnico advindos dessas parcerias podem ajudar no fortalecimento da instituição de modo que ela não se torne apenas um instrumento utilizado pelo Estado, no sentido de prestar um serviço a que ele, por exclusividade e por dever, deveria ofertar. Neste sentido, essas instituições cobram, de um lado, mais responsabilidade do Mercado no tocante à questão social e, de outro, busca-se uma maior aproximação do Estado cuja relação, via de regra, foi evitada ou mesmo negada entre os anos de 1960 e 1980 no País.

Tendo em vista as relações construídas entre ONGs e Estado a partir do contexto da década de 1990, foi revelada a necessidade dessas organizações estabelecerem relações políticas com ele, isso traz de volta uma questão central para essas instituições que é, segundo afirma Teixeira, “a briga por autonomia que distingue a atuação de organizações da sociedade civil em relação às experiências de tutela e autoritarismo experimentadas por movimentos sociais anteriores” (2003, p. 46) aos quais as ONGs estavam umbilicalmente ligadas. Conforme a autora, a questão da “autonomia não implica, portanto, recusar a política, mas recusar a subordinação e tutela do Estado” (*Ibid.*). Isso implicaria assumir uma atitude crítica, propositiva e fiscalizadora não só no sentido de cobrar que o Estado assuma sua responsabilidade no tocante às questões sociais, mas também, no que se refere ao diálogo aberto e democrático que deve servir de base para a construção de parcerias, de modo que o Estado reconheça a importância das organizações não como um meio de se desresponsabilizar de suas obrigações, delegando a elas um papel ao qual não seriam capazes de cumprir, mas, ao contrário, reconhecendo sua importância por conhecer de perto os problemas que afetam sua população-alvo, fornecendo-lhes os meios necessários, inclusive os aportes financeiros para o desenvolvimento das ações.

## **1.2 O financiamento das ações e a relação ONGs-Estado**

Independentemente do quão democrática seja a relação de uma organização com o Estado (se é que é possível afirmar isto), o fato é que essas organizações sempre irão se esbarrar num problema que, talvez, se constitua no maior gargalo ao desenvolvimento e manutenção de suas ações, que é a questão da sustentabilidade financeira, aqui entendida como a capacidade de manter seus projetos em conformidade com sua missão institucional e que, diz respeito à possibilidade ou não dessas instituições desenvolverem suas atividades, o que vai depender de sua eficiência no sentido de levantar fundos junto a diversos atores, sejam eles indivíduos,

instituições religiosas, empresas, fundações e governos, etc., e que sejam suficientes para cobrir os gastos relativos à prestação de serviços bem como com a manutenção de toda a estrutura da organização.

A questão da sustentabilidade sempre foi um dos maiores desafios às ONGs, quer elas pretendam ou não se afirmar como autônomas perante o Estado, o mercado e o próprio terceiro setor. Ela diz respeito aos aspectos financeiros, materiais e humanos empreendidos com o intuito de tornar uma organização duradoura e estável. Embora a aproximação com o Estado busque responder à necessidade de sobrevivência das organizações e mesmo diante dos “medos da cooptação, da perda da autonomia, da manipulação dos governos” (TEIXEIRA, 2003, p. 157) e tendo em vista a retirada e/ou diminuição dos recursos provenientes da cooperação internacional, tais organizações “se lançaram na arriscada aventura de encontros com órgãos governamentais” (*Ibid.*), realçando a importância de se construir as políticas públicas numa relação de cooperação com a sociedade civil.

Numa tentativa de responder às possibilidades de parcerias com o Estado, o mercado e o terceiro setor, é possível pensar a autonomia das ONGs como a capacidade de reelaborar as determinações externas proveniente dos setores aos quais elas se relacionam, de maneira a imprimir sua vontade, ainda que isso implique em conflitos constantes e que possam dificultar a relação, seja com as agências internacionais de cooperação ou com o Estado, o que pode culminar com o rompimento total da “parceria”. No entanto, cabe ressaltar que as determinações externas, ou seja, as orientações normativas estabelecidas pelos agentes financiadores, não significam tão somente uma imposição às ONGs. Estas, por sua vez, também influenciam as agências quando da implementação dos projetos ou quando da participação em seminários avaliativos, momento em que se reivindica a democratização do poder na relação de cooperação e se problematiza a questão da autonomia, ainda que relativa frente às agências.

A cooperação internacional envolve uma pluralidade de atores. Ela pode se referir à cooperação entre governos, instituições mantidas por conjuntos de governos, fundações privadas apoiadas pela filantropia empresarial e, ainda, a cooperação não governamental. Juntas, essas agências têm sido responsáveis pela garantia da sustentação das estruturas organizacionais da maior parte das ONGs de países periféricos. Segundo Teixeira (2003, p. 105), “as chamadas agências de cooperação internacional são aquelas ONGs estrangeiras que financiavam atividades de organizações aqui no Brasil.” Para Gohn (2000, p. 67), “muitas ONGs viviam exclusivamente com fundos originários daquelas redes internacionais que se entrelaçavam, ONGs do Terceiro Mundo com as do Primeiro Mundo”.

Cabe destacar a importância do Terceiro Setor com ele mesmo no que diz respeito à questão financeira, haja vista o fato de que muitas dessas ONGs internacionais, em sua maioria composta de matrizes cristãs e/ou humanitárias, como é o caso da ONG holandesa AKTIE VOOR AKTIE, que financiou as ações da Fundanor entre as décadas de 1960 e 1990, existem somente com a finalidade de sustentar outras ONGs, principalmente aquelas que se convencionou chamar ONGs do Sul, mantidas por suas parceiras do Norte.

As relações que se estabelecem dentro do Terceiro Setor tinham por finalidade assistir aos pobres e desvalidos dos países periféricos e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento de projetos que promovessem a democracia, o respeito aos direitos humanos e o exercício da cidadania. É, portanto, uma relação de cooperação, não mercadológica. Não se trata da prestação de um serviço para fins financeiros, nem tampouco se refere às formas de prestação de serviços às quais as ONGs brasileiras oferecem ao Estado, que por sua vez impõe suas diretrizes, o que compromete a autonomia das ONGs.

Uma questão levantada por Teixeira e que afeta mais diretamente a autonomia das ONGs com relação ao Estado diz respeito ao que ela chama de encontro de prestação de serviço. Segundo a autora, nesse tipo de encontro

As relações entre órgãos governamentais e ONGs são distantes, permeadas por cobranças e avaliações ou meramente por relações burocratizadas: projetos enviados pela ONG, parecerem enviados pelo órgão governamental, resposta das organizações readequando seus projetos, quando necessário, relatórios detalhados. Eventualmente há a visita de técnicos das entidades governamentais para acompanhar de perto o trabalho. São relações quase mercantis, nas quais são exigidas eficiência, otimização dos recursos e alta qualificação de quem exerce o serviço, sob pena de cancelamento ou não renovação do projeto (TEIXEIRA, 2003, p. 145).

Pelo acima exposto, podemos notar a existência de uma relação bastante assimétrica entre ONG e Estado, o que pode comprometer a autonomia da organização, pois, ainda segundo a autora, as ONGs ficam sujeitas às diretrizes e direções políticas usadas pelos governos. Desse modo, elas apenas aderem aos projetos elaborados pelo governo sem ter a possibilidade de participar das discussões e elaborações desses projetos, sua participação ficando apenas restrita ao ato de se inscrever num determinado edital e, sendo selecionada, cumprir com as exigências estabelecidas nele sem que para isso, haja uma participação efetiva por parte da ONG no tocante à questão da concepção e estruturação do projeto, o que indica que essas organizações não somente têm pouco poder com relação ao controle e à condução do programa ao qual elas aderem, que fica apenas a cargo dos órgãos governamentais, com raras exceções, mas na

maiorias das vezes, nem sequer são chamadas a integrar-se aos órgãos do governo a fim de conceberem e estruturarem em comum acordo determinados projetos.

Como alternativa ao quadro de dependência para com os governos, essas organizações necessitam ampliar suas relações com outras instituições, sejam elas nacionais ou internacionais, o que exige delas um grande esforço no sentido “vender” uma ideia que seja convincente perante seus financiadores acerca da viabilidade de um determinado projeto. O empresariado e a filantropia, somadas às contribuições individuais, constituem-se em meios imprescindíveis à manutenção da autonomia financeira dessas instituições. Resolvido o problema inicial da sustentabilidade financeira, é possível então ir adiante no sentido de procurar preservar os fundamentos que servem de base aos seus objetivos e a sua missão institucional, preservando a autonomia política e resistindo aos ataques, principalmente do Estado.

Cabe aqui ressaltar que a questão do financiamento das ações dessas organizações constitui-se num elemento essencial e que está diretamente ligado ao conceito de autonomia, embora este não se restrinja apenas aos aspectos da autonomia financeira e à autonomia política, esta última que se refere ao poder de decidir, planejar, formular políticas e definir objetivos e metas sem interferências externas, mas também diz respeito a muitos outros aspectos, dentre eles, apenas para ficar em mais um exemplo, a autonomia sociocultural, aqui entendida como a capacidade e o direito de construir identidades independentes.

A autonomia política das ONGs também poderia ser pensada como uma espécie de escudo protetor contra as ingerências provenientes dos setores que as financiam. Sua eficácia ou não dependeria dos arranjos e do tipo de relações que essas organizações construiriam individualmente. Não obstante, essas organizações tenham como uma de suas principais tarefas a defesa de sua autonomia política o fato é que elas acabam sendo influenciadas quanto às escolhas das temáticas e das metodologias de trabalho pelas agências financiadoras. Neste sentido,

Mesmo aparentando um caráter de neutralidade (“parceria e transparência”), as políticas e concepções de desenvolvimento das Agências influenciam, de algum modo, as práticas das ONGs. Ao mesmo tempo em que as agências procuram fortalecer a autonomia das ONGs para realização do processo de desenvolvimento, impõe condicionalidades que afetarão a organização interna e mudanças nas suas escolhas temáticas e metodológicas (LYRA, 2005, p. 136).

Como dito acima, de algum modo as agências financiadoras influenciam as práticas das ONGs. Mas isso não significa dizer que a agenda dessas organizações estaria totalmente

condicionada às ideias e determinações de seus financiadores. Embora exista influência, ela também tem seus limites, pois se esbarra em enfrentamentos que podem ocasionar, inclusive, em rupturas, caso as duas partes não sejam capazes de superar as divergências e busquem um entendimento comum. O tipo de relação que as ONGs brasileiras construíram com a cooperação internacional comprova a prevalência desse entendimento, o que favoreceu a construção de uma agenda única, exaltando o valor da solidariedade, da luta por justiça social, da defesa dos direitos humanos e da democracia.

Essa experiência inicial com a cooperação internacional serve como um contraponto às relações que começaram a ser estabelecidas entre essas organizações e o Estado brasileiro a partir dos anos 1990. Este evento culminou no aprofundamento da crise de sustentabilidade financeira e, por consequência, em perda de autonomia, seja ela no aspecto financeiro ou político. Com isto não queremos dizer que a cooperação internacional também não seja afetada direta ou indiretamente por seus governos locais, o que acaba complexificando ainda mais a questão em torno da autonomia. O mesmo pode ser dito com relação ao governo local nos seus respectivos níveis federal, estadual e municipal, tendo em vista às pressões advindas de organismos internacionais como o Banco Mundial e o FMI que, durante toda a década de 1990 impunham suas regras aqui no País ao aplicarem as políticas neoliberais de forma impositiva em detrimento de milhões de pessoas que se encontravam abaixo da linha de pobreza. Além disto, a noção de autonomia também pode ser referida com relação à população assistida no sentido de que possam orientar suas ações de modo a alcançar sua autonomia, o que requer uma percepção crítica com relação ao trabalho desenvolvido pelas ONGs. Isso significaria ter consciência crítica acerca das questões ideológicas e políticas por trás das ações executadas por essas organizações. Posto isso, fica a pergunta: quem de fato é autônomo e como exercer essa autonomia?

Ao levantar a questão supracitada nossa intenção aqui foi somente no sentido de poder demonstrar o quanto a ideia de autonomia é complexa e que responde a um ideal a ser perseguido pelas ONGs à medida que se busca pôr em prática seus objetivos e interesses, demarcando sua posição frente aos demais atores sociais mesmo sendo estes seus financiadores. Embora possa haver uma certa tendência por parte dos financiadores no sentido de se “exigir” que as ONGs incorporem seus valores e ideias e as coloquem em prática, isso não significou uma conformidade mecânica e irrefletida na relação com a cooperação internacional, pois o alinhamento que se construiu se deu num espaço em que prevaleceu o diálogo e a construção de um ideal comum.

Ainda que as ONGs tenham sido criadas num contexto não autônomo, pois dependiam da assistência de instituições religiosas, quando elas foram forçadas a estabelecer relações com o estado, dada a crise financeira, tal relação criou um campo de tensões, fruto de visões de mundo diferentes e de incompatibilidades quanto aos objetivos perseguidos de um lado, pelas ONGs, no sentido da defesa de uma identidade própria salvaguardando seu ideal de autonomia e, do outro, a intenção por parte do Estado de transferir às ONGs e aos próprios carenciados a obrigação de cuidar de si próprios.

A necessidade de ampliar e diversificar as formas de financiamento de modo a tornar as ONGs “autossustentáveis” provoca um impasse e que se traduz na questão do dilema autonomia *versus* dependência financeira, que teremos a oportunidade de abordar na próxima sessão.

### **1.3. O dilema autonomia *versus* dependência financeira**

Com a retirada da ajuda internacional, as ONGs brasileiras foram obrigadas a estabelecer uma relação de parceria com o Estado com o propósito de manter sua autonomia financeira. Um movimento no sentido contrário também se apresentava, haja vista as “tentativas do Estado em construir laços com ONGs” (MEDEIROS, 2008, p.117, tradução nossa). Tal fato se justificou pelas experiências que as ONGs brasileiras adquiriram ao longo de décadas no trabalho junto às populações excluídas.

O encontro entre ONG e Estado, porém, trouxe uma questão central (questão já levantada e abordada em outros termos na sessão 1.2) nessa relação, qual seja, a de como se manter autônoma ao se estabelecer parceria com o Estado. Essa autonomia, segundo Medeiros, pode ser considerada como “um elemento da narrativa das ONGs que reflete o ideal de independência de outros parceiros sociais, em particular o estado” (2008, p.118). Não obstante, esse ideal de independência acabou ficando amplamente comprometido, pois,

As relações de poder entre as ONGs e o órgão governamental são bastante assimétricas, comprometendo a autonomia das organizações, pois elas ficam sujeitas às diretrizes do seu ‘empregador’, ou, em outros termos, às direções políticas adotadas pelos governos (TEIXEIRA, 2003, p. 145).

Acrescentando-se a isso o risco de cooptação por parte das esferas governamentais em nível municipal, estadual e federal, o que comprometeria mais ainda o seu ideal de independência, embora ele não possa ser pensado de maneira uniforme, haja vista o fato de

existirem instituições que não se constituíram como sendo contra o Estado ou inimiga do Estado.

Há uma peculiaridade na Fundanor, instituição campo de nossa análise, que destoa das características que as ONGs históricas apresentavam. Enquanto estas estavam ligadas a setores das classes populares e não mantinham relação com os órgãos estatais, pois a ideia era a tomada do poder contra um Estado autoritário, a Fundanor, por sua vez, mantinha vínculos com a elite agrária e comercial do município de Palmeira dos Índios –AL, e não apresentava um perfil de luta e enfrentamento contra o Estado nas duas primeiras décadas de sua existência. Na instituição havia, inclusive, um certo alinhamento com o Estado autoritário, pois desde a criação da Fundação implantou-se uma “pedagogia” militarista que culminou na criação da Polícia Mirim, composta por aqueles adolescentes infratores que eram acolhidos na instituição. Esse fato, em certa medida, indica o quanto a instituição foi influenciada pelo Regime Militar, o que nos leva a crer que, ao menos no que diz respeito aos primeiros anos de sua existência, a questão da autonomia, naquele contexto, poderia ser um falso problema.

O tema da autonomia nos conduz a pensar numa série de variáveis que podem nos auxiliar na compreensão de alguns fatores que podem significar perda de autonomia. Entre elas destacamos as seguintes: o tipo de relação estabelecida com os atores que financiam a instituição; a falta de sustentabilidade financeira e autonomia política; a ausência de um quadro de funcionários e voluntários qualificados; a perspectiva de quem estava à frente da instituição e a pressão por parte dos atores externos que buscavam exercer influência durante a sua gestão. Esse conjunto de variáveis refletem ou mesmo impactam na identidade das instituições que ao perderem o poio internacional foram “obrigadas” a voltar-se para o Estado como uma fonte alternativa de recurso financeiro.

As variáveis acima descritas e que podem também afetar a identidade das instituições não implicaram em absoluto a sua perda de autonomia. Esta, por sua vez, não somente envolve a dependência de recursos externos, mas diz respeito também a independência política da instituição. Desse modo, para além de uma concepção idealista de autonomia ou daquela concepção dos anos de 1970 e 1980 que se traduzia pela total independência com relação às esferas governamentais, ela passa a ser vista a partir dos anos de 1990 tendo em vista a relação de aproximação com o Estado brasileiro que passou por um processo de abertura política, o que provocou mudança no modo como as ONGs enxergavam sua relação com o Estado. Assim, ela (autonomia) é resultado de um processo que envolve uma disputa interna e externa, o que exige capacidade de negociação na busca de equilíbrio, que envolve de um lado, dependência material

e, do outro, independência política. É dessa relação dialética entre as organizações da sociedade civil e o governo que uma nova concepção de autonomia foi construída à medida em que se buscou acompanhar as mudanças pelas quais o Estado passou, mesmo que ela seja definida e se caracterize como uma autonomia relativa, em virtude da assimetria política entre as partes que compõe essa relação de “cooperação”, mas que também envolve disputa e conflitos de interesses.

Medeiros define a ideia de que a “autonomia está entre os elementos mais importantes que formam as identidades das ONGs” e que “desde a criação dessas organizações no Brasil, o conceito de autonomia tem sido o símbolo mais persistente em seus discursos e sua prática” (*Ibid.* p.123, nossa tradução), o que contribui com a construção de legitimidade dos demais atores sociais, inclusive o Estado. Ainda conforme o autor, “a identidade desses grupos é completamente determinada pela disponibilidade ou ausência de recursos materiais” (*Ibid.*). Não obstante, enfatiza a insuficiência de se tentar reduzir o problema da relação entre ONG e Estado apenas justificando a dependência de recursos externos por parte dessas organizações. Desse modo, ainda segundo o autor, “apesar de toda a pressão apresentada pela dependência de material e todos os riscos de cooptação política, eles insistem em defender a sua identidade como um fator crítico para a sua própria existência” (*Ibid.* p. 124) que envolve um processo contínuo de negociação e capacidade de manobra na relação com outros agentes que estão presentes no seu campo de atuação.

Quanto ao quesito identidade, fator indispensável à existência das ONGs, somos levados a pensar no tipo de resposta que os gestores da Fundanor procuraram dar em meio às eventuais “pressões” advindas de seus financiadores; sobre quais interesses influenciaram aqueles atores que geriram a instituição ao exercer “domínio” e “controle” sobre a Fundanor, o que pode ou não ter inviabilizado ou engessado a própria instituição quanto à possibilidade de se construir um espaço autônomo e democrático, e ainda, se de fato havia um empenho ou não em se autonomizar, não só com relação ao Estado, mas também, em relação aos demais setores da sociedade, quer sejam ligados ao Mercado ou ao Terceiro Setor, demarcando sua posição frente aos demais atores.

Acreditamos que as questões acima discutidas poderão nos auxiliar no sentido de chegarmos a uma compreensão acerca do processo de construção de uma identidade própria à Fundanor, diversa das características apresentadas pelas ONGs que se contrapunham ao Estado, conforme exposto anteriormente.

A formação de uma identidade própria, diversa dos movimentos sociais e também da Igreja que atuavam em parceria só foi possível devido às relações que essas organizações tiveram com as agências internacionais de cooperação. Mas vale destacar que a “importância das agências internacionais vai além da prestação de apoio financeiro, proporcionando, além disso, a forma institucional a partir do qual eles começam a definir-se em contraste com outros atores e instituições” (*Ibid.* p. 145), demarcando uma posição específica no campo da esfera pública.

A possibilidade de encontro das ONGs com o Estado apresenta, segundo Medeiros (2008), um dilema que pode ser traduzido, segundo ele afirma, na seguinte questão: “Como manter sua autonomia quando o estado se torna uma fonte importante de suporte financeiro?” (*Ibid.* 119). Como base nesse questionamento ele apresenta duas posições que foram construídas nos debates dentro da ABONG. Segundo afirma o autor,

De um lado, estavam aquelas organizações que acreditavam que ao aceitar recursos públicos eles arriscariam perder a sua principal característica, que é a sua natureza não governamental. Essas organizações defenderam que qualquer relacionamento estabelecido entre ONGs e o Estado deveria evitar, a qualquer custo, a transferência de recursos financeiros do Estado para as organizações. Do outro lado estavam as organizações que defendiam que recursos oriundos de fundos públicos não deveriam ser considerados propriedades do Estado, mas sim, pertencentes as pessoas como um todo, e como tal, eles deveriam ser usados em prol dos setores desfavorecidos da população (MEIDEIROS, 2008, p.120, tradução nossa).

Conforme descrito acima, a segunda compreensão dentro da ABONG que enfatiza a importância em acessar os fundos públicos é a que mais se aproxima da Fundanor. Nela, ao nosso modo de ver, há uma questão que transcende os aspectos burocráticos impostos pelos governos ou até mesmo as questões de cunho político e ideológico, ou seja, a preocupação com a situação de abandono daquelas crianças e adolescentes que precisavam de uma resposta imediata, independentemente de qual fosse a origem do financiamento, se público, privado ou individual.

Se não houve dentro dela um movimento de crítica em relação à retirada do apoio internacional, é possível que tenha havido um lamento, mas este não se traduziu num impedimento de se relacionar com o Estado. Ao contrário, essa relação de aproximação sempre foi buscada, afinal parte dos recursos para construção da sede da Fundanor no ano de 1984, foram provenientes da FUNABEM.

O governo municipal também à época contribuiu cedendo mão-de-obra bem como materiais que foram utilizados na conclusão da obra, indicando que não houve resistência por parte da instituição em se “conveniar” com o Estado nem mesmo quando este assumiu no período de Fernando Henrique Cardoso, sobretudo a partir de 1994, uma política neoliberal e, portanto, de diminuição do papel do Estado, “ditando” por meio da lei 9.790/99 – Lei das OSCIPs, ao criar um novo marco legal por parte do governo sobre qual deveria ser a atribuição da sociedade civil no campo das políticas sociais, criando, nas palavras de Medeiros um “déficit democrático nas suas relações com a sociedade cível” (*Ibid.* p. 187.), sem consultar a sociedade sobre quais termos deveriam ser estabelecida essa parceria, onde o Estado não poderia abdicar de sua responsabilidade no que se refere à “a universalidade das políticas e direitos sociais e garantir a manutenção de espaços em que a autonomia dos atores da sociedade civil não fosse prejudicada pela predominância do consenso” (*Ibid.* p. 188).

Outro fato indicativo da não resistência por parte da instituição em relação ao Estado é demonstrado no ano de 1991 quando membros da diretoria foram à Brasília com objetivo de falar com o presidente Fernando Collor de Melo, o que não se concretizou, ficando o contato estabelecido apenas com seus assessores, o que não logrou êxito. Somente a partir do ano de 1993, no governo Itamar Franco, é que ao menos um recurso foi destinado à Fundanor pelo Governo Federal, através do CBIA (Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência), destinado à compra de um de um veículo para a Instituição.

Como tentamos demonstrar até o momento, o conceito de autonomia não deve ser pensado de forma engessada e rígida, mas flexível, principalmente quando ela se refere aos aspectos da sustentabilidade financeira. Cabe ainda destacar que o referido conceito não está restrito à autonomia financeira de uma instituição, mas refere-se, ainda, à autonomia político-institucional. Assim, “mesmo defendendo a autonomia econômica em relação ao Estado, várias entidades recebem verbas do Governo Federal, Estadual e/ou Municipal” (LYRA 2005, p. 31), apesar de ter ciência das ingerências que poderiam advir desses financiadores. Porém, como o que está em jogo é a sobrevivência da organização, flexibiliza-se os discursos e abrem-se canais de diálogo com esses outros atores com o propósito de estabelecer parcerias e continuarem a prestar os serviços a seus públicos-alvo. Já quando à autonomia diz respeito às questões concernentes aos objetivos e à missão que tais instituições assumem como suas, neste caso específico podemos afirmar que a autonomia, compreendida no sentido político, torna-se uma questão praticamente “inegociável” em virtude dos valores embutidos em suas práticas e que foram previamente definidos e construídos de modo que permanecessem inalienáveis.

Esse quadro de flexibilização quanto ao conceito de autonomia econômica das ONGs, de um lado, e de inflexibilidade quanto ao quesito autonomia política, de outro, pode ser aplicado à compreensão do modo como a Fundanor se relacionou com seus agentes financiadores e colaboradores desde os primórdios de sua fundação. Os achados da pesquisa até o presente momento dão conta de que de fato a Instituição não procurou estabelecer critérios que a impedissem de obter financiamento com quaisquer que fossem as fontes financiadoras, quer pública ou privada, individual e/ou coletiva. Com relação à autonomia política, essa questão é bem mais complexa, o que exige maior esforço no sentido de entendermos como de fato os gestores poderiam ter problematizado essa questão, sobretudo porque, no estágio atual da pesquisa, a Fundanor se encontra num processo de transição, no que diz respeito às formas de atendimento à infância e à adolescência carente de Palmeira dos Índios, já que não possui mais a qualificação de abrigo, o que carece de uma redefinição acerca dos objetivos e, quiçá, da própria missão da Instituição, que desde de 2015, não abriga mais crianças e adolescentes, o que requer uma reformulação do estatuto e do seu regimento interno, mas que até o presente momento não ocorreu.

Embora tenha sido fundada em 12 de outubro de 1980, conforme dito anteriormente, a referida instituição tornou-se oficialmente uma Entidade Filantrópica no ano de 1984, registrada sob o nº 44, livro A-N1, folhas 109, no cartório do 2º Ofício de Palmeira dos Índios, e cadastrada no Ministério da Fazenda sob o nº 08.462.228/0001-05<sup>2</sup>. Nesse mesmo ano, depois da elaboração de um projeto de lei na câmara dos deputados, que pedia o reconhecimento da Fundanor como sendo uma entidade de Utilidade Pública Federal, depois da sanção presidencial, foi registrada no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), porém, com data retroativa ao ano de sua fundação.

Ainda no ano de 1984, a Fundanor foi considerada pelo Governo do Estado de Alagoas como sendo de Utilidade Pública, por meio do decreto nº 4.586, publicado em 10 de dezembro e teve o mesmo reconhecimento por parte do Poder Público Municipal em 13 de dezembro daquele mesmo ano, o que garantiu à Fundação o reconhecimento como instituição sem fins lucrativos e prestadora de serviço à comunidade, abrindo margem à celebração de convênios com o Poder Executivo.

Vale ressaltar que o conjunto das ações desenvolvidas pela Fundanor entre os anos de 1980 e 1997 restringia-se apenas ao atendimento de crianças e adolescentes do sexo masculino,

---

<sup>2</sup> Informações retiradas de um Relatório produzido pela Fundanor, no ano de 1984.

tendo como principal objetivo amparar menores marginalizados e abandonados, em regime totalmente externo.

Em relatório produzido pela Fundação em 1984, a instituição contava com 416 menores, todos registrados como sendo da Fundanor, dos quais 186 integravam a Polícia Mirim, esta que segundo consta no referido relatório “o objetivo não é formar uma polícia. O que a entidade deseja, é aproveitar um pouco do regime militar para acalmar os ânimos dos menores e formar deles homens capazes, honestos e responsáveis para uma comunidade melhor” (FUNDANOR, 1984).

Ao descrever o perfil dos “menores” que integravam a Polícia Mirim, o relatório classificava-os como “menores que vieram da mais baixa renda social: viciados, ladrões e inclinados ao crime” (*Ibid.*), revelando, assim, uma compreensão sobre eles não como produto de uma sociedade que os empobreceram e os marginalizaram, mas como algo naturalizado, afinal, eram naturalmente “inclinados ao crime”.

Dada a grande quantidade de crianças e adolescentes assistida pela referida Fundação que começaram a ter acesso à educação, coube tanto à Fundanor como à Igreja local ir em busca de professores voluntários junto à comunidade e estabelecer outras conexões.

Tendo em vista as ações que começaram a ser desenvolvidas em benefício daquelas crianças e adolescentes e dada a necessidade de se ampliar a quantidade de recursos financeiros e de pessoal para o atendimento da demanda, estabeleceu-se diversas parcerias, o que envolveu uma série de atores, tais quais: Igreja Católica; representantes da elite comercial e agrária; Associação das Instituições Filantrópicas e Assistenciais de Alagoas (ASSIFAL), que passou a dar orientações à Fundanor sobre como proceder legalmente com suas ações, inclusive no que se refere ao registro nos órgãos competentes; Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor de Alagoas (FEBEM-AL); Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM); Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA); Caixa Econômica Federal; órgãos do governo nas suas três esferas (municipal, estadual e federal); Terceiro Setor holandês por meio da ONG AKTIE VOOR AKTIE, ligada à Igreja Católica, de onde provieram inúmeros recursos; ordens religiosas canadenses, ligadas à Igreja Católica; Agência Canadian International Development Agency – CIDA (Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional), entre outras.

Pelo que discutimos até o momento e tendo em vista as relações que a Fundanor estabeleceu com organizações que compõem o Estado, o Mercado e o Terceiro Setor, inclusive

por meio de agências internacionais, direcionamos nossas discussões sobre universo da pesquisa e a delimitação da amostra, objeto de discussão da próxima sessão.

#### **1.4. O universo da pesquisa e a delimitação do *corpus***

O campo de investigação acerca das Organizações Não Governamentais no Brasil, estudados por autores como Leila Landim (1998), Rubens César Fernandes (1994), Ilse Scherer-Warren (1993), entre outros, tem buscado reunir uma série de características que ajudaram a compor o quadro de atuação dessas organizações na sociedade brasileira à medida em que esses autores fizeram um levantamento sobre o universo dessas ONGs e de suas práticas cotidianas.

Diante desse quadro mais geral de atuação, buscamos perceber se a questão da autonomia é ou não retratada entre os atores (dirigentes) da Fundação de Amparo ao Menor (FUNDANOR) frente aos diversos atores a que ela esteve ligada durante sua trajetória.

Na presente pesquisa, que se constitui como um estudo de caso, conforme expomos na introdução, buscamos, inicialmente, fazer um levantamento sobre as principais organizações (públicas e privadas) as quais tiveram relações de parcerias e financiaram projetos junto à Fundanor. Para conhecermos estas organizações, contamos com informações da fundadora da Fundanor e o seu atual presidente, momento em que pudemos mapear quem seriam os dirigentes da instituição a serem entrevistados. Estes foram escolhidos levando-se em consideração o engajamento no trabalho da instituição, o tempo de permanência como membros da diretoria executiva e que ascenderam ao cargo de presidente e entre aqueles que estiveram diretamente envolvidos na elaboração e execução de projetos sociais por ela desenvolvida.

No que se refere à natureza desta pesquisa, trata-se de uma investigação de cunho qualitativo. O viés qualitativo de nosso estudo se consolidou ao considerarmos as discussões de alguns teóricos que versam sobre esse tipo de pesquisa. Uma dessas discussões é feita por Chizzotti (2014), ao tratar da pesquisa qualitativa e considerar que

A pesquisa é uma prática válida e necessária na construção solidária da vida social, e os pesquisadores que optaram pela pesquisa qualitativa, ao se decidirem pela descoberta de novas vias investigativas, não pretenderam nem pretendem furtar-se ao rigor e à objetividade, mas reconhecem que a experiência humana não pode ser confinada aos métodos monotéticos de analisá-la e descrevê-la (CHIZZOTTI, 2014, p.58).

Consideramos, a partir da discussão de Chizzotti (op. cit.), que a pesquisa qualitativa não desconhece a necessidade da objetividade na investigação de dados, mas por reconhecer que se trata de uma pesquisa das ciências humanas, não somente descreve a realidade observada, mas esta é também interpretada e ressignificada levando-se em conta a problemática sujeito/objeto, tratada nas ciências sociais.

