

## A ONG E A POLÍTICA SOCIAL – BREVES REFLEXÕES NO CONTEXTO ATUAL

*Prof. Marcus Vinicius de Azevedo Braga<sup>1</sup>*

### RESUMO

O presente artigo debate o papel das ONG como modelo de enfrentamento da questão social no contexto atual e de um Estado capitalista. Contrapõe o caráter executivo das políticas sociais em relação ao seu papel de viabilização das lutas democráticas pela garantia desses mesmos direitos. Apresenta, por fim, o caráter contraditório da ONG, como instrumento de emancipação e de garantia de direitos que pode se converter em instrumento patrimonialista e de enfraquecimento desses mesmos direitos.

**Palavras-chave:** Política social. ONG. Contradição

### Introdução

Acontecimentos de 2011 no âmbito do cenário político federal trouxeram novamente a ágora midiática o debate sobre as ONG, em uma discussão de tons maniqueístas e de vertentes inflamadas, apresentando-se essas discussões como propiciadoras de profícuas reflexões sobre o assunto no campo da política social, objeto das breves linhas desse artigo.

Desse modo, o artigo se propõe a analisar as questões imbricadas na atuação das ONG como modelo de enfrentamento da questão social, superando a discussão particularizada da atuação dessas entidades e apresentando, de forma introdutória, o debate necessário à temática.

### 1- A ONG E A POLÍTICA SOCIAL

Inicialmente, cabe definir um conceito tão complexo como é o da política social. A política social é entendida nesse estudo como um caso particular das políticas públicas, dentre aquelas voltadas para o atendimento das necessidades de saúde, educação, proteção social, entre outras, na linha da redução da desigualdade, caracterizando-se por ser um mecanismo contraditório na sociedade capitalista, pois:

---

<sup>1</sup> Bacharel em Ciências Navais com habilitação em Administração (Escola Naval), Pedagogo (UFF), Mestre em Educação (UnB) e professor da Disciplina “Terceiro Setor e OnG” da FAPRO-Ceilândia, Serviço Social. E-mail: marcusbragaprofessor@gmail.com

Ao mesmo tempo em que essas políticas se articulam à estrutura dominante de acumulação do capital, elas respondem a pressões das forças organizadas e ao tipo de intervenção do Estado que estabelece uma regulação que visa dar conta da complexidade do próprio capitalismo e das forças capitalistas e também das forças anticapitalistas ou de pressão sobre as condições de reprodução da força de trabalho (FALEIROS, 2010, p. 12).

Assim, a atuação do Estado nos diversos campos da coletividade e as formas que os segmentos organizados abstraem direitos do mesmo Estado vem sendo efetivados por meio das políticas sociais. Nesse sentido, também assevera Faleiros (1983, p.41):

As políticas sociais conduzidas hoje, pelo Estado, representam um resultado da relação e do complexo desenvolvimento das forças produtivas e das forças sociais. Elas são o resultado da luta de classes e ao mesmo tempo contribuem para a reprodução das classes sociais.

Fruto da dialética das forças do capital e do trabalho será entendidas as políticas sociais com seu caráter contraditório, dentro de um Estado capitalista e classista, onde as ONG representam forças ligadas a ambas às partes, capital e trabalhadores, em um Estado heterogêneo e em constante luta pela conquista de direitos sociais.

A classificação de entidades como ONGs carece de uma definição jurídica mais apurada, conforme se infere do disposto no Código Civil, onde estas se enquadram como associações e recebem qualificações como a Organização Social (Lei nº 9.637, de 15.05.1998) e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP (Lei nº 9.790, de 23.03.1999), inspiradas no ideário do Plano Diretor da Reforma do Estado - PDRE, de 1995, que previa a publicização para as ONG da execução da Política Social, enquadrada como tarefa não exclusiva do Estado.

Ainda que no campo prático, os movimentos sociais sejam confundidos com as ONG, temos que esses movimentos são grupos com ações organizadas, institucionalizados ou não, na luta por questões que, se não os afetam diretamente, atingem seus valores e as suas crenças. Esses arranjos existiram em diversos momentos da história da humanidade e apresentam-se em situações focais ou mesmo em grandes mobilizações sociais.

No dizer de Gohn:

Historicamente se observa que eles têm contribuído para organizar e conscientizar a sociedade; apresenta conjuntos de demandas via práticas de pressão/mobilização; têm uma certa continuidade e permanência. Eles não são apenas reativos, movidos só pelas necessidades (fome ou qualquer forma de opressão), pois podem surgir e se desenvolver também a partir de uma reflexão sobre sua própria experiência. Na atualidade, muitos deles apresentam um ideário civilizatório que coloca como

horizonte a construção de uma sociedade democrática suas ações são pela sustentabilidade e não apenas autodesenvolvimento. Lutam por novas culturas políticas de inclusão, contra a exclusão (2010, p.16).

As ONG, nessa visão, seriam organizações formais que viabilizariam esses movimentos, no constructo do chamado “Terceiro Setor”, onde a visão classista nos indica que nem todos os movimentos sociais representam os trabalhadores, o que leva a conclusão que as ONG seguem a mesma lógica.

Assim, o foco na viabilização de lutas difere visceralmente da visão do PDRE de execução de tarefas do Estado, no que tange a visão do que é uma ONG. Da mesma forma, uma linha executiva prevê a despolitização da sociedade civil (ACANDA, 2006), como espaço afastado do Estado e do mercado, idílico, longe das lutas, onde habitariam essas ONG, sem representar classes ou interesses maiores, o que não ocorre na visão de uma ONG como espaço de lutas por direitos.

A despeito das diversas roupagens assumidas no contexto nacional, tais organizações existem em nossas terras desde antes da existência do Estado brasileiro. Recentemente, na década de 1960, a ação de desenvolvimento de comunidade patrocinada no Brasil no período da Guerra Fria, deixou marcas na sociedade, na forma de participação política da comunidade e trouxe consequências nos modelos adotados na política social no que tange aos conselhos (BRAGA, 2011) e ainda, nas organizações de sedimentação dos movimentos sociais, que deram origem ao que tradicionalmente batizamos de ONGs a partir da década de 1990. Herdamos um modelo de cooperação com o Estado, de substituição do caráter reivindicatório pelo aspecto executivo, de cooperação e parceria, que destina ao Estado um papel de gerenciador da política, executada por entidades da sociedade organizada.

No processo de reinvenção permanente das forças e instituições estatais, a sociedade civil, que, mobilizada, ajudou a tirar o país do julgo militar, foi apropriada na década de 90 no propósito de desoneração do Estado nas políticas sociais, quando:

[...] sob pretexto de chamar a sociedade à participação em torno do “controle social” e da “gestão de serviços sociais e científicos”, desenvolvendo a democracia e a cidadania, a dita “publicização” é, na verdade, a denominação ideológica dada à transferência de questões públicas da responsabilidade estatal para o chamado “terceiro setor” (conjunto de “entidades públicas não estatais” mas regido pelo direito civil privado) e ao repasse de recursos públicos para o âmbito privado. Isto é uma verdadeira *privatização* de serviços sociais e de parte dos fundos públicos. Esta estratégia de “publicização”, orienta-se numa perspectiva, na verdade, desuniversalizante, contributivista e não constitutiva de direito das políticas sociais (MONTAÑO, 2007, p.45-46).

Em um contexto de converter a ONG de representante dos anseios populares em um mecanismo de execução de políticas sociais, na absorção do fundo público, com estratégias para driblar a contratação via licitação ou concurso público, em um desenho que diferencia pouco o *modus operandi* de uma ONG e de uma sociedade comercial nos moldes do Código Civil, a exceção do objeto social de atuação. Denominações comuns misturam a viabilização de lutas democráticas e a terceirização de serviços, em uma confusão de atuações distintas que serve, no discurso, a interesses diversos.

Entretanto, a atuação do terceiro setor na política social é uma realidade instalada e penso que a discussão sobre o tema transcende a casuística dos tristes escândalos noticiados, sobre a ONG ser séria ou não, em um maniqueísmo superado. Essa é uma visão particularista do problema, quando o cerne da questão é o papel dessas organizações na luta pelos direitos sociais, e que implicações trazem os modelos adotados, no que tange a relação com o Estado, movimentos sociais e o mercado. Importa, para além da idoneidade de uma ou outra ONG, entender o quanto desse modelo na execução da política social é interessante para aqueles que vivem do trabalho, objeto dessas mesmas políticas.

## 2- OS DILEMAS DAS ONG NO CONTEXTO BRASILEIRO

Podemos estruturar essa análise em uma simples equação: quanto mais as ONGs se aproximam de movimentos sociais, nas demandas de segmentos específicos, onde as ONGs são instrumentos de viabilização das lutas sociais, com lastro popular, no acompanhamento e controle social de governos; mais essas ONGs se fortalecem, pela independência que granjeiam e pela força da legitimidade junto aos trabalhadores.

Todavia, quanto mais dependem de financiamento de órgãos públicos, ou ainda, de corporações empresariais, atuando mais na complementação das tarefas de seu financiador, como um prestador de serviços públicos, adjetivado de “sem fins lucrativos”; mais se veem as ONG reféns de interesses, por vezes alheios à idéia de representação das camadas populares, sendo mais fiéis aos seus patrocinadores, com a responsabilidade de honrar o esforço aplicado, na lógica do investimento, até por uma questão de continuidade.

Essa é uma equação difícil de romper, uma vez que o financiamento sempre afeta a autonomia de instituições, mexe com a sua sobrevivência, na lógica do retorno do investimento. Já dizia a minha mãe na sua tarefa educativa, que “*quem come do meu pirão, tem a minha educação*”. Além disso, a execução de tarefas contínuas e em várias localidades, envolvendo grandes somas de recursos, pressupõe estruturas formais para gerir compras, estoques, contratos e toda ordem de tarefas administrativas, que por vezes suplantam o caráter popular dessas organizações, aproximando-as mais do primeiro e do segundo setor, como empresas de ação social, formais e burocratizadas.

Nós padecemos ainda do mito que o privado é sempre mais eficiente que o público e que repassar tarefas ao terceiro setor traria resultados mais eficientes, situação sopesada em cada manchete jornalística publicada no Brasil sobre escândalos em ONGs. A questão da eficácia e da eficiência se prende a outros fatores, que independem da natureza pública ou privada, ou se conduzido pelo estado e seus servidores (PAULA, 2005). A boa gestão passa pelas metas, pelo acompanhamento popular da gestão, pela profissionalização e pela transparência, em um viés de sociedade democrática.

A questão não é a ONG em si. Trata-se destas como mecanismos de lutas pelos direitos sociais, diante do enfraquecimento do papel dos movimentos sociais. O grave é o descaso das pessoas por mobilização que não tenham o seu interesse individualizado-específico-imediato atendido, e de que o papel da ONG não pode se reduzir apenas a execução de tarefas na política social. É uma questão do desenho que se pretende para a gestão da política social e que vantagens e desvantagens existem para os trabalhos na gradação da delegação dessa execução por entidades não governamentais, pela ótica dos trabalhadores, seja pela questão da precarização, seja pela questão do controle.

O adjetivo “não-governamental” e o inseparável “sem fins lucrativos” são marcas indelévels desse tipo de organização, que goza benesses por essa categorização. Cabe refletir sobre como compatibilizar a sua função de instrumentalizarem a população na defesa de causas fundamentais, na sua função política e social, em um histórico de conquistas no campo social, com as funções de um braço operacional do Estado na execução da política social, dado que a parceria requer sempre interesses em comum, o que deriva de uma visão de Estado neutro, sem interesses e capturas, o que por vezes não coaduna com a realidade de uma sociedade repleta de contradições, típicas do contexto classista.

Em muitos casos, o que se vê é uma distorção de estruturas formais criadas para viabilizar atividades afetas a representação de diversos segmentos em uma terceirização de serviços disfarçada. A colaboração do terceiro setor tem força a partir do momento que ela tem respaldo popular, onde se posiciona diante de determinadas questões. Não se trata de uma demonização do Estado ou do empresariado na política social, mas sim de entender que essas organizações representativas, as ONG, tem seu papel bem definido, que deve guardar coerência com seus patrocinadores, no modelo de sociedade que vivemos.

A ONG, no entender desse estudo, deve ser uma coisa viva, como reflexo dos segmentos que defendem as suas causas, sejam eles movimentos sociais, acadêmicos, profissionais de educação, empresários, alunos etc. Que seja predominante nas ONGs o seu caráter representativo e não o de execução pura e simples de parcela das tarefas estatais. Afinal, nossos mecanismos de controle popular das ONG, são mais débeis que nossos controles da gestão estatal, mecanismos de acompanhamento que contariam, inclusive, com o apoio dessas mesmas ONGs.

Penso que a ONG, no trato do recurso público recebido, para executar funções de mesma natureza, deve se subordinar aos princípios da administração pública, de forma inexorável, em especial a transparência prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, a isonomia e a impessoalidade constantes na Constituição Federal, no que tange a contratações e a admissão de pessoal. Não atender essa visão pode descambar para atuações patrimonialistas e clientelistas, enraizadas na cultura nacional, e que antecedem a prática de atos corruptos e lesivos ao patrimônio público, que prejudicam, em última instância, os trabalhadores beneficiários da política social.

Em relação ao enfrentamento da questão social, deve-se sopesar o quanto de precarização e de captura por interesses privados pode ocasionar o deslocamento da execução dessas políticas por essas entidades, pensadas as fragilidades da regulação estatal. Mesmo assim, a composição de redes de políticas sociais, cuja governança esteja a cargo do Estado, prevê a atuação desses setores, mas não como regra e sim como exceção em situações específicas e com atuações históricas justificáveis nesse segmento, o que poderia ser um modelo a ser estudado mais amiúde.

## CONCLUSÃO

Passada a luta contra o governo militar que fortaleceu os movimentos sociais, a visão delegatória ampla de tarefas às ONG da década de 90, a diversificação de campos de luta nos anos 2000 e ainda, a atual dimensão do ativismