

ENTRE MOVIMENTO SOCIAL E “TERCEIRO SETOR”. AS ONGS À BUSCA DE SUA IDENTIDADE

Benjamin Buclet¹

Jean-Pierre Leroy²

RESUMO – Com o reconhecimento do “terceiro setor” pelo Estado de um lado e pelas empresas do outro, as ONGs tornam-se um interlocutor incontornável na definição das políticas públicas. A boa parte dos recursos das grandes ONGs vem hoje das suas atividades de prestação de serviço. Também, as pequenas ONGs estão sendo atingidas pelo mesmo fenômeno e organizações sindicais e populares evoluem do seu papel de representação para um de execução de projetos que as aproximam do campo das ONGs. Assim, colocando de lado o amadorismo, a profissionalização e o desenvolvimento de ferramentas organizacionais adaptadas às novas exigências de trabalho são hoje condições centrais para a sustentabilidade de uma boa parte das entidades não governamentais.

A legitimidade das ONGs, tradicionalmente baseada sobre as suas capacidades de mobilização e de representação, é hoje complementada pelo reconhecimento das suas competências, autorizando-as a prestar serviços e a se tornar “parceiro” das instituições públicas. A terceirização da gestão dos problemas sociais do Estado para as ONGs questiona-as sobre o seu papel tradicional de apoio aos movimentos de base.

Ademais, as várias dinâmicas sociais contemporâneas cristalizadas ao seio das ONGs devem achar a sua forma de existência dentro do novo mercado da gestão social, associado

¹ MCT-Museu Paraense Emílio Goeldi. Coordenação de Ciências Humanas. Pesquisador visitante. Campus de Pesquisa. Caixa Postal 399. Cep 66040-170, Belém-PA. E-mail: bbuclet@ig.com.br

² FASE/RJ. Rua das Palmeiras, 90. Cep 22270-070, Botafogo, Rio de Janeiro-RJ. E-mail: jpierre@fase.org.br

ao "terceiro setor". As ONGs, lugares de expressão de identidades locais fortes, representantes das populações desfavorecidas e, também, expressão local das preocupações internacionais, estão hoje à busca de novas formas de atuação para conciliar suas ideologias com as realidades de mercado. Depois de caracterizar a categoria de ONGs concernidas, o artigo avalia quais são as conseqüências das recentes evoluções sobre as suas atuações e sobre o seu posicionamento institucional.

PALAVRAS-CHAVE: ONG, Desenvolvimento, Políticas públicas, Terceiro setor.

ABSTRACT – With the increasing recognition of the "third sector" by both the state and the private for-profit sector, Non-Governmental Organizations (NGOs) have become key actors in the definition of public policies. Large NGOs now rely mainly on service provision as a way to finance their structures. Small NGOs are subject to the same phenomenon, as are unions and other grassroots organizations, who have seen their role of "representative of the people" transform into one of "project implementer," an evolution that brings them closer to the NGO field. As such, professionalism and the development of organizational tools adapted to the new requirements of today's development market are necessary for the majority of non-governmental entities in order to achieve sustainability.

The legitimacy of NGOs, traditionally based on their abilities to mobilize and represent populations, is now complemented by the recognition of their skills, which allows them to play the role of service provider and be seen as a "partner" of public institutions. Sub-contracting the management of social problems to NGOs leads to a questioning of their traditional role as support of grassroots movements.

Furthermore, the various social dynamics that materialize within NGOs must find a form of existence within the new market of social management, associated with the "third sector." NGOs, spaces of expression of local identities, representation of marginalized populations and expression of international preoccupations, must now seek new activities that reconcile their ideologies with market realities. The present article will first characterize the NGO category and then evaluate the consequences of the recent changes in their activities and their institutional positioning.

KEY WORDS: NGO, Development, Public policies, Third sector.

INTRODUÇÃO

De que estamos falando?

O termo ONG, que apareceu pela primeira vez em documentos das Nações Unidas, no final da década de 40, referia-se a um universo extremamente amplo e pouco definido, de instituições; as Organizações Não Governamentais eram, basicamente, aquelas que podiam realizar consultorias para a ONU.

As ONGs apareceram no Brasil paralelamente ao reconhecimento dos movimentos sociais, no início dos anos 80. Naquele momento, ainda não se sabia se elas eram uma nova forma de sindicato, uma presença estrangeira ou o braço ativo da Igreja. Na verdade, é através da apelação "ONG" que foram legalizados grupos até então informais, formados nos anos 70, isto é, durante a ditadura militar. Nesses grupos encontrávamos, freqüentemente, as mesmas pessoas que nos partidos políticos clandestinos, ou pessoas que tinham militância anterior.

Naquela época, as ONGs constituíam o prolongamento dos "centros de educação de base", de assessoria popular, "a serviço" dos setores dominados da população. Elas não deviam permanecer e eram vistas como alguma coisa conjuntural, que devia desaparecer com a instauração da democracia no país. No entanto, elas procuraram o reconhecimento público e foram institucionalizadas.

Segundo Landim (1998), o "mito de origem" do nascimento das ONGs finca suas raízes em 1972, durante uma reunião de cinco dias, em um convento de uma igreja católica, apoiada por uma agência internacional. Encontraram-se indivíduos que se conheciam muito bem, eram ligados por causa das suas atividades meio clandestinas, em torno de interesses comuns. Nós temos aqui três traços que ainda caracterizam as ONGs: a Igreja, a presença internacional e a importância das ligações interpessoais. O encontro e a maneira de convocar os participantes deu nascimento a uma

rede de confiança nacional. Tratava-se, essencialmente, de pessoas ligadas à teologia da libertação, que faziam parte do MEB (movimento de educação de base).

A partir do encontro de 72, esse grupo começou a organizar-se e, pouco a pouco, desenvolveu-se um saber prático de convivência com grupos dominados, em contextos mediados por projetos de intervenção social. Foi o nascimento de um novo tipo de intelectual, comprometido.

Com a chegada dos estudantes formados nos anos 60, com conhecimento universitário e consciência política, chega a época do “Movimento”, os grupos se inscreveram no campo político.

Mais tarde, no início dos anos 80, acrescentaram-se os que voltavam do exílio, os “avulsos” do início dos anos 70, com novas idéias e alguns com ONGs na mala.

Na Europa, nessa época, a corrente terceiro-mundista, nascida no ponto de encontro entre as Igrejas cristãs e as universidades, dos ideais de fraternidade entre os homens e de solidariedade dos oprimidos, estava mudando. No início dos anos 80, as ONGs européias, que até então cristalizavam o envolvimento pessoal dos militantes terceiro-mundistas, tornaram-se pouco a pouco agentes de desenvolvimento, realizando “projetos”. Essa época corresponde à generalização da palavra ONG, ligada a uma mudança nos métodos de cooperação. Por causa da ineficiência dos métodos de cooperação até então experimentados, as relações entre ONGs e Estado se institucionalizaram e a forma da ajuda passou de bilateral a multilateral, com a entrada em cena das agências internacionais. A partir desse momento, vão estar envolvidos os especialistas do norte, e não só os voluntários da corrente terceiro-mundista. Mas o campo político ainda estava ocupado pelo recente reconhecimento da autonomia nascida das lutas pelas independências e uma intervenção, a nível político, dos antigos países colonizadores teria sido percebida como um ataque à soberania dos Estados-Nações. Por razões

geopolíticas, não podia ser feito em nome do político. Portanto, foi feito em nome da ideologia humanitária e através das Organizações Não-Governamentais. A ideologia terceiro-mundista desapareceu e foi substituída pela ideologia humanitária.

Outra corrente, mais antiga, que influenciou a formação das ONGs brasileiras, o desenvolvimentismo anglo-saxxon, trouxe um lado mais pragmático que ideológico. É nesse sentido que a cooperação norte-americana, através dos *Peace Corps* e de agências como a *Catholic Relief Service*, modificou os métodos de ação e facilitou, sem dúvida, a profissionalização das ONGs.

Assim, a maioria das entidades brasileiras, nascidas nas décadas de 70 e 80, têm origem na confluência entre o desenvolvimentismo e o terceiro-mundismo que se encontram com duas correntes da classe média politizada de matriz marxista e de formação cristã. Ambas refletem, sobre o subdesenvolvimento interno, a falta de educação e cultura.

As ligações que estabeleceram os exilados na Europa e nos Estados Unidos favoreceram a modernização das ONGs brasileiras. As temáticas de atuação se renovaram, ampliando suas atividades bem além da educação, para incluir o feminismo, o ambientalismo, as questões étnicas, as tecnologias alternativas etc. Corresponde, também, à época da maior divulgação da expressão "ONG".

Portanto, o "fenômeno ONG" nasceu com a consolidação de certos grupos dentro do Brasil e com a construção de uma rede internacional de agentes e organizações com ideais e projetos comuns, onde circulam dinheiro e idéias. O termo ONG expressa, então, uma conjugação de dinâmicas locais e internacionais.

Nos anos 90, aconteceu uma série de eventos que contribuíram para dar uma maior amplitude às ONGs: em 1990, a criação do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (que participou da Eco 92); em

1991, foi a criação da Associação Brasileira de ONGs (ABONG); em 1992, mais especificamente no que diz respeito à Amazônia, a criação do GTA (Grupo de Trabalho sobre Amazônia) para acompanhar o Programa Piloto PPG7.

As ONGs tornaram-se, então, atores incontornáveis da definição das políticas públicas e das relações internacionais. Elas, hoje, são reconhecidas como o principal ator de um setor de atividade, o “terceiro setor”, considerado por alguns como essencial nas discussões da reforma do Estado.

O terceiro setor reúne o conjunto de iniciativas provenientes da sociedade e voltadas para a produção de bens públicos. Falconer (1999) avalia entre 100 e 500 mil o número de organizações no Brasil: ONGs, associações diversas, entidades filantrópicas, de caridade, fundações, clubes. Segundo Landim & Beres (1999), 1,3 milhões de pessoas trabalhavam, em 1995, nesse setor de atividade, às quais se adicionam 333.000 voluntários. Isso representa duas vezes mais do que o número de funcionários públicos federais. Ademais, a taxa de crescimento do setor e da sua participação na população ocupada no país foi, entre 91 e 95, de 44 % (19 % para a população ocupada total).

Assim, se as organizações do terceiro setor não são novas, o que é novo, e que deve ser questionado, é o fato de considerar essas organizações como um conjunto formando um setor, tal como o Estado e o mercado.

Hoje, a grande diversidade de ONGs no país dificulta a organização de uma tipologia conforme a sua origem, sua missão, suas fontes de financiamento, a sua relação com a sociedade. Interessa, aqui, refletir sobre as ONGs que, por sua dimensão, profissionalizaram-se e exercem uma certa influência no campo da sociedade civil organizada e, em particular, junto a certos movimentos e organizações sindicais e populares, na discussão de

certas políticas públicas e no debate sobre a consolidação do terceiro setor. O presente artigo focaliza as ONGs que jogam um papel notável na definição das políticas públicas. Isso significa que elas dispõem de competências profissionais específicas, de infra-estrutura adaptada e de um acesso às redes de circulação de idéias e de recursos (nacionais e internacionais), dando-lhes um relativo poder de pressão. São aquelas que nasceram dos grupos de base e que são, hoje, situadas no coração do chamado "terceiro setor" e das quais o coletivo ABONG (Associação Brasileira de ONGs) é representativo.

Mais do que a importância do setor, o que é notável é o consenso relativo dos dois outros setores (o privado e o público) sobre o caráter inevitável, moderno e, indiscutivelmente, favorável ao progresso do terceiro setor.

De acordo com documentos do Governo Federal, uma das quatro áreas principais da política social do governo de Fernando Henrique Cardoso é a parceria com a sociedade civil³. O principal espaço de parceria é o "Conselho da Comunidade Solidária", composto por vinte e um membros da sociedade civil e dez ministros de Estado (Falconer 1999).

Por outro lado, o marketing social e o conceito de cidadania empresarial estão cada vez mais colocados como prioridade pelas grandes empresas.

Os elementos de definição das ONGs podem ser resumidos da maneira seguinte: o "fenômeno ONG" reúne as ações alternativas realizadas a serviço e dentro dos movimentos sociais e que fazem parte do processo democrático, que oferecem canais de participação e de expressão de certas sensibilidades para a classe média na esfera pública. Trata-se, também, de uma inovação institucional que foi criada por uma rede de indivíduos envolvidos a nível internacional

³ As outras áreas são: articulação entre planos econômicos e projetos sociais; busca da eficiência/racionalização das políticas sociais; e ações focadas de combate à fome e bolsões de pobreza. site do governo <http://www.planalto.gov.br/>

e cuja atuação política está carregando valores morais fortes, freqüentemente ligados à Igreja.

Nesse quadro, nós definimos a ONG como uma associação de direito privado, sem fins lucrativos (o lucro deve ser reinvestido inteiramente dentro das estruturas), que atua para o benefício público e que se coloca, em nome da sociedade civil, como mediadora entre: 1) certas categorias de população (geralmente desfavorecidas) e o poder público; 2) o meio ambiente (no sentido amplo) e a sociedade como um todo, e que atua a partir dessa posição.

A lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs, que foi amplamente debatida na sua fase de elaboração por setores governamentais com representantes de ONGs, confirma e precisa esse entendimento (ou essa concepção) de ONGs. Juridicamente, podem qualificar-se como OSCIP as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos pela lei 9790/99, cujo artigo 3º caracteriza quais são os campos de atuação das ONGs: a qualificação instituída por esta lei, observado em qualquer caso o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham, pelo menos, uma das seguintes finalidades:

- I promoção da assistência social;
- II promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta lei;
- IV promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta lei;

- V promoção da segurança alimentar e nutricional;
- VI defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- VII promoção do voluntariado;
- VIII promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- IX experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- X promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
- XI promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- XII estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

O “terceiro setor”: as recentes transformações do modo de funcionamento das ONGs

Pelo menos três fatores levam à progressiva profissionalização das ONGs em exame aqui nos últimos anos. Em primeiro lugar, a consolidação dos principais movimentos em organizações dotadas de meios próprios para realizar o que elas esperavam das ONGs, no início dos anos 80. Isso diminui, e mesmo elimina, a demanda de participação destas na formação dos seus quadros e na sua organização. Essa demanda era atendida numa perspectiva militante, em que se exigia, tão somente, alguma formação em educação, muitas vezes adquirida na prática. Após esse período, passam a formular outras demandas, mais técnicas, que exigem competência específica e profissionalização da parte das ONGs e dos seus profissionais.

Mais recentemente, essas organizações populares e sindicais, com algumas exceções, passam a sofrer uma crise de possibilidade de ação. Por exemplo, o movimento renovador oriundo da Central Única dos Trabalhadores (CUT), ao aderir à Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), instituição bastante complexa e pesada, manifesta dificuldades em liderar a defesa da agricultura familiar e, mais ainda, a luta pela Reforma Agrária. Isso por causa da crise da agricultura, em particular da agricultura familiar, e do processo de mecanização intensiva que diminui, drasticamente, o número de assalariados rurais. Por sua vez, a diminuição drástica do número de assalariados da metalurgia e a do setor bancário afetam a combatividade da CUT. Nas cidades, as inúmeras associações de moradores criadas nos anos 80 ao se transformar, como acontece com frequência, em currais de governos locais e instrumentos de política partidária, como foi o caso da Federação de Associações e Moradores do Estado do Rio de Janeiro – Famerj – e da Federação das Associações de Moradores das Favelas do Rio de Janeiro – Faferj, acabaram morrendo ou perdendo a sua credibilidade. Assim fragilizadas, elas passam a ter dificuldades em atender à demanda das suas bases, dificuldade multiplicada quando se trata de responder a novos desafios, tais como, os problemas ambientais, o debate e a proposta de um outro padrão de agricultura, o questionamento do modelo urbano, para além dos problemas do bairro, a interferência em projetos de saúde, saneamento e desenvolvimento regional, a promoção de novas modalidades na área do trabalho e da renda. É justamente aí que as ONGs, inclusive em conjunto com organizações de base, pretendem ter desenvolvida uma experiência e uma competência que as legitimariam para uma intervenção pública nessas áreas. É por isso, aliás, que passam a reivindicar, sem negar o papel principal dos movimentos sociais e das suas organizações, um papel de ator próprio.

Em segundo lugar, coloca-se as mudanças na cooperação internacional. Essas ONGs tinham como fonte de financiamento principal, senão única, a cooperação internacional privada. Desenvolvida por entidades de ajuda não-confessionais ou, mais freqüentemente, confessionais, que captam fundos do seu público ou intermediam fundos públicos (destacam-se em particular a cooperação alemão e a holandesa), essa cooperação sofreu duas modificações: de um lado, os recursos tornaram-se escassos e a maioria das agências mais importantes passaram a acoplar aos seus financiamentos exigências de planejamento, de eficiência, de quantificação da ação; do outro, a cooperação oficial, bi ou multilateral, passou a financiar, diretamente, ONGs, colocando as mesmas exigências. A disputa por recursos escassos e por novas fontes levou ao desaparecimento de certas ONGs, a uma maior profissionalização de outras e, eventualmente, a mudanças nos seus programas e projetos, para que se adaptem a essas exigências. Trata-se, principalmente, de mudanças de métodos de ação (usando mais ferramentas técnicas, encurtando os prazos, preocupando-se menos com o ambiente e exigindo resultados concretos e visíveis) e mudanças de temáticas (menos educação e mais capacitação). A "lógica projeto" se substituiu à "lógica processo".

Enfim, contribuiu para essa redefinição das ONGs a busca de financiamentos públicos. É comum nos países do "Norte" as ONGs apoiarem a sua ação sobre uma base militante e sobre o apelo à generosidade do público para as causas e as ações que defendem e realizam. No Brasil, o apelo à classe média brasileira, em geral, se frustrou, por motivos que vão desde a crença que é o Estado que deve resolver os problemas sociais à falta de confiança nas ONGs e ao desconhecimento da sua ação. Começou-se a buscar recursos públicos, criando, assim, para as ONGs, novas exigências de technicalidade, como a consolidação de aparelhos de gestão, aquisição de saberes específicos exigidos para elaborar e executar projetos e, também, aprendizagem do uso de ferramentas de marketing.

Essa procura de fundos públicos não provém, somente, da escassez da cooperação privada internacional. Ela responde, também, a um novo momento do Estado. A reflexão dos setores progressistas sobre o Estado, historicamente, aponta para a responsabilidade do Estado com a resolução das enormes desigualdades sociais, de um lado porque o Estado privilegiou sempre as classes dominantes que acumularam – o Estado e essas classes – uma dívida social à altura dos problemas e, do outro, porque o gigantismo desses desafios somente pode ser enfrentado por políticas públicas. Na contramão dessas aspirações, a reforma de Estado conduzida pelo governo e as prioridades definidas por ele colocam novos desafios às ONGs. Querem que os órgãos públicos assumam o seu papel de generalizador de políticas e ações nas áreas econômicas, sociais e ambientais (geração de emprego e de renda, valorização da mulher e das minorias, universalização de um ensino de qualidade, acesso à saúde, ao saneamento e à habitação, retomada de uma agricultura familiar, pesca artesanal e agroextrativismo sustentáveis, manejo do território para acesso ao conjunto da população aos recursos essenciais e para o futuro), áreas nas quais desenvolveram experiências e propostas. Mas o Estado que, historicamente, dirigiu seus investimentos e suas políticas para os setores mais privilegiados da população, mesmo que quisesse, hoje teria dificuldade em atender, enquanto instituições bi e multilaterais de financiamento já consideram as ONGs como executoras de políticas públicas.

Assim, as mudanças no ambiente de atuação das ONGs levam, inevitavelmente, a uma profissionalização das suas ações. Quais são as características dessa profissionalização?

1. Investe-se mais na técnica dos projetos, que compreende a elaboração de projetos, o planejamento, o monitoramento e a avaliação, sendo dada uma grande atenção aos indicadores de resultados e impactos.

2. A maioria das ONGs e seus profissionais especializam-se numa área de conhecimento e de intervenção.
3. Constitui-se um círculo de relações entre profissionais das ONGs, setores da função pública e, eventualmente, pesquisadores que facilita o acesso a projetos, seu enquadramento e a sua tramitação.
4. Muda o perfil das pessoas das ONGs. Aumenta a percentagem de pessoas com formação superior, inclusive com pós-graduação. Encoraja-se o aperfeiçoamento profissional.
5. Procura-se melhorar os salários, tradicionalmente modestos, e implementar planos de cargos e salários.
6. Procura-se dar visibilidade ao seu trabalho, à eficácia e impacto das suas ações.

O seu modo de funcionamento, no entanto, nem sempre reflete esse caráter profissional. Se elas tentam estabelecer programas de trabalho com um horizonte de vários anos, na realidade elas, freqüentemente, submetem-se à "lógica projeto". Esses projetos, com começo e fim num prazo relativamente curto, permitem-lhes sobreviver, embora não garantem a estrutura institucional e o longo prazo. A necessidade de sobrevivência obriga-lhes a multiplicar as suas fontes de financiamento, o que complica a sua gestão e abre a porta a concessões indevidas. A contratação de profissionais pela duração desses projetos substitui o assalariamento de profissionais da ONG, o que torna frágil a instituição e põe em perigo os seus objetivos maiores e a sua coerência política.

É neste contexto que se processou o debate que levou à votação da lei 9.790/99, a lei das OSCIPs. Vale, em primeiro lugar, distinguir as OSCIPs das OS-Organizações Sociais, oriundas da Lei de Reforma do Estado e, portanto, frutos da orientação neoliberal predominante nos dois governos FHC. As OS visariam a executar funções anteriormente assumidas, diretamente, pelos funcionários

públicos e agora por organizações privadas sob a responsabilidade do Estado, já que se prevê que representantes do Estado sejam maioria nos conselhos diretores das OS. Se essas são frutos da demissão do Estado, a lei das OSCIPs, ao reconhecer o papel público das ONGs, afirma que o público e o estatal são distintos e que o público não se reduz ao estatal. É consoante com essa formulação da Associação Brasileira de ONGs (ABONG): “A ABONG e suas associadas sustentam uma concepção da relação entre o público e o privado que sobrepõe a ética da solidariedade ao privatismo e individualismo que são a marca da doutrina neoliberal, o que significa a afirmação do público sobre o privado, assim como nega a redução do público ao estatal, preconizando a ampliação e consolidação de uma esfera pública não estatal” (Durão 2001).

O que definiria esse caráter público das ONGs? Não seria a complementaridade em relação às políticas governamentais, nem o alinhamento aos seus objetivos, “nem, muitas vezes, a suplementariedade à presença do Estado”, comenta o Documento-Base produzido por ocasião da Sexta Rodada de Interlocação Política do Conselho do Comunidade Solidária (citado por Durão). Segundo o mesmo, esse caráter encontrar-se-ia na definição das entidades do campo da ABONG, não necessariamente restrito às ONGs filiadas à ABONG: “A ABONG busca o respaldo da sociedade brasileira para o reconhecimento de um campo definido de entidades que buscam a ampliação da cidadania, a constituição e expansão de direitos, a justiça e a consolidação de uma democracia participativa. O perfil dessas ONGs é caracterizado por: a tradição de resistência à ditadura, a contribuição à retomada e a consolidação de novos sujeitos políticos e movimentos sociais, a busca de alternativas de desenvolvimento ambientalmente sustentáveis e socialmente justas, o compromisso de luta contra a exclusão, a miséria e as desigualdades sociais, no sentido da promoção de direitos, da construção da cidadania e da defesa da ética na política, para a consolidação da democracia no Brasil” (Durão 2001).

A tese é ambiciosa. Se todos os estudiosos do Brasil concordam que "estatal" não é, historicamente, sinônimo de público, a extensão do público ao não-estatal é problemática pelo momento em que se dá a discussão e os ensaios de viabilização dessa filosofia, momento de desmonte do Estado e de renúncia de implementação por este de políticas sociais de integração de envergadura. A parceria, em tese, representa um grande avanço na relação com o Estado, fortalecendo a participação da cidadania nas políticas públicas em pé de igualdade e de respeito mútuo com a função pública. Porém, tanto a Lei das OSCIPs não deu tratamento aos Termos de Parceria que viabilizariam a sua existência, quanto permanece, nas várias formas de repasse de recursos públicos às entidades privadas (subvenções, convênios, contratos, programas públicos), a desinformação e a falta de transparência. A própria Lei das OSCIPs não deixa muito claro como serão definidos os contratos de parceria e abre uma brecha a possibilidades de favorecimento (Oliveira 2001). De qualquer modo, embora não se disponha de dados estatísticos, as ONGs, sem dúvida, têm pouco acesso às subvenções e, possivelmente, não assinaram, até hoje, nenhum Termo de Parceria.

Assim, o "fenômeno ONG" está acompanhado pela perda de substância de uma das características históricas das ONGs: a resistência contra o poder estabelecido. Consideradas como fontes de alternativas sustentáveis para o plano de desenvolvimento neoliberal, bem como partes desses mesmos planos, o desafio atual das ONGs é, sem dúvida, o esclarecimento das ambigüidades nascidas do contexto mundial moderno.

AS ONGS EM BUSCA DE UMA IDENTIDADE – PISTAS DE REFLEXÃO E CONCLUSÕES

A complexidade do papel das ONG na sociedade vem da coexistência de várias dinâmicas históricas e políticas, às quais se acrescentam a diversidade e a pouca claridade de um "setor" de

atividade ainda em processo de definição. Sabendo que cada ONG tem o seu papel ao nível local, o nosso objetivo, aqui, é tentar explicitar o papel das ONGs em geral, na organização social.

A primeira parte deste artigo mostra que a origem das ONGs (como organizações) encontra-se nas estruturas nascidas dos movimentos sociais e da reivindicação popular. Também, é necessário ressaltar um processo de transformação das “demandas sociais potenciais”, frutos de um contexto de pobreza e de exclusão, em “demandas sociais reais”. As ONGs trabalham nesse processo, usando as suas capacidades de intermediação entre as populações desfavorecidas e as autoridades públicas, principalmente através das suas atividades de “fortalecimento da sociedade civil”, “capacitação das lideranças” e de assessoria.

A legitimidade das ONGs veio da sua proximidade e experiência com os movimentos de base, que lhe deu uma capacidade de representação e de negociação com os poderes públicos. Nessa perspectiva, o papel das ONGs era, e ainda é em vários casos, de representar as populações desfavorecidas e de defendê-las nas instâncias de negociação das ações públicas. Acrescentou-se a isso um papel de assistência e de realização de trabalho social, cujo objetivo inicial (amenizar o sofrimento dos mais carentes) se converteu, pouco a pouco, em participação versus transformação da sociedade em geral, através dos “projetos” dos programas de desenvolvimento, da cooperação internacional, entre outros.

Como foi explicado mais em cima, o papel tradicional foi se modificando com as transformações políticas nacionais e internacionais. O reconhecimento do “terceiro setor” no Brasil está, diretamente, ligado à dinâmica global da “boa governabilidade” (*good governance*), promovida pelas organizações multilaterais (Banco Mundial, Organização das Nações Unidas...) como a norma de funcionamento de um país moderno. Entende-se do bom uso da autoridade pública, econômica e administrativa para gerenciar em

todos os níveis os problemas de um país. O conceito de governabilidade inclui o Estado, o setor privado e a sociedade civil. Trata-se de implementar a descentralização e de apoiar a governabilidade local, de integrar a promoção e a proteção dos direitos humanos ao desenvolvimento sustentável e de reforçar as capacidades e a autonomia da sociedade civil.

Reflexo do conceito de boa governabilidade, as ações sociais do governo federal priorizam a participação das ONGs nas políticas sociais, integrando programas e projetos, freqüentemente promovidos através de financiamentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

Por exemplo, o "Programa Comunidade Ativa", da Comunidade Solidária, que visa o "desenvolvimento local integrado sustentável", pretende superar a pobreza aplicando o princípio seguinte:

Políticas assistenciais e compensatórias aliviam mas não resolvem o problema da pobreza. Somente uma iniciativa de parceria entre Estado e sociedade pode mudar as condições das localidades mais necessitadas: o desenvolvimento local integrado e sustentável. A idéia é estimular o surgimento de comunidades sustentáveis que caminhem com as próprias pernas, dependendo cada vez menos do governo.⁴

Nesta perspectiva, as ONGs, como representantes da Sociedade Civil, são os parceiros do Estado, na definição, bem como na aplicação das políticas públicas.

Esta idéia (que, alias, até hoje ficou pouco concreta) não chegou de repente. As ONGs, baseando-se nos seus trabalhos de proximidade ligados aos problemas sociais do país, desenvolveram pouco a pouco competências bem específicas. A legitimidade das ONGs fortaleceu-se, ainda mais, graças ao seu bom conhecimento de certas categorias sociais, certas áreas ou certos tipos de problemas.

⁴ Ver o site do governo <<http://www.planalto.gov.br/>>

Ademais, a flexibilidade no trabalho, a capacidade de reação rápida, a independência relativa em relação ao Estado e ao mercado, a proximidade, a confiança das comunidades carentes e o preço barato dos serviços fornecidos são, hoje, considerados como as principais vantagens comparativas das ONGs no mercado da gestão social.

O papel das ONGs ficou mais rico e complexo com o acréscimo das seguintes funções: a de experimentador na gerência dos problemas sociais; a sua participação na definição das políticas públicas, com o título de representante da sociedade civil; e, logicamente, a de prestador de serviço para o Estado. Não podemos esquecer, também, a criação de fundações ou outras ONGs, bem como o apoio a ONGs existentes, por parte das empresas privadas no âmbito das suas operações de “marketing social”.

A complexidade do posicionamento institucional das ONGs tem conseqüências sobre suas atuações. Observações e entrevistas realizadas com vários responsáveis por ONGs revelam algumas ambigüidades que podem levar a certas contradições, aqui ressaltadas.

Entre prestador de serviço e parceiro das instituições públicas

A ONG é, vez ou outra, acionada pelos poderes públicos como prestadora de serviço. Essa realidade encontra-se, freqüentemente, “escondida” debaixo da palavra “parceria”, que satisfaz os objetivos da ONG, em nome do desenvolvimento institucional, mas, também, aqueles dos poderes públicos, no seu desejo de mostrar que eles respeitam os interesses da sociedade civil. Se a ONG puder prestar serviço em alguns projetos e servir de parceira em outros, deve ser esclarecida a função dela em seus diferentes “contratos”, além de verificar se o seu papel está em consonância com seus fundamentos ideológicos. Se o lado “prestador de serviço” é inevitável, um conhecimento dessa realidade é indispensável. Estar consciente disso possibilitaria uma melhor gestão dessa situação, incluindo a adoção de uma lógica adaptada, notadamente no que diz respeito à cobrança do preço do trabalho vendido.

Essa contradição leva as ONGs a viver uma dupla tensão, entre a mera execução de projetos e a construção de parceria e entre a execução de projetos e o questionamento de políticas públicas. A primeira resulta do fato de que, num quadro de desaparelhamento dos órgãos públicos e de desmotivação dos seus funcionários, projetos são entregues a ONGs sem que haja diálogo como o órgão responsável e uma co-responsabilidade. Números testemunhos relatam que os funcionários públicos vêm com amargura essa situação. Por sua vez, profissionais de ONGs, distantes do Estado pelo próprio afastamento deste dos anseios da sociedade e que tendem a confundir as orientações políticas que os funcionários recebem com o seu profissionalismo, tampouco procuram fortalecer uma ação em parceria. Mesmo quando há boa vontade de parte a parte, a descontinuidade política e administrativa faz com que as parcerias tenham dificuldade em se consolidar.

Quanto à segunda tensão, a observação, ainda bastante superficial, mostra que as ONGs parecem resolvê-la razoavelmente. Os projetos que executam, em geral, concretizam as suas propostas de mudança e lhes dão elementos para a formulação de políticas públicas setoriais na área em que trabalham.

Entre lugar de expressão da democracia e empresa competitiva

A diferença de uma instituição pública, cujo funcionamento é, teoricamente, baseado sobre a instauração de regras coletivas, as ONGs, estruturas associativas, são, freqüentemente, muito identificadas com seus dirigentes e o seu funcionamento depende do envolvimento pessoal de um núcleo de indivíduos, quando não tão somente de uma só pessoa. Todos os funcionários das ONGs reconhecem que trabalhar numa ONG é bem diferente do que trabalhar numa empresa "normal". O campo não-governamental é, também, concorrencial e as ONGs devem ser competitivas na captação de recursos, bem como na definição de propostas para

os seus parceiros. O lado empresarial da ONG está em contradição com seus próprios valores (ligados à cultura associativa): concentração dos poderes de decisão, horários de trabalho elásticos, condições de trabalho inadequadas e salários baixos são, freqüentemente, o preço a pagar para conciliar o engajamento em favor de uma causa social e as necessidades econômicas.

Uma contradição prende-se ao ambiente geral, já apontado acima, criado pela “economicização” das relações sociais e da política. As ONGs são pressionadas para, internamente, moldar-se sobre as empresas e, externamente, medir a sua eficiência/eficácia em quantias (problema dos critérios de avaliação). Se não é possível rejeitar, em bloco, exigências bem vindas que as ajudam a sair do amadorismo, no entanto, essa tendência deve ser discutida. Levada às suas últimas conseqüências, significaria que o mundo da economia se impôs como referência central para as políticas públicas e para a atividade democrática. As ONGs não podem se relacionar com o setor público, com as outras ONGs e com movimentos sociais, como se fossem empresas. A partir do momento em que aparecem como concorrentes – situação automaticamente decorrente da percepção delas como empresas – a interação, a parceria, a construção de projetos comuns tornam-se dificultadas, senão impedidas. Mais do que isso, as grandes questões da humanidade e do Brasil em particular não se resolvem, unicamente, em quantidades. O grau de igualdade entre os homens e a qualidade de vida não se medem, somente, por cifras e gráficos. Está em jogo uma luta surda por novos projetos civilizadores culturais frente à concentração do poder nas mãos de um círculo internacional cada vez mais restrito, ao redor do qual gravitam interesses diversos. Reduzir as ONGs a prestadoras de serviço portadoras de ISOs (*International Standard Organization*) alternativos seria uma perda para a democracia.

Como compensação à dificuldade de preservar o papel de expressão da opinião da sociedade civil, a participação em redes e

fóruns nacionais é avançada como determinante. Ainda que a questão da sua legitimidade seja colocada (sabendo a dificuldade de organização e de financiamento desses coletivos), a existência de redes e fóruns representa, sem dúvida, um espaço de expressão das sensibilidades das organizações participantes.

Entre representante das populações e assessor

Apesar de não desejar ser representantes de uma categoria da população, por razões metodológicas e políticas, as ONGs são consideradas como tal e devem, às vezes, aceitar essa definição. Por um lado, as instituições públicas responsáveis consideram as ONGs como a forma organizada das populações desfavorecidas - isso não é, necessariamente, o caso, apesar dos conhecimentos específicos das ONGs. Por outro lado, as populações, acostumadas pelas práticas assistencialistas, consideram também as ONGs como os seus porta-vozes. As características socioeconômicas das populações interessadas são, às vezes, um limite ao desenvolvimento das capacidades de intermediação da ONG: a grande mobilidade das famílias, a diversidade cultural dos moradores, a precariedade geral das fontes de renda, a falta de unidade espacial etc, tornam a população não só carente de meios financeiros, mas também em termos de laços sociais. O grau de estruturação social das categorias-alvos não permite que essas populações sejam definidas como uma "comunidade" nas negociações com as autoridades públicas. Assim, os recursos (financeiros e humanos) dos projetos de ONG são, freqüentemente, confundidos como "manás", pouco diferente dos recursos conseguidos através dos políticos em campanha eleitoral, das Igrejas ou do narcotráfico. As ONGs, como intermediárias, devem jogar os dois papéis, às vezes contraditórios, de assessor e de porta-voz.

Entre independência ideológica e militância política e/ou religiosa

As ligações informais que existem entre várias ONGs e os partidos políticos têm repercussões sobre as suas atuações. Apesar de proclamar sua neutralidade política, muitos representantes de ONGs exercem uma militância individual e têm relações pessoais com dirigentes políticos. Isso influencia, às vezes, as atividades e até os métodos de atuação. Pode acontecer que as relações entre algumas ONGs e as autoridades públicas (por exemplo, uma Prefeitura) sejam tão estreitas que o risco de ver as ONGs ser instrumentalizadas pelo partido no poder é uma realidade. Assim, quando o partido apoiado pelas ONGs está na oposição, os projetos colocam para frente a participação popular e as parcerias com as associações de moradores (e têm como objetivo implícito a conscientização política). Ao invés, se o partido próximo das ONGs está na Prefeitura, os projetos de ONGs se modificam e a participação das associações de bairro não é tão essencial. Nesse caso, do ponto de vista das ONGs, é mais importante mostrar que as atividades dos projetos são realizadas em parceria com a Prefeitura.

No que diz respeito à religião, a história das ONGs e a observação dos seus modos de funcionamento revelam que muitas delas são, ideologicamente, herdeiras da teologia da libertação e ainda têm ligações estreitas com instituições religiosas (várias ONGs são, ou foram, dirigidas por pessoas, extremamente, vinculadas a igrejas que usam as suas ligações pessoais para conseguir recursos financeiros e humanos).

Entre ator público da sociedade organizada e subproduto da função pública

As ONGs passam, assim, a viver a contradição entre se reconhecer de “interesse público” e ser um subproduto da função pública. Elas se afirmam como de “interesse público” e começam a ser reconhecidas, como tal, pela lei das OSCIPs, porque não atuam

em causa própria ou de um pequeno grupo de indivíduos defendendo, coletivamente, seus interesses setoriais, mas são voltadas para grandes causas sociais e/ou ambientais que dizem respeito a grandes contingentes da população. Nesse sentido, seriam expressão pública da consciência da coletividade à procura de um país mais justo e mais sustentável e, por isso, interpelando partidos, legislativos e executivos, judiciário e classes dominantes para "forçá-los" a agir. Mas é, nessa hora, que se vêem incitadas a elas mesmas se substituir ao poder público e agir numa escala impensável, até pouco tempo, por ser própria dos aparelhos do Estado. Assim, o que podia parecer, à primeira vista, como uma evolução natural (da assessoria geral às organizações representativas da sociedade) inscreve-se em um quadro bastante mais complexo; de um lado, o das mudanças nas funções do Estado e na concepção e na gestão do "público"; do outro, a penetração no discurso e nas práticas sociais das concepções de gestão e de eficiência do setor privado. Os projetos e programas financiados pelo Banco Mundial e, mais recentemente, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento passaram a exigir uma certa participação dos setores da sociedade atingidos por esses projetos e, em decorrência, ofereceram fatias desses financiamentos para que sejam executados por organizações desses setores. É o caso dos vários programas executados na Amazônia Oriental (Acre, Rondônia, Mato Grosso), de componentes do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais, dos Programas para o Nordeste, do Programa para o combate a Aids, do componente de educação ambiental dos projetos de saneamento urbano, do Fundo Nacional de Meio Ambiente etc. Recursos oriundos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e geridos por um Conselho paritário constituem-se em importante fonte de financiamentos de projetos. As ações desenvolvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário na área do crédito e da assistência técnica propiciam, igualmente, a participação de ONGs.

CONCLUSÕES

Essas ambigüidades (entre outras) colocadas, aqui, revelam a dificuldade de construção da identidade institucional das ONGs e representam, talvez, a conseqüência inevitável da sua profissionalização. O grande desafio do terceiro setor é, sem dúvida, o esclarecimento dessas ambigüidades e o resgate de que vem da expressão das sensibilidades da opinião pública. Senão, o risco é ver suas grandes promessas reduzidas à participação no processo de transformação das instituições públicas em ONGs, sob contrato do Estado (alias, o plano de reforma do Estado propõe a noção de serviço público não exclusivo). Isso significaria a liberalização da responsabilidade pública, a despolitização dos problemas sociais (reduzindo estes a um problema técnico, que as ONGs poderiam resolver de maneira mais eficiente) e, finalmente, um Estado com cada vez mais poder administrativo e cada vez menos poder político.

A verdadeira contradição está no fato que as políticas setoriais nas quais as ONGs estão envolvidas estão sendo consideradas secundárias pelos governos e instâncias multilaterais. Assim, por exemplo, enquanto as ONGs e movimentos sociais da Amazônia gastam as suas energias em certos componentes do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais, o chamado “PPG7”, e em parcelas do Fundo Constitucional Norte voltadas para a agricultura familiar, governos federal e estaduais, bancos multilaterais públicos e privados e empresariado estrangeiro e nacional investem num projeto de integração econômica destrutor dos povos da região, marginalizador da sua população, predador dos seus ecossistemas. O problema não é tanto do que fazem as ONGs mas é no que não fazem, porque não lhes sobram tempo nem recursos materiais e humanos. Presas às suas atividades prementes, têm dificuldades em cumprir a sua função informativa e pedagógica que lhes permitiria acumular forças e conhecimento para enfrentar os grandes desafios.

Uma questão importante é aqui levantada: será que o Estado está deixando as suas responsabilidades nas mãos das ONGs? Será que encontramos aqui uma forma do «submundo institucional», descrito por Robert Castel como uma socialização secundária dos indivíduos, ou como uma tentativa de incluir o indivíduo na sociedade com a ajuda de «práticas institucionais intermitentes» (Castel 1995: 433). Os cidadãos relacionam-se com os intermediários não oficiais do Estado que são as ONGs. Eles se beneficiam de serviços temporários. Esse «submundo institucional» toma a forma de estruturas legais que se tornam os interlocutores diretos da população, com a diferença que essas estruturas dispõem de uma liberdade total de ação, não trabalham em nível nacional e atuam em nome do que poderíamos chamar de «soberania não governamental», local e temporária, dependente de financiamentos limitados. Luiz Eduardo W. Wanderley sublinha que a transferência das responsabilidades sociais do Estado para o terceiro setor constitui, no Brasil, um mecanismo que o Estado usa para evitar tratar os principais problemas estruturais empurrando para mais adiante a necessidade de curar as suas conseqüências (Wanderley 1997).

As ONGs estariam na melhor posição para executar esse trabalho técnico. Estamos vendo se desenhar duas esferas cada vez mais independentes uma da outra: a primeira está constituída pelos restos do Estado-Nação, com suas instituições políticas, tendo como missão gerir os problemas estruturais do país. A segunda fica encarregada dos problemas conjunturais e técnicos, mas sobretudo não políticos. Os problemas estruturais dependeriam, portanto, do campo político. Esta precisão leva a pensar que o «terceiro setor», se ele for se transformar em prestador de serviço de um Estado defeituoso, participará, então, do afastamento do Estado, escondido sob uma imagem de militante, herdada das décadas 70 e 80 e dos restos da teologia da libertação. Segundo Bebbington, existem três opções possíveis para as ONGs frente à dificuldade de definir a sua identidade institucional (Bebbington 1997): a transformação em

escritório de consultoria, em empresa social ou a volta ao movimento popular. Nesse terceiro caso, a questão do financiamento está colocada. Se o funcionamento da cooperação internacional permite a circulação de recursos suficientes para as ONGs se expressar, o acesso a esses recursos é cada vez mais complicado, e os outros grupos de pressão (armas, finanças, óleo etc.) dispõem das mesmas ferramentas e têm recursos financeiros mais importantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEBBINGTON, A. 1997. *New States, New NGOs? Crises and Transitions among Rural Development NGOs in the Andean Region*. Great Britain, Pergamon.
- CASTEL, R. 1995. *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris, Fayard, p.433.
- DURÃO, J.E. Saavedra. 2001. *Algumas teses para debate com a sociedade civil*. mimeografado.
- FALCONER, A.P. 1999. *A promessa do Terceiro Setor, um estudo sobre a construção do papel das Organizações sem fins lucrativos e do seu Campo de Gestão*. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- GOVERNO DO BRASIL. Disponível Acesso em <<http://www.planalto.gov.br>>
- LANDIM, L. 1998. Experiência Militante”: Histórias das assim chamadas ONGs. In: *Ações em sociedade - militância, caridade, assistência etc*. Rio de Janeiro, Iser/Editora Nau.
- LANDIM, L. & BERES, N. 1999. *As organizações sem fins lucrativos no Brasil; Ocupações, despesas e recursos* Rio de Janeiro, Iser/Nau Editora.
- OLIVEIRA, A.C. 2001. Prós e contras do Temo de Parceria enquanto instrumento das relações OSCs/Estado. SEMINÁRIO DEDICADO ÀS OSCIPs. Palestra, São Paulo, Prefeitura de São Paulo, jan.,22.
- WANDERLEY, L.E.W. 1997. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: CASTEL, R.; WANDERLEY, L.E.W & WANDERLEY-BELFIORE, M. (eds.). *Desigualdade e a questão social*. São Paulo, Educ.