A pesquisa foi dividida em três etapas. A primeira consistiu num estudo exploratório onde tivemos a oportunidade de nos familiarizarmos com a instituição investigada, de modo que pudéssemos elaborar o projeto de pesquisa. Ainda nesta fase inicial foram feitos os fichamentos das leituras que serviram de recorte teórico para compreensão dos dados. Na segunda etapa descrevemos sobre os métodos e técnicas utilizados para a coleta de dados, tomando como instrumento de coleta de informações a entrevista semiestruturada. Parte das entrevistas foram realizadas na sede da instituição e outras (a maior parte delas) na residência dos entrevistados. As entrevistas foram realizadas de forma individual. Foram entrevistados a fundadora da Instituição, e mais nove membros, oito deles que estiveram à frente da organização na condição de presidente, e o promotor da infância e da adolescência de Palmeira dos Índios, que acompanhou as ações da Fundanor entre os anos de 2004 e 2017. Com relação aos registros, eles foram gravados e transcritos para posterior análise e interpretação. Além das questões postas no roteiro, procuramos dar a devida atenção ao modo como os entrevistados elaboram ou não falas relacionadas à autonomia, e se esta terminologia se configura de forma explícita em seus discursos, se aparece de forma velada ou se não aparecem. No contato com alguns dos membros da atual diretoria pudemos não só conhecer as instalações da instituição, mas ao mesmo tempo ter acesso a alguns documentos relativos aos projetos, convênios, regimento interno, estatuto, relatórios, ofícios etc. Na terceira e última etapa analisamos o material coletado na fase das entrevistas e da coleta dos documentos por meio da análise de discurso. O material coletado será objeto de análise e está amparado em um percurso analítico onde a compreensão do significado de autonomia, presentes direta ou indiretamente nos discursos, será objeto de nossa investigação.

Esses instrumentos serão confrontados com os discursos sociais existentes, bem como com as referências a respeito do tema em questão. Assim, nesta fase, faremos a transcrição e catalogação das entrevistas, sob critérios de categorização entre similaridades e dissonâncias relativas à compreensão do objeto estudado, bem como comparação com os dados coletados nos diferentes instrumentos, o que possibilitará uma interpretação mais pontual das diversas questões que poderão contribuir com o objeto aqui estudado.

Por meio da análise do discurso (AD), conforme indicamos na introdução, buscamos perceber se a questão da autonomia aparece ou não nos discursos proferidos pelos dirigentes da Fundanor, com o intuito de revelar os sentidos presentes nesses discursos, tendo em vista o tema autonomia, procuramos levar em consideração as determinações sociais presentes no contexto de fundação da instituição e as respectivas posições ocupadas pelos atores dirigentes da Fundanor perante a sociedade palmeirense, levando-se em conta as circunstâncias de produção e reprodução de seus discursos.

Escolhemos a análise no discurso para guiar nosso estudo ao considerarmos que, sendo o discurso carregado de valores sócio históricos e representativo das práticas dos sujeitos no seu cotidiano, em nossa pesquisa, nossas análises estão voltadas justamente para os discursos dos sujeitos colaboradores.

Tratando de algumas questões relativas ao discurso, Maingueneau (2008), que aborda o texto enquanto discurso, traz significativas discussões sobre essa temática, especialmente quando afirma que a noção de discurso pode ser utilizada na modificação em nossa maneira de conceber a linguagem.

Como complemento ao acima afirmado, Maingueneau (2008) aponta oito características essenciais para compreender o discurso, dentre as quais ressaltamos as três principais, quais sejam: o discurso é orientado, se constrói em função de uma finalidade; é uma forma de ação, falar é uma forma de atuar sobre o outro visando a sua modificação; e é interativo, pois há uma interação entre dois participantes numa troca verbal.

A partir do acima exposto, salientamos a importância da AD como um instrumento capaz de “desvendar como o discurso é construído para desempenhar ações sociais, ou seja, como as pessoas apresentam (versões de) o mundo no curso de suas interações, enquanto uma parte das práticas ideológicas” (LYRA, 2005, p. 38).

Como esse sujeito é um sujeito situado, faz-se necessário pensar as condições de produção do discurso. Ao pensarmos nessas condições de produção, que estão presentes no discurso, também precisamos levar em conta o fato de como ele é reproduzido, ressignificado e reatualizado, num jogo entre o velho dizer, ou seja, aquilo que já foi dito em outro lugar, em um dado momento, e como esse discurso volta na atualidade ressignificado, ou seja, trazendo pequenos elementos que se constituem como novidades, mas que ainda estão atrelados ao velho dizer, ou seja, ao velho discurso.

Segundo Florêncio et al (2009, p. 77) “os discursos formulados (interdiscurso) que permitem o dizer (intradiscurso) constituem o lugar do já-dito, do pré-construído, em que o

sujeito se identifica com as formações discursivas que sustentarão a produção do seu dizer, sempre num movimento de ressignificação”. Desta forma, os autores concluem que:

Em todo processo discursivo os sentidos são múltiplos, instáveis, sempre apontando para a incompletude da linguagem, para sentidos que não são ditos, que poderão irromper a qualquer momento, porque constituem o ponto de sustentação da relação entre os discursos. (FLORÊNCIO, *et al* 2009, p.80).

A linguagem, em sua complexidade, conforme as dimensões a que ela está interligada, de acordo com o acima indicado, também há de ser pensada tendo em vista a perspectiva das transformações sociais as quais as organizações que compõem o terceiro setor se propõem realizar, sendo o discurso um mecanismo que se coloca a serviço do desvelamento do contexto, em que se busca tais transformações e sobre quais valores os sujeitos carregam em sua prática, enquanto busca das transformações sociais, principalmente quando se propõe alcançar a autonomia não só do sujeito, mas também da organização a qual se é parte integrante.

Ao tratarmos aqui do quesito ‘autonomia’, é importante destacar que o sujeito do discurso não é em absoluto autônomo, livre. Sua autonomia é relativa, porque há um certo “assujeitamento” na organização do discurso (mesmo que ele seja capaz de mover-se em meio aos discursos ideológicos), que é condicionado e determinado historicamente, inclusive ideologicamente. Tais limitações nos conduzem a refletir sobre em que medida seria possível pensar numa Organização Não Governamental autônoma, se nem mesmo os sujeitos e o seu próprio discurso o são.

A Análise do Discurso vem, por sua vez, afirmar que a linguagem é uma prática em movimento e que “[...] as palavras podem mudar de sentido segundo as posições determinadas por aqueles que as empregam” (PÊCHEUX, *et al*, 2008, p. 05), sejam eles dominantes ou dominados. A AD ainda chega para contestar esse campo do evidente. Todo discurso traz sustentação de sentidos específicos (também não é qualquer sentido) e que esses sentidos estão ancorados em dadas condições de produção que causam efeitos nas relações sociais que são relações de poder e, conseqüentemente, a depender de onde esse discurso emerge.

A autonomia do dizer, expressa por meio dos atos de fala, pressupõe uma relação de dependência. Ela (autonomia) pode também ser lida como um efeito da ideologia que se expressa por meio das instituições e que juntas cumprem uma função social, afinal não trabalhamos com algo que seja alheio à nossa vida social.

Haja vista o fato dessas instituições estarem ligadas a outros atores sociais (Estado e mercado) que, por sua vez, condicionam em alguma medida o grau de autonomia dessas

instituições, já que são seus financiadores, e à medida em que podem determinar o que se pode e o que se deve fazer, o que se pode e o que se deve dizer a partir do lugar social ocupado por essas instituições, razão pela qual se faz necessário perceber como esse campo de luta e disputa por autonomia é ajustado na realidade social.

Ao explorarmos os discursos por meio da análise do discurso, é possível não só conhecer as condições de produção dos discursos proferidos pelos atores dirigentes da Fundanor, revelando uma possível heterogeneidade, mas, além disso, perceber quais os efeitos de sentidos construídos nesses discursos, no tocante à questão da autonomia institucional.

Depois de termos feito uma abordagem em torno do Terceiro Setor e da sociedade civil enquanto campo de disputa e de construção da autonomia, situando a Fundanor nesse campo de atuação como uma instituição de transformação social junto ao seu público, estabelecendo conexões com diversos atores sociais, na próxima seção, buscamos, com base em Habermas, pensar a Fundanor a partir dos conceitos racionalidade instrumental e racionalidade comunicativa, que embasarão nossos estudos teoricamente, à medida que tentamos demonstrar como ambas as racionalidades se apresentam na instituição objeto de nosso estudo.

## **2 - HABERMAS E A TEORIA DO AGIR COMUNICATIVO EM UM ESTUDO SOBRE O TERCEIRO SETOR**

A presente seção tem como propósito trazer as discussões propostas pelo filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas em torno das antinomias que envolvem os conceitos de racionalidades instrumental e comunicativa. Porém, antes de aprofundarmos as discussões sobre esses conceitos, ao tempo em que também faremos uma discussão mais geral em torno da noção de racionalidade, a qual o nosso autor dedica-se com afinco, julgamos necessário perceber como Habermas encontra-se situado dentro da teoria crítica.

A teoria crítica é considerada a principal teoria pertencente à Escola de Frankfurt da qual fazem parte Max Horkheimer, Theodor Adorno (estes considerados seus fundadores) e Herbert Marcuse, os assim chamados membros da primeira geração da referida Escola. Já Jürgen Habermas e Karl Otto Apel fazem parte da chamada segunda geração.

A teoria crítica se opõe à teoria tradicional visto que esta, mesmo em suas formas mais empiristas, tende à abstração, deixando de lado um fato básico defendido pela teoria crítica que afirma o sujeito como um indivíduo real e que está diretamente vinculado a outros indivíduos, membros de uma determinada classe social que, por sua vez, encontra-se em conflito com outras.

A Escola de Frankfurt carrega como uma de suas características principais a existência de uma multiplicidade de ideias e de uma grande variedade de assuntos, razão pela qual fica difícil (mas que não é impossível) identificar elementos ideológicos comuns entre esses pensadores. Um contraponto que pode ser feito a essa afirmação de dificuldade no que concerne à identificação desses elementos ideológicos pode ser posto tendo em vista a proximidade e colaboração que se deu entre Horkheimer e Adorno na elaboração de trabalhos, como por exemplo, na construção da obra “Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos” (1985), produzida em conjunto.

No que diz respeito à segunda geração da qual Habermas faz parte, embora haja questionamentos sobre a legitimidade de se associar à referida Escola, autores de gerações seguintes, já que estes se ocuparam de uma multiplicidade de assuntos e expressaram ideais as mais variadas possíveis, ainda assim é possível perceber elementos tanto de continuidades como de rupturas entre as duas gerações.

Uma marca que caracteriza o pertencimento à Escola de Frankfurt é a defesa da chamada teoria crítica, que sugere o estabelecimento de uma ciência comprometida com um projeto de

transformação da sociedade, tendo em vista a emancipação humana em contraposição à teoria tradicional e seu caráter meramente especulativo e, portanto, abstrato. Nela (teoria crítica) o sujeito é compreendido como um indivíduo real e que ao mesmo tempo está associado a outros indivíduos, sejam eles pertencentes à sua classe social ou a outras em que se ponha em conflito. De maneira geral, as expressões ‘Escola de Frankfurt’ e ‘Teoria Crítica’ são intercambiáveis. Os frankfurtianos assumiram uma atitude de negação com relação à mera especulação filosófico-sociológico, sem se aterem aos problemas, como ao empirismo positivista e à obstinação quanto à importância capital dos métodos quantitativos. Sendo assim, podemos afirmar que “a filosofia e a sociologia dos frankfurtianos são uma amostra de crítica concreta dominada pela teoria, mas um tipo de teoria que aspira compreender suas próprias limitações porque tenta compreender as raízes históricas que a movem” (MORA, 2001, p. 1147).

Num primeiro momento, há uma descrença por parte dos frankfurtianos da primeira geração, principalmente Horkheimer e Adorno, no que se refere à utilização da razão e de seu uso instrumental, esses puseram em xeque a proposta iluminista caracterizada por seu otimismo. Com relação ao uso dessa razão, o conhecimento e a dominação sobre a natureza constituiriam a principal função essencial para o homem, que a compreendia (a razão) como um instrumento capaz de libertá-lo de suas amarras e, por isso, os iluministas viam-na como capaz de organizar a sociedade com base em princípios racionais.

Horkheimer e Adorno, além de outros integrantes da primeira geração, passaram a questionar esse tipo de racionalidade, pois segundo eles, a promessa de libertação e emancipação constituiria uma falsa promessa, haja vista o fato de que o uso instrumental da razão defendida pelos iluministas resultou, ao contrário do que se defendiam, num componente da própria dominação, onde “o domínio crescente da humanidade sobre a natureza, não é acompanhado por uma diminuição da dominação interpessoal” (BENHABIB, 1996, p. 81). Isso ajuda a explicar o porquê do pessimismo por parte dos frankfurtianos, em especial, Horkheimer e Adorno, quanto a essa promessa libertadora propugnada pelo iluminismo e sustentada, segundo eles, por uma racionalidade instrumental. Habermas procura responder a esse pessimismo à medida em que vai propor uma reformulação de um projeto inacabado de modernidade através da razão comunicativa.

A segunda geração da referida Escola, da qual Habermas faz parte, busca ampliar o horizonte de crítica com relação à racionalidade moderna. Habermas, por sua vez, propõe uma nova abordagem sobre o conceito de racionalidade que, segundo ele, não se restringe ao aspecto instrumental, embora reconheça sua importância, mas também diz respeito à dimensão

comunicativa, o que o fez propor um novo modelo de racionalidade fundamentado na linguagem.

Os esforços empreendidos por Habermas concentram-se no sentido da construção de um conceito de razão que leva em conta o agir comunicativo, uma teoria em que a razão assume uma condição não somente explicativa, mas que justifique a ação dos sujeitos que agem comunicativamente, fazendo uso da linguagem enquanto elemento capaz de resolver dissensos e promover consensos na busca de um entendimento mútuo.

O conceito habermasiano de razão traz um novo componente para além daquele que ele recebeu como herança, propondo uma “concepção de uma razão comunicativa que implica numa mudança radical de paradigma” (FREITAG, 1989, p. 59), diferentemente daquele conceito de mundo pautado no uso instrumental da razão.

Além de ampliar os horizontes da crítica à racionalidade moderna, tarefa iniciada pelos teóricos da primeira geração da Escola, Habermas direciona sua crítica à própria teoria crítica que, segundo ele, desde o início “lidou com a dificuldade de prestar contas sobre seus próprios fundamentos normativos” (HABERMAS, 2012, v. 1, p. 644), além de ter assumido uma cultura crítica de tom pessimista, o que o levou às seguintes considerações com relação a Adorno:

Adorno reduziu o pensamento teórico à esfera aforística, ele elevou o pensamento em fragmentos diretamente a programa e permitiu, em relação à atividade científica, uma distância tão grande, muito grande, como acredito. Disso resultaram, sobretudo, três debilidades. Não levou a sério as abordagens teóricas desenvolvidas nas ciências sociais e na filosofia analítica, ela não se reportou sistematicamente a elas como teria correspondido de fato a sua intenção. Por isso, em segundo lugar, ela adotou uma atitude completamente defensiva num nível abstrato na forma de uma crítica da razão instrumental, e não contribuiu muito para a análise empiricamente valiosa de uma realidade social supercomplexa. Por fim, ela não prestou contas transparentemente sobre suas bases normativas, sobre seu próprio status; Adorno negou a possibilidade de fundamentação sistemática de um conceito de razão, ao qual ele implicitamente sempre recorreu. Essa aporia é, a propósito, para mim o motivo da elaboração de uma teoria do agir comunicativo, ou seja, orientada em pretensões de validade (HABERMAS *apud* REESE-SCHÄFER, 2009, p. 123).

Ao buscar sanar as limitações da teoria crítica em seu reducionismo funcionalista, e tendo em vista as limitações quanto ao conceito de razão construído pela Escola de Frankfurt, Habermas tenciona a ausência de uma fundamentação sistemática sobre o conceito de razão ao propor a construção da Teoria do Agir Comunicativo, apresentando alguns conceitos que formam a base da obra construída pelo referido autor. Selecionaremos dentre esses conceitos aqueles que ajudarão a iluminar nosso problema de pesquisa, principalmente quanto ao quesito

racionalidade que vislumbramos na Fundanor, mas que carecem de aprofundamento, razão pela qual vamos nos ater de forma mais pormenorizada aos conceitos de racionalidade instrumental e racionalidade comunicativa, uma vez que dizem respeito aos objetivos práticos e à missão institucional da organização objeto de nosso estudo.

Através da análise das diversas sociedades e, mais precisamente, levando-se em consideração o funcionamento da sociedade moderna, Habermas coloca a questão central da teoria do agir comunicativo e a coloca a partir da discussão dos conceitos de mundo da vida e de sistema. A questão central a que ele se propõe responder diz respeito aos processos de modernização da sociedade, questionando se tais processos poderiam ser analisados à luz de uma racionalização (patológica, colonizadora) do mundo da vida moderna por meios sistêmicos.

Na compreensão de Habermas (2012) os conceitos de “mundo da vida” e de “sistema” englobam as organizações sociais desde as mais arcaicas até as mais modernas. No entanto, é na sociedade moderna que se verifica uma gradual separação entre mundo da vida e sistema e a consequente submissão do mundo da vida por imperativos sistêmicos do poder político e do mercado, fato este não verificado nas comunidades tribais.

Para explicar os conceitos de mundo da vida e de sistema, bem como compreender como eles se relacionam numa formulação da teoria do agir comunicativo, Habermas (2012) faz um resgate histórico de como os conceitos são analisados à luz das diversas correntes filosóficas, em especial ao funcionalismo e à fenomenologia, inclusive trazendo pressupostos teóricos de Mead e Durkheim, bem como de alguns fenomenólogos como Husserl e Wittgenstein.

Seguindo as contribuições dos diversos teóricos para construção da teoria do agir comunicativo, Habermas compreende que o mundo sociocultural é mediado pela comunicação, embora as análises apresentadas até então fossem as de que ela se dava tendo como instrumento o corpo como mediador dos processos de interação, em que a linguagem seria um produto da evolução social que precisou criar mais mecanismos para o estabelecimento de uma comunicação simbólica.

Em referência a Durkheim, Habermas destaca a integração social como produto da solidariedade orgânica, que é mediada pela consciência coletiva (termo bastante utilizado nas teorias durkheimianas) visto que todas as partes da sociedade estão conectadas para formar um todo, com princípios que norteiam seus comportamentos a partir de uma visão coletiva. Disto, Habermas retira das análises de Durkheim a ideia de que no funcionamento da sociedade ocorre uma integralização, no qual todos estão interagindo para que a sociedade funcione bem e isso

repercuta na vida dos indivíduos. A ideia de integralização se coaduna com o conceito de “mundo da vida”, conceito caro à hermenêutica fenomenológica enquanto soma de todas as relações interpessoais.

O conceito “mundo da vida” teve sua origem na corrente fenomenológica de Edmund Husserl. Para este autor, o mundo da vida está relacionado às interpretações que fazemos a partir de uma leitura cultural, de forma que toda comunicação é realizada dentro de um contexto de mundo da vida, compreendendo, assim, esse mundo como um lugar transcendental, no qual falantes e ouvintes se encontram para confirmarem validades e resolverem dissensos, ou chegarem num consenso. Se há acordo ou consenso, o agir está orientado pelo entendimento, se os participantes não alcançam seus objetivos por falta de entendimento, não conseguirão atingir seus objetivos pelo agir comunicativo.

Ao tecer sua crítica a Husserl, Habermas o acusa de não ter levado em consideração o papel da “intersubjetividade linguística”. Somos sujeitos constituídos de linguagem e esta é fruto da relação estabelecida entre falante e ouvinte inseridos num contexto cultural não problematizado.

O mundo da vida compreende “a soma de todas as relações interpessoais, reconhecidas como legítimas pelos envolvidos” (HABERMAS, 2012, v. 1, p. 108). Nele, os sujeitos agem comunicativamente. O mundo da vida dos sujeitos “constitui-se de convicções subjacentes mais ou menos difusas e sempre isentas de problemas. Esse pano de fundo ligado ao mundo da vida serve como fonte de definições situacionais que podem ser pressupostas pelos partícipes como se fossem isentas de problemas” (*Ibid*, p. 138). O mundo da vida é formado então por um saber tácito, implícito e aceito de forma não problematizada pelos sujeitos que agem comunicativamente. Ele ainda pode ser dividido em três componentes estruturais: cultura, sociedade e personalidade.

Como acentua Habermas,

A cultura constitui o estoque ou reserva de saber, do qual os participantes da comunicação extraem interpretações no momento em que tentam se entender sobre algo no mundo. Defino a sociedade por meio das ordens legítimas pelas quais os participantes da comunicação regulam sua pertença a grupos sociais, assegurando a solidariedade. Interpreto a personalidade como o conjunto de competências que tornam um sujeito capaz de fala e de ação – portanto, que o colocam em condições de participar de processos de entendimento, permitindo-lhe afirmar sua identidade (HABERMAS, 2012, v. 2, p. 252-253).

No entender de Habermas, há uma correlação direta entre o agir comunicativo que reproduz as estruturas simbólicas do mundo da vida. Embora tais estruturas possam ser divididas por cultura, sociedade e pessoa, esses três componentes estruturais interagem e “formam a rede da prática comunicativa cotidiana” (*Ibid*, p. 253).

Schütz e Luckmann afirmam que o mundo nos é dado pela interpretação da situação, o que possibilita a realização de um plano de ação. Segundo os autores,

Eu tenho que entender meu mundo da vida até chegar a um ponto que me permita agir e refletir [...] a interpretação da situação se apoia, por conseguinte, num estoque de saber, do qual qualquer ator dispõe em seu mundo da vida: o acervo de saber em termos de mundo da vida está referido, de diferentes maneiras, a situação do sujeito que faz experiências (SCHÜTZ e LUCKMANN *apud* HABERMAS, 2012, v. 2, p.234).

Desta forma, toda situação é dominada e vivenciada a partir de um domínio de saberes. Portanto, a análise fenomenológica sobre o mundo da vida objetiva demonstrar a integração espaço-temporal e social. Assim,

O mundo da vida constitui uma rede de pressupostos intuitivos, transparentes, familiares e, ao mesmo tempo, destituídos de limites, a serem preenchidos, para que uma manifestação atual possa adquirir sentido, isto é, ser válida ou inválida. O mundo da vida não se desprende do fundo. É o solo não questionado de todos os dados. A moldura da qual aparecem os problemas que tenho de resolver (*Ibid*, p. 240).

Neste aspecto, o mundo da vida é compreendido como pano de fundo linguístico no qual ocorre o agir comunicativo. Mesmo que alguns fenomenólogos não aceitem a linguagem como mediação na interação social, destacam as intersubjetividades do mundo da vida, quando a consideram como uma construção interpretativa em um plano onde o todo é compreendido pelas partes, assinalando para uma perspectiva de que não estamos falando de algo individual, mas intersubjetivo.

Portanto, “quando os participantes da interação, voltados ao mundo, reproduzem, mediante suas realizações de entendimento, o saber cultural do qual se nutrem, eles reproduzem ao mesmo tempo sua identidade e sua pertença a coletividades” (*Ibid*, p. 255). Desta forma, compreende-se que os atos comunicativos se realizam na dimensão do campo semântico dos conteúdos simbólicos do espaço social, de forma que as interações na prática comunicativa são meios pelos quais cultura, sociedade e pessoa se reproduzem.

Seguindo a perspectiva fenomenológica de mundo da vida sob a análise da hermenêutica, há de se perceber a existência de um encontro de sujeitos que agem comunicativamente, dentro de determinado contexto cultural. Logo, o conceito “mundo da vida” pode ser considerado como um conceito complementar ao do agir comunicativo.

Ainda tratando da perspectiva fenomenológica acima discutida, podemos, com base em Habermas, afirmar que de fato o fenomenólogo não parte do pressuposto ontológico acerca de um mundo objetivo. Este é tratado como um problema no momento em que se pergunta acerca das condições pelas quais se forma a unidade de um mundo objetivo para aqueles que integram uma comunidade de comunicação, onde a objetividade é alcançada na medida em que ele (o mundo) torna-se válido “enquanto mundo único para uma comunidade de sujeitos capazes de agir e utilizar a linguagem” (HABERMAS, 2012, v. 1, p. 40). Assim, com a finalidade de se atingir um conhecimento mútuo sobre o mundo, este deve ser apreendido e analisado, segundo Habermas, levando-se em consideração as limitações interpretativas pelos integrantes da ação comunicativa. Neste caso, ele se expressa afirmando que,

O conceito abstrato mundo é condição necessária para que os sujeitos que agem comunicativamente possam chegar a um entendimento mútuo sobre o que acontece no mundo ou sobre o que se deve fazer nele. Com essa prática comunicativa, eles ao mesmo tempo se asseguram do contexto vital que têm em comum, isto é, de seu mundo da vida intersubjetivamente partilhado. Esse mundo se vê limitado pelo conjunto das interpretações pressupostas pelos integrantes, que constituem um saber fundamental (*Ibid*, p. 40).

Neste sentido, Wittgenstein trata de sujeitos que agem pelo entendimento, tomando como base a ideia de que o mundo da vida pode estar presente na ação comunicativa sob forma de contexto. Isso seria possível graças às narrativas de fatos cotidianos para o estabelecimento de relações sociais. A esse respeito, cria-se diversas formas de atuação social, uma delas é a relação ator-mundo, quando se observa o que ocorre no mundo como algo devido, ou seja, coerente com sua visão cultural, de forma que, numa relação de comunicação, observa-se o falante estabelecer uma relação na qual o mundo objetivo, social e subjetivo estão interligados, por meio da manifestação de suas vivências. Assim,

O agir comunicativo depende de um processo de interpretação cooperativo em que os participantes se referem simultaneamente a algo no mundo subjetivo, no mundo social e no mundo objetivo; mesmo que no ato de sua manifestação ele consiga enfatizar respectivamente apenas um dos três componentes. Os falantes e ouvintes utilizam o sistema de referência dos três mundos como uma

moldura no interior da qual tecem e interpretam definições comuns relativas a situação de sua ação (HABERMAS, 2012, v. 2, p. 221).

Ao se pensar em um processo de interpretação cooperativo do qual depende o agir comunicativo, Wittgenstein traz uma importante contribuição para a teoria do agir comunicativo de Habermas, visto que se toma da fenomenologia e da hermenêutica a questão interpretativa, como meio para explicar que numa relação de comunicação é necessário que os integrantes entendam de qual ponto o outro realiza seu discurso, buscando o entendimento do todo. Segundo Wittgenstein, não há uma única função das expressões da linguagem, razão pela qual se faz necessário buscar certas semelhanças, no seu dizer, certo “ar de família” que se combinam e se inter cruzam, criando a possibilidade do entendimento entre os agentes da comunicação. Embora novos temas possam surgir numa dada situação, é preciso que o contexto estabelecido seja compreendido, caso contrário os integrantes da comunicação não se entenderão. De outro modo, conforme aponta Habermas,

Numa perspectiva voltada para a situação, o mundo da vida aparece como um reservatório de autoevidências e de convicções inabaláveis, do qual os participantes da comunicação lançam mão quando se encontram em processos cooperativos de interpretação (*Ibid*, p. 227).

Podemos observar que há uma ordem na comunicação, de forma que o entendimento em comum orienta a comunicação, tornando os discursos válidos. Porém, cabe aqui ressaltar que esse entendimento em comum, característico do mundo vivido, carrega uma virtude conservadora, conforme aponta Dupeyrix (2012). De acordo com as palavras do autor, “é aí que aparece a problemática comunicativa, uma vez que esse saber implícito é fundamentalmente simbólico, ele é suscetível de crítica, de redefinição, de reformulação” (DUPEYRIX, 2012, p. 221).

Depois de abordarmos ainda que de forma aproximada as considerações acerca do complexo conceito de “mundo da vida”, como já assinalava Habermas no início de sua obra, dando o tratamento ao conceito à luz da fenomenologia, adentraremos nas discussões acerca da disjunção entre o mundo da vida e sistema, fato característico do mundo moderno.

As sociedades como mundo da vida se dão apenas em sociedades ditas “arcaicas”, visto que na sociedade contemporânea, temos um complexo de mundo da vida e sistema como unidades diferenciadas, mas inter-relacionadas por meio da comunicação e da interação social. Desta forma, entende-se que as sociedades ditas arcaicas são organizadas por normas e suas

mediações ocorrem por meio da linguagem, de forma que todas as interações são realizadas num contexto de um mundo em comum. São sociedades homogêneas, nas quais a coletividade e o compartilhamento estão presentes. Nessas sociedades, “as interpretações da situação disponíveis coletivamente podem ser armazenadas consensualmente por todos os participantes da interação e revocadas narrativamente em caso de necessidade” (HABERMAS, 2012, v. 2, p. 283).

A narração assume a tarefa de fazer perpetuar o modo de ser daquela coletividade, de forma que seus membros agem pelo entendimento que é repassado de forma tradicional e na qual toda entrada de pessoas no grupo se dá por meio de acordos, como os casamentos, que adequam os sujeitos ao mundo da vida daquela determinada sociedade. Deste modo, as relações sociais são implicadas pelo sistema de parentesco, que produz status oriundo da posição que o indivíduo ocupa no grupo, formando uma instituição global na qual o pertencimento social e a especificação de papéis estão relacionadas à unidade social. Então, o parentesco vai limitar as relações numa amplitude de parentes e não parentes, mantendo um sistema em que valores são preservados, contribuindo para a formação social.

Quanto aos sistemas de interpretação míticos, próprios das sociedades ditas arcaicas, as naturezas internas e externas são entendidas de acordo com a ordem social, no entanto, as relações interpessoais estão relacionadas às manifestações comunicativas, ocorrendo de forma que o mundo da vida sociocultural arranja tudo que aparece de estranho a um contexto universal de interações, tornando-o algo familiar, pois:

Uma vez que a compreensão mítica do mundo controla as orientações da ação atual, o agir orientado pelo entendimento e o agir orientado pelos resultados ainda não conseguem se desligar um do outro, nem o não de um participante da interação consegue significar crítica ou recusa de uma pretensão de validade (HABERMAS, 2012, v. 2, p. 287).

Com isso compreende-se que o mito restringe o potencial crítico do agir orientado pelo entendimento, tornando-se fundamento de identidade das tribos. Portanto, o único aspecto de diferenciação nas sociedades arcaicas está relacionado ao sexo, idade, descendência e seus respectivos papéis ou com o agir no mundo, visto que os sistemas de interação regulam uma troca com o entorno social e natural, por meio da cooperação e da manutenção de parâmetros de leitura social, a partir da compreensão mitológica e narrativa.

Na modernidade ocorre a diferenciação entre mundo da vida e sistema, produzindo meios de organização relacionados à moral e ao direito, de forma que o agir orientado pelo

entendimento linguístico passa a ser substituído pela relevância da linguagem na comunicação, já que até então tudo ocorria de forma simbólica.

Com a racionalização do mundo da vida, o sistema é complexificado, mantendo uma relação social na qual os sistemas instrumentalizam o mundo da vida, destruindo sua capacidade interpretativa, visto que realiza ações organizativas na sociedade, situando o sujeito dentro de paradigmas políticos que coagem e que delimitam o seu mundo da vida por meio das institucionalizações do poder e da organização das relações econômicas, visto que buscava-se organizar o comportamento dos sujeitos naquela sociedade, pois até então, as trocas não estavam regidas por normas, apenas por conveniência que, em muitas vezes, eram construídas com base nos interesses particulares.

Enquanto os participantes das sociedades arcaicas têm na divisão do trabalho apenas uma divisão de tarefas, nos sistemas isso é modificado, aumentando a complexidade social, pois por meio da objetificação dos sujeitos, estes passam a ser influenciados e a se comportarem de acordo com o que é conveniente para o sistema econômico ou para os sistemas de ordem política como o Estado, por exemplo. Assim, de acordo com Habermas (2012),

Tão logo passamos a considerar a permuta de uma sociedade com seu entorno natural e social na perspectiva do sistema, abandonamos o pressuposto da teoria da ação segundo o qual uma combinação de atividades teleológicas realizadas sob as condições de uma divisão do trabalho e destinadas a aumentar a capacidade de adaptação e obtenção de objetivos de um sistema social tem de ser desejada intencionalmente pelos participantes (ao menos por alguns). (HABERMAS, 2012, v. 2, p. 289).

Desta forma, o Estado e o sistema econômico entram no mundo da vida, provocando uma racionalização, o que causa perda do agir comunicativo, de tal forma que a intersubjetividade é abarcada como parte deles. Isto coloca a personalidade, a identidade e a sociedade como uma coisa só, de forma que o sujeito passa a ser um meio para a realização do que o Estado ou o sistema econômico mercadológico determinam, havendo domínio subjetivo do sujeito enquanto objeto para execução de suas finalidades. O mundo da vida passa a ser coisificado e dominado pelo sistema que o coloniza por meio da razão instrumental, amplamente colocada pelos subsistemas Estado e Mercado, os quais buscam controlar o pensamento, utilizando tais meios como mecanismos de poder e de controle. Nos sistemas, não há ética, o que ocorre são meios que se estabelecem com o objetivo único de realização, transformando tudo que foge desta óptica em manipulável para adequação aos sistemas e subsistemas.

Essa primeira apresentação em que nos propomos discorrer sobre os conceitos de mundo da vida e sistema aos quais Habermas dedica boa parte de sua obra, teve como intenção preparar o caminho para de fato entrarmos propriamente nas discussões acerca das racionalidades instrumental e comunicativa, visto que ambas se encontram presentes nas organizações do terceiro setor e que se localizam mais diretamente nos objetivos e na missão dessas organizações, conforme já antecipado na seção anterior. Na próxima seção, além de tratarmos de forma mais pormenorizada sobre ambos os conceitos, inclusive definindo cada um deles, também buscaremos demonstrar de que maneira eles nos ajudam a compreender o campo de interações das organizações não-governamentais de que tratamos.

## **2.1. As racionalidades instrumental e comunicativa nas ONGs**

Antes de iniciarmos as discussões sobre o modo como as racionalidades instrumental e comunicativa se manifestam nas organizações do Terceiro Setor, julgamos necessário, num primeiro momento, demonstrar como Habermas conceitua cada uma delas. Feito isto, iremos, com base nas contribuições do pensador alemão, procurar entender como ambas as racionalidades se apresentam no universo do terceiro setor que estudamos e, ao mesmo tempo, buscar perceber se tais racionalidades referem-se aos objetivos práticos e à missão caritativa/substantiva da organização.

A racionalidade instrumental pode ser definida como um meio pelo qual os indivíduos através de um cálculo utilitário almejam alcançar determinados fins, principalmente quando esses fins dizem respeito ao exercício do poder, seja ele político ou mesmo econômico. Esse tipo de racionalidade tem por finalidade o domínio sobre a natureza e, por consequência, sobre o próprio homem. Se num primeiro momento o uso da racionalidade instrumental tinha por propósito contrapor-se às “limitações que o mundo circundante e contingente impõe à autoafirmação dos sujeitos” (HABERMAS, 2012, v. 1, p. 43), num segundo momento ela se transforma num instrumento de dominação e volta-se contra o próprio sujeito da ação que passa a sofrer os impactos de um tipo de racionalidade colonizadora, com seus efeitos deformadores de sua capacidade comunicativa.

Segundo Habermas, “o universo conceitual da razão instrumental foi criado para possibilitar a um sujeito que ele disponha da natureza, e não para dizer a uma natureza

objetivada o que de mal se faz a ela” (*Ibid.* p, 670). Daí decorre a compreensão de que “ela não coloca à disposição instrumentos explicativos que possam esclarecer o que significa a instrumentalização de relações sociais e intrapsíquicas sob a perspectiva de contextos vitais violados e deformados” (*Ibid.* p, 670-671). Essa tarefa explicativa caberá tão somente à razão comunicativa por meio de um entendimento intersubjetivo elaborado socialmente num processo de diálogo em que dois ou mais sujeitos interagem na busca de um entendimento consensual.

O conceito de racionalidade comunicativa está fundamentado numa relação dialógica e tem por base um discurso argumentativo no qual os sujeitos da ação comunicativa buscam alcançar uma compreensão acerca de uma dada situação, na qual esses sujeitos buscam entender-se sobre algo no mundo vivido, caracterizado por relações espontâneas.

Como alternativa ao conceito de racionalidade instrumental a qual dirige sua crítica, visto que esse tipo de racionalidade não contribui com o desenvolvimento de projetos emancipatórios, Habermas propõe o conceito de racionalidade comunicativa. Segundo afirma o autor,

Esse conceito de racionalidade comunicativa traz consigo conotações que, no fundo, retrocedem à experiência central da força espontaneamente unitiva e geradora de consenso própria à fala argumentativa, em que diversos participantes superam suas concepções inicialmente subjetivas para então, graças à concordância de convicções racionalmente motivadas, assegurar-se ao mesmo tempo da unidade do mundo objetivo e da intersubjetividade de seu contexto vital” (*Ibid.* p, 35-36).

As concepções subjetivas as quais os atores sociais estão circunscritos são superadas a partir do encontro entre falantes e ouvintes onde a linguagem é orientada para o entendimento. Este é, por sua vez, resultado de um consenso construído pela via comunicativa na qual os atores entram em comum acordo.

Segundo Habermas, somente

Quando se abandona o paradigma da filosofia da consciência (em que um sujeito apresenta os objetos e se ocupa deles de forma exaustiva) que se libera o núcleo racional – em favor do paradigma de uma filosofia da linguagem, entendimento intersubjetivo ou comunicativo – e só então se subordina o aspecto parcial cognitivo-instrumental a uma racionalidade comunicativa mais abrangente (*Ibid.* p. 671-672).

Podemos entrever as diferenças entre ambas as racionalidades. Enquanto a racionalidade cognitivo-instrumental é limitada porque parcial, restrita a uma concepção de razão enquanto uma faculdade na qual o sujeito dela faz uso como um instrumento de compreensão e apreensão da realidade, para a racionalidade comunicativa a relação entre esse sujeito isolado e autônomo

frente ao mundo deixa de ser paradigmática. Daí Habermas propor um novo paradigma de racionalidade que se desloca para a linguagem numa “relação intersubjetiva assumida por sujeitos aptos a falar e a agir, quando se entendem uns com os outros sobre alguma coisa.” (*Ibid.* p, 674).

A linguagem, para o filósofo e sociólogo alemão não é tão somente “uma categoria sintática ou semântica, mas sim uma forma de expressão e entendimento” (FRAGA *apud* MELO, 2013, p. 150). Ela não se restringe às formas em que as palavras são montadas para construir o texto nem tampouco ao seu significado. A linguagem é um meio de expressão e entendimento que, a depender de cada situação do contexto, ganha significações diferentes. Essa sintaxe e essa semântica só ganham vida na interação. Isoladamente, seriam um mero amontoado de palavras. Portanto,

Os que agem de maneira comunicativa movimentam-se no *medium* de uma linguagem natural e fazem uso de interpretações legadas pela tradição, ao mesmo tempo que se referem a alguma coisa no mundo objetivo único, em seu mundo social partilhado, e no respectivo mundo subjetivo (HABERMAS, 2012, v. 1, p. 674).

É através das relações que os atores sociais estabelecem com os três mundos (objetivo, social e subjetivo) que se pode extrair um entendimento. Habermas reforça ainda que esse entendimento precisa ser alcançado sem coerção. Ele é resultante de “um processo de convencimento recíproco, que coordena as ações de muitos participantes com base no fundamento de uma motivação decorrente de razões” (*Ibid.* p, 675). Desse modo, o entendimento pressupõe a possibilidade de uma comunicação livre de coerções tendo como finalidade alcançar um comum acordo válido, amparado numa racionalidade comunicativa, voltada para o diálogo, onde liberdade e conciliação constituem-se como elementos imprescindíveis à construção de um entendimento mútuo.

Conforme anunciado no início desta sessão, começamos por discorrer sobre os conceitos de racionalidade instrumental e racionalidade substantiva para, a partir de agora, procurarmos compreender como ambas as racionalidades se relacionam com os objetivos e com a missão da Fundanor.

Ao levar em consideração ambos os conceitos de racionalidade no ambiente das ONGs, Melo (2013) afirma que essas racionalidades se fundem e que não podem ser postas frente à frente, embora enfatize que as lógicas racionais que governam a missão e os objetivos das ONGs não sejam os mesmos. Para a autora, “podemos sim vincular as missões das ONGs a uma racionalidade mais substantiva e os objetivos a uma mais instrumental” (p. 155). Não

obstante, salienta que “essa vinculação é porosa haja vista a complexidade das práticas sociais de tais instituições” (*Ibid.*) cujas racionalidades, objetivos e missões das ONGs não se constituem enquanto categorias estanques, razão pela qual tais associações carecem de uma certa flexibilidade, a fim de se evitar, conforme a autora, o engessamento de tais racionalidades em sistemas fechados de ideias.

Se num primeiro momento procuramos demonstrar as especificidades e características com relação aos dois tipos de racionalidades de que trata Habermas, embora sendo estas diferentes entre si, porém complementares, buscamos neste estudo ver de que modo a missão e os objetivos da Fundanor estão inter-relacionados, ao mesmo tempo em que almejamos descobrir se a referida organização tem por característica ser uma organização mais instrumental ou mais comunicativa (substantiva), e se há um equilíbrio de forças que impede que um tipo de racionalidade se imponha à outra.

Os esforços empreendidos no sentido de percebermos o modo como as racionalidades se apresentam na Fundador decorre de um processo que passa, num primeiro momento, pela necessidade de compreendermos que sentidos podem ser atribuídos à missão de uma organização, razão pela qual recorreremos à Cabral (2015) que define a missão de uma instituição “como razão de ser, a mais elevada aspiração, que legitima e justifica, social e economicamente, a existência de uma organização e para qual deve orientar-se todos os esforços” (p.139). Para a referida autora, a missão ainda “aparece como uma decisão pela transformação dessa realidade, por intermédio do apoio ao indivíduo atingindo pela iniquidade, a ser superada de acordo com a visão” (*Ibid*, p. 141).

Como podemos observar, a partir do que afirma Cabral, sua definição de missão engloba três dimensões, sendo a primeira delas relativa ao aspecto mais geral do conceito, ou seja, a razão de ser que justifica a existência de uma organização. O segundo aspecto refere-se aos meios, ou seja, aos objetivos que a instituição deve perseguir para executar a missão. O terceiro e último aspecto diz respeito à decisão de transformação de uma dada realidade que precisa ser superada de acordo com a visão da instituição.

Num sentido muito próximo ao dado por Cabral no que concerne à missão de uma instituição, Melo (2013) define missão das ONGs como “um composto formado pela missão humanitária, com uma carga ética e moral que constrói as posições que as organizações sustentam, e entrelaçada aos seus objetivos de como executar seu trabalho diante da sociedade” (p. 153).

A missão de uma organização não está circunscrita tão somente a um sistema de ideias elaboradas e postas num estatuto, mas também diz respeito às questões práticas, concretas e reais que saltam aos olhos de parte significativa da sociedade, que de forma organizada busca solucionar os problemas de determinados grupos subalternos atingidos pela desigualdade e injustiça a eles impostas. Por mais que se pense esse ideário perseguido pelas ONGs como utópico, salientamos que não se trata de um projeto irrealizável e quimérico, embora inúmeros desafios batam às portas das instituições, mas diz respeito à possibilidade de transformação da realidade concreta que, no caso específico da Fundanor, tem a ver com a transformação de meninos e meninas abandonados. Esta é a sua missão.

Cabe destacar ainda que a utopia, segundo Habermas, abrange duas dimensões. Uma que apresenta caráter real; a outra que se apresenta como realidade ainda virtual. Real porque inscrita na esfera da razão comunicativa, “como pressuposto de toda comunicação possível; virtual, porque a vida nova que ela supõe permanece, apesar de tudo, irrealizada” (FREITAG, 1990, p. 55), embora, como bem coloca a referida autora, “cada ato linguístico já representa em si um elemento mediador com a práxis, e, ao mesmo tempo, uma remissão à outra práxis, uma práxis utópica, baseada na comunicação livre de violência” (*Ibib.*) e que visa a defesa de valores emancipatórios.

A Fundanor apresenta algumas características típicas de organizações substantivas e que remetem a valores emancipatórios, por exemplo, quando busca resgatar crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, ofertando-lhes formação educacional e profissional. Embora revelando sua “preocupação com o resgate da condição humana, autenticidade, dignidade, solidariedade e efetividade” (SERVA *apud* CABRAL 2015, n.p.), ela também é marcada pela influência de um tipo de racionalidade instrumental, característica das organizações produtivas. Afinal ela também é, em alguma medida, uma organização produtiva, embora não tenha fins-lucrativos.

À medida em que a instituição educava seus abrigados, ela também o fazia exercendo domínio sobre eles. Isso fica estampado quando a própria instituição fazia referência à atenção especial dada à parte significativa dos abrigados (que haviam praticado atos infracionais) no sentido de se exercer uma vigilância maior sobre eles. Isso fica mais claro ainda quando se afirma, em um relatório produzido no ano de 1984, a necessidade de se “aproveitar um pouco do regime militar para acalmar os ânimos” (FUNDANOR 1984), evidenciando mecanismos de poder e de controle sobre aqueles abrigados, o que pode nos indicar o uso de uma racionalidade instrumental com a finalidade de controlar (colonizar) o mundo da vida daqueles sujeitos

abrigados, minando a capacidade comunicativa dos assistidos. Esta hipótese será colocada à observação a partir da próxima seção.

Por meio da criação de leis e da efetivação do direito institucionalizado, o mundo da vida passa a ser controlado, as pessoas passam a agir de acordo com o que o sistema-estado ou a jurisdição indicam, de forma que a ação comunicativa passa a não ter vez no espaço das organizações, onde o modo de ser dos indivíduos é institucionalizado, não podendo ser contrariado pelo entendimento intersubjetivo. Só resta às pessoas aceitarem e se comportarem tal qual o esperado pela normatização, o que remonta a uma sociedade sem sujeitos participantes, diferente dos sujeitos da ação comunicativa que participam da sociedade, inclusive, contribuindo para sua formação por meio dos discursos que se entrelaçam e que organizam as relações sociais a partir de seus consensos.

Com base no que expomos até o momento, podemos notar a existência de um misto de racionalidades que se inter-relacionam nas organizações de terceiro setor. Com o avanço da pesquisa em campo é que acreditamos ser possível ter uma maior clareza sobre o tipo de racionalidade que se sobrepõe a outra na Fundanor, o que será demonstrado na seção seguinte, em que teremos a oportunidade de tratar de cada um dos objetivos específicos da pesquisa e onde faremos também a análise de campo.

Conforme Fraga, é possível que as organizações se utilizem tanto da racionalidade substantiva quanto da instrumental, mas sem prescindir de um equilíbrio que evite o uso desmedido da racionalidade instrumental, pois esta provocaria danos, contribuindo com o processo de “deteriorização das relações humanas, que poderão ficar desprovidas de uma dimensão ética e valorativa” (FRAGA, 2000, p. 32).

Salientamos, ainda, que Habermas faz uso comparativo entre as duas racionalidades, afirmando que elas estão incorporadas na realidade social, que integram um mesmo contexto, não havendo justificativa para pô-las frente à frente ou em lados opostos.

Como meio de superação das normatizações e dos condicionamentos impostos pelo sistema, o sujeito que age comunicativamente cria o social e não se torna um mero cumpridor do que os sistemas determinam. Sendo assim, faz-se necessária a superação dessa sociedade que delimita o sujeito, e isso só será possível por meio da interação e da comunicação que fazem uso do mundo da vida, num processo no qual tudo que faz parte do social é discutido e permitido por meio de um acordo, onde as normas a serem seguidas sejam resultado de um consenso, que tem como objetivo o bem-estar da coletividade e um bom funcionamento da sociedade, onde seus membros atuem como participantes autônomos e suas subjetividades se relacionem, de

modo que o exercício dessa autonomia se constitua como um instrumento de controle sobre os sistemas sociais, evitando a colonização do mundo da vida pelos subsistemas Estado e mercado.

Em sua leitura sobre os modelos econômicos de dominação da racionalidade do mundo da vida por meio de uma razão instrumental, que baseava-se na economia de mercado e que tentava objetificar o sujeito, Marx sugere que só por meio da superação dicotômica das relações de trabalho é que se estabeleceria uma sociedade intersubjetivamente livre de influência do sistema econômico e, para tanto, seria necessária uma superação por meio do rompimento das sociedades estabelecidas nas quais a subalternidade do proletariado seria superada. No entanto, Habermas (2012) admite que, embora o trabalho seja uma importante categoria de análise, somente por meio do agir comunicativo as intersubjetividades seriam formadas, modificadas e ampliadas no intuito de compreender e atuar nas dinâmicas sociais. Desta forma, a análise se volta ao agir comunicativo, já que este faz uso de racionalidades próprias aos seus estilos, tanto no que diz respeito a mecanicidade dos sistemas, como da subjetividade do mundo da vida, para superá-los por meio do diálogo de análise e intervenção no mundo, controlando os sistemas, de forma que estes sejam o espelho de um consenso social, que estejam a serviço de uma organização pautada no interesse de seus membros e não nos interesses de um modelo econômico.

Nas sociedades modernas, embora o sistema esteja rebaixado à condição de subsistema, é ele que define o sistema societal como um todo. Assim, compreende-se que os mecanismos sistêmicos estão ancorados no mundo da vida e isso permite a institucionalização dos sistemas baseando-se em um consenso social a respeito do que seria bom para a coletividade. Neste aspecto, nem o mundo da vida estaria alheio aos sistemas, nem os sistemas alheios ao mundo da vida, na perspectiva de sofrerem influências mútuas, embora busque-se a independência das subjetividades, que deverão entender a dinâmica social e tornar os sistemas e o mundo da vida como produto das interações, as quais contribuem para acordos e consensos, visando uma harmonia coletiva.

É no mundo da vida que o sujeito compreende seu meio, a partir de consensos, dissensos e de novos aprendizados, de forma que o agir comunicativo busque, primordialmente, livrar-se da influência dos sistemas, quando estes buscam racionalizar o mundo da vida de forma instrumental, com uma lógica normativa ou econômica, sem deixar que os sujeitos se atualizem a partir de suas discussões. Então, compreende-se que o mundo da vida se dá na possibilidade de transcender o sistema, no sentido de estar apartado dele e não se deixar influenciar, a não ser quando tal influência signifique uma relação de dependência, na qual o que se normatize

politicamente enquanto Estado e o que se configure enquanto relações econômicas monetárias sejam o reflexo de um grande acordo ou consenso entre todos os integrantes de uma dada sociedade. Assim, entende-se mundo da vida como complemento da ação comunicativa, visto que ele é formado a partir dela e encontra-se implicado nela, quanto às formulações e reformulações de seus conceitos. Habermas (2012) permite-nos conceituar a sociedade como mundo da vida e sistema, simultaneamente, embora sejam estes conceitos dissonantes, assinalando que mundo da vida e ação comunicativa se dão juntos, por meio de consensos discursivos, nos quais as intersubjetividades são formadas e materializadas num evidente processo de interação.

Os esforços empreendidos nesta seção tiveram como propósito tratar das antinomias em torno dos conceitos habermasianos de razão instrumental e razão comunicativa. Antes de tratarmos especificamente de ambos os conceitos, optamos por fazer uma abordagem geral sobre o pensamento de Habermas e sua filiação à Escola de Frankfurt, momento em que tivemos a oportunidade de apresentar os aspectos gerais da referida Escola, bem como indicar algumas das principais contribuições que o referido autor apresenta em sua obra “Teoria do Agir Comunicativo” (2012), na qual se propõe como tarefa fundamental esclarecer as bases de uma teoria crítica da sociedade, explicitando as contradições de uma modernidade colonizadora do mundo da vida por meio de imperativos sistêmicos, o que o fez elaborar o conceito de racionalidade comunicativa, estabelecendo um contraponto à racionalidade instrumental. Buscamos, ainda, transpor ambos os conceitos para o campo do terceiro setor de modo a pensar suas ações correlacionando-as à missão e aos objetivos das organizações. Buscaremos perceber em que medida a questão das autonomias política e financeira poderá impactar na consecução dos objetivos e da missão da Fundanor. Para responder a tal problema, seguiremos para a seção seguinte que tem por objetivo descrever e analisar o campo de estudo *in loco*.

### 3 - A FUNDANOR COMO CAMPO DE ANÁLISE

Nesta seção faremos uma análise a partir dos objetivos específicos que guiaram a presente dissertação. Os temas que serão abordados a seguir têm como base os achados da pesquisa de campo, os quais correspondem às entrevistas semiestruturadas, realizadas com dez sujeitos colaboradores, pessoas que estiveram diretamente ligadas à instituição, tais quais: a fundadora, que foi presidente da instituição, o promotor de justiça e oito ex-presidentes da Fundanor. Os dez entrevistados serão apresentados com nomes fictícios para que suas identidades sejam preservadas.

Além das entrevistas, também fizemos um levantamento de documentos (atas, relatórios, ofícios) e escolhemos alguns deles para serem objetos de nossa observação, a fim de percebermos se, em alguma medida, esses documentos podem ou não estabelecer relação com as informações prestadas pelos entrevistados. Escolhemos as questões das entrevistas e os documentos que estejam relacionados com as temáticas abordadas a partir dos aspectos apresentados em nossos objetivos. Nesta seção, dividimos a análise em quatro tópicos, os quais abordam diferentes categorias de análise voltadas para o nosso objeto de pesquisa, a Fundanor.

Sequenciando a escrita do texto, reiteramos que na seção 1 fizemos uma abordagem histórica sobre o nosso objeto de pesquisa, que é a Fundação de Amparo ao Menor - FUNDANOR, instituição localizada no município de Palmeira dos Índios, na região agreste do Estado de Alagoas, conforme mencionamos anteriormente.

Retomando essa discussão, reiteramos que a Instituição foi criada em 12 de outubro 1980, por iniciativa dos moradores da referida cidade, tendo como principal objetivo acolher crianças e adolescentes de rua e/ou em situação de vulnerabilidade social. A origem da Instituição remonta aos anos de 1977, quando a senhora Dolores (professora primária aposentada, catequista), num determinado dia, ao chegar em sua residência no fim da tarde, notou que havia dois adolescentes no jardim de sua casa, utilizando sua água para se refrescarem, ao tempo em que se divertiam molhando um ao outro. Àquela época, ela já havia notado que a conta de água do mês vinha crescendo sistematicamente, mas não compreendia o porquê. Foi quando naquele dia tomou ciência de que a conta d'água vinha subindo devido à utilização daqueles adolescentes. Ela então, numa atitude enérgica, perguntou o que eles estavam fazendo ali e afirmou: “vocês deveriam estar em casa jantando!”<sup>3</sup>. Segundo a entrevistada, a resposta foi direta e impactante: “Como, sem ter?!”

---

<sup>3</sup> Dados da Entrevista concedida em novembro de 2018.

Ao obter essa resposta e sensibilizada com o que ouvira, ela resolveu então convidar aqueles garotos para tomar uma sopa. Eles aceitaram imediatamente. Ao terminarem de jantar, perguntaram se poderiam voltar no dia seguinte, e receberam sim como resposta.

Em continuidade aos fatos, segundo a entrevistada, no dia seguinte vieram quatro meninos; depois vieram oito, dez, doze e assim sucessivamente. Em poucos dias já somavam um total aproximado de trinta crianças e adolescentes.

Sem ter como alimentar aquela quantidade de crianças e adolescentes que todas as noites batiam à sua porta para jantar, Dona Dolores resolveu pedir apoio aos seus vizinhos. Como a demanda já era grande, numa palestra sobre batismo, dirigida aos integrantes do movimento cursilista da Igreja Católica de Palmeira dos Índios, ela tomou a iniciativa de expor o problema. Embora não tenha conseguido convencer, num primeiro momento, os partícipes daquela reunião de que aquele trabalho seria possível, ela conseguiu sensibilizar dois senhores que se faziam presentes à reunião. Ela e os demais senhores (Elias Rodrigues e Jair Rodrigues) viriam então a ser os fundadores da Fundação de Amparo ao Menor (FUNDANOR).

O trabalho de assistência àquelas crianças e adolescentes continuou sendo ofertado durante um período de dois anos, na casa de Dona Dolores. Em seguida, foi transferido para um centro paroquial da cidade (Salão Dom Bosco), cedido pela Diocese de Palmeira dos Índios, onde os “menores” recebiam alimentação e, aqueles que não tinham casa, podiam pernoitar, mesmo não tendo instalações adequadas para tal.

Com o passar do tempo, houve o envolvimento da comunidade local<sup>4</sup> e o despertar da sociedade palmeirense<sup>5</sup> acerca da problemática do menor carente. Assim, um grupo de notáveis denominados Club dos 50, ou Club Candará, resolveu comprar e doar um terreno de extensão significativa com doze hectares de terra, onde viria a ser instalada a sede da Fundanor.

De posse daquela propriedade, uma estrutura precária foi montada naquele terreno e o trabalho de assistência ora prestado na residência de Dona Dolores, e no centro paroquial, foi transferido para lá. A partir daí, como já havíamos anteposto na seção 1 desta dissertação, iniciou-se um grande movimento formado por membros da comunidade local, da Igreja

---

<sup>4</sup> O termo ‘comunidade local’ se refere à comunidade de Palmeira dos Índios em geral e de forma homogênea.

<sup>5</sup> O termo ‘sociedade palmeirense’ não se refere à comunidade em geral, mas à classe média e à elite palmeirense que não se confundem com o povo, com a classe menos favorecida. Nas entrevistas a expressão ‘sociedade palmeirense’ aparece com bastante frequência, principalmente quando das falas dos entrevistados que presidiram a Instituição e cuja identidade se assemelha a essa ‘sociedade’ que não se confunde com o povo. Chegamos a essa percepção a partir de algumas falas dos entrevistados que enfatizavam a necessidade de a ‘sociedade’ de Palmeira dos Índios se sentir representada por dirigentes da Fundanor cuja origem remetesse a essa classe. Desse modo, esses dirigentes seriam merecedores da confiança dessa parte da sociedade composta por notáveis, e teriam mais capilaridade, ou seja, capacidade de atrair mais parceiros e financiadores para a Fundação.

Católica, do comércio local, que estabeleceu parcerias com instituições financeiras, com o Estado e com o terceiro setor. Estas parcerias resultaram em uma tentativa de resposta aos problemas que envolviam a infância e a adolescência naquele momento, o que despertou vários interesses, sejam de caráter altruísta, expressos pela prática da caridade e da filantropia, ou em virtude do empenho da elite local em “resolver” o problema da delinquência infanto-juvenil que feria interesses de ordem econômica, política e social.

Instituída numa perspectiva assistencialista, a Fundanor esteve mais ligada ao universo da caridade e da filantropia. Ela foi, em sua origem, um instrumento da “ordem social” dos anos de 1970/1980. Mesmo sendo uma iniciativa da sociedade civil – na prática das partes média e burguesa da cidade, sendo sua história partilhada com a Igreja Católica, que constituiu uma parte essencial na construção de sua identidade.

Durante trinta e oito anos a instituição pôde oferecer – mesmo em meio a percalços - àquelas crianças e adolescentes que viviam em situação de vulnerabilidade social, serviços como: carpintaria, marcenaria, pintura, aulas de música, dança, leitura, informática, esporte, recreação, assistência psicológica e odontológica, etc. Tais serviços começaram a ser ofertados graças ao envolvimento de moradores da cidade que se apresentaram como voluntários, por meio de doações feitas por representantes do comércio local, doações anônimas, através de parcerias com o Poder Público (principalmente, o local), com ONGs e fundações internacionais holandesas e canadenses, instituições financeiras, organizações como o Rotary Club, Igreja Católica, além do Ministério Público, Poder Judiciário, entre outros.

A rede de proteção que se criou na Fundanor, além de tirar milhares de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, no município de Palmeira dos Índios, também acolheu outras crianças e adolescentes das regiões agreste, sertão, zona da mata e até mesmo da capital, Maceió. Isso se confirma nos documentos que tivemos acesso nos arquivos da Instituição, nos quais juízes e promotores da infância e juventude, das mais diversas comarcas do Estado, encaminharam crianças e adolescentes à Fundanor.

Além de acolher aqueles “menores”, a Instituição profissionalizou um grande número de internos nas artes e ofícios acima descritos. Muitos daqueles internos que compunham a Polícia Mirim, criada pela Fundanor logo no início da sua fundação, hoje integram a Polícia Militar de Alagoas. As entrevistas mostram como muitos deles vivem hoje de sua arte em Palmeira dos Índios, como também, em outros estados da federação. Outros até cursaram nível superior, fizeram mestrado, estudaram fora do País e tornaram-se funcionários públicos, além de comerciantes.

Segundo documentos pertencentes à Instituição e alguns jornais da década de 1980, a Fundanor chegou a abrigar e assistir, num mesmo período, mais de 400 crianças e adolescentes, o que exigiu de seus fundadores e dirigentes grande empenho no sentido de captar recursos a fim de garantir a alimentação dos abrigados e assistidos, bem como cuidados pessoais, de higiene, entre outros.

Como esse trabalho voltado à infância e à adolescência foi feito sem um planejamento desde o início das atividades, a Instituição passou por graves problemas de ordem financeira. Ela vivia basicamente de doações e os recursos adquiridos que, em sua maior parte, eram ocasionais. Sob este aspecto, afirmava Dona Dolores: “Eu não tinha, eu não tinha um programa, eu vou trabalhar objetivo isso. Não sei o que é isso, sabe?” Em outro momento da entrevista ela afirma: “Eu queria trabalhar, mas não queria nada de burocracia”.

A partir do ano de 2015, em virtude das dificuldades financeiras e da inadequação de sua estrutura física frente ao que estabeleceu a nova legislação sobre o abrigamento de crianças e adolescentes, a Fundanor precisou redefinir sua proposta de ação, transformando-se num centro de convivência, no qual alguns serviços ora ofertados por ela, como reforço escolar, aulas de informática, esporte, pintura, dança, leitura, recreação, continuaram a ser ofertados às crianças e adolescentes carentes apenas dos bairros da Ribeira e Vila Nova, onde fica a sede da Fundanor.

Quando do início desta pesquisa, no começo de 2017, a Instituição contava com um total de 80 crianças e adolescentes participando das atividades promovidas pela fundação. No entanto, as inúmeras visitas realizadas por nós, principalmente nos meses de outubro e novembro de 2018, indicaram uma diminuição tanto das atividades ofertadas, como do número de crianças e adolescentes participantes.

A partir das informações acima apresentadas e da contextualização da seção I, tomando por base a Fundanor como estudo de caso, buscamos responder ao nosso problema de pesquisa, que visa analisar em que medida a questão da autonomia política e financeira impactaram ou não na consecução dos objetivos e da missão da Fundação de Amparo ao Menor (FUNDANOR), questão levantada no início desta dissertação. Além de tentar responder ao problema de pesquisa proposto, nosso estudo justifica-se também pela necessidade de aprofundamento do conhecimento já adquirido sobre as Organizações Não-Governamentais (ONGs) e sua relação com os demais setores da sociedade, ou seja, o Estado, o Mercado e o Terceiro Setor, envolvendo, principalmente, a questão da autonomia como campo de análise

para a compreensão do modo como a Fundanor opera na sua relação com o primeiro, o segundo e o terceiro setores da sociedade.

Após a introdução desta seção, encaminhamo-nos para o primeiro tópico de análise, no qual analisamos como se deram os processos de busca por sustentabilidades e recursos financeiros na Instituição com os demais setores da sociedade que a ela estiveram vinculados, dando-lhes os suportes necessários para que a Fundação pudesse desenvolver seus objetivos e cumprir com a sua Missão.

### **3.1. Sustentabilidades e captação de recursos financeiros**

Neste tópico analisamos as questões que envolvem a sustentabilidade e a captação de recursos financeiros na Fundanor. Ainda que o nosso recorte esteja mais circunscrito a analisar a sustentabilidade sob a perspectiva financeira (aspecto este apresentado por todos os entrevistados como sendo o maior desafio à Instituição), como consta no objetivo 1 desta dissertação, e ainda conforme as discussões teóricas apresentadas na seção 1.2 da seção primeira, reiteramos que a sustentabilidade, para além de sua caracterização financeira, também diz respeito aos aspectos materiais e humanos empreendidos com o propósito de tornar uma organização possível, duradoura e estável. De uma maneira ampla, podemos defini-la como um conjunto de ações coordenadas que tem por finalidade tornar a missão da instituição exequível. Todos os esforços e o conjunto de energias despendidos em prol da organização podem ser compreendidos como sustentabilidade. Isso implica dizer que o fato de uma determinada organização receber volumosos recursos não lhe garante a sustentabilidade necessária caso ela não tenha, por exemplo, um quadro técnico e/ou profissional qualificado, de modo que tais recursos sejam usados de forma racionalizada e eficiente, ou mesmo uma infraestrutura adequada de modo a tornar suas ações realizáveis, só para ficarmos em dois exemplos.

A sustentabilidade envolve múltiplas dimensões e requer um esforço amplo que aglutine não só os instituidores da organização, mas um conjunto de atores sensíveis à causa e que deem sustentação à missão e aos objetivos propostos pela organização e inscritos no seu estatuto, e que de fato provoquem o impacto desejado junto a seu público, que no caso da Fundanor, seria a transformação da situação de abandono em que aquelas crianças e adolescentes se encontravam.

Quanto ao quesito captação de recursos, este pode ser definido como um conjunto de estratégias utilizadas pela organização de modo a obter as contribuições das quais ela necessita,

sejam elas de ordem financeira ou não, junto aos governos, empresas e demais organizações do terceiro setor, além de contribuições individuais. A captação de recursos ainda se constitui num know-how, ou seja, num saber como proceder com maestria e competência, de modo a garantir as sustentabilidades da organização. Podemos afirmar, ainda, que o que define a sustentabilidade de uma organização é a sua capacidade ou não de captar recursos, de mantê-los ou de buscar formas alternativas a fim de suprir eventuais rupturas de convênios, parcerias, doações, voluntariado, entre outras formas de articulação.

A considerar nossas discussões na seção teórica e a partir das informações observadas em campo, procuramos perceber, empiricamente, como ocorreu a busca por sustentabilidade e a captação de recursos financeiros pela Fundanor. Nessa análise, tentamos atender ou responder à pergunta de pesquisa relacionada com o objetivo que propõe verificar quais foram as estratégias de captação de recursos utilizadas pelos gestores da Fundanor no tocante à questão da sustentabilidade financeira. No que diz respeito à análise das entrevistas, conforme os critérios acima indicados, analisamos as respostas das questões e os documentos que tratam desses aspectos – sustentabilidade e captação de recursos. Então, tendo em vista as informações aqui indicadas, encaminhamo-nos para a análise dos dados.

A partir do que analisamos nas entrevistas, a Fundanor, em sua origem, não contou com recursos de ordem financeira. Ela apenas recebia alimentos, roupas e calçados que eram destinados às crianças e adolescentes assistidos. Cabe aqui ressaltar que esse período é anterior a construção da sede da Instituição, que somente foi edificada no ano de 1984. Essas doações eram recebidas pela “sociedade toda” (Dolores, 2018). Quando a entrevistada faz referência a essa sociedade toda, compreendemos que, de fato, se trata do público em geral, principalmente a sociedade de Palmeira dos Índios, conforme indicamos na nota de rodapé número 3, acima.

Se nos primeiros anos de atuação a Instituição se mantinha apenas com doações da comunidade, a partir de 1984, a forma de captar recurso começou a ser diversificada e ampliada junto a outros atores. O primeiro recurso de origem governamental veio da FUNABEM, como atesta dona Dolores (2018): “Agora pra dinheiro mesmo a gente só foi conseguir verba, a primeira verba foi da FUNABEM”.

Com o primeiro recurso de ordem governamental, totalizando 200 milhões de cruzeiros (aproximadamente 145 mil reais atualmente) à época, os dirigentes da organização puderam construir a sede administrativa da Instituição, os dormitórios masculinos, banheiros e espaço recreativo, ou seja, uma infraestrutura básica para atender aos abrigados e assistidos na Instituição. Outro financiamento para as ações na Fundanor remete às doações feitas por

religiosas holandesas. Através da ordem religiosa a qual pertenciam essas irmãs, que atuavam em projetos sociais aqui no Brasil, foi possível estabelecer vínculos com a ONG AKTIE VOOR AKTIE. Embora Dolores afirme que a Holanda ajudou pouco tempo, os achados da pesquisa indicam que tanto as ações das irmãs holandesas e, principalmente, os financiamentos de projetos por parte da AKTIE VOOR AKTIE se estenderam até os anos 2000, ano do rompimento definitivo da parceria entre a ONG holandesa e a Fundanor.

Chegamos a esse entendimento acerca de uma periodização maior da presença holandesa na Fundanor através de um relatório produzido por aquela ONG, em que foram explicitadas em pormenores as razões da retirada da ajuda internacional. Entre essas razões, citamos o choque e o desconforto emocional que a estadia de treze dias no cotidiano da Fundanor provocaram nos dois representantes da ONG holandesa, o que culminou, inclusive, na devolução de um repasse de recurso financeiro que seria aplicado na Instituição em dezembro daquele ano, conforme podemos ler no trecho a seguir: “O dinheiro recebido vai ser devolvido ou usado para outra causa beneficiária com a permissão dos doadores” (AKTIE VOOR AKTIE, 2000, p. 3).

Outras razões que findaram na quebra de parceria entre ambas as instituições, destacamos, ainda, a fala da entrevistada Dolores que se referia a problemas no que diz respeito à utilização de recursos enviados anteriormente pela referida ONG: “Não trabalhamos desse jeito, nós temos que obedecer o itinerário do projeto. Aí cortaram, nunca mais ninguém recebeu um tostão”, afirmou a entrevistada. Ainda que não tenha havido desvio com relação aos recursos recebidos pela ONG holandesa, aos quais a entrevistada se refere, eles não foram aplicados em conformidade com o projeto. Sobre esse fato, assim se expressa o entrevistado Flávio (2018), representante do MP: “Não é que tinha desvio de dinheiro, né, até porque quase não tinha dinheiro. Mas a instituição tem que andar certo, tem que prestar conta do que recebe”.

A partir dos comentários de Dolores sobre ter que seguir as regras pré-estabelecidas pelos doadores da ONG holandesa, é possível percebermos pelo menos dois entraves no processo de captação de recursos: o primeiro deles está relacionado com a “não observância em obedecer às regras” por parte dos gestores da Fundanor, talvez isso pode ter acontecido pelo fato de a fundadora da instituição entender que sua missão era de acolher àquelas crianças e adolescentes e tirá-los da situação de vulnerabilidade em que se encontravam, mas para fazer isso, não precisaria, necessariamente, lidar com questões burocráticas; o segundo entrave que podemos indicar é a consequência do primeiro, ou seja, por acreditar que sua missão estava sendo cumprida ajudando às crianças e adolescentes de forma amadora, conforme os

entrevistados afirmam em alguns momentos, a dificuldade em conseguir obedecer às regras estabelecidas pelos financiadores aconteceu, também, por falta de pessoal capacitado para conseguir responder às formalidades exigidas.

Ainda no que diz respeito às formas de captação de recursos, em sua fala, o entrevistado Elias (2018), ex-presidente da instituição, informa que “a sociedade em geral contribuía com X por mês”, referindo-se à atuação de inúmeros correntistas da Caixa Econômica e do Banco do Brasil, que autorizaram a transferência de valores mensais para a conta bancária da Fundanor. A expressão por ele utilizada, repito, “sociedade em geral”, não tem o mesmo significado e alcance da expressão “sociedade toda”, utilizada por Dolores. Em nosso entendimento, “sociedade em geral”, significa apenas uma parcela de correntistas que se dispuseram a contribuir mensalmente com um valor acordado entre eles e o gerente da instituição bancária em benefício da Fundanor.

Além de trazer um elemento novo no que diz respeito ao levantamento de fundos para a organização, ou seja, o repasse mensal de um valor monetário, o entrevistado também indica mais duas fontes de repasses de recursos. Embora ele não apresente muita segurança ao afirmar que tais fontes se referiam à Prefeitura Municipal de Palmeira dos Índios e à FUNABEM, os achados da pesquisa mostram que, de fato, ambas fizeram esses repasses, sendo que a prefeitura teve um papel de destaque com relação à FUNABEM, porque a alimentação destinada à Fundanor por parte do órgão municipal era oriunda da merenda escolar<sup>6</sup>, enquanto que a FUNABEM, apenas em algumas ocasiões, fez repasses financeiros com a mesma finalidade, qual seja, garantir a alimentação dos abrigados.

Essa estratégia de captação de recursos financeiros via correntistas também é apresentada pelo Sérgio (2018), ex-presidente da instituição. Na entrevista, ele enfatiza a necessidade de, segundo suas palavras, “ver se normalizava o quadro de sócios”, ou seja, os correntistas aos quais Elias se referiu anteriormente, o que indica que esse meio de captar os recursos não estava sendo eficiente o bastante. Como forma de melhorar a receita oriunda dessa forma de captar recursos, Sérgio indica ter recorrido às “pessoas mais amigas” de modo a torná-las associadas e, assim, contribuir mais na sustentabilidade da Fundanor.

Dentre as mais diversas formas de interpretação que a expressão “pessoas mais amigas” pode suscitar, tendo em vista a elevada posição social ocupada por Sérgio, médico de prestígio

---

<sup>6</sup> O fato de a Prefeitura Municipal de Palmeira dos Índios repassar à Fundanor parte da merenda escolar se justifica pela situação de os abrigados, em sua maioria (alguns tinham bolsas de estudos em escolas particulares da cidade), estarem matriculados na Rede Municipal de Ensino. Daí os gestores municipais, no período da década de 1980 e 1990, utilizarem desta prática para fazer os repasses sempre em alimentos.

na cidade e região, somos levados a considerar que, de fato, tratava-se de pessoas que compunham a classe média local e, portanto, com maior capacidade aquisitiva de injetar recursos na Instituição. Embora pareça, por um lado, uma boa estratégia recorrer a esses amigos, haja vista o universo restrito ao qual a Fundação estava inserida no tocantes à questão da sustentabilidade, por outro, a fala do entrevistado indica, de alguma maneira, que a “sociedade” de Palmeira dos Índios esteve mais presente exatamente nos períodos em que pessoas mais influentes e prestigiosas dirigiram a Fundação. Tais períodos também coincidem com a época em que a Instituição se encontrava em sua melhor fase, (o que não significa dizer que não houvesse problemas de ordem orçamentária, por exemplo), tanto econômica como de relações institucionais dentro e fora do País. Essa fase corresponde ao período em que, segundo Laura (2018), ex-presidenta da instituição, “tinha dinheiro sobrando [...] era na época que todo mundo queria ser presidente da Fundanor. Quando tinha dinheiro todo mundo queria ser presidente da Fundanor. Cadê que quando não tinha dinheiro ninguém queria ser presidente?”

Além do chamado às “pessoas mais amigas”, antes mesmo de assumir a condição de presidente da Fundanor, ele já contribuía com a sustentabilidade da Fundação via Rotary Club. Segundo suas próprias palavras, “vimos que a gente tinha muito que ajudar como Rotary e a gente estreitou esses laços e conseguiu ajudar” (Sérgio, 2018).

Outro mecanismo utilizado como forma de captação de recursos era o artesanato para a venda que, segundo Sérgio, constituía-se como a “principal receita” à Fundanor. Daí decorrem os esforços empreendidos no sentido de aumentar não só o número de escultores, mas também de professores que ensinavam a arte a alguns funcionários da Instituição, bem como aos abrigados e assistidos, com o intuito de operacionalizar o processo de produção do artesanato – “consequimos uns métodos de trabalhar madeira em blocos pequenos pra aumentar a produtividade dos escultores” (*Ibid.*), o que exigiu treinamento e uma preparação específica visando alcançar melhores resultados.

Outro ator de destaque nessa relação com a Fundanor e que injetou volumosos recursos junto à Instituição foi a ONG canadense RAIBOW OF HOPE FOR CHILDREN, que entre meados dos anos de 1980 e o ano de 2005, financiou toda a construção da extensão feminina da Fundanor, comprou veículos e financiou vários projetos junto à Fundação, entre esses projetos, alguns relacionados ao fomento de atividades que pudessem gerar receitas para a Instituição, a partir de trabalhos desenvolvidos juntos aos abrigados e assistidos.

A relação construída entre a Fundanor e a RAIBOW OF HOPE FOR CHILDREN ampliou ainda mais as fontes de financiamento, o que culminou com a parceria entre a Fundanor

e a Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (CIDA), de onde veio um financiamento para a construção das instalações que serviriam para o criatório de suínos, uma iniciativa que privilegiou não só a produção e comercialização desses animais, mas, além disto, qualificou e profissionalizou voluntários da Instituição no manejo de todo o processo reprodutivo e produtivo dos suínos, contando com a participação dos assistidos e abrigados da Fundação.

Ainda no período em que a ONG canadense financiava a Fundanor, no final da década de 1990, a Fundação começou a reunir esforços no sentido de sair do amadorismo rumo à uma gestão mais eficiente e estratégica. Nas palavras de Sérgio (2018), ao referir-se à Fundanor, ele diz: “Vi ali uma coisa pouco organizada, mas com um potencial extraordinário de desenvolvimento”. Daí os esforços a fim de melhorar tanto a questão das vendas do artesanato no shopping Recife, e também no shopping Iguatemi (hoje, Maceió Shopping), bem como de ampliar o horizonte dessas vendas para outros estados, como o do Rio de Janeiro, no shopping Rio Sul, por intermédio da ANCAR e da Cruzada do Menor.

Sobre os vínculos estabelecidos com a Holanda e o Canadá, o entrevistado Ivam (2018), ex-presidente da instituição, já no primeiro momento de sua fala, indica que no período de sua gestão já não havia mais parcerias com o Canadá e a Holanda. A Fundanor praticamente voltou a funcionar como no início de sua fundação, ou seja, com doações de pessoas físicas, mantendo ainda a parceria com os bancos públicos e com a ajuda mensal das empresas Vale Dourado e Grupo Coringa.

Com relação a empresa Vale Dourado, cabe aqui ainda destacar que ela interrompeu por um certo período as doações mensais de alimentos. Nas palavras de Laura (2018), “porque houve uns probleminhas lá (risos) que eu não quero detalhar”, referindo-se à Fundanor. Ainda que a entrevistada tenha se reservado no sentido de não detalhar o que de fato houve, pudemos perceber, com base noutras entrevistas, que a interrupção dessas doações mensais ocorreu em virtude de desvios de produtos, conforme podemos verificar no trecho da entrevista a seguir:

Existia também notícias de que algumas cestas que iam eram desviadas para familiares de servidores. Isso existiu, sabe? Assim, algumas notícias nesse sentido de que... Tá? Eu ainda chamei ainda, na época, quando ainda existia essas doações ainda. Logo que eu cheguei assim, chamei, adverti, não é? Não me pareceu algo sistemático. Acho que às vezes os servidores lá que às vezes até não recebiam salário direito (risos). Não tô dizendo que foi certo não (risos). Mas é possível (risos) que levassem, dividissem na hora das doações uma parte. Passava em casa e deixava alguma coisa lá também pra comer. Não tô dizendo que foi certo. Tô dizendo assim: não me pareceu um desvio assim.... (Flávio, 2018).

Embora a quantidade desviada desses produtos não tenha sido grande, segundo o entrevistado Sérgio, ela causou uma quebra de confiança consequente nas relações entre Fundador e empresa. Todavia, com a composição da nova gestão da Instituição, a parceria foi retomada e as doações se reestabeleceram na instituição.

Conforme pudemos perceber, ao lutar pela própria sobrevivência, a Fundador acabou, em certa medida, sendo capturada pela lógica de mercado quando produziu e pôs seus produtos à venda, quer seja em matéria de artesanato ou em produtos agropecuários, na tentativa de garantir a sustentabilidade da organização. Neste caso, podemos dizer que ela assumiu, no dizer de Teixeira (2003), uma “lógica empresarial”. Conforme a autora, [...] “as ONGs não prestam qualquer tipo de serviço. Elas têm a oferecer ao “mercado” um produto diferente, qualificado, resultado de uma alta profissionalização. Mas o que oferecem não deixa de ser um produto” (*Ibid.* p. 101). Embora tenha sido mais uma estratégia que de algum modo respondeu às exigências das ONGs internacionais no sentido de que a Fundador deveria caminhar com as “próprias pernas”, a Instituição não conseguiu manter por mais de uma década esse ramo de atividade, quer seja pela inexperiência em comercializar os produtos ou em virtude da saída desses profissionais que a Fundação formou, mas que não foi capaz de mantê-los atuando na Instituição. Esses profissionais, sobretudo os artesãos mais bem qualificados, saíram da organização no início dos anos 2000 e passaram a trabalhar por conta própria, inclusive fora do Estado de Alagoas.

Continuando nossa análise sobre as formas de captação de recursos, outro entrevistado, o senhor Edvam, ex-presidente da instituição, apresenta vários elementos que se relacionam à sustentabilidade financeira da Fundador. Além de fazer referência aos repasses que correspondiam a “um determinado valor em débito em conta que era revertido para a Fundador”, em conformidade ao afirmado por Elias e Sérgio, traz como parceiros, no tocante à sustentabilidade da organização, o empresariado da cidade de Palmeira que fazia doações à Instituição, e a Secretaria de Ação Social do Governo do Estado, embora apresente dúvidas com relação à origem desse repasse. Quanto ao empresariado, cabe destacar que a Fundador teve, durante décadas, pelo menos dois parceiros locais assíduos, qual seja, o supermercado Unicompra e a empresa de laticínios Vale Dourado, ambas fornecendo produtos tanto para o consumo dos internos como para o consumo animal.

Conforme teremos a oportunidade de demonstrar, por meio das demais entrevistas, a maior parte do empresariado local contribuía de forma esporádica, principalmente quando a Instituição fazia campanhas ou em períodos festivos, como o dia das crianças, o natal, a páscoa.

Nesta sequência de referências aos colaboradores da Instituição, nos chamou atenção quando o entrevistado Edvam se refere aos benfeitores de Palmeira “que sempre colaboraram com a Fundanor”. Ao ser indagado sobre quem seriam esses benfeitores, ele os define como funcionários públicos, autônomos, a classe médico/odontológica e alguns empresários do comércio local. Esses “benfeitores”, digamos, seriam os responsáveis por assegurar parte dos recursos que garantiriam a sustentabilidade da organização.

Enquanto Dolores fala em “sociedade toda”, Elias em “sociedade em geral”, Sérgio em “pessoas mais amigas”, Edvam, por sua vez, faz referência aos “benfeitores”, indicando a existência de um grupo seletivo de indivíduos não identificado com o povo em geral ou com a “sociedade toda”, no dizer de Dolores. O termo benfeitores, ao nosso ver, se coaduna mais com a expressão “pessoas mais amigas” utilizada pelo entrevistado Sérgio.

Chamamos a atenção ao fato de que o município de Palmeira dos Índios, grosso modo, tem por característica a prevalência de uma pequena burguesia, com forte capital político e econômico, exercendo grande influência seja na cidade ou no campo, visto que essa mesma elite também é composta por grandes proprietários de terras. É dessa pequena burguesia que surgem os benfeitores aos quais se refere Edvam.

Ainda no tocante à captação de recursos e sustentabilidade financeira, Edvam introduz em sua fala o conceito “autossustentável”, referindo-se à Fundanor, no sentido de uma instituição autônoma e independente financeiramente, capaz de se manter através de meios próprios, sem necessidade de recorrer a recursos externos para sua manutenção junto a outros setores da sociedade. Embora o conceito de autossustentabilidade ao qual se refere o entrevistado em questão ainda esteja mais ligado ao plano das ideias, num sentido mais utópico, em certa medida, já manifesta o desejo por parte da organização de se distanciar, ou mesmo de romper com uma característica que marcou a Fundanor desde a sua fundação, ou seja, uma instituição que vivia apenas de doações. Romper com essa lógica seria então uma necessidade imprescindível e inadiável, e que foi aos poucos sendo introduzida no início de 1990, por meio de parcerias com o Mercado e com o Terceiro Setor, estes que, num primeiro momento, dariam o suporte financeiro necessário para que logo adiante a Instituição pudesse manter-se de forma independente.

Convém destacar que esse projeto que visava tornar a Fundanor autossustentável, no período da década de 1990, foi pensado sem levar muito em consideração sua relação com o Estado, como poderemos verificar adiante na seção 3.3. De um lado, em razão da descrença por parte dos gestores da Fundanor com relação ao Estado que, segundo eles, na maior parte das

vezes, se eximiu de responsabilidades com relação à Instituição. Por outro, em virtude da visão de que o Estado já tinha muitas obrigações e que recorrer a ele seria uma forma de sobrecarregá-lo.

Ainda com relação ao termo autossustentável, ao falar sobre as organizações estrangeiras que financiaram a Fundanor, Laura faz menção ao objetivo (um dos objetivos) por parte dessas organizações, o qual seria que a Instituição chegasse, num determinado período, em condições de sobreviver por conta própria. Tal informação vai em consonância com o que disse Edvam. Porém, o caminho aqui é inverso: enquanto ele afirma ser um desejo da Instituição tornar-se autossustentável, Laura coloca esse objetivo como pertencente às instituições estrangeiras. Ao nosso ver, uma espécie de exigência por parte da Cooperação Internacional. Embora haja um movimento nos dois sentidos, tanto por parte da Fundanor como pelas instituições estrangeiras que a financiavam, Laura (2018) afirma que o objetivo de sobreviver por conta própria não se concretizou. “Os projetos continuavam enquanto os recursos vinham”. Quando cessavam os recursos, os projetos findavam junto. “[...] tudo coisa assim que começava e não ia pra frente”, sustenta a entrevistada.

Um outro ator que aparece, ainda na fala de Laura, é a Federação do Comércio do Estado de Alagoas (FECOMERCIO), que nos anos 2000 financiou projetos e fez doações à Fundanor. Também o Serviço Social da Indústria (SESI), se fez presente naquele período com alguns projetos que foram desenvolvidos junto à Fundação.

Além de apresentar alguns parceiros citados por praticamente todos os entrevistados, (comércio local, Grupo Coringa, Vale Dourado, etc.), o entrevistado Gabriel, ex-presidente da instituição, em conformidade com os entrevistados Sérgio, Edvam e Laura, traz novamente um elemento que poderia servir como mais um meio de a Instituição garantir sua sustentabilidade financeira de um modo mais autônomo: uma padaria. Dentre os objetivos desse projeto, “vender o pão mais barato” à comunidade carente do entorno da Fundanor e, com isto, ter uma fonte de renda. Projeto que, segundo as próprias palavras de Gabriel (2018), chegou-se “a fase experimental dela, mas não se chegou à etapa final”. Esta afirmativa coincide com o posto por Laura: “tudo coisa assim que começava e não ia em frente”, o que revela um processo que sempre é interrompido antes mesmo de iniciar.

Os esforços empreendidos no sentido de garantir a sustentabilidade financeira da Instituição, por meio da venda de pães à comunidade, de certo modo, procurou responder às “mudanças na cooperação internacional, que mantinha quase todas as organizações” (TEIXEIRA, 2003, p. 157). Em razão disto, ainda segunda a autora, “houve a necessidade de

procurar novas formas de sobrevivência” (*Ibid.*). Foi o que fez a Fundanor ao tentar executar o projeto da padaria, já que, na metade dos anos 2000, a Instituição não contava mais com os recursos advindos da cooperação internacional, nem tampouco foi eficiente em estabelecer projetos em parceria com o Estado, ainda que mantivesse com ele relações não tão sólidas.

Mesmo Gabriel tendo afirmado que no período em que esteve à frente da Instituição não havia nenhum convênio entre a Fundanor e órgãos da esfera pública, há uma contradição em sua fala, pois há um momento em que ele diz: “só a prefeitura que era forçada a dar porque tinha no orçamento dela, e a gente fazia com que isso funcionasse, e ela não dava com muito, muito boa vontade não, mas dava”, ou, como enfatiza o Ivam, a participação dela era, “uma quantia pequena” além da cessão de um maestro para a banda de música da Instituição.

Não obstante a negativa da existência de convênio por parte dos entrevistados, o fragmento da citação anterior indica o contrário, embora não fique explicitado sob quais condições e em quais termos esse convênio foi firmado com a prefeitura de Palmeira dos Índios. Chama bastante atenção ainda as alegações de que a prefeitura era forçada a fazer os repasses sem boa vontade, mas o fazia sob pressão, o que indica a existência de conflitos entre a Instituição e o Poder Público Municipal, questão essa que será tratada em pormenores no tópico 3.2.

Prosseguindo com a análise, na busca por sustentabilidade, pudemos observar que os internos são indicados como “protagonistas” (Luciano, ex-presidente, 2018), cada um a seu modo e respeitando-se as habilidades e aptidões individuais, encaminhando-lhes às funções as quais tivessem mais aptidão e destreza. A divisão das atividades, levando em consideração as qualidades e competências individuais dos abrigados e assistidos, são um indicativo de que havia, na Instituição, principalmente a partir da década de 1990, uma certa preocupação com a divisão das tarefas no seu cotidiano. Entretanto, a fala dele não indica que isto significasse um esforço por parte dos gestores no sentido de dinamizar e otimizar a produção interna, seja no artesanato, na suinocultura, agricultura, pecuária ou em outras atividades, de modo a ampliar sua capacidade produtiva e, com isto, garantir uma melhor sustentabilidade à organização.

Outro personagem importante na relação com a Fundanor foi o Rotary Club. “Tudo o que se passava na Fundanor o Rotary tinha conhecimento” (Luciano, 2018). Ainda que ele faça referência às doações feitas pelos comerciantes, enfatiza que muitos deles faziam parte do Rotary Club local, daí ser esta associação um elemento chave de aproximação entre a Fundanor e os comerciantes locais. O Rotary ainda foi grande parceiro da Fundanor, principalmente na

realização de grandes campanhas junto à comunidade, com o objetivo de levantar fundos ou mesmo arrecadar donativos para a Fundação.

Cabe aqui destacar que vários dirigentes da Fundanor vieram do Rotary Club (Sérgio é um exemplo disto) ou dela saíram e foram presidir aquela associação. Sendo assim, é possível afirmar que o Rotary Club foi e continua a ser uma porta de entrada e de saída para dirigentes da Fundanor. Alguns presidentes da Fundanor presidiram o Rotary local. Outros dirigentes da Fundanor saíram e foram presidir o Rotary, sendo que, na atualidade, o presidente atual da Fundanor também preside o Rotary.

A Fundanor também contou com a atuação do Ministério Público, que tomou a iniciativa de repassar a ela um valor correspondente a uma multa aplicada a determinado político. Mesmo que na década de 1990 o Ministério Público e o Poder Judiciário já manifestassem interesse e preocupação para com as questões relacionadas à sustentabilidade da Fundanor. De um lado, o próprio Poder Judiciário, enquanto parte do Estado, gerava demanda à Fundação quando de sua atuação, encaminhando crianças e adolescentes para lá, de outro, também encaminhava à prestação de serviços à Instituição indivíduos que foram objeto de sanções penais.

Mesmo que o encaminhamento de apenados<sup>7</sup> à prestação de serviços tenha se constituído numa forma de contribuir com as sustentabilidades da Fundação, a nosso ver, isto não significa que essa iniciativa por parte do Poder Judiciário, de fato, tenha compensado a demanda gerada através do encaminhamento à Fundanor, por parte das autoridades, de inúmeras crianças e adolescentes, como medida de proteção. Se o próprio Ministério Público e o Poder Judiciário, em alguma medida, não foram tão eficazes no sentido de cobrar do Estado sua responsabilidade em assistir às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, repassando tal responsabilidade à Fundação, tal fato, além de constituir-se como oneroso e um peso além da capacidade que a Instituição poderia suportar, também poderia representar uma ameaça à autonomia da organização e à sua sustentabilidade, já tão comprometida pela escassez de recursos materiais, humanos e financeiros.

Mesmo com as ajudas de “sócios”, figuras presentes em praticamente toda a trajetória da Fundanor, segundo parte das entrevistas, a existência desses colaboradores, às vezes, se mostrava meio fugidia, razão pela qual esforços foram demandados inúmeras vezes a fim de retomar as contribuições por eles dadas, ou mesmo ampliar a quantidade dos associados de modo a melhorar a captação de recursos financeiros.

---

<sup>7</sup> O termo “apenados” se refere às pessoas que foram condenadas a cumprirem determinada pena.

O fato é que esse elemento não pôde garantir uma previsibilidade acerca dos recursos ou mesmo uma segurança aos gestores em virtude de sua volatilidade, razão pela qual era necessário sempre estar chamando a atenção da “sociedade” ou reacendendo o desejo por parte daqueles que contribuía(m) financeiramente com Fundação a continuarem ajudando. Por isso é que o entrevistado Flávio (2018), sobre esta questão, assim se expressa: “Fizemos campanha para aumentar os sócios” [...] campanhas então para aumentar a quantidade de sócios”.

Quando ele se reporta a si, bem como ao regente do Banco do Brasil, aos médicos, membros da justiça, vereadores e secretários como sócios da Fundanor, isso nos leva à compreensão de que esses personagens, tais quais já se referiram Sérgio, como “pessoas mais amigas” e Edvam, como “benfeitores”, pertenciam à classe média e à elite local, da qual integravam boa parte dos comerciantes e latifundiários daquele município que também contribuía(m) com a Fundação. A fala do entrevistado ainda confirma o que já havíamos anteposto na sessão 1.3 quando fizemos menção aos vínculos que a Fundanor mantinha com a elite agrária e comercial de Palmeira dos Índios. Entretanto, mesmo diante dos esforços empreendidos no ano de 2005, com objetivo de aumentar a quantidade de sócios, a fim de garantir à Instituição os recursos financeiros necessários, ainda assim a Fundanor necessitou recorrer à ONG canadense, já que as parcerias locais não foram capazes de garantir a sustentabilidade da Instituição que, àquela altura já não contava com ajuda das ONGs internacionais, mantendo-se um vínculo ainda com o Rotary Club.

Ao atingir, naquele ano, seu primeiro ponto crítico, que a deixou à beira de fechar suas portas pela primeira vez, os gestores da Fundanor, junto com o Ministério Público, apelaram aos canadenses a fim de que eles fizessem o repasse de recursos financeiros para garantir o pagamento de acordos de ordens trabalhistas junto aos funcionários e voluntários da Fundação.

Quando o entrevistado Flávio (2018) diz “logo que cheguei teve aquela ajuda para as indenizações, [...] os acordos trabalhistas”, ofertada pelos canadenses, e que diz respeito ao ano de 2005, esse fato indica que a Instituição passava por uma situação muito grave. Em outros trechos da entrevista, essa questão reaparece indicando que, naquele período, a Fundanor contava com cerca de 30 “funcionários” há pelo menos três meses sem receber “salários”<sup>8</sup>. Como não havia uma definição muito clara sobre quem era ou não voluntário na Instituição, muitos desses atores acabaram por acionar a Justiça, cobrando seus direitos trabalhistas. Para

---

<sup>8</sup> Pontuamos aqui que em ONGs não existem salários, mas o pagamento pela prestação de serviços e que os diretores das organizações, a menos que esta tenha um cadastro como Oscip, não podem receber dinheiro nem como prestação de serviço, o que significa que não há vínculo laboral nestas prestações.

evitar o fechamento das portas da Fundação, naquele momento, foi proposto um acordo, intermediado pelo Ministério Público, no qual foram pagas as indenizações com recursos de origem canadense, através da ONG RAINBOW OF HOPE FOR CHILDREN.

Cabe aqui ressaltar que a referida ONG já havia rompido a parceria com a Fundador em 2012, depois de uma visita feita por seus representantes no mês de abril daquele ano, quando tomaram a decisão de não mais financiar projetos junto à Fundação, conforme pudemos verificar em matéria publicada no jornal canadense *The Marysburg Town Crier*:

Nós visitamos uma padaria que a Fundador criou para uso próprio. Atualmente produz o suficiente para vender no comércio local, proporcionando assim alguma renda muito bem-vinda para Fundador.

A ajuda financeira do Arco-íris da Esperança já não é mais necessária para este projeto (*THE MARYSBURG TOWN CRIER*, 2012, p. 7, tradução nossa).

Mesmo os representantes da ONG tendo afirmado que não era mais necessário dar suporte financeiro à Fundador naquele projeto específico (a padaria), que na verdade nunca funcionou, sendo que o que eles viram foram apenas parte dos equipamentos que seriam utilizados para a instalação da padaria, o fato é que eles romperam totalmente as relações com a Instituição, não se tratando, portanto, da cessação do financiamento de um projeto em específico, mas da relação como um todo.

Os recursos financeiros a que Flávio se refere para as indenizações só chegaram à Instituição por meio de um contato estabelecido no ano de 2005 entre Ministério Público e a referida ONG, apenas com a finalidade de resolver as questões de ordem trabalhista, segundo ele. Chama bastante atenção o fato de o repasse dos recursos ter chegado à Fundador, mas sob a supervisão do representante do MP que, diga-se de passagem, passou a exercer uma forte presença no cotidiano da Instituição a partir daquele ano, tendo papel de destaque na construção dos acordos e seus respectivos pagamentos aos “funcionários” da Instituição, o que dá a entender que houve um certo cuidado por parte da ONG canadense ao destinar aqueles recursos, sob a condição de que o próprio representante do MP fizesse parte das negociações. “Depois disso eles se afastaram. Deram uma ajuda, a última ajuda e se afastaram, deixando claro pra gente se organizar” (Flávio, 2018).

No âmbito das relações com instituições internacionais, a Fundador ainda manteve parceria com o Rotary Club internacional, que no ano de 2007 financiou um projeto de criação de peixes, cujo objetivo seria gerar receita à Fundação com a criação e comercialização do produto, mais um projeto que tinha por objetivo oportunizar a sustentabilidade financeira da

Instituição. No entanto, esse projeto, segundo Flávio, não logrou êxito e suas atividades foram encerradas logo de início. Outro projeto que começou e não foi adiante, como já haviam salientado os entrevistados Laura e Gabriel, que deram destaque ao projeto da padaria que também não obteve êxito, na verdade, não chegando nem sequer a funcionar, como já havíamos antecipado acima.

Esse projeto da padaria foi planejado na década de 1990, mas nunca foi executado, ainda que existisse na Instituição parte dos equipamentos necessários para pô-lo em prática. A gestão atual da Fundanor demonstra interesse em fazê-lo funcionar. Ainda que tenha afirmado que está praticamente tudo pronto para executá-lo, no estágio atual da pesquisa, não tivemos a confirmação do início das atividades.

Ainda nesta análise quanto ao item sustentabilidade financeira, tomamos por base as afirmações do entrevistado senhor Cosme (2018), presidente da instituição. Nelas ele diz: “a gente sempre busca parceiros”. Entre estes, ele destaca os que faziam os repasses via conta bancária. Assim ele se expressa: “Quando eu cheguei em 2012 aqui, tinha uma informação que existia cento e poucas pessoas que repassavam 10, 15, 30 reais já direto na conta, mas não “tava” sendo feito isso” (Cosme, 2018). Sua afirmação atesta a dificuldade em manter a contribuição desses sócios de modo regular, fato já verificado por Sérgio, que presidiu a Fundanor na década de 1990.

Ainda que tenha havido esforços por parte da gestão da qual Cosme integrava naquele momento, com objetivo de reaver essas contribuições, mesmo tendo recuperado parte delas, não foi possível mantê-las por muito tempo.

Outro modo de contribuir com a sustentabilidade da organização a qual Cosme se refere, e que já havia sido mencionado por Ivam, trata-se da relação entre a Justiça e a Fundanor. “A justiça sempre manda aquelas penas alternativas. Quando não é em espécie, depositado diretamente na conta, é em termo de cesta básica” (Cosme, 2018). Outra forma de captar recursos, que ele menciona que a Instituição buscou, diz respeito a uma parte dos recursos destinados pela prefeitura de Palmeira dos Índios ao Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, embora reconheça a dificuldade de acessar os recursos do referido fundo, exatamente pela desatenção por parte do Poder Público para com as questões relacionadas à infância e à adolescência.

Tal dificuldade se expressa através da seguinte afirmativa: “[...] é com muita luta pra fazer com que o município repasse para o Fundo. A gente tem que ir pra rua, levar essas crianças, pra o debate, pras discussões” (Cosme, 2018). Embora ateste a existência de um

convênio firmado entre a Fundanor e o Poder Público Municipal, esse convênio só foi concelebrado em 2016. Ao se referir à celebração dele, Cosme assim se expressa: “A gente lutou sete anos. No último ano ele [o prefeito] veio com essa questão do convênio” que, por sua vez, foi mantido pelo gestor atual, embora com atrasos e dificuldades em receber. Ainda que o entrevistado acima indique inúmeras formas de parcerias estabelecidas, seja com sócios (parceiros individuais), com o Poder Público Municipal, com o empresariado local e até mesmo através das parcerias firmadas com a FECOMERCIO, o SENAC e o SENAI, ainda assim, deixa presente em sua fala a permanência das dificuldades em captar recursos e manter as parcerias:

Eu “tô” hoje na Fundanor, nessa luta constante, né, por recurso, e quem vier depois de mim com certeza vai também “tá”. A gente não vai ter... Olha, tá bonitinho lá! Eu vou entrar lá e vou dar continuidade. Não! Vai ter que ter uma luta constante todos os dias pra gente conseguir recursos, conseguir ajuda, conseguir parceiros (Cosme, 2018).

Como indicaram as entrevistas até aqui analisadas, a busca por sustentabilidades e captação de recursos financeiros ocorreu de diversas formas na Fundanor. Não obstante todos os esforços empreendidos pelos gestores que estiveram à frente da Instituição, durante toda a sua trajetória, a Fundação sempre teve muitas dificuldades em tocar suas ações, em virtude da insuficiência de recursos diante da demanda, razão pela qual houve flexibilidade quanto às formas de financiamento.

Quase que a totalidade dos entrevistados afirma que a Fundanor não impôs restrições às formas de financiamento, independentemente de qual fosse a sua origem. Ainda que a maior parte dos entrevistados tenha demonstrado cautela diante da relação com alguns políticos que se aproximaram da Instituição com intenções de se promoverem politicamente, as dificuldades enfrentadas pela Fundanor, em algumas ocasiões, fizeram com que seus dirigentes se deparassem com situações “eticamente embaraçosas”, como a descrita seguir:

Numa fase difícil, aí disseram, aí me disse: “Gabriel, eu vim fazer uma proposta. Quero fazer um bingo e eu tenho que justificar esse bingo e eu queria usar a Fundanor”. Se você disser que parte do dinheiro vai pra Fundanor aí eu vou aceitar (risos). Quanto é que você vai pagar pra Fundanor? “Cinco mil”. Cinco mil era bem vindo na época, era um bom dinheiro e era bem-vindo. Disse: pode fazer! Aí o pessoal do Conselho da Fundanor veio pra cima de mim. Aí eu disse: pera aí! Cinco mil dá pra fazer isso na Fundanor. Você pode dar cinco mil?! Aí não tem problema não! Então qual a ilegalidade que tem nisso? Ele tá dizendo que parte do recurso vai pra Fundanor. (Gabriel, 2018).

Sem entrar no mérito da questão de ter sido ou não ético por parte do dirigente da Fundação em aceitar uma proposta como a relatada por ele mesmo, fica patente que, de fato, restrições não foram impostas, sobretudo tendo em vista os problemas financeiros da Instituição, o que a tornava mais vulnerável a interesses escusos, em detrimento dos seus interesses. Em outro trecho da entrevista ele responde diretamente à questão sobre se a Fundanor teve alguma restrição quanto às formas de financiamento:

Não, não. A gente tinha que ser flexível pra isso, porque eu não podia recusar um donativo até porque sabia de onde vinha. Por exemplo, no entorno da Fundanor tem muita gente que lida com droga. Bom, aí esse povo realmente não chegaram à gente, mas se chegasse com dinheiro a gente recebia (risos), recebia, mas não chegou graças a Deus. Porque lá realmente sempre precisava de dinheiro, mas a gente não tinha restrição. Mas não chegou também graça a Deus. O que chegou foi tudo dinheiro limpo, tudo dinheiro com a procedência boa, tudo de boa procedência (Gabriel, 2018).

Ainda com relação às formas de financiamento, Flávio faz referência aos acordos feitos pela justiça com condenados que foram obrigados a pagarem multas em dinheiro, as quais foram destinadas à Fundanor.

Tem que fazer acordo pra destinar o dinheiro que era sujo pra virar limpo. Eu não vejo maldade nisso não. Então, assim. A Fundanor não sofreu restrições não. Nem impôs porque não tinha nem condições (risos), não é? (Flávio, 2018).

Como posto acima e tendo em vista as carências da Instituição, o que a limitava sob múltiplos aspectos, notamos que de fato não havia, por parte da Fundanor, um critério rígido que elegeisse possíveis doadores, sejam eles individuais ou relacionados ao primeiro, segundo e terceiros setores da sociedade. Na verdade, independentemente da origem dos recursos, a preocupação maior de seus dirigentes era com o amparo e assistência àquelas crianças e adolescentes.

Justificando a origem dos recursos como uma questão irrelevante, assim se expressa Flávio (2018):

Você sabe que sobre isso a madre Tereza de Calcutá tem um fato dela muito interessante. Você sabe que ela recebeu doação de grandes criminosos lá. De um cartel lá não sei de onde. E lá para as tantas ela recebeu uma visita não sei se era da polícia e da justiça, sei lá de quem, cobrando dela. Falou assim: a senhora recebeu não sei quantos mil dos criminosos tais. Ela falou: foi mesmo? E foi? Onde é que está esse dinheiro? Ela: tá aqui. Pode entrar. Quando ela entrou ela abriu o galpão com centenas de crianças comendo e

trabalhando. Ela falou: tá aqui o dinheiro. Deve não receber o dinheiro de gente que é criminosa?

O exemplo citado pelo entrevistado é um indicativo contundente de que, de fato, a origem dos recursos, se lícito ou ilícito, ético ou não ético, não era uma questão de muita relevância para a Instituição. No entanto, cabe destacar que embora houvesse esse tipo de posicionamento por parte de alguns membros dirigentes da Fundanor, isso não significa que a Instituição recebeu recursos de natureza escusa.

Ainda que se possa questionar a atitude de um determinado dirigente que aceitou uma proposta de um indivíduo que desejava se utilizar da Instituição para promover um bingo em proveito próprio, sem uma finalidade social, sob a condição de que parte dos recursos fosse destinado à Fundação, ainda assim, tal atitude indica a capacidade de manobra do dirigente em obter algum recurso que, em alguma medida, pudesse minimizar os graves problemas financeiros enfrentados pela Instituição que, apesar das dificuldades, buscava responder às ausências e preencher as lacunas deixadas por parte do poder público com relação às políticas voltadas à infância e à adolescência.

A flexibilidade quanto às formas de financiamento acima descritas nos conduzem a pensar que ela responde a incapacidade da Instituição em se conveniar não só com órgãos ligados ao Estado que, por sua vez, é burocrático e estabelece critérios e exigências que nem sempre as instituições são capazes de cumprir, mas também, ao Mercado. Cabe lembrar as origens da Fundanor em que se afirmava a resistência quanto às questões que envolvessem burocracia, como atestou um de seus fundadores.

Em praticamente todas as entrevistas, pudemos notar a existência de um distanciamento entre a Fundanor e os governos, principalmente em suas esferas estadual e federal. A Instituição não só foi infeliz em estreitar as relações com tais entes federativos, embora houvesse mecanismos para tal, mas “abdicou” de oportunidades que poderiam ao menos atenuar as dificuldades pelas quais passou em todo o seu tempo de atuação, caso tivesse construído dentro de seus quadros uma equipe técnica eficiente, atenta aos editais de financiamento de projetos junto aos governos, às empresas privadas e à cooperação internacional.

A ausência de um quadro técnico qualificado é relatada por todos os entrevistados. As falas deles deixam claro que, realmente, o problema das sustentabilidades está diretamente ligado à ausência ou a não qualificação de profissionais que elaborassem bons projetos, alinhados às exigências dos órgãos financiadores, conforme indica a fala a seguir: “Não. A gente nem tinha amadurecimento, nem tinha mão-de-obra qualificada, pessoal não tinha. Estava

uma coisa muito incipiente, muito bagunçada, muito precária ainda para ter esse nível de organização” (Sérgio, 2018).

A fala dele remonta ao final da década de 1990, quando ele estava à frente da Fundação. No trecho da entrevista a seguir e que se refere ao início dos anos 2000, temos a mesma percepção por parte de Luciano (2018):

Nós não tínhamos equipe. Nós tínhamos pessoas pra tocar o que tinha ali, mas pra preparar projetos, essas coisas, a gente não tinha uma equipe. Acho que no dia que você for fazer uma coisa você tem que ter uma equipe ou alguém ligado que faça esse tipo de projeto, mas eu acho que existia algum bloqueio em alguma coisa que os projetos que foram feitos não “teve” a resposta e quando vinha a resposta era... Tava aguardando, “cê” ligava pra, né... Aí foi quando eu passei a tocar a Fundanor com o que nós tínhamos. Eu também não posso culpar o pessoal lá fora que... dos ministérios. A gente não tinha equipe pra fazer projetos e correr atrás. Não era só você fazer o projeto. É você fazer o projeto, é botar e fiscalizar onde o projeto tá, onde é que vai tal.

Noutra entrevista, a mesma questão é abordada nos seguintes termos:

Não tinha essa equipe, não tinha essa equipe pra formular projetos. [...] na minha gestão mesmo não tinha essa equipe pra gente fazer, formular projetos. Se tivesse seria muito bom. Vamos dizer: se nós tivéssemos uma parceria com o município, o município vai é, através dos seus servidores, encaminhar pessoas pra lá pra formular os projetos, estado, ou federal... Mas não, era só a gente pra tudo (Ivam, 2018).

A fala do entrevistado acima, além de estar em consonância com as falas dos dois entrevistados anteriores, traz um novo elemento, qual seja, o desejo de transmitir as responsabilidades pela composição de equipe para elaboração de projetos aos órgãos financiadores, que por sua vez, passariam a assumir o papel da própria Instituição. Esse entendimento se revela como um agravante a mais, haja vista o fato de que os recursos estatais já são bem escassos, o que contribui para o aumento dos níveis de competitividade entre as entidades que buscam financiamento junto aos governos. Ao delegar aos órgãos financiadores a responsabilidade pela elaboração dos próprios projetos, a Fundanor colocou-se numa posição desfavorável quanto ao quesito captação de recursos junto aos entes federativos.

O quadro anteriormente descrito perpassa praticamente toda a história da Fundanor. A não observância aos aspectos técnicos necessários que poderiam abrir espaço para o estabelecimento de convênios e/ou parcerias com o Poder Público criou barreiras para que a instituição ampliasse sua capacidade de captação de recursos. Mesmo tendo acumulado experiências no decorrer de décadas no trabalho com os abrigados e na gestão da Instituição

como um todo, seus dirigentes não conseguiram, de maneira eficaz, se desprenderem da mentalidade de seus fundadores, que viam a burocracia como algo prejudicial.

Fazendo referência ao início das ações dentro da Instituição, quando da visita por parte de técnicos da FEBEM –AL (Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor - AL) no ano de 1984, assim se expressa um dos fundadores:

A Febem daqui de Maceió veio me visitar. Trouxe um bocado de coisa. Visitar os meninos. [...] Aí elas perguntaram pelo estatuto. Não tinha estatuto. Perguntaram pelo CNPJ. Não tinha também. Ou tinha? Parece que tinha. Já tinha logotipo e tinha registro no Conselho Nacional de Serviço Social, mas o estatuto não tinha e precisava e elas vieram apressar o estatuto para gente ganhar, receber verba da Funabem do Rio de Janeiro. [...] Aí eu digo: vou fazer nada. Eu quero é trabalhar. Agora passar o tempo com história de burocracia! (Dolores, 2018).

A situação acima relatada pela entrevistada indica que a falta de planejamento, o amadorismo na condução dos trabalhos na Fundação, em virtude da ausência de uma gestão eficiente, somadas à inexistência de um quadro técnico e profissional que atendesse aos trâmites burocráticos exigidos pelos governos, criaram muitos obstáculos à Instituição, não só nos primeiros quatro anos de sua existência, quando parte da sede da Fundanor foi construída. Mesmo a Fundação tendo recebido volumosos recursos no decorrer das décadas de 1980 e 1990, o primeiro deles proveniente da FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor), por intermédio da FEBÉM – AL, como indicado no trecho da entrevista acima, e que foi utilizado na construção de parte da sede da Instituição, onde hoje funciona o setor administrativo, somados aos demais recursos oriundos de ONGs internacionais como a AKTIE VOOR AKTIE (holandesa), RAIBOW OF HOPE FOR CHILDREN (canadense) e por meio da FOUNDATION DE HOOGE WAAR (holandesa), do Rotary Club e através da ANCAR, empresa do setor de shopping centers brasileira, que desde a década de 1990 passou a investir em projetos sociais, com apoio financeiro e também com a participação de seus diretores e parceiros em ações de voluntariado junto à ONG Cruzada do Menor (parceira da Fundanor), entre outras, e da CBIA (Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência), mesmo assim, a Instituição teve muita dificuldade em desenvolver suas atividades e levar sua missão adiante.

Os problemas enfrentados pela Fundanor não se restringiram tão somente às dificuldades relativas à captação de recursos, embora este se constitua como o maior desafio à Instituição. Outros fatores inter-relacionados se conectam àquele, afetando diretamente a sustentabilidade da Instituição. Além do aspecto financeiro, para compreender os problemas

relativos à sustentabilidade da organização, outras variáveis precisam ser levadas em consideração. Dentre elas, podemos destacar a ausência de um bom planejamento estratégico; as dificuldades da organização no sentido de agregar pessoas e de lhes atribuir responsabilidades e atribuições específicas, evitando a concentração de tarefas nas mãos de uma única pessoa, como indicam algumas das entrevistas realizadas; a existência de conflitos entre membros diretores, o que trouxe entraves ao alcance dos objetivos traçados; problemas relativos à previsibilidade dos recursos e controle das atividades, de modo a atingir os objetivos estabelecidos; por fim, a ausência de um quadro técnico eficiente na elaboração de projetos junto aos governos fez com que a Fundanor desperdiçasse oportunidades de buscar recursos junto aos órgãos governamentais, trazendo mais obstáculos à organização.

As dimensões analíticas acima descritas não somente criaram dificuldades em manter convênios com os órgãos estatais, mas também abriram margem para que a Instituição perdesse parcerias históricas, principalmente com relação às ONGs internacionais, cujas parcerias foram rompidas totalmente entre os anos 2000 e 2005.

Se de um lado a Fundanor não foi eficiente no objetivo de se conveniar com o Estado, de outro, não foi capaz de manter as parcerias firmadas. Esse quadro geral contribuiu para aumentar mais ainda seus problemas internos, sobretudo, no âmbito das sustentabilidades.

Feita a análise sobre quais as estratégias de captação de recursos utilizadas pelos gestores da Fundanor no tocante à questão da sustentabilidade financeira, na seção seguinte, analisamos o segundo objetivo específico da presente dissertação, que busca verificar a existência ou não de disputas entre os diferentes grupos gestores da Fundanor e se em alguma medida essas disputas interferiram na autonomia política da instituição, impedindo ou impulsionando-a.

### **3.2. Autonomia política: disputas entre os grupos gestores e seus impactos no funcionamento institucional**

Na presente seção evocamos as discussões realizadas na primeira seção da presente dissertação com relação à autonomia política, em que ela aparece como uma questão praticamente “inegociável” dentro do universo das ONGs, em virtude dos valores embutidos em suas práticas, definidos e construídos para que permaneçam inalteráveis.

Levando em conta o quadro de inflexibilidade das organizações quanto ao quesito autonomia política, a partir das discussões apresentadas nas seções anteriores e tendo em vista

as informações observadas em campo, buscamos perceber como se deram as disputas entre os grupos gestores e seus impactos no funcionamento institucional, que remete ao segundo objetivo da presente dissertação.

Como posto na primeira seção, em suas origens, a Fundanor contou com a participação de uma série de atores locais que deram sustentação às ações desenvolvidas na Instituição. A presença da Igreja Católica, das elites comercial e agrária, de profissionais liberais (médicos, dentistas, engenheiros), funcionários públicos e da comunidade local foram determinantes na composição do grupo gestor da Fundanor.

Esses grupos reunidos empreenderam esforços no sentido de criar as condições necessárias para tornar a Instituição possível e suas ações exequíveis, embora nos primeiros quatro anos de trabalhos não tenham dado a devida atenção aos aspectos mais burocráticos. Como exemplo, a necessidade de a Instituição ter um estatuto que regulamentasse o seu funcionamento, o que só ocorreu no ano de 1984, por intermédio da ASSIFAL e da FEBEM – AL, que deram as orientações sobre como proceder para criá-lo e, com isto, captar recursos junto ao Governo Federal, via FUNABEM.

Atendidas as exigências e os critérios para a obtenção de recursos, entre eles o cadastramento no CNPJ, registro junto ao Conselho Nacional de Serviço Social e criação do estatuto da Instituição, ela passou a receber recursos para a construção de sua sede.

Por conta do considerável volume de recursos destinados à construção da sede administrativa, do refeitório e do alojamento da Fundação, os grupos locais reunidos em torno da Fundanor se desentenderam sobre a aplicação desses recursos, momento em que as disputas por poder na Instituição começaram a aparecer.

Segundo Dolores, a razão daquela disputa inicial se deu em virtude da decisão por parte dos dirigentes da Fundanor em comprar o material (cimento, tijolos etc.) para a construção da sede da Instituição no estado de Pernambuco, cujos valores foram muito abaixo dos praticados em Alagoas, chegando-se a uma economia de cerca de 50% do valor total.

Para ela, além dos preços dos materiais de construção, naquele período, serem mais baratos em Pernambuco, os dirigentes explicitaram a finalidade da compra daquele material que teria uma finalidade social, convencendo os empresários daquele Estado a diminuírem ainda mais o valor dos produtos. Como estes deixaram de ser comprados, principalmente no comércio de Palmeira dos Índios, gerou-se um embaraço na relação da Fundanor com alguns comerciantes que entendiam que, na condição de apoiadores da Instituição, esta deveria ter

realizado tais compras nos estabelecimentos comerciais da cidade, o que revela uma primeira tentativa de ingerência na autonomia política da Fundanor.

Como a participação da Igreja Católica sempre foi muito ativa, desde os primórdios da Fundação até o início dos anos 2000, ela foi “convocada” a resolver aquele impasse inicial entre os dirigentes e os comerciantes para que não perdessem as parcerias. Cabe ainda destacar que a referida instituição religiosa é parte de uma teia de relações que se construiu em torno da Fundanor e que em várias ocasiões ela compôs, também, a direção da Fundação.

De maneira geral, podemos afirmar que as disputas entre os grupos gestores da Fundanor começaram a se intensificar na década de 1990. A razão do aumento de tensão na gestão da Instituição se deu em virtude da chegada de novos quadros para compor a direção da Fundação, mas sem aquela visão inicial de caridade e de filantropia, lógica adotada pela Instituição nos anos 1980 e que ainda conservava fortes laços daquela prática na década seguinte.

Com a chegada desses novos quadros, compostos por profissionais liberais, funcionários públicos cedidos quer pelo Estado quer pelo município de Palmeira dos Índios e por outras instituições, como o MPDC, que passaram a dar suporte com material humano, um cenário de tensão foi gerado a partir das diferentes perspectivas em torno da gestão da Instituição.

Assim, podemos afirmar que dentro da Fundanor, na década de 1990, havia dois campos de visões diametralmente opostos. O primeiro deles alinhado a uma visão mais voltada à prática da caridade e da filantropia, uma marca deixada pelos instituidores da Fundação que lá “permaneceram” durante duas décadas e, de outro, uma visão mais progressista, alinhada às novas concepções sobre o abrigamento de menores em instituições.

O campo de tensão criado em torno dessas diferentes visões sobre como gerir os trabalhos na Fundação trouxe impactos ao seu funcionamento, tendo em vista uma série de variáveis, entre elas, a quebra de parcerias com ONGs e com a Igreja; renúncias de membros diretores; perda de financiamento; afrouxamento dos laços com os comerciantes locais e com a comunidade em geral; por fim, em razão da intervenção por parte do Ministério Público na gestão da Instituição.

Esses dados podem ser confirmados nas falas dos entrevistados quando perguntados se se houve na Instituição algum conflito ou disputa de interesses entre membros da diretoria executiva com relação à gestão da Fundanor:

Recebi uma ordem da Holanda pedindo para acomodar aquele casal que ia fazer um trabalho no Nordeste. Eles se organizaram lá na diretoria, conversando lá com a assistente social e com o presidente. Quando foi com uns três dias, eu recebi uma carta, uma carta desse casal dizendo que tinha

feito uma correspondência e mandado para prefeito, secretário, juiz, promotor, todo mundo. Eles mandaram uma carta para que me tirassem da Fundanor, que não estava agindo bem (Dolores, 2018).

A informação da entrevista acima é referente a um relatório produzido por representantes da ONG holandesa AKTIE VOOR AKTIE, datado de 28 de novembro de 2000, por dois membros da referida ONG a partir de uma estadia que durou entre os dias 15 e 28 de novembro daquele ano, momento em que tomaram a decisão de romper os laços com a Fundanor, apresentando uma série de questões que motivavam suas decisões.

Dentre as inúmeras questões apresentadas nesse relatório, há uma em específico que indica a existência de conflitos entre a diretoria da Fundanor e membros fundadores, que também faziam parte da gestão da Instituição. Nela é apresentada a seguinte informação: “Quase toda a gente com quem falávamos era da opinião de que tinha chegado a hora para a dona Dolores se afastar de sua função. Porém, ninguém exprimia isto abertamente” (AKTIE VOOR AKTIE, 2000). O relatório continua com outras questões, tais quais: “Aqueles que deveriam proceder no interesse da criança, desistem do dever”, neste trecho constam observações como: “a gente não pode fazer nada”, “é tudo como ela fala”, e “a gente pode vir com ideias, mas ela não as executa”, o que, segundo o relatório, não indicava uma mentalidade ativa de quem realmente queria mudar alguma coisa (*Ibid.*).

Vale aqui ressaltar que esse relatório produzido e entregue a uma série de autoridades locais, como: Ministério Público, Juizado da Infância e da Adolescência, bispo da Diocese de Palmeira dos Índios, Secretaria de Assistência Social, entre outras, tinha como objetivo informar às autoridades locais, principalmente à direção da Fundanor, as razões que os conduziram a romper a parceria com a Instituição.

Além de fazer uma abordagem geral sobre o cotidiano da Instituição, sobre as formas de cuidados para com os internos e apresentar, ainda, severas críticas à forma como os gestores conduziam os trabalhos, o relatório não só expôs os conflitos dentro da Fundanor, mas os potencializou aos expô-los também às autoridades locais.

Tanto no relatório como na fala de Dolores, foi possível percebermos que houve uma disputa por poder na Fundanor. Em concordância com o que já havíamos antecipado anteriormente, uma disputa que se deu entre instituidores e dirigentes da Fundação. Ainda que a Fundanor tenha sido objeto de disputas entre outros componentes da sociedade civil, no que diz respeito à tentativa por parte de membros do comércio local que buscaram exercer influência na Instituição, quanto à aplicação dos recursos para a construção da sede da Instituição que, no entender daquele grupo, deveriam ser gastos no comércio local, o que provocou embaraço na

relação entre comerciantes e dirigentes da Fundanor. Outras disputas também ocorreram na relação com gestores do governo municipal, disputas essas que apareceram de forma mais clara a partir do início de ano de 2010, quando passou a existir uma forte “quebra de braços” entre a Instituição e o gestor municipal. Este que avançou tanto na tentativa de controle sobre a Instituição, a ponto de ter exercido certo controle sob a Fundanor, já que a procuradora do município passou a ser a diretora financeira da Instituição, quanto por ter conseguido colocar um presidente na Fundação politicamente alinhado à sua administração municipal.

O episódio acima descrito vai ao encontro da percepção de que

Nem todas as ONGs podem manter uma separação tão clara do estado e uma ligação tão coerente entre suas ações e a credibilidade política com o seu público. Na verdade, as relações com o estado de vez em quando revelam algum conflito de interesse em relação aos objetivos de uma dada atividade governamental e objetivos e missões de longo prazo das ONGs (MEDEIROS, 2008, p. 214, tradução nossa).

A passagem acima descreve bem o quão complexa pode ser a relação entre uma ONG e o Estado, principalmente quando membros de uma organização estão politicamente alinhados a determinado grupo que compõe o poder, como foi o caso da diretora financeira e do presidente da Fundanor que, também, pertenciam aos quadros da administração pública municipal.

Sobre tais fatos, assim se expressa um dos entrevistados: “E eles puderam partir. Você vê a ousadia, né? Uma instituição que a gente mandava plenamente, não é? E eles partiram para o ataque, não é? A ponto de controlar a diretoria financeira. [...] E botaram um presidente lá” (Flávio, 2018).

Cabe aqui pontuar que, embora no início do mandato (2009) daquele gestor tenha havido um significativo repasse de recursos financeiros à Fundanor, via Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, o que contribuiu com a manutenção das ações na Instituição, nos anos seguintes houve uma mudança de posição do gestor que “tirou dinheiro do Fundo da Infância e botou no gabinete dele” (*Ibid.*).

Como resposta ao ato administrativo do gestor municipal à época, os movimentos sociais locais e a Igreja se aliaram à Fundanor e partiram para o enfrentamento, conforme podemos ler a seguir:

Foi ação, foi passeata. Foi uma pancada. A Igreja deu apoio. Nós dissemos pro prefeito e os vereadores que eles iam ficar marcados na história de Palmeira como violadores dos direitos da criança. Aí começamos um período difícil. Mas aí nós entramos com ações judiciais pra garantir dinheiro pro

Fundo e, por consequência, pra Fundanor. Foi como ela se manteve assim esses anos todos, a duras penas (*Ibid.*).

Como pudemos observar nas falas dos dois últimos entrevistados anteriormente citados (Dolores e Flávio), as disputas pela gestão da Fundanor ocorreram tanto no interior da Instituição, entre seus membros dirigentes, como na relação com diferentes atores sociais que interagem com a Fundação.

No que concerne à relação entre a Fundanor e o Estado, em sua esfera municipal, houve uma tentativa de concentração de poder nas mãos do município. Sobre isso, Teixeira (2003, p. 174) diz que, na relação entre ONG e Estado, há uma “concentração de poder nas mãos dos órgãos governamentais”. Desse modo, ao dispor de recursos humanos e financeiros que poderiam contribuir com as sustentabilidades da Fundanor, demandas essas que marcaram toda a trajetória da Instituição e que a colocaram numa relação assimétrica quando ela se pôs numa relação de encontro com os gestores do município de Palmeira dos Índios, sobretudo a partir dos anos de 2009. Ao invés de se colocarem numa posição que permitisse o equilíbrio de forças, ao estabelecerem a relação de parceria, o que ocorreu, na verdade, foi a tentativa de se imporem à Fundanor, desconsiderando sua autonomia política.

Além da dependência de material humano e financeiro, tais carências abriram margem para que os gestores municipais avançassem sobre a Fundanor de modo a exercerem controle sobre ela, ainda que tenha havido resistência por parte de gestores da Instituição e uma posterior retomada da autonomia política, além da ruptura das relações que outrora poderiam ser definidas como de “parceria” e que só se mantiveram apenas tendo em vista as ações impetradas pelo Ministério Público, tanto na esfera municipal quanto na estadual. Desse modo, nas palavras do entrevistado Flávio (2018), “a Fundanor sobreviveu por vários anos à muita luta, fruto dessas ações do Ministério Público e de decisões de juízes”, o que indica que, de fato, houve conflitos entre a Instituição e o governo municipal. Devido às ações interventivas do Ministério Público e do Poder Judiciário, a Fundanor conseguiu seguir adiante com seu trabalho.

Continuando nossa análise das entrevistas, ao relatar sua experiência como dirigente da Fundanor, tendo em vista as dificuldades enfrentadas em razão de sua percepção sobre o modo como a Instituição deveria ser gerida, o entrevistado a seguir assim se expressa:

Eu ia deixar o primeiro mandato porque eu tinha dificuldade de impor um método mais profissional de gestão, e aquilo não me satisfazia muito, e como eu vi que pessoas importantes do contexto da Fundanor estavam se opondo a esse tipo de gestão, eu falei que ia me retirar e providenciar um outro nome. Aí foi feito um movimento lá para eu continuar, um movimento de todos para

eu continuar, para assumir novo mandato. Eu disse: não, eu só assumo diante dessas condições aqui: profissionalizar a gestão. Então para isso, eu preciso da ajuda de todos para gastar menos, para racionalizar, para obedecer às determinações da presidência, para os meninos serem tratados como mandam os preceitos de higiene e saúde e tal. Então elenquei minhas exigências e foram aceitas. E eu entrei com uma diretoria executiva mais rígida e isso criou alguns dissabores que culminou... não chegou a ser um conflito, porque quando eu vi que estava sendo minado, me retirei, abandonei o mandato, convoquei eleições antes do término do mandato e já tinham outras pessoas mais interessadas e essas pessoas se dispuseram a assumir (Sérgio, 2018).

Ainda que o entrevistado afirme que suas pretensões em inserir um método mais profissional de gestão, segundo suas próprias palavras, não tenham chegado a uma situação de conflito, sua própria narrativa indica o contrário, pois havia oposição ao modelo de gestão que ele pretendia implantar, uma vez que encontrou resistência dentro da Fundanor. Na verdade, quando ele afirma “eu vi que estava sendo minado”, é um indício de que havia ali um outro campo de forças que se contrapunham às decisões da diretoria, que culminou com a antecipação das eleições e, portanto, com a substituição da direção da Fundação.

A existência de mais de um campo de forças dentro da Fundanor é atestada por mais um entrevistado:

Conflito existiu sim. Na minha chegada existiu forte. Existiu forte nessa questão, né, entre membros fundadores com o pessoal que era da diretoria. Tinha muito. Um conflito muito sério (Laura, 2018).

Outro elemento que indica a existência de disputas entre grupos gestores trata-se de um relatório de visita à Fundanor por parte da ONG Cruzada do Menor, instituição fundada em 1º de julho de 1920, com sede no estado do Rio de Janeiro – RJ. A pedido do diretor dessa ONG, uma equipe foi formada e encaminhada à cidade de Palmeira dos Índios. Como argumento acerca dos motivos que conduziram aquele grupo a visitar a Fundanor, o referido relatório apresentou a seguinte justificativa: “Com o intuito de ajustar o eventual desencontro que estaria ocorrendo entre os dirigentes daquela instituição” (CRUZADA DO MENOR, 1997, p. 1).

O desencontro a que se refere a passagem acima, trata-se, na verdade, da existência de conflitos e de disputa por poder na Fundanor, conforme podemos verificar em outro trecho do mesmo relatório:

Existia um estremeamento nas relações entre o presidente da Fundanor e a diretora Dolores em função da discordância de Dolores com a gestão administrativa implantada na Fundanor, com a qual ela não aceitava, por discordar de algumas decisões e por não ter conhecimento dos gastos realizados pelos novos funcionários, que saíram. Por outro lado, o presidente desejava uma gestão a nível mais empresarial, transparente, e via na não

aceitação das pessoas da sua confiança que lá colocara, uma clara demonstração de despreço à sua pessoa (*Ibid.*).

A passagem acima ilustra bem o ambiente de conflito dentro da Fundanor, no ano de 1997, quando da nova composição dos membros diretores da Instituição e tendo em vista o choque causado em virtude de mudanças que foram implementadas naquela ocasião, que buscava implantar uma gestão no “nível mais empresarial” como apontado no trecho do relatório, o que provocou desagradados com a nova forma de gestão, razão pela qual a Cruzada do Menor entrou em cena para tentar pacificar aquele ambiente de disputas.

O estremecimento nas relações entre os dirigentes se deu, basicamente, em virtude de discordâncias com a gestão administrativa implantada na Fundanor naquele período (1997-1999). Mesmo com as “interferências” por parte da ONG Cruzada do Menor não foi possível evitar por muito tempo as disputas internas, ainda que tenha havido uma trégua entre as partes envolvidas no processo de gestão da Fundanor. Embora as partes tenham se mostrado “interessadas em acabar com essa incompatibilidade” (*Ibid.*), conforme o relatório, a crise permaneceu se estendendo ao início dos anos 2000.

Cabe ressaltar que a ONG Cruzada do Menor era presidida naquele período por um membro acionista da ANCAR, empresa de shoppings centers a qual já nos referimos na seção 3.1. Tanto a ANCAR como a Cruzada do Menor financiaram as ações na Fundanor por mais de uma década e tinham um grande apreço pela Instituição, razão pela qual buscaram interferir de modo a suprimir os conflitos internos pelos quais ela passava naquele período.

Além de buscar atenuar os conflitos existentes, o relatório produzido apresentou uma série de sugestões sobre como a Fundanor deveria proceder de modo a “construir uma Instituição mais forte, mais sólida e mais transparente” (*Ibid.*, p. 4). Entre as sugestões temos: campanha de doadores; boletim informativo; elaboração de fichas contábeis; criação do Conselho Curador; convocação de uma assembleia geral alterando o nome da Instituição para Associação ou Sociedade de Amparo ao Menor, excluindo qualquer coisa que falasse em Fundação; formulário de cadastramento; ficha de avaliação de adolescentes; colocação dos adolescentes no mercado de trabalho.

Entre as sugestões apresentadas no relatório, nos chamou a atenção a proposta de convocação de assembleia para alterar o nome da Fundanor, excluindo o nome “fundação”. O que, em nosso entendimento, fere a normativa que regulamenta a criação das ONGs, pois ser fundação significa que está apta a alguns recebimentos que a associação não está, legalmente.

Isso significa dizer que cada ONG tem suas características e atribuições específicas, e, por isso, não se pode mudar seu nome.

Em um relatório produzido pela Câmara dos Deputados, em 08 de janeiro de 1997, que informava sobre a visita por parte de dirigentes da Fundanor às dependências do Congresso Nacional, bem como a alguns Ministérios, entre eles o da Justiça, já havia a indicação da necessidade de alteração do nome fundação para associação. Quanto à visita ao Ministério da Justiça, temos no referido relatório, em seu item 5 o seguinte teor: “Visita ao Ministério da Justiça – Mudança do nome FUNDAÇÃO para ASSOCIAÇÃO. Recebemos os formulários para as providências” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1997, p. 1). O relatório ainda faz referência à ABONG nos seguintes termos: “posteriormente será contactada para obter as informações de interesse da Fundanor (*Ibid.*).

Três anos após, em outro relatório, datado de 23 de abril de 2003, referente ao detalhamento sobre os trinta e cinco dias de gestão da diretoria, a qual havia tomado posse no dia 19 do mês anterior, atesta não só a brevidade do mandato (35 dias) daquela diretoria, mas também, as acirradas disputas pelo controle e gestão da Instituição, disputas essas que ultrapassaram inclusive os muros da Instituição, tornando-se públicas, como podemos ver no trecho a seguir do relatório:

No dia 15 de abril mandaram uma carta anônima para a Rádio Sampaio. Segundo o apresentador do programa, na carta havia graves denúncias contra a nova diretoria. Ele não leu a carta. [...] Disse somente que iria entregá-la ao bispo. [...] Se há irregularidades na nova administração, por que as pessoas que escreveram a carta não se identificaram? Gostaria de saber quais são as irregularidades!” (FUNDANOR, 2003, p. 4).

Na parte conclusiva desse relatório, temos expresso os motivos da renúncia da presidência daquela diretoria nos seguintes termos:

Devido a tanta hipocrisia de algumas pessoas da Diretoria e por incompatibilidades de ideias, prefiro renunciar à Presidência da Fundanor. Jamais compactuarei com mentira e desonestidade. Não estou sendo medroso, muito menos covarde, com essa renúncia, ao contrário, a decisão é de muita coragem, pois percebi em 35 dias que, enquanto existirem pessoas com pensamentos e atitudes um tanto quanto atrasadas, a Fundanor não dará passos de qualidade (*Ibid.*, p. 7).

Podemos afirmar, grosso modo, que os conflitos e disputas internas na Fundanor se deram principalmente a partir de dezembro de 1996 e o ano de 2004. Entre o ano de 1999 e

2004, três presidentes renunciaram aos seus cargos antes mesmo de cumprirem com o mandato de três anos, conforme previa o estatuto da Instituição, em virtude de disputas, o que contribuiu com a dissolução das diretorias e convocação de novas eleições.

As crises sucessivas se ampliaram e atingiram a autonomia política da Instituição de tal forma que, no dia 04 de novembro de 2003, foi formada uma Comissão de Apoio à Fundanor, com o assessoramento do Unicef, tendo como objetivo “facilitar o conhecimento do processo de reestruturação da entidade” (COMISSÃO DE APOIO À FUNDANOR, 2003). Embora essa comissão com o apoio do Unicef tenha sido formada com o objetivo de construir, de forma coletiva, um plano de ação para a Fundanor, com a participação de várias entidades e organizações públicas e privadas (Unicef, MPDC, Pastoral da Criança, Associação dos Agricultores Alternativos de Igaci, Associação das Mulher Trabalhadores Rurais de Palmeira dos Índios, Secretaria Municipal de Ação Social, Secretaria Municipal de Educação, Conselho Tutelar, Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes, entre outras), duas semanas após os trabalhos terem iniciado, a Comissão foi surpreendida com o comunicado de renúncia da diretoria da Fundanor.

Se num primeiro momento essa Comissão surgiu com o objetivo de “salvar” a Fundanor, que estava em vias de fechar as portas, num segundo momento, ao que tudo indica, ela se constituiu aos olhos dos dirigentes da Instituição como uma ameaça, o que levou à renúncia de parte da Diretoria.

Dada a importância que tal Comissão teve no processo de reestruturação e na construção de um plano de ação para a Fundanor, inclusive com o respaldo do Ministério Público, há de se convir que, embora não fosse seu objetivo, a atuação dela foi determinante para a renúncia dos dirigentes da Fundação naquele momento. Entretanto, cabe aqui ressaltar que embora a renúncia de parte da Diretora da Fundanor, incluindo seu presidente, tenha parecido uma resposta à Comissão que supostamente estaria interferindo na autonomia política da Instituição, na parte conclusiva de um documento de 30 de março de 2002, a presidência da Fundanor se reporta ao Ministério Público nos seguintes termos:

Neste momento, faço um apelo ao Ministério Público, à Província Eclesiástica, aos grupos de serviços assistenciais, ao Conselho Tutelar, e toda a sociedade organizada, para analisar com carinho e respeito a situação desta entidade, no sentido de que haja, o mais breve possível, pessoas para assumirem integralmente a Fundanor (FUNDANOR, 2003).

Pelo teor desse documento, fica clara a intenção, por parte dos dirigentes da Fundanor, em buscar o apoio das instituições locais e da comunidade em geral para que assumissem integralmente a Instituição, o que descartaria a hipótese de interferência na autonomia política da Fundanor. Contudo, chama bastante atenção o fato de o referido documento, em duas vias e arquivado em sala específica, onde fica toda a documentação da Instituição, não estar assinado, o que pode ter representado um recuo por parte dos dirigentes, no sentido de abrir mão da gestão da Fundação por “não ser possível cumprir com todas as responsabilidades que exige a Fundanor” (*Ibid.*) e delegá-las às autoridades e instituições, como consta da citação acima.

Pelo teor desse documento ficam patentes as dificuldades daquela gestão no desejo de levar o trabalho da Instituição adiante. Tal impossibilidade foi também resultado de um desgaste e de uma “quebra de braços” por parte dos gestores, que começou em 1997 e se estendeu até o ano de 2004. Embora saibamos que existem outras dimensões às quais já nos referimos e que são determinantes no funcionamento de uma instituição, o fato é que as disputas internas pela gerência da Fundanor constituíram-se num fator crítico, que contribuiu de forma decisiva na ampliação da crise na Fundação.

Vale salientar, pelo que consta no relatório de 23 de abril de 2003, a renúncia daquela diretoria, que também era composta, inclusive, por autoridades eclesiais, culminou no afastamento por parte da Igreja Católica, cuja parceria foi suspensa. Um dos entrevistados dá detalhes sobre o afastamento da Igreja na época. Entretanto, pede para que não se detalhe o teor da entrevista sobre esse episódio a fim de preservar pessoas, razão pela qual nos reservamos a transcrever apenas o seguinte trecho e que se refere ao episódio: “E aí acho que a Igreja também se afastou” (Flávio, 2018).

O trecho da entrevista acima reforça o nosso entendimento de que, tendo em vista àquele episódio de renúncia da diretoria, de fato, houve o afastamento por parte da Igreja. Outros desdobramentos, em razão das disputas pela gerência da Fundação culminaram, também, no rompimento de relações com a ANCAR e com a Cruzada do Menor, impactando mais ainda no funcionamento da Instituição.

Por fim, destacamos ainda que além das disputas internas na Fundanor, um outro elemento contribuiu no agravamento desses conflitos e que se refere à tentativa, por parte do poder público municipal, em exercer influência sobre a gestão da Fundanor. Sobre este fato iremos discorrer de forma pormenorizada na seção seguinte, quando trataremos das relações institucionais e construção de autonomias.

### 3.3. Relações institucionais e construção de autonomias

Na presente seção buscamos tratar das relações institucionais estabelecidas pela Fundanor com os demais setores da sociedade, ou seja, com o Estado, o Mercado e o próprio Terceiro Setor, ao tempo em que procuramos perceber quais foram as implicações dessas relações para a construção da autonomia da Instituição.

Como havíamos anteposto na seção 1, com o fito de levar adiante suas ações, a Fundanor estabeleceu várias conexões com instâncias governamentais e não-governamentais, como por exemplo, com a Associação das Instituições Filantrópicas e Assistenciais de Alagoas – ASSIFAL, que passou a dar orientações à Fundanor sobre como proceder legalmente com suas ações, inclusive no que se refere ao registro nos órgãos competentes. Embora a ASSIFAL tenha desempenhado papel significativo, aproximando a Fundanor de órgãos estatais, cabe destacar que as primeiras ações desenvolvidas por ela foram resultantes das ações da comunidade local e de seu empresariado que, juntos, buscaram responder às lacunas deixadas pelo Estado, sobretudo, com relação à infância e à adolescência. Desse modo, podemos notar que, embora os órgãos estatais tenham, a partir de 1984, passado a dar “apoio” à Fundação, sua presença se deu naquele ano em decorrência de forças ligadas à sociedade civil, com a participação da Igreja Católica, do comércio local, do Rotary Club, que não só assumiram aquela tarefa de ajudar a Fundanor no cuidado aos desvalidos, mas suas ações acabaram por “forçar” o Estado a também colaborar, ainda que sua contribuição tenha sido ínfima, se formos levar em consideração o poder do Estado e as necessidades gritantes da Instituição, o que nos leva a afirmar que, de fato, o Estado, além de ter chegado por último na tarefa de cuidar daquelas crianças e adolescentes de Palmeira dos Índios e região, ofertou pouco ante às necessidades da Instituição.

Da relação com a ASSIFAL foi possível estabelecer conexões com a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor de Alagoas (FEBEM-AL) e com a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), órgão responsável pela implantação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, cujo objetivo era coordenar as entidades estaduais de proteção às crianças e aos adolescentes, que passou a denominar-se Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), na década de 1990.

Ao serem “provocadas” pela ASSIFAL, tanto a Febem-AL como a Funabem começaram a contribuir, em caráter emergencial, com a Fundanor, principalmente no repasse de recursos para a aquisição de alimentos, considerado o maior desafio àqueles que geriam a Fundanor. Além dos recursos financeiros destinados à alimentação, técnicos da Febem-AL e da

Funabem contribuíram com a Fundanor, repassando informações básicas sobre como proceder na elaboração de projetos para captação de recursos junto ao Poder público, bem como com relação às outras entidades de caráter não-governamental.

O primeiro projeto elaborado pela Fundanor com o auxílio da ASSIFAL e Febem-AL foi encaminhado à Funabem, de onde provieram recursos que foram utilizados para a criação de uma oficina de marcenaria, onde os adolescentes aprendiam o ofício de marceneiro e, como resultado da produção e comercialização dos produtos, obtinham-se valores que eram utilizados na manutenção da própria Instituição, sendo que 25% do valor de cada peça eram repassados aos artesãos que as produziam, incluindo aí os adolescentes que trabalhavam na produção do artesanato.

As demandas sempre crescentes da Fundanor, principalmente devido ao crescimento do número de crianças pobres e desvalidas que, por iniciativa própria, por intermédio da família, das autoridades ou da comunidade, batiam às portas da Instituição, obrigavam os dirigentes a estabelecerem canais de comunicação com a imprensa falada e, sobretudo, escrita. A ideia era ampliar as redes de comunicação e fazer a Fundanor tornar-se conhecida não só perante aos governos, mas também, diante do maior número possível de cidadãos brasileiros.

Além de publicações em jornais do Estado de Alagoas (Gazeta de Alagoas, Tribuna de Alagoas, Jornal de Alagoas, Folha de Palmeira, etc.), jornais de outros estados publicaram matérias relacionadas à Fundanor. Dentre esses jornais, destacamos alguns: Diário de Pernambuco, Correio Brasiliense, Revista da Fundação Nacional do Bem-estar do Menor, Presença Sindical, Tribuna Rio, entre outros.

O trabalho de divulgação da Instituição para além das fronteiras do estado de Alagoas surtiu efeito, chegando ao conhecimento do extinto Banco Bamerindus que, por meio do quadro “Gente que Faz”<sup>9</sup>, sempre exibido aos domingos, no intervalo do programa “Fantástico”, da Rede Globo de Televisão, em que pese os interesses de marketing da instituição bancária que, ao apresentar a Fundanor em rede nacional, em 27 de maio de 1997, como fizera com tantas outras instituições noutras ocasiões, no intervalo de um programa que alcançava milhões de

---

<sup>9</sup> O fato de a Fundanor ter tido a oportunidade de ser apresentada no intervalo de um programa do alcance do Fantástico, da Rede Globo de televisão, pode estar relacionado (hipótese nossa) ao fato de um dos acionistas da ANCAR e que também presidiu a ONG Cruzada do Menor, o senhor Sérgio Andrade de Carvalho, ter relações próximas à família Marinho, proprietária da referida rede de televisão. Na relação de investidores sociais da Cruzada do Menor, conforme pudemos verificar no site da instituição, além de constar o sobrenome “Carvalho” quatro vezes, aparecem também como investidores os irmãos João Roberto Marinho, José Roberto Marinho e Roberto Irineu Marinho, o que nos leva a crer que essa relação entre ambas as famílias favoreceu à Fundanor quanto ao quesito divulgação em nível nacional.

espectadores, objetivava vender a imagem de uma instituição que, mesmo tendo como principal atividade o lucro, transmitia a ideia de preocupação com temas voltados às questões sociais.

Em que pese o interesse propagandístico que a instituição financeira supracitada fazia de si, utilizando-se de outras instituições, cuja finalidade era sem fins lucrativos, como é o caso da Fundanor, há de se convir que o interesse em se fazer conhecer em rede nacional de fato foi alcançado, o que fez com que pessoas e entidades de diversos estados, entidades representativas da sociedade civil ou de organizações ligadas ao mercado e aos governos contatassem a Fundanor.

Na ocasião, o governo do Estado de Alagoas também foi chamado a assumir responsabilidades com a Fundanor. Primeiro por meio de um jornal de circulação estadual, que publicou matéria jornalística sobre a Instituição, por intermédio da ASSIFAL; depois por um representante do Poder Legislativo do Estado, acionando seus pares a cobrar soluções do governo do Estado para a resolução das dificuldades e carências vivenciadas por aqueles que geriam a Fundação. Porém, em poucas ocasiões, de fato o Governo Estadual chegou para dar apoio à Fundanor, embora haja registro de um convênio de cooperação mútua celebrado entre o Governo do Estado de Alagoas e a Fundanor, com data de 13 de novembro de 1995, referente à cessão de servidores do Estado à Instituição pelo prazo de dois anos, com ônus aos órgãos cedentes. Há registro ainda de um outro convênio celebrado entre a Secretaria de Educação do Estado e a Fundanor, no ano de 1999, em que a referida secretaria se comprometia a ceder monitores/professores para o ensino fundamental de menores carentes, sob a condição de a Fundanor ceder os espaços físicos e sua infraestrutura para a realização de projeto educacional.

Ainda que tenhamos a comprovação de que o Governo do Estado tenha, em algumas ocasiões, contribuído com a Instituição cedendo servidores, embora em número reduzido, com variações entre dois e três funcionários, tais convênios não geraram grande impacto para o bom funcionamento da Fundação haja vista as suas carências, que não se restringiam apenas ao quadro de funcionários e voluntários.

Houve suspensão dos repasses referentes à Campanha Cidadão Nota 10, instituída pelo Governo do Estado, por meio do decreto nº. 38.591, de 16 de outubro de 2000. Esses repasses seriam destinados às entidades das áreas social, da saúde, associações e federações esportivas. Então, por conta dessa suspensão, numa Ação Cível Pública movida pelo Ministério Público Estadual, no ano de 2005, impetrada em desfavor do Estado de Alagoas, o MP cobrou judicialmente a retomada dos repasses por parte do Governo.

Embora o Ministério Público tenha obtido êxito em sua ação, tendo em conta a retomada dos repasses a partir da decisão judicial favorável, a disputa judicial foi um indicativo de que o Governo do Estado, ainda que tenha se utilizado de instrumentos “legais” sob sua óptica, que justificassem a suspensão dos repasses, revela seu pouco caso para com a Instituição. Dizemos pouco caso porque se houve o reconhecimento por parte do Poder Judiciário de que a Instituição gozava das condições para receber os recursos, os motivos que levaram a suspensão dos mesmos por parte do Estado não se revelaram suficientes.

Em ofício destinado ao governador do Estado, em 20 de outubro de 2001, a Fundanor já havia comunicado àquele governo sua participação na referida Campanha, inclusive, enfatizando o esforço por parte da Instituição no sentido de “levar os nossos jovens à educação fiscal e arrecadar o maior número de notas e cupons fiscais para uma boa colocação na contagem dos pontos” (FUNDANOR, 2001). Na oportunidade, ela solicitou ao governo recursos para dar início à reforma do prédio sede da Instituição, que já contava com quinze anos de construído, não logrando êxito em seu pedido, e, posteriormente, a suspensão da Fundanor na referida Campanha, o que resultou na ação judicial, conforme indicamos anteriormente.

O Poder Público Municipal também esteve envolvido com as ações da Instituição, destinando mão de obra para a construção da sua sede e posteriormente, fornecendo parte da merenda escolar do município a ela, haja vista o fato de muitos dentre aqueles adolescentes serem alunos da rede pública municipal de educação, bem como, ofertando um curso de formação musical aos assistidos.

A Fundanor ainda contou com a cessão de servidores por parte do Poder Público Municipal para atuarem na Instituição, não obstante a retirada desses servidores, em várias ocasiões, por parte dos gestores, por questões de natureza política, devido à mudança de gestão ou até mesmo em virtude da devolução, por parte da Fundanor, de funcionários cedidos pela prefeitura, mas que não se adequavam ao trabalho da Instituição<sup>10</sup>.

A instabilidade da relação entre o Poder Público Municipal e a Fundanor quanto ao quesito cessão de servidores, em razão da inconstância desses funcionários na atuação junto à Instituição não só foi pouco eficaz, mas também insuficiente, haja vista as múltiplas carências

---

<sup>10</sup> Uma das entrevistadas (Laura, 2018) afirmou que muitos servidores cedidos pelo município à Fundanor não deram certo na Instituição porque eram funcionários pouco produtivos e zelosos quanto aos deveres impostos pelos cargos que ocupavam. Segundo esse mesmo entrevistado, tais servidores, que já não eram produtivos na administração pública, levavam para Fundação as mesmas condutas praticadas em suas repartições de origem. Ao criarem situações de embaraço, eram devolvidos ao município, em virtude de condutas que não contribuíam para o bom funcionamento da Instituição.

pelas quais passava a Instituição, como atesta o trecho de um documento expedido pela Fundanor ao prefeito da cidade, como podemos ler a seguir:

A Fundação de Amparo ao Menor (Fundanor), vem desenvolvendo suas atividades sem poder contar com assistente social e psicólogo. Sabemos que estes profissionais são indispensáveis, porém não temos a menor condição de contratá-los. Vimos por meio deste solicitar à Vossa Excelência estes profissionais, que os mesmos possam ser lotados nesta Fundação, para que as crianças possam ser melhor atendidas (FUNDANOR, 2002).

O teor do referido documento nos dá a dimensão das dificuldades enfrentadas pela Fundação. Cabe destacar, ainda, que, naquele ano, a Fundanor assistia a mais de uma centena de crianças e adolescentes num ambiente de carência profissional especializada, cujas ações, no mais das vezes, restringia-se a dar abrigo, comida e o cuidado com a higiene pessoal dos acolhidos. Embora o que a instituição ofertava pudesse parecer muito àqueles que nada tinham, seus dirigentes tinham ciência de que as dificuldades na relação com os próprios carenciados indicavam que abrigo e comida não eram o bastante. Entendiam as necessidades dos internos: “A gente não quer só comer, a gente quer prazer pra aliviar a dor” (TITÃS, 1987). Daí decorre a necessidade de solicitar do Poder Público mais perto de si, o apoio necessário para melhor atender a seu público.

Outra instituição a qual a Fundanor esteve ligada até o início dos anos 2000 foi a Igreja Católica, mantendo com esta diversas formas de participação sociais. Primeiro por seu poder de comunicação junto à comunidade religiosa, à medida em que fazia campanhas frequentes para arrecadar alimentos. Segundo porque cedeu o colégio diocesano com toda a estrutura que dispunha, inclusive com professores, para que a Fundanor realizasse seu trabalho com os assistidos, já que no início da década de 1980 ainda não contava com sede própria.

Dada a grande quantidade de crianças e adolescentes assistidos pela referida Fundação que começaram a ter acesso à educação, coube, tanto à Fundanor, como à Igreja local, irem em busca de professores voluntários junto à comunidade, estabelecendo outras conexões, entre elas com políticos do Estado de Alagoas.

Tendo em vista a necessidade de suprir a demanda acima citada, um deputado federal de Alagoas, contatado pela Fundanor, indicou que uma quota de subvenção social<sup>11</sup> dos

---

<sup>11</sup> Subvenções sociais consistem em transferência de recursos que independe de lei específica, a instituições públicas ou privadas (de caráter assistencial - serviços essenciais de assistência: social, médica e educacional ou cultural,), sem finalidade lucrativa, com o objetivo de cobrir despesas de custeio, afeita ao controle interno dos órgãos concedentes e externo.

recursos oriundos do Ministério da Educação e Cultura fosse injetada na Instituição. Além disso, pedidos de ajuda foram feitos à Igreja Católica no Canadá e Holanda, em virtude do vínculo que a Fundanor tinha com a Congregação das Irmãs Missionárias Franciscanas de Santo Antônio, que se faz presente em Palmeira dos Índios e cuja sede fica na Holanda, de onde vieram recursos que ajudaram na construção da sede da Fundanor e, posteriormente, na ampliação das ações desenvolvidas na Instituição.

As ações desenvolvidas em benefício daquelas crianças e adolescentes “obrigou” a Instituição a ampliar ainda mais sua capacidade de captar recursos financeiros e aumentar o número de pessoal para o atendimento da demanda, o que a levou ao estabelecimento de uma parceria com o Terceiro Setor holandês por meio da ONG AKTIE VOOR AKTIE, ligada à Igreja Católica<sup>12</sup>, de onde provieram inúmeros recursos, com os quais conseguiram a aquisição de veículos para o uso da Fundação. Da relação com a referida ONG foi possível também firmar parceria com a FOUNDATION DE HOOGHE WAAR, também holandesa e que findou no ano de 2001.

A Instituição ainda contou com a ONG canadense RAIBOW OF HOPE FOR CHILDREN, parceira de mais de duas décadas da Fundanor. Através dessa parceria foi possível construir uma escola de educação especial, a extensão feminina da Fundação, inaugurada em 05 de maio de 2001, além da obtenção de inúmeros recursos destinados a projetos que visavam a autonomia financeira da Instituição.

Além de organizações ligadas ao Terceiro Setor holandês e canadense, o governo do Canadá, por intermédio da RAIBOW OF HOPE FOR CHILDREN, foi solicitado a estabelecer parceria com a Fundanor, o que resultou num repasse de 35 mil dólares em meados de 1986, por meio de um fundo de assistência de pequenos projetos, financiado pela Canadian International Development Agency – CIDA (Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional) e destinado à expansão das instalações dos criatórios de coelhos e suínos, projeto que já havia sido posto em prática na Fundanor, mas que carecia de maiores investimentos.

Outro parceiro de destaque, já no final da década de 1980, trata-se da ANCAR, uma das maiores redes de shopping centers do País. Através da parceria com esse membro do segundo

---

<sup>12</sup> A presença de religiosas holandesas no município de Palmeira dos Índios, já no início da década de 1980 foi significativa, haja vista o fato daquelas religiosas terem angariado recursos que contribuíram na construção da sede masculina da Instituição, embora saibamos que a maior parte dos recursos aplicados na construção da referida sede tenha tido sua origem no Governo Federal, via FUNABEM. No entanto, foi justamente em virtude da relação entre a Fundanor e essas irmãs holandesas que foi possível ultrapassar as fronteiras do território nacional e se conectar tanto à ONG AKTIE VOOR AKTIE, bem como à FOUNDATION DE HOOGHE WAAR, ambas holandesas. A primeira com atuação até o ano de 2000 e a segunda até 2001, desempenhando um papel de maior participação, que o próprio governo, ao investir em projetos de autoconsumo e produção para o mercado consumidor.

setor (Mercado) a Fundanor pôde ampliar suas vendas e passou a contar com uma stand no Shopping Recife, passando a atuar posteriormente no Shopping Iguatemi (Maceió) e no Rio Sul (Rio de Janeiro), onde suas peças eram vendidas, como já havíamos antecipado acima. Além de introduzir a Fundanor no mercado, a ANCAR ainda destinou uma casa na cidade do Recife para hospedar os funcionários que levavam as peças para vendê-las no Shopping Recife, financiou projetos, contribuiu no pagamento de funcionários da Fundação, bem como doou máquina (trator) para que a Instituição pudesse ampliar sua produção agrícola.

No âmbito local, a Fundanor se relacionou com algumas empresas de alimentos (Grupo Coringa, Vale Dourado, Unicompra, etc.) que sempre fizeram doações à Instituição em alimentos para o consumo dos internos, bem como ao consumo animal, como já havíamos posto na seção 3.1. Ainda com relação às instituições ligadas ao Mercado, a Fundação contou com parcerias da FECOMERCIO, SESI e SENAI.

O quadro de relações apresentado até o presente momento dá conta de uma multiplicidade de atores com os quais a Fundanor buscou estabelecer parcerias no decorrer de sua história, sem que para isso precisasse impor limites e/ou barreiras a quaisquer desses atores, sejam eles ligados ao Estado, ao Mercado ou ao próprio Terceiro Setor, o que não significa dizer que não tenha havido conflito nessa relação, como ficou demonstrado na seção anterior.

Ainda que a Fundanor tenha conseguido atuar de forma conjunta com os demais atores aos quais ela esteve ligada, tais relações revelaram-se frágeis em muitas circunstâncias e sob múltiplos aspectos, principalmente na sua relação com o Estado, embora a Fundanor não tenha, sobretudo em sua origem, construído um perfil contra ou inimigo do Estado. Apesar de não ter como característica uma postura de enfrentamento ou de responsabilização do Estado, as relações com os entes estatais não se configuraram de forma consistente e permanente, mas foram travadas, em parte, em razão das dificuldades por parte dos gestores da Fundanor em se criar um quadro técnico e profissional de modo a romper com os entraves burocráticos impostos pelo próprio Estado, que em inúmeras vezes, apenas reconhecia a importância do trabalho da Instituição, mas não lhe dava o apoio necessário para que o trabalho dela fosse desenvolvido sem o temor de ter que fechar suas portas no dia seguinte, em virtude das inúmeras dificuldades para desenvolver os trabalhos.

A burocracia foi apenas uma das variáveis que dificultou a relação de “cooperação” com o Estado. Afinal de contas, o próprio Estado reduziu investimentos na área social, e transferiu responsabilidades à sociedade civil, como ocorreu com o Estado brasileiro na década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso, no qual “foi possível perceber indícios fortes de

que o projeto de reforma do Estado encaminha-se no sentido de diminuir o papel do Estado e transferir para o conjunto da sociedade tarefas que até então cabia a ele” (TEIXEIRA, 2003, p.84). Ainda que para as ONGs houvesse a necessidade de regulamentação das “parcerias” com os governos através de uma lei específica, no caso a Lei 9790/99, ainda assim, os dispositivos da referida lei dificultaram a adesão de muitas ONGs. No caso da Fundanor, a dificuldade ainda era maior, pois a Instituição, embora atuasse como uma ONG, tinha o registro de fundação.

Não só as exigências por parte dos governos criaram obstáculos à Fundanor, mas inclusive o acesso aos órgãos governamentais, conforme podemos ler em trecho de relatório a seguir produzido pela Câmara dos Deputados, quando da visita de representantes da Instituição às dependências do Congresso:

Comunidade Solidária – Não encontramos nada que pudesse ajudar a Fundanor, mas na conversa surgiu dados que serão úteis como é o caso da ABONG – Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais – São Paulo, que posteriormente será contactada para obter as informações de interesse da Fundanor (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1997).

Se o Programa Comunidade Solidária se baseava na necessidade de “incentivar os vínculos entre sociedade civil e Estado e a atividade voluntária” (TEIXEIRA, 2003, p. 87), o trecho do relatório acima indica que houve uma negativa por parte do Estado para com a Fundanor. O que ocorreu, na verdade, foi a intenção, por parte dos gestores daquele Programa, em tão somente fazer aproximar a Fundanor da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), ou seja, incentivando tão somente o vínculo entre a Fundação e a Associação, um indicativo de desresponsabilização do Estado para com a Fundanor e sua população assistida, transferindo sua responsabilidade para ambas as organizações do Terceiro Setor. A atitude dos gestores do referido Programa ainda corrobora com o seu objetivo que reforçava a “intenção de que os parceiros assumam, crescentemente, a responsabilidade pela sustentação, a longo prazo, de cada iniciativa” (CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA 1998, p. 5 *apud* TEIXEIRA 2003, p. 87), embora nem sequer a parceria com a Fundanor tenha sido estabelecida.

As ações desenvolvidas fora dos limites do Estado também atendem ao interesse público e respondem ao desinteresse ou incapacidade do Estado e do Mercado quanto às questões sociais, e ainda busca atender à ineficiência dos serviços públicos, conforme denota Fernandes (1994).

No caso específico da Fundanor, ainda que a Instituição não tivesse condições de responder aos problemas da infância e da adolescência em toda a sua extensão, ela buscou dar uma resposta às necessidades daqueles que pareciam invisíveis aos olhos do Estado, este que se fazia presente, no mais das vezes, apenas através de seu poder coercitivo no trato com os “menores” de rua de Palmeira dos Índios.

O poder coercitivo do Estado não se restringiu apenas ao Poder Executivo, mas inclusive às ações do Ministério Público, enquanto fiscal da Fundação, ainda que de forma velada, principalmente no início dos anos 2000, como podemos notar em trecho de um ofício encaminhado à Instituição, em 28 de novembro de 2002, nos seguintes termos:

Comunico, pelo presente, a Vossa Senhoria que no próximo dia 04 de dezembro às 15:30 horas os parceiros responsáveis pela implementação do Sistema de Medidas de Garantias para as crianças e adolescentes deste município fará uma visita a essa Instituição, não apenas com o objetivo de conhecer, como também o de garantir que o espaço existente seja utilizado de forma eficaz e transformadora. (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2002).

Não está em questão o fato de o Ministério Público atentar para os problemas da Fundanor, já que a ele compete a responsabilidade de fiscalizar a entidade. Mas essa cobrança por parte do órgão ministerial de que fosse garantida a utilização do espaço de forma eficaz e transformadora nos leva a fazer algumas indagações, tais quais: o que significa garantir que o espaço fosse utilizado de forma eficaz e transformadora? Essa garantia seria construída a partir da participação daqueles que integravam o Sistema de Medidas de Garantias do Município (Conselhos de Direitos e Tutelar, Vara da Infância e Juventude, Poder Público, etc.), ou apenas a responsabilidade recairia sobre a Instituição, no sentido de entregar um produto de qualidade sem ter as condições materiais e humanas necessárias para o fazer?

Os questionamentos feitos acima podem ser respondidos com base no relatório ao qual já nos referimos e que foi produzido por uma consultoria financiada pelo Unicef, entre o novembro de 2003 e janeiro de 2004, no qual os problemas pelos quais passava a Fundador foram apresentados em minúcias, o que nos conduz à compreensão de que aquele movimento de 2002, capitaneado pelo Ministério Público, não produziu os efeitos esperados, limitando-se a visita à Instituição, mas sem produzir efeitos concretos que pudessem contribuir para o melhor funcionamento da Fundação. Ao que tudo indica, a suposta “parceria” entre os responsáveis pela implementação do Sistema de Medidas de Garantias e a Instituição não logrou êxito em virtude dos desafios a serem enfrentados e, quiçá, até mesmo pela “complacência” do Ministério Público na sua relação com o Estado e uma postura mais “intransigente” com relação

à Fundanor, ao cobrar da Instituição que entregasse um bom trabalho ao tempo em que o Estado, particularmente, na sua esfera municipal, passava incólume às ações por parte do MP.

Ao acessar os documentos nos arquivos da Fundanor pudemos, por exemplo, nos dar conta da existência de inúmeros ofícios com encaminhamentos de crianças e adolescentes pelo Poder Judiciário de Alagoas à Instituição, das mais diversas comarcas do Estado, incluindo aí a capital, Maceió, e ainda, encaminhamentos por parte da Justiça do Estado de Pernambuco, o que nos dá a dimensão do tamanho da responsabilidade que a Fundanor assumiu diante do problema da infância e adolescência que, inclusive, atendia as demandas do Poder judiciário numa relação que poderíamos definir como de “exploração”.

Como se não bastasse a ausência do Estado em matéria de políticas públicas voltadas à infância e à adolescência, a Justiça socorria-se da Fundanor e dela ainda exigia eficácia e ação transformadora, conforme trecho do documento do MP, acima mencionado. Não obstante, a partir do ano de 2005, uma nova relação passa a ser costurada entre o Ministério Público e a Fundanor, momento em que há um encorajamento por parte da sociedade civil e instituições locais ligadas ao Terceiro Setor, incentivadas pelo MP, com intuito de cobrar do Estado a sua responsabilidade pelas questões concernentes às crianças e aos adolescentes em situação de risco naquele município.

Em entrevista com um membro do Ministério Público, o mesmo enfatiza a importância das organizações do Terceiro Setor, mas alerta para que essa relação com os entes federativos não seja de exploração. Relata ainda um diálogo que teve com representantes do Governo Municipal em que se discutiu a possibilidade de o município celebrar um convênio com a Fundanor, a fim de que a Instituição permanecesse com o acolhimento institucional de crianças e adolescentes, o que não ocorreu porque o valor proposto pelo município estava aquém do necessário para que a Fundanor continuasse com o trabalho de abrigamento, que findou em 2015.

Como não houve acordo entre as partes e o município, à época, já contava com a previsão de recursos para a implantação, manutenção/custeio de uma Casa de Acolhimento, optou, então, por criar uma casa de acolhimento só dele naquele ano. Sobre esse episódio assim se expressa o entrevistado:

Esses entes federativos, rapaz, fazem muito pouco, né? Eu acho que é importante que tenha o Terceiro Setor. Só acho que tem que ter cuidado nessa relação com o poder público “pra” gente não ser explorado, usado. ‘Tome 10 mil e me entregue um serviço de 30’. Oh! Essa relação do Estado com o Terceiro Setor. ‘Mas isso é de exploração, senhora!’ Né? ‘A senhora quer que

a gente pague a conta trabalhista. E esse povo quer que a gente preste um serviço mal feito? Quer que a gente enrole aqui? Não! E outra: a missão é de vocês!’ Aí entra a clareza do papel do Terceiro Setor. Eu posso te completar. Eu posso te ajudar. Mas a responsabilidade é sua! Aí falam assim. Pronto. Eu não tenho pernas, nem forças, nem estrutura. Tenho um monte de limitação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Agora eu vou lhe dar os 30 mil porque você tem capilaridade para... Vai a ideia de valorizar o Terceiro Setor. Porque você tem pessoas que “tão” próximas da realidade, não é isso? Capilaridade. O Estado não dá pra chegar em tudo o que há de lugar. Então a ideia de você deixar um espaço para o Terceiro Setor é isso. Mas não “pra” massacrar isso aqui, “pra” explorar. Não é isso? (Flávio, 2018).

O acima exposto por ele, além de destacar o retraimento do Estado, que faz muito pouco, enfatiza a importância do Terceiro Setor, que chega mais perto da realidade, que chega onde o Estado não foi capaz. Ainda que seja enfatizado o risco de se ser explorado pelos entes federativos, essa relação de parceria com o Poder Público não foi negada pela Instituição, embora tenha havido, no contexto da década de 1990, como veremos adiante, quem defendesse total independência com relação ao Estado.

Como ficou demonstrado no trecho da referida entrevista, embora de forma tardia, buscou-se, no ano de 2015, definir-se os termos daquela parceria, exatamente com o Município da Palmeira dos Índios, que se beneficiou das ações desenvolvidas pela Fundanor durante quase quatro décadas, já que a problemática do “menor” carente da cidade e região nunca esteve no rol das prioridades de seus gestores, conforme podemos perceber na fala a seguir:

Porque pareceu assim, que a obrigação de cuidar dos meninos era da Fundanor. Isso é o que passou historicamente. E aí as pessoas... Aí eu te dou um dinheirinho aí pra você cuidar desses meninos. ‘A responsabilidade é sua, da Fundanor’. Eu falei: ‘Não! A responsabilidade não é da Fundanor. ‘Ah, vocês assumiram isso historicamente por 35 anos!’ ‘Sei. O contexto era outro, meu filho. Agora nós estamos aí com uma legislação que diz que a obrigação é tua, não minha. A Fundanor pode fechar amanhã, mas os direitos sociais ao lazer, ao esporte, cultura, profissionalização continua e você é que tem que cumprir isso’ (*Ibid.*).

A interlocução entre o representante do MP e um dos membros do Governo Municipal, como demonstrado no trecho da entrevista, revela com clareza a compreensão, por parte da gestão municipal, que a Fundanor havia assumido historicamente a missão de cuidar das crianças e adolescentes e, por essa razão, a ela caberia o dever de levar adiante a missão assumida há trinta e cinco anos, o que nos leva a entender que, como o valor proposto pelo município (dez mil reais) para que a Fundanor continuasse com o trabalho de abrigamento não foi aceito, haja vista o fato de os estudos realizados pela Instituição darem conta da necessidade

de um repasse no valor de trinta mil reais para continuar ofertando aquele trabalho, o município recolheu-se, implantou sua Casa de Acolhimento, e deixou a Fundanor, a quem se serviu, durante décadas, à beira de fechar suas portas pela segunda vez.

Além do trabalho de abrigamento e assistência ao “menor” carente, em certas ocasiões das décadas de 1980 e 1990, o Governo Municipal chegou até mesmo a tirar proveito da Fundanor, à medida que chegou a encaminhar pessoas para se servirem da Instituição sem resistência por parte dos gestores que atendiam aqueles casos, o que demonstra, nesta situação específica, uma relação que pode ser traduzida, segundo nosso entendimento, num misto de “subserviência” e “compadrio”<sup>13</sup>. Isto ocorre à medida em que os dirigentes da Fundanor não se mostraram resilientes quanto às investidas por parte de governantes do município de Palmeira dos Índios, que lhes transferiram tarefas que não competiam à Instituição porque não previstas em sua Missão, e, portanto, sem nenhuma relação com o atendimento à infância e à adolescência. Essa relação que definimos como de “subserviência” e “compadrio”, além de indicar, de alguma maneira, uma tentativa de interferência na autonomia da Fundação, ainda que de forma velada, também corrobora com a percepção acima mencionada por parte do MP de que a Instituição, de fato, foi explorada, como podemos verificar em trecho da entrevista a seguir sobre as investidas por parte do Poder Público local no sentido de transferir à Fundanor competências que não eram dela:

Em momentos de crise no município, principalmente por causa das secas, os prefeitos encaminhavam famílias para se alimentarem na Fundanor, mas pediam a essas famílias que não informassem “pra” gente que foi o prefeito quem havia mandado elas “pra” cá. Mas ao chegarem à Fundanor, elas acabavam informando “pra” gente quem de fato os tinham encaminhado (risos) (Dolores, 2018).

Essa mentalidade que se traduz na transferência de competência e responsabilidade para com a infância e a adolescência à Fundanor, sem custos para o Estado, também, de algum modo, “capturou” o Poder Judiciário (incluindo aí o Ministério Público), visto que tais poderes, até o ano de 2003, não se mostraram firmes no sentido de cobrar do Estado o cumprimento de suas responsabilidades, tendo em vista o interesse da criança e do adolescente em situação de vulnerabilidade. Podemos dizer, em certa medida, que foi cômodo tanto para as instituições que

---

<sup>13</sup> Ao utilizarmos os termos “subserviência” e “compadrio”, estamos querendo dizer com isto que, embora a Fundanor seja uma Instituição politicamente autônoma frente aos demais setores da sociedade, o fato dela ter recebido “apoio” por parte dos gestores municipais, ainda que em situações circunstanciais, principalmente nas duas primeiras décadas de sua existência, e tendo em vista inclusive as relações de amizade entre dirigentes da Fundanor e os gestores municipais, à época, dificilmente a Instituição se negaria a atender famílias carentes que batiam à sua porta, com o objetivo de se alimentarem ali na Instituição, a mando de gestores do município.

compõem o Poder Judiciário, como para o Estado, ter uma instituição como a Fundanor, a quem se poderia recorrer, inclusive, sobrecarregando-a com questões que não eram de sua competência, conforme vimos no trecho da entrevista acima.

Não estamos querendo dizer com isto que as instituições judiciais tenham tergiversado deliberadamente por não atuar em desfavor do Estado, em prejuízo da criança e do adolescente desvalidos, mas, ao contrário, enfatizar que aquela lógica da caridade e da filantropia praticadas por inúmeras instituições em substituição ao Estado, ainda se fazia presente na mentalidade de autoridades, no início dos anos 2000. É bem sintomática a afirmativa por parte do Ministério Público no tocante a essa questão, conforme podemos ler a seguir:

Um dos grandes dificultadores foi a cultura, assim, de nós demorarmos a entender o Estatuto. Entendeu? Eu “tô” falando 2004. O Estatuto tinha 14 anos e nós trabalhávamos como se o Estatuto não existisse. A verdade era essa. Todos nós. Inclusive o sistema judiciário que era obrigado...Isso desde de 90. Ainda “tô” falando 2004. Cinco, quinze anos depois e a gente patinando ainda. (Flávio, 2018).

Mesmo que Fundanor e Estado tenham estabelecido uma relação de “cooperação”, ainda que de forma descontínua, a partir de 1984, tal relação não foi constituída entre iguais. O Estado não só transferiu recursos insuficientes e esporádicos, mas também as funções que lhes eram próprias e, por vezes, se escondeu atrás de sua burocracia, erguendo um muro praticamente intransponível, já que, do outro lado, a Instituição tinha dificuldades de pessoal para atender às determinações inscritas nos editais de financiamento e/ou termos de “parcerias”, conforme afirma o Sérgio (2018): “A gente nem tinha amadurecimento, nem tinha mão-de-obra qualificada. Estava uma coisa muito incipiente, muito bagunçada, muito precária ainda para ter esse nível de organização”.

Na esfera municipal, no momento em que o Estado teve a possibilidade de injetar recursos financeiros na Fundanor, no ano de 2014, por meio de um convênio, o que garantiria à Instituição a possibilidade de permanecer ofertando o trabalho de abrigamento, preferiu não o fazer por uma questão política, de escolha própria e não meramente burocrática, ainda que o espaço físico da Instituição fosse favorável em razão de sua magnitude, ainda que necessitasse de algumas mudanças estruturais para atender a legislação e, também, dada a experiência que a Fundação acumulou no decorrer de quase quatro décadas no atendimento de seu público-alvo. A possibilidade daquele convênio seria também um meio de estreitamento das relações institucionais no âmbito municipal e, até mesmo, uma forma de reconhecimento por parte do Poder Público para com a Instituição que, embora tenha recebido pouco dos governos durante

sua trajetória, entregou muito à sociedade, à medida que acolheu, cuidou e profissionalizou milhares de crianças e adolescentes, ainda que com grandes dificuldades

Ao assumir competências do Estado, a própria Fundanor, tal qual o Poder Judiciário, num dado momento, foi vítima da letargia deliberada do Estado quando tomou a posição de que a Instituição deveria funcionar de maneira independente do Estado, como podemos ver a seguir:

Na minha cabeça, eu acho que era pra ela sobreviver sozinha. Eu tenho isso comigo. Eu acho que cada um tem que dar conta do seu recado. É muito difícil a gente pedir simplesmente por pedir e conseguir receber. Então, eu tenho a impressão que o meu objetivo principal é que ela sobrevivesse com seus próprios recursos, mesmo que esses recursos fossem a doação de alguns cidadãos palmeirenses, a doação de alguns empresários e tal, né? Mas, uma coisa que não pesasse muito. Não imaginei, nunca trabalhei no sentido de vinculá-la ou ser um peso para o governo municipal, estadual ou federal, não (Sérgio, 2018).

Ainda que o desejo de tornar-se autossustentável seja quase uma unanimidade dentro da Fundanor, esse conceito é recorrente na fala dos entrevistados e se relaciona, em alguma medida, ao conceito de autonomia num sentido amplo. Pensar que a vinculação da Instituição às esferas governamentais representaria um peso aos entes federativos, embora esse ponto de vista fosse minoritário dentro da Instituição, no final dos anos de 1990, indica uma mentalidade anacrônica e em desconformidade com os tratados internacionais sobre a infância e a adolescência, a Constituição Federal (CF) e próprio Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Estes responsabilizam os governos no que diz respeito às políticas de proteção e assistência à infância e à adolescência. Essa postura, inclusive, vai de encontro ao movimento de aproximação das ONGs das esferas governamentais.

A compreensão de distanciamento do Estado não se deu porque ele representasse uma ameaça à autonomia política da Instituição, como salientamos acima. Era apenas a visão por parte do gestor de que a Fundação deveria “sobreviver sozinha” e “dar conta do seu recado”. Embora Sérgio tenha clareza quanto às lacunas deixadas pelo Estado, ele entende que, se a Instituição assumiu aquela missão, caberia somente a ela dar conta, já que foi uma invenção, uma criação sua, conforme podemos ler a seguir:

Na minha cabeça, era ser independente, porque o município não tem condição, eu acho, de bancar uma instituição. Pode até ajudar, né? Mas nunca teve, continua sem ter, na minha ótica, na minha visão. E o Estado está muito longe, tem muita obrigação. Então isso aí é uma invenção que a gente faz justamente para preencher uma lacuna da falha do Estado. Eu acho que essas ONGs, essas

Organizações Não Governamentais, esse terceiro setor, vem preencher lacunas que não são preenchidas, são obrigações não cumpridas do Estado. Então não adianta inventar, criar e depois onerar o Estado. Isso não existe na minha cabeça (Sérgio, 2018).

A percepção que o entrevistado tem acerca da incapacidade do Estado frente aos problemas sociais, deixando lacunas que são preenchidas pelo Terceiro Setor, não dá conta da complexidade da relação Estado/ONGs. As limitações do Estado, no tocante ao campo da assistência, não se restringem às dificuldades de ordem tão somente econômica. Também dizem respeito a um projeto político que visa desresponsabilizar-se e transferir papéis à sociedade civil, conforme vimos na primeira seção, e ainda quando nos referimos acima à compreensão por parte daqueles que compunham o Conselho do Comunidade Solidária, que defendiam que seus parceiros deveriam assumir a responsabilidade de cada iniciativa.

A compressão de que “não adianta inventar, criar e depois onerar o Estado”, caiu como uma luva ante os interesses do Estado, sobretudo, no âmbito municipal. Reforçou ainda o empenho dele em desresponsabilizar-se de suas obrigações. Criou-se um distanciamento, dificultando a possibilidade de estreitamento nas parcerias entre ambos os setores, o que poderia viabilizar a continuidade das ações de modo mais efetivo, através da captação de recursos junto aos governos.

A sua fala se refere ao período que vai de 1997 a 1999, no qual ele presidia a Fundanor. Vale destacar que o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA - já estava próximo de completar sua primeira década de vigência, mas ainda não havia produzido os efeitos na mentalidade dos dirigentes da Instituição e, até mesmo, entre membros que compunham a Justiça sobre o papel do Poder Público, a quem caberia desenvolver políticas públicas e ações de governo com total prioridade em benefício da infância e juventude, conforme o artigo 4º<sup>14</sup> do ECA, também assegurada pelo artigo 227<sup>15</sup> da Constituição Federal. Ainda que na gestão seguinte tenha havido um movimento maior de aproximação com o Estado, no início dos anos 2000, a situação financeira da Instituição era demasiadamente crítica, como revela um dos entrevistados: “Eu lembro que tinha período na Fundanor que a gente pegava extrato de conta

---

<sup>14</sup> Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

<sup>15</sup> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

bancária quase que diariamente, né, na expectativa que algum crédito ali espontâneo tivesse chegando à Fundanor” (Edvam, 2018).

Como a situação financeira da Instituição era gritante no início dos anos 2000, conforme apontado no trecho da entrevista acima, fica patente que aquela perspectiva defendida pela gestão, que o precedeu de que a Fundanor deveria sobreviver com recursos oriundos de doações dos cidadãos palmeirenses e alguns empresários, não provocou os efeitos desejados. Como havia ali, no final da década de 1990, uma visão de que a Instituição deveria manter-se por conta própria, independente do Estado, ainda que iniciativas tivessem sido tomadas no sentido de a Instituição se autonomizar com relação ao Estado, por meio da produção do artesanato, pecuária, agricultura, suinocultura e outros meios, o fato é que não se obteve os êxitos esperados, e a Fundanor saiu na retaguarda quando buscou se aproximar mais do Estado, se formos comparar a outras instituição que se profissionalizaram em captar recursos juntos aos órgãos estatais.

A Fundanor não só tardou em perceber que a abertura dada pelo Estado brasileiro, na década de 1990, poderia ser uma importante fonte de financiamento de suas ações, haja vista o fato de o Estado reconhecer que as organizações ligadas ao Terceiro Setor tinham maior capacidade de desenvolver um trabalho mais eficaz junto às comunidades, exatamente por estarem mais próximas de suas populações-alvo, e por terem um conhecimento mais aprofundado de suas reais necessidades, o que lhes dariam melhores condições de desenvolverem mecanismos que pudessem melhor atendê-las. Como a Fundação tardou nesse processo e como não se especializou de modo a competir com outras instituições, a fim de captar recursos, inscrevendo-se em editais lançados pelos governos, ela não conseguiu transpor os limites impostos pela burocracia, nem mesmo competir em pé de igualdade com outras instituições. Sob este aspecto, assim se expressa um dos entrevistados:

Você hoje sabe muito bem pra você ir buscar recurso você tem que ter uma equipe que faça projetos e vá cutucar, né? Nós não tínhamos equipe. Nós tínhamos pessoas pra tocar o que tinha ali, mas para preparar projetos, essas coisas a gente não tinha uma equipe. Acho que no dia que você for fazer uma coisa você tem que ter uma equipe ou alguém ligado que faça esse tipo de projeto, mas eu acho que tinha algum bloqueio. Veja bem: existia algum bloqueio em alguma coisa que os projetos que foram feitos não “teve” a resposta e quando vinha a resposta era... “tava” aguardando. Aí foi quando eu passei a tocar a Fundanor com o que nós tínhamos, com quem a gente contou foi com o comércio com essas instituições que eu citei anteriormente. Eu também não posso culpar o pessoal lá fora, dos ministérios. A gente não tinha equipe pra fazer projetos e correr atrás, não era só você fazer o projeto, é você fazer o projeto, botar e fiscalizar onde o projeto “tá”, onde é que vai tal (Luciano, 2018).

Além de tocar num ponto que é unanimidade entre todos os entrevistados, ou seja, a ausência de um quadro técnico especializado na elaboração de projetos, com o intuito de se inscrever nos editais lançados pelos governos, o entrevistado traz um elemento inédito diante das falas dos demais, qual seja, a existência de um “bloqueio” que impedia a conquista da aprovação dos projetos que a Instituição elaborou e submeteu à aprovação dos governos.

Como podemos notar, embora o entrevistado faça referência à existência de “bloqueios”, ele não especifica quais seriam. Essa questão passa a ser esclarecida a partir do trecho da entrevista concedida por Flávio, ao informar se havia empenho por parte da gestão da Fundador, no sentido de se inscrever nos editais lançados pelos governos, com o intuito de financiar projetos.

Mas aí foi fraqueza nossa. Deficiência nossa, tá? É uma deficiência até dos municípios como um todo, né, essa questão de elaboração de projetos, né? Agora quem é bom nisso é o Movimento Pró-Desenvolvimento Comunitário. Eles são. Eles são bons nisso, até porque ganharam Unesco, Unicef, durante vários anos, tá? (Flávio, 2018).

A deficiência apontada pelo entrevistado quanto ao quesito elaboração de projetos, segundo ele, uma fraqueza da Instituição, assinala o fato de que muitos dos projetos não são aprovados porque não se sabia fazê-los. Essa deficiência é apontada por Teixeira (2003), com base em uma de suas entrevistas:

Os projetos não são aprovados porque as ONGs não sabem fazer um projeto e parecem não conhecer bem a população a ser atingida. Há um despreparo também em lidar com as exigências governamentais de preenchimento de relatórios e gerenciamento financeiro do trabalho (p. 166-167).

O trecho da citação acima reforça ainda mais a percepção por parte do entrevistado (Flávio) da fraqueza e deficiência da Instituição no que concerne aos aspectos da elaboração de projetos, razão pela qual somos levados a considerar que a existência de um bloqueio nos ministérios aos quais se referiu o entrevistado Luciano, não se sustenta, haja vista o fato de que na sua fala ele, inclusive, admite que não poderia “culpar o pessoal lá fora, dos ministérios”, já que a deficiência ou mesmo a inexistência de pessoal capacitado, constituiu-se, na verdade, no maior bloqueio, além daqueles que eventualmente possam ter existido da burocracia governamental.

Em outro trecho da entrevista, ainda sobre as dificuldades de financiamento de projetos, o entrevistado Flávio faz referência a uma visita feita por membros da Fundador ao Lar São

Domingos, em Maceió. A referida instituição tinha um trabalho de abrigo parecido com o da Fundação. Como aquela instituição tinha, por volta de 2005, estabelecido parcerias com diversas instituições, incluindo-se aí as do governo, então resolveu ir em busca de apoio a fim de obter as informações necessárias para se abrir um canal de diálogo com os financiadores dos projetos desenvolvidos pelo Lar São Domingos. Assim descreve o entrevistado sobre a visita à instituição de Maceió:

Nós ainda tentamos assim, a equipe. Nós estivemos lá, mas eles não nos ajudaram muito a saber os caminhos das pedras não (risos). Então, assim. Aqui no município nós não sabíamos. Foi deficiência nossa. Nós não conseguimos os técnicos. Acho até que tentamos, eu lembro. O Movimento aqui foi mais ou menos isso. Porque também eles não vieram com a gente? Porque eles tinham recursos de fora (Flávio, 2018).

Os dois trechos da entrevista nos ajudam a entender ao menos um dos elementos que esclarece a existência de um bloqueio ao qual se referiu o entrevistado Luciano: as instituições competem entre si na busca por financiamento. Isto ajuda a responder à indagação sobre por que o Movimento (MPDC) não esteve junto à Fundador, ajudando-a a elaborar os projetos, visando a captação de recursos, e também ao fato de o Lar São Domingos não ter ajudado “a saber os caminhos das pedras”, como desejava Flávio. Ainda que o MPDC tenha sido parceiro da Fundador em algumas ocasiões, o fato é que a articulação entre as duas instituições tinha seus limites. Estes, por sua vez, estão relacionados com o fato de ambas as organizações atuarem junto a um mesmo campo de ação, voltado ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco, e por serem dependentes de ajuda externa, o que nos leva a entender que se o MPDC não foi prestativo ao auxiliar a Fundador, certamente foi porque tinha clareza acerca dos níveis de competitividades existente entre as ONGs que buscavam financiamento junto aos governos.

Ajudar a Fundador, neste sentido, seria fortalecer mais um concorrente na disputa por financiamento. Nas palavras de Teixeira (2003), a luta por financiamento seria “um efeito maléfico para a articulação entre as ONGs, pois elas passam a competir entre si, funcionando numa lógica de competição semelhante à lógica do mercado. As ‘melhores’ (mais adaptadas, com mais estrutura) conseguiriam o financiamento” (p. 173), razão pela qual somos levados ao entendimento de que tanto o Lar São Domingos como o MPDC não revelaram “o caminho das pedras” à Fundador, segundo as palavras do entrevistado, certamente por precaução e por receio em fortalecer a Fundação, o que contribuiria mais ainda no acirramento das disputas por financiamento junto ao Estado, instituições ligadas ao Mercado e ao próprio Terceiro Setor.

Feitas essas considerações acerca das relações institucionais e construção de autonomias na Fundanor, na seção a seguir buscaremos apresentar de que maneira as racionalidades habermasianas se fizeram presentes na Instituição, com base na análise de campo por nós realizada. Nela, teremos a oportunidade de percebermos para qual direção o pêndulo das racionalidades se dirigiu na Fundanor, se para uma racionalidade mais instrumental ou mais comunicativa, ou, ainda, se houve um equilíbrio entre ambas de modo a evitar que uma se impusesse a outra.

### **3.4. Racionalidades habermasianas em um campo prático de análise**

No presente tópico objetivamos, a partir das discussões apresentadas na seção 2 da presente dissertação, onde tivemos a oportunidade de discorrer sobre as racionalidades instrumental e comunicativa de que trata Habermas. Com base nisso, objetivamos transpor ambos os conceitos para pensarmos como, na prática, ambas as racionalidades se materializaram na Fundanor, já que compõem o mesmo campo na realidade da organização, ainda que possa haver uma sobreposição entre uma e outra forma de racionalidade, ou até mesmo um equilíbrio entre elas, como será apresentado, o que dependeu de como os agentes se comportaram dentro do espaço organizacional. Feito isto, acreditamos ser possível perceber qual tipo de racionalidade foi preponderante na Instituição, e como foram moldadas as relações dos sujeitos que atuaram dentro e fora dela, com o propósito de alcançar os objetivos traçados pela organização de modo que a sua missão fosse cumprida.

Como já havíamos anteposto, na seção 2.1, tendo em vista o fato de a missão e os objetivos da Instituição estarem inter-relacionados, concentraremos nossos esforços de modo a esclarecer se a Fundanor teve por característica ser uma organização mais instrumental ou mais substantiva, ou, ainda, se houve em algum momento um equilíbrio de forças de modo a impedir que uma racionalidade se sobrepusesse à outra, o que traria implicações ao funcionamento da Instituição e conseqüentes prejuízos a ela, pondo em risco, até mesmo, a continuidade da organização.

Ao lançarmos mão das contribuições habermasianas no que tange às racionalidades, como o fizemos na seção 2, foi possível evidenciar o quanto as ações organizativas na sociedade moderna foram instrumentalizadas com base em paradigmas políticos e econômicos que

coagem e delimitam o mundo da vida dos sujeitos, por meio de imperativos sistêmicos, nos quais os sujeitos perdem sua capacidade interpretativa.

Trazendo as contribuições habermasianas para o contexto da Fundanor, foi possível perceber nela a existência de um misto de racionalidades que se movem, ora numa direção, ora em outra. Um processo dialético em que diferentes campos de forças, representados por uma multiplicidade de atores aos quais já nos referimos nas seções anteriores, atuam de modo a imprimir sua marca no processo de gerenciamento e cuidado com relação às crianças e adolescentes atendidas pela Fundanor.

A razão de ser da Fundanor teve como característica primeira o propósito humanitário de acolhimento e de transformação da realidade vivenciada por centenas de crianças e adolescentes em situação de risco. Tomando para si a missão de transformar a dura realidade que os afligia e que, por consequência, trazia perturbações à “ordem pública”, a Instituição se utilizou de mecanismos que remetem tanto ao uso de uma racionalidade comunicativa, que alude a valores emancipatórios, visto que pretendia transformar a realidade na qual se encontravam aquelas crianças e adolescentes, bem como ao uso de uma racionalidade instrumental, utilizando-se de mecanismos de vigilância e de controle, tendo em vista o “recolhimento”, a segregação do meio social ao qual pertenciam e que contribuiu com a perda de vínculos familiares e com a comunidade, a contenção espacial, o controle do tempo e a submissão à autoridade, como formas de disciplinamento dos abrigados, elementos esses que remetem ao uso de uma racionalidade instrumental e, portanto, colonizadora do mundo da vida.

Já havíamos afirmado anteriormente, na seção 2, que o uso da racionalidade instrumental, além de minar a capacidade comunicativa dos sujeitos assistidos pela Instituição, traria como consequência a colonização do seu mundo da vida, tendo em vista o fato de que o uso exacerbado desse tipo de racionalidade criaria obstáculos ao uso de uma ação comunicativa, que ficaria prejudicada no espaço organizacional.

Na seção a qual nos referimos acima ainda fizemos menção à existência de uma sociedade sem sujeitos participantes, presos às normatizações impostas, sem levar em conta o entendimento intersubjetivo.

Quando centenas de crianças e adolescentes são colocadas em fileiras, de fardas com aspectos que remontam às vestimentas militares e desfilam pelas ruas de Palmeira dos Índios, provocando o furor e o entusiasmo dos dirigentes da Fundanor e da sociedade palmeirense em geral. Assumem um comportamento desejado quer pela Instituição, quer pela sociedade local, haja vista as ações por elas praticadas quando perambulavam pelas ruas da cidade, mas que

passaram a ser ajustadas às normas estabelecidas pela Instituição. Isso pode ser um indicativo de que, grosso modo, aqueles sujeitos se submetiam às regras estabelecidas e passaram a se comportar em conformidade com o esperado pela normatização, esta que não seria fruto de um consenso entre os múltiplos atores, incluindo-se aí os próprios abrigados e assistidos.

Os achados da pesquisa indicam que nas duas primeiras décadas de trabalhos desenvolvidos na Fundanor, o tipo de racionalidade que prevaleceu naquele espaço foi de uma racionalidade mais instrumental, de modo a tornar o mais homogêneo possível o comportamento dos abrigados e assistidos.

O modo como aqueles carenciados foram educados na Instituição foi, inclusive, objeto de severas críticas por parte da ONG holandesa AKTIE VOOR AKTIE, conforme pudemos ver num relatório produzido nos anos 2000, em que se teciam críticas à “pedagogia” aplicada pelos gestores da Fundação, conforme podemos ler a seguir:

O ambiente pesado [...] pode ser qualificado como muito negativo. A Fundanor é mantida pelo medo. Os jovens foram transformados pela Fundanor em seres de pensamento superficial e sem caráter. Não tem uma opinião definida, ou tem medo de a expressar perante a direção. Quando perguntávamos a um jovem se ele ia de livre vontade para a igreja, ele dizia que não. ‘Por que vais então?’ ‘Tem que ir’. ‘E senão?’ ‘Ela me diz que me faço melhor do que os outros, e aqui ninguém pode ser melhor ou diferente do que os outros’. Isto é um bom exemplo de uma personalidade egalizada<sup>16</sup> e nivelada pela Fundanor (AKTIE VOOR AKTIE, 2000, p. 2-3).

As duras palavras empregadas no trecho do referido relatório dirigidas tanto à Instituição bem como aos “jovens” que foram atendidos naquele espaço e “transformados em seres de pensamento superficial e sem caráter”, ainda que sejam merecedoras de toda a nossa crítica, tendo em vista o fato de a percepção construída pelos representantes da referida ONG ter se dado num curto espaço de tempo no cotidiano da Fundanor, treze dias apenas, ainda assim, sinaliza a existência da colonização do mundo da vida daqueles abrigados.

Chama bastante a nossa atenção quando os representantes da mencionada ONG afirmam ser a Fundanor uma instituição mantida pelo medo, um temor que já acompanhava aquelas crianças e adolesces quando elas viviam nas ruas, sendo perseguidas quer pela polícia, quer por aqueles que julgavam-se responsáveis por resolver o problema da delinquência infanto-juvenil, à revelia da Lei.

---

<sup>16</sup> A palavra utilizada não consta em nosso dicionário. Como ela foi empregada por dois holandeses, nós não sabemos exatamente o que eles quiseram dizer com ela. No entanto, entendemos que seja alguma referência ao termo ego.

Como se não bastasse o emprego da violência praticada por agentes do Estado contra aqueles que viviam nas ruas e dela retiravam o próprio sustento, incluindo o de seus familiares, mesmo que para isso tivessem que praticar atos infracionais, em detrimento da “ordem”, a própria Fundanor, em sua origem, se constituiu como uma entidade à serviço daquela “ordem”, uma “ordem” pautada numa racionalidade instrumental em que a própria “pedagogia” implantada na Instituição visava socializar o “menor infrator” transformando-o num “agente policial” para combater a delinquência praticada por outras crianças e adolescentes que não pertenciam à Fundanor, seja nas portas dos estabelecimentos comerciais, nas feiras-livres ou na condição de “agentes de trânsito”, ocupando um papel que caberia ao Estado e não a elas.

Como pudemos observar, o subsistema Estado, de um lado, se fecha diante dos problemas sociais e quando se faz presente utiliza-se do argumento da força e do emprego da violência de modo a conter os distúrbios sociais, entre eles a delinquência infanto-juvenil. A Fundanor, por sua vez, ao tomar para si funções que caberiam sobretudo ao Estado, também se colocou à serviço dessa “ordem” e, ao fazê-lo, impôs-se pelo medo, transformando seus abrigados em instrumentos (policial mirim, agente de trânsito) que atenderam aos interesses do Estado, dos comerciantes locais e da sociedade como um todo, ainda que essa não fosse a sua intenção. Isto ocorreu nas décadas de 1980 e parte de 1990, porque aquele ambiente social se apresentava deslocado no tempo e não dialogava com as compreensões contemporâneas sobre os cuidados para com as crianças e adolescentes em situação de risco social, mas que a Instituição os colocaram também em risco, pois conheciam bem as ruas, delas vieram, e em certas ocasiões, acabavam prestando informações aos órgãos de segurança, informações que seriam úteis no combate ao crime.

Os riscos aos quais se submeteram aqueles adolescentes a serviço do Estado e da “ordem” é atestado por um dos egressos que integrou a Polícia Mirim à época: “Trabalhamos na rua, de soldado, prendendo o povo, prendendo maloqueiro, correndo atrás, pia! Pegar maloqueiro na feira, na rua. Aí o cabra não ia não. O cabra tinha era medo. Pegava às vezes, mas o “caba” dizia: ói, eu lhe pego depois!”<sup>17</sup>.

Ao não dialogar com as novas concepções sobre as formas de cuidados para com a infância e a adolescência pobre e desvalida, inclusive, à revelia dos tratados internacionais e da própria legislação brasileira, a Fundanor assume uma atitude anacrônica, caminha no tempo sem dialogar com as novas tendências e com a própria legislação, conforme um dos

---

<sup>17</sup> Informação obtida numa entrevista de caráter exploratório concedida por um indígena que integrou a Polícia Mirim, realizada em 25 de agosto de 2017.

entrevistados explicitou na seção anterior: “O Estatuto tinha 14 anos e nós trabalhávamos como se o Estatuto não existisse” (Flávio, 2018). Tais fatores impediram a possibilidade de construção de um agir comunicativo, haja vista o fato de ser exatamente por meio de uma racionalidade comunicativa que “amplia no interior de uma comunidade de comunicação o espaço de ação estratégica para a coordenação não coativa de ações e a superação consensual de conflitos de ação” (HABERMAS, 2012, v. 1, p. 43).

Ao prescindir do agir comunicativo sobretudo nas duas primeiras décadas de trabalhos, a Instituição coagiu, educou pelo medo e delimitou o mundo da vida dos sujeitos aos quais ela atendia, provocando um domínio subjetivo dos sujeitos enquanto objeto para a execução de suas finalidades e não somente suas, mas também do Estado e do sistema econômico, que entram no mundo da vida provocando uma racionalização. Como indicativo do domínio subjetivo dos sujeitos, só para ficarmos em um exemplo, quando se “ofertou” formação religiosa (católica), mesmo sem levar em consideração a livre vontade para se ir à igreja, conforme verificamos na citação referente à ONG holandesa a qual nos referimos acima, já que não havia naquele espaço liberdade o suficiente para o exercício livre da comunicação.

Cabe destacar que o uso de uma racionalidade comunicativa, ao contrário de uma racionalidade instrumental

Não se deixa subsumir *apaticamente* (grifos do autor) por uma autopreservação obcecada. Ela não se estende a um sujeito que se autopreserva, que se refere a objetos enquanto representa e age; tampouco a um sistema que procura preservar sua subsistência e se delimita em relação a um entorno; mas em um mundo da vida simbolicamente estruturado que se constitui nas realizações interpretativas de seus participantes e só se reproduz por meio do agir comunicativo. Assim, a razão comunicativa não depara apenas com a subsistência de um sujeito ou de um sistema, mas toma parte da estruturação do que cabe preservar (HABERMAS, 2012, v. 1, p. 684).

Ao tomarmos de empréstimo o termo habermasiano “autopreservação obcecada”, transpomo-lo para o contexto da Fundanor, de maneira a pensar a existência de um campo de força conservadora que ainda se fazia presente nos anos 2000 e que resistia às possibilidades de mudanças, ainda que seus dirigentes tivessem ciência de que o modo como as coisas estavam sendo conduzidas ali dentro estava levando a Instituição ao colapso, e portanto, ao fechamento de suas portas, quer por questões relativas às dificuldades financeiras, quer por questões de ordem gerencial. Ainda assim, resistiu-se às tentativas por parte da Comissão em propor a construção de um plano de ação alternativo, participativo e democrático – daí a obsessão pela autopreservação de ideias e valores que já se faziam obsoletos diante de concepções mais

contemporâneas - de modo a dar novos direcionamentos nos trabalhos daquela Instituição. A resistência a qual nos referimos culminou, como já havíamos apontando na seção 3.2, na renúncia de parte da diretoria, no ano de 2003, uma espécie de troco à Comissão haja vista a não abertura para um diálogo intersubjetivo, fundamentado numa racionalidade comunicativa.

Ao resistirem às mudanças propostas pela referida Comissão, na tentativa de impor um sistema que procurava preservar a sua subsistência, cuja forma de organização já não dava conta dos problemas pelos quais passavam a Fundação, dirigentes da Instituição, além de delimitarem o campo de relações no seu entorno, isolando alguns atores que participavam do processo de construção do plano de ação, dificultaram a sua implementação, o que culminou, inclusive, no afastamento dos grupos que se reuniram em torno da Fundanor naquele período, momento em que se perdeu a possibilidade de, além de reestruturar a Instituição como base naquilo lhe caberia preservar, dar uma alavancada nos ações ali desenvolvidas.

Um indicativo da força colonizadora do mundo da vida dos sujeitos abrigados na Fundanor pode ser percebido ainda pelo não reconhecimento do saber acumulado pelos assistidos (dois deles), que viveram por quase duas décadas naquela Instituição e que chegaram a presidi-la por cerca de um ano. Ainda que tal fato passa parecer um avanço, e de fato o foi, haja vista o fato de ex abrigados chegarem a presidir a instituição que os acolheu desde crianças até atingirem a fase adulta, o fato é que sempre foi um marco, nas duas primeiras décadas da história da Fundanor, ter-se um dirigente que viesse de uma camada social mais elevada, representada por médicos, engenheiros, dentistas, padres, entre outros.

O caso dos egressos que chegaram a presidi-la, na verdade, constitui-se como um ponto fora da curva. Segundo Laura (2018), “foi num período de transição porque iria haver uma nova composição da diretoria”, razão pela qual sua permanência à frente dos trabalhos não durou mais que um ano. Além disto, forças internas e externas que atuavam na Instituição não se sentiam representadas tendo alguém que a comandasse sem pertencer aos seus quadros, ou seja, aos “benfeitores”, “pessoas mais amigas”, a “sociedade”, ou seja, à classe média e à elite local.

As disputas por poder e os conflitos gerados em razão dessas disputas impediram por um período de duas décadas, o uso de uma racionalidade comunicativa e, portanto, transformadora, que pudesse ocupar um espaço naquela Instituição de modo que o mundo da vida dos sujeitos que faziam a Fundação não fossem colonizados como o foram durante as duas primeiras décadas de trabalhos nela desenvolvidos.

Somente com o advento dos anos 2000, com a chegada de novos quadros na Fundanor, é que se deu a tentativa de construção de um diálogo intersubjetivo na Instituição, pautado no

agir comunicativo. Componentes, principalmente, vindos do Unicef e do MPDC, ajudaram a compor um novo quadro na Fundanor. A própria Comissão de Apoio à Fundanor a qual já nos referimos, surgiu como possibilidade de se criar um consenso com os gestores daquela Instituição sobre a melhor forma possível de se conduzir os trabalhos nela. No entanto, o enrijecimento de ideias e convicções ali implantadas constituiu-se num fator crítico e de resistência às propostas elaboradas pela referida Comissão. Ainda que tais propostas tenham resultado num plano de ação, houve resistência, o que dificultou a sua implementação, mesmo que a referida Comissão contasse com a participação de membros gestores da Fundanor.

As dificuldades oriundas da tentativa de se construir um entendimento mútuo, pautado num consenso entre ambas as partes, revelou, sobremaneira, o quão disjuntiva estava a Fundanor do mundo da vida, este, entendido como possibilidade de transcender o próprio sistema pelo qual a Fundanor foi capturada em muitos momentos, e que dificultou a possibilidade de atingir seus objetivos pelo agir comunicativo de modo a cumprir sua missão.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o propósito de perceber de que maneira a questão da autonomia política e financeira impactaram ou não na consecução dos objetivos e na missão da Fundanor, buscamos, num primeiro momento, fazer uma abordagem teórica acerca do conceito de sociedade civil, de modo que pudéssemos, ao nos apropriarmos do referido conceito, possibilitar nossa análise sobre o tema em questão. Isso resultou na necessidade de tratarmos sobre o problema da autonomia da Instituição ante as suas relações com o Estado, o Mercado e o Terceiro Setor, numa relação que se construiu em vista do dilema entre autonomia política e dependência financeira. Esta situação envolveu uma série de disputas e conflitos entre os grupos gestores da Fundanor, trazendo impactos ao funcionamento da Instituição, tendo em vista o rompimento de relações que foram construídas e desfeitas em virtude de disputas internas e externas pela gerência da Fundanor. Tudo isso contribuiu no processo de enfraquecimento do poder que ela conseguiu reunir para responder aos problemas da vulnerabilidade social de milhares de crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal, aos quais ela buscou acolher e ofertar-lhes de proteção e cuidado.

A partir de nossas análises, percebemos que o desenvolvimento das ações na Fundanor se deu em face da existência de dois campos de forças opostas. Estes, em inúmeras ocasiões, entraram em rota de colisão, em virtude de interesses diversos ou em razão de diferentes visões sobre a melhor forma de gerir a Instituição. Esta forma poderia ser por uma racionalidade caritativa/substantiva, ou numa racionalidade mais instrumental, com uma gerência mais no nível empresarial.

Percebemos, na pesquisa, que a Fundanor esteve situada num contexto em que o velho e o novo se fizeram presentes. Alguns atores buscaram incorporar à Instituição novas formas de gestão, com o intuito de profissionalizá-la de modo a melhor atender aos abrigados e assistidos. Ainda assim, velhas práticas se fizessem presentes na Fundação, o que resultou numa série de entraves que prejudicaram não só a relação da Instituição com os demais setores da sociedade, mas também, a manutenção e até mesmo na ampliação das ações desenvolvidas por ela.

Pelo que pudemos notar, o retraimento do poder mobilizador que deu origem à Fundanor, cuja missão de transformar a realidade de meninos e meninas abandonados seria alcançada à medida que seus objetivos fossem sendo colocados em prática e levados adiante, foi perdendo forças a partir do início dos anos 2000, com a retirada do apoio internacional, o

afastamento por parte da Igreja Católica, o enfraquecimento dos laços com os comerciantes locais e com a comunidade em geral.

O poder mobilizador que deu origem à Fundanor foi perdendo forças a partir do início dos anos 2000. Isso aconteceu em virtude de alguns cortes de verbas e relações, como a retirada do apoio internacional, o afastamento por parte da Igreja Católica, o enfraquecimento dos laços com os comerciantes locais e com a comunidade em geral, a perda de parceria com as agências bancárias locais (Caixa Econômica e Banco do Brasil) e também com a ANCAR e a Cruzada do Menor. Além disso, os conflitos internos entre membros dirigentes ou com o Poder Público Municipal fez com que o MP, a partir do ano de 2005, entrasse em cena cobrando a responsabilidade do município no que diz respeito aos problemas relativos à infância e a adolescência, o que beneficiaria, por consequência, a própria Fundanor.

Os fatores acima descritos também estão relacionados com a ausência de um planejamento estratégico e com a incapacidade em manter agregadas as pessoas com responsabilidades específicas e bem definidas. Outros fatores como a existência de conflitos internos, que perduraram até o ano de 2004, a ausência de previsibilidade de recursos, como consequência da ausência de planejamento, ou até do amadorismo, e, ainda, tendo em vista a inexistência de um quadro técnico qualificado na elaboração de projetos de captação de recursos, principalmente junto aos governos, são determinantes no entendimento sobre a Instituição.

Tudo o que precisava ser feito em virtude das mudanças operadas na cooperação internacional, como planejamento estratégico, avaliação de impactos, racionalização dos custos, reestruturação da gestão administrativa e capacitação em recursos humanos, a Fundanor deixou de fazer. Abriu mão, inclusive, da participação em cursos ofertados pelo Sebrae, no final da década de 1990, aberto a toda comunidade de Palmeira dos Índios, que visava exatamente capacitar às entidades locais sobre como elaborar projetos para captação de recursos junto aos governos. Dessas capacitações o MPDC tirou proveito e saiu na frente da Fundanor, ganhando editais e ampliando seu leque de parcerias em busca novas oportunidades.

O modo de atuação do órgão ministerial, que pode ser traduzido num misto de autoridade e ativismo político e social em favor da causa da infância e da adolescência desvalida de Palmeira dos Índios e região, gerou um paradoxo. Por um lado o órgão ministerial foi capaz de reunir um conjunto de forças, entre elas os movimentos sociais, ONGs, associações, Igreja entre outros, para fazer frente aos gestores municipais e exigir deles responsabilidades. Por outro, ao imiscuir-se diretamente nas questões internas da Fundanor, seja na condição de

interventor ou como ativista, acabou por embaraçar a relação entre a Fundanor e o governo municipal. Este, como forma de atingir o MP, em virtude de ações judiciais de naturezas outras e também das que foram impetradas levando em conta o interesse da criança e do adolescente, acabou por ampliar ainda mais as barreiras com a Fundanor.

Nas duas primeiras décadas, a relação que a Fundanor estabeleceu com o Estado pode ser definida como de “parceria”, ainda que de forma esporádica e ocasional. Como ficou demonstrado, a partir da segunda metade dos anos 2000 esta a relação passou a ser caracterizada muito mais pelo conflito do que pelo diálogo.

Se num primeiro período foi possível construir dentro da Fundanor um diálogo intersubjetivo entre os que faziam a Instituição, pautado numa racionalidade comunicativa, no tocante à relação com o Estado, sobretudo no âmbito municipal, isso não foi possível posteriormente. Os gestores municipais daquela cidade, principalmente a partir do ano de 2009, utilizaram-se de mecanismos que tinham por objetivo exercer domínio sobre a Fundação, ou ainda fragilizá-la, quando recursos foram cortados como se fez com relação ao Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, de onde a Fundanor recebia uma parte dos recursos para tocar seu trabalho. Consideramos como uma forma de retaliação ao movimento de enfrentamento ao Governo Municipal por parte das forças que se agruparam em torno da Fundanor, de modo a forçar o município a atender suas demandas, provocando um bloqueio na relação com o ente municipal, o que levou à judicialização das questões que envolviam a relação Fundanor e Governo local.

O fato é que o enfrentamento trouxe mais problemas do que benefícios, ainda que em algumas ocasiões a Instituição tenha se beneficiado de decisões judiciais favoráveis. Não obstante, como tais decisões não bastavam para garantir a sustentabilidade financeira da Fundação, o fato é que ela se tornou mais vulnerável em vista do poder colonizador do mundo da vida que lhe foi imposto por meio de imperativos sistêmicos do poder político local, que a levaram praticamente a fechar as portas, no ano de 2015, o que a fez redefinir sua proposta de ação, deixando de ser abrigo e transformando-se num centro de convivência, conforme já apontado no início da seção 3.

Como reflexo do poder colonizador do mundo da vida que se sobrepôs à Fundanor, através do subsistema Estado, tivemos, inclusive, o enfraquecimento do MP que travou duras batalhas durante uma década, na defesa da Instituição, mas que também foi afetado pelo poder colonizador do mundo da vida, o que culminou, ainda, em sua substituição também por pressões internas do órgão ministerial.

Ainda que iniciativas tivessem sido tomadas no sentido de tornar a Fundanor financeiramente autônoma com relação ao Estado, elas não se mostraram eficazes, e a Instituição continuou dependente do Estado, do Mercado e de outras organizações ligadas ao Terceiro Setor.

Com a gradual retirada do apoio do segundo e do terceiro setores da sociedade, restou à Fundanor, como alternativa a sua sobrevivência, o enfrentamento com o Estado, nos âmbitos municipal e estadual, já que os projetos denominados “autossustentáveis”, aos quais os gestores se referiram, não foram capazes de garantir a sua autonomia financeira.

As entrevistas revelaram que, embora a Fundanor tenha, durante a maior parte do seu tempo, se constituído como uma instituição politicamente autônoma, ainda que tenha sobrevivido aos ataques por parte do poder político local, ela não conseguiu concretizar o projeto de se tornar autônoma financeiramente. Ao contrário do que se idealizou e se buscou alcançar, tendo em vista a conquista de sua autonomia financeira através de sua produção agrícola, agropecuária e por meio do artesanato, sua produção e comercialização não lograram o êxito esperado, chegando ao estágio atual em que nada mais se produz na Instituição, o que a coloca numa situação muito delicada, já que ela sobrevive, hoje, apenas de repasses do município. Isto ocorre como forma de pagamento a um contrato de locação do prédio da extensão feminina, onde funciona uma escola do município e também da utilização do auditório da Fundanor, que os gestores do município o utilizam para fazer reuniões, além da entrega semanal de verduras, legumes e frutas, às quartas-feiras, no final do dia, numa parceria que a Instituição ainda mantém com o SESC, por meio de seu programa de alimentos denominado Mesa Brasil.

A depender do arbítrio do gestor atual do município de Palmeira dos Índios, a Fundanor pode fechar suas portas a qualquer momento, ainda que os dirigentes atuais da Instituição manifestem o desejo de pôr em prática algumas ações, estas que não podem ser confundidas com um plano de ação com objetivos e metas a serem alcançadas, nem muito menos um planejamento estratégico que leve em conta a missão e os objetivos da Fundação. Por hora, o que temos na Fundanor é um conjunto de boas intenções análogas às que foram idealizadas outrora, sendo que algumas delas foram realizadas no passado, ainda que não tenham perdurado ou nem sequer foram implementadas.

Ao incorrer nos mesmos erros do passado e continuar exercendo um trabalho amador, mediante à ausência de um planejamento estratégico, à carência de uma equipe técnica qualificada que elabore os projetos, e tendo em vista as perdas dos laços históricos que a

Fundanor conseguiu reunir, mas que não foi capaz de mantê-los. Isso se deu por questões internas, como as disputas por poder, a má aplicação dos recursos, o amadorismo na condução dos trabalhos, inclusive, no campo da gestão da organização, etc. Também pode ter sido em virtude da reestruturação por parte das agências internacionais de cooperação que se retiraram, ou, ainda, em virtude das perdas dos parceiros locais. Assim, a Fundanor se mantém à deriva, como um barco que muda de rumo ao sabor dos ventos, ainda que busque de forma tímida e solitária ajustar suas velas, exercitando a pouca capacidade de manobra que ainda mantém, de modo a permanecer em movimento, embora os ventos que têm soprado nos tempos atuais não sejam tão favoráveis à navegação (nunca foram), sobretudo, diante dos ataques que as políticas sociais vêm sofrendo ante os projetos de desmonte do Estado brasileiro. Este do qual a Fundanor tem se mantido em nível municipal (com frequentes atrasos nos repasses) à duras penas, não se sabe até quando.

Mesmo que a Fundanor tenha, durante quase quatro décadas, prestado um trabalho de grande relevância social, acolhendo, cuidando, educando e profissionalizando milhares de crianças e adolescentes no decorrer do tempo, muitas das energias ela conseguiu reunir e empregar para se constituir como uma instituição politicamente autônoma. O fato é que isto não lhe trouxe os resultados e impactos esperados quanto ao quesito autonomia, já que ela não conseguiu se tornar “autossustentável”, ou seja, autônoma política e financeiramente, como desejaram (e desejam) seus dirigentes.

Por fim, ainda que a Fundanor continue a defender a sua autonomia política como algo inegociável, não nos parece fazer tanto sentido tal intento, já que ela nem sequer conseguiu garantir sua autonomia financeira, o maior gargalo ao desenvolvimento de suas ações, em razão das inúmeras questões por nós apresentadas na presente dissertação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Theodor Wiesengrund; HORKHEIMER, MAX. **Dialética do esclarecimento**. Tradução de Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

AKTIE VOOR AKTIE, 2000.

BENHABIB, Seyla. **A crítica da Razão Instrumental**. In: Slavoj Zizek (Org.). “Um mapa da ideologia”. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

CABRAL, Eloisa Helena de Souza. **Terceiro setor: gestão e controle social**. São Paulo: Saraiva, 2ª ed. 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1997.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa qualitativa em Ciências Humanas e Sociais**. 6. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

COMISSÃO DE APOIO À FUNDANOR, 2003.

CRUZADA DO MENOR. Disponível em: <https://www.redecruzada.org.br/> Acesso em: Nov. 2018.

DUPEYRIX, Alexandre. **Compreender Habermas**. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público: o Terceiro Setor na América Latina**. 2.ed. Rio de Janeiro: Relume, 1994.

FLORENCIO, Ana Maria Gama et al. **Análise do Discurso: Fundamentos e Práticas**. Maceió: EDUFAL, 2009.

FRAGA, Marcelo Lorence. **A Empresa Produtiva e a Racionalidade Substantiva: a teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas no ambiente organizacional integrativo: de Mary Parker Follett a Collins e Porras**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Administração, UFRS, 2000.

FREITAG, Barbara, ROUANET, Sérgio Paulo. “Introdução”. In: FREITAG, Barbara, ROUANET, Sérgio Paulo (orgs.). **Habermas: sociologia**. São Paulo: Ática, 1990.

\_\_\_\_\_. **A Teoria Crítica: ontem e hoje**. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

FUNDAÇÃO DE AMPARO AO MENOR, 1984.

\_\_\_\_\_. 2002.

GOHN, Maria da Glória. **Mídia, Terceiro setor e MST: impacto sobre o futuro da cidade e do campo**. Petrópolis: Vozes, 2000.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do Agir Comunicativo I: Racionalidade da Ação e Racionalização Social**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

\_\_\_\_\_. **Teoria do Agir Comunicativo II: Sobre a Crítica da Razão Funcionalista**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

FOUNDATION DE HOOGE WAAR, 1999.

LANDIM, Leila. **Experiência militante: história das assim chamadas ONGs**. Lusotopie, n.1, 2002, p 215-239. Acesso em: fevereiro de 2018.

LYRA, Carla. **Ação política e autonomia: a cooperação não-governamental para o desenvolvimento**. São Paulo: Annablume; Terre des Hommes Suisse, 2005.

MAINGUENEAU, Dominique. **Análise de textos de comunicação**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MELO, Marina. **Profissionalização nas Organizações Não-governamentais**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. UFPE, 2013.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 4ª ed. 2007.

PÊCHEUX, M. **Semântica e discurso: uma crítica à afirmação do óbvio**. Tradução de Eni Pulcinelli Orlandi et al. Campinas: Ed. da UNICAMP, 1997.

PINZANI, Alessandro. **Habermas**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

MEDEIROS, R. S. **Between conflict and cooperation: dilemmas in the relations between non-governmental organizations and the state in Brazil**. Boston University. Tese de doutoramento, 2008.

MORA, José Ferrater. **Dicionário de Filosofia**. Tomo II. São Paulo: Loyola, 2001.

**Raibow Of hope For Children** (Arco-íris da Esperança Para Crianças) Disponível em: <https://www.rainbowofhopeforchildren.ca/> Acesso em: Nov. 2018.

REESE-SCHÄFER, Walter. **Compreender Habermas**. Petrópolis: Vozes, 2009.

SCHERER-WAREN, I. ONGs na América Latina: trajetória e perfil. In: VIOLA, E. J. et al. (org.) **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais**. São Paulo: Cortez; Florianópolis; Universidade Federal de Santa Catarina, 1998, p. 161-180.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a Sociedade Civil**. Petrópolis: Vozes, 1999.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Identidades em construção: as organizações não governamentais no processo brasileiro de democratização**. São Paulo: Annablume; FAPESP; Instituto Polis, 2003.

TENÓRIO, Fernando G. **Gestão de ONGs: Principais funções gerenciais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 11ª ed. 2009.

The Marysburg Town Crier, Vol. 12, december, 2012.

[https://marysburgchurch.ca/TownCrier/Marysburg\\_Town\\_Crier\\_2012.pdf](https://marysburgchurch.ca/TownCrier/Marysburg_Town_Crier_2012.pdf)

Acesso em: mar. 2019.

## APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

**DISSERTAÇÃO: AUTONOMIA NO TERCEIRO SETOR: Estudo de caso sobre a Fundação de Amparo ao Menor em Alagoas.**

Entrevistador: Josemar Silva dos Santos

Roteiro aplicado aos dirigentes inseridos no processo de gestão da Fundanor.

(Dez entrevistados)

### **I – Identificação:**

Nome: \_\_\_\_\_

Escolaridade: \_\_\_\_\_, formação: \_\_\_\_\_

Período de atuação na Instituição: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_. Local da Entrevista: \_\_\_\_\_

### **II – Contexto e atuação junto à Instituição:**

1. Como você enxerga a Missão da Fundanor?
2. A Fundanor é e/ou foi associada a que outras entidades ou órgãos?
3. De quando é o estatuto da Fundanor? Ele passou por algum processo de reelaboração?
4. Quanto ao quesito sustentabilidade financeira, de que maneira a instituição procurou levantar fundos junto aos diversos atores sociais a fim de desenvolverem suas atividades?
5. A Fundanor tem/teve alguma restrição quanto às formas de financiamento?
6. Como se deu o processo de parceria da Fundanor com as organizações do Terceiro Setor a que ela esteve vinculada?
7. Durante o seu período de atuação na Instituição, como você enxergava a relação da Fundanor com o Estado nas suas três esferas?
8. Durante a sua gestão a Fundanor foi financiada por algum órgão ligado ao mercado? Se sim, como você avalia essa relação?
9. Quais estratégias a instituição utilizou para atrair financiadores, sejam eles empresários, filantropos ou contribuições individuais?

10. Em algum momento a Instituição buscou ou mesmo foi obrigada a se organizar de forma independente dos demais atores da sociedade civil?
11. Houve na Instituição algum conflito ou disputa de interesses entre membros da Diretoria Executiva com relação à gestão da Fundanor? Se sim, como você os descreve?
12. Como você avalia a relação com a Cooperação Internacional? Essa relação foi sempre marcada pelo diálogo ou houveram conflitos?
13. Você poderia explicitar as razões da retirada do apoio internacional?
14. Com a retirada da ajuda da Cooperação Internacional, a Instituição sofreu grande impacto a ponto de ter que interromper algumas de suas atividades? Que outros mecanismos de financiamento a Instituição buscou?
15. A instituição ao se conveniar com órgãos do Estado foi eficiente na elaboração de projetos? Quais projetos foram contemplados? Algum projeto foi elaborado em parceria com órgãos estatais?
16. Havia empenho por parte da gestão da Fundanor no sentido de se inscrever nos editais lançados pelos governos com o intuito de financiar projetos?
17. Durante a sua gestão, que recursos a Fundanor recebia dos governos?
18. Quais as maiores dificuldades encontradas na Fundanor quando você esteve à frente da gestão da Instituição?
19. O que você entende por autonomia no Terceiro Setor?
20. O que pensa sobre uma instituição ser ou não autônoma?
21. Você considera a Fundanor uma instituição autônoma com relação aos demais setores da sociedade civil?
22. Durante a sua gestão havia algum empenho ou não no sentido de se autonomizar com relação ao Estado e demais setores da sociedade civil?

Obrigado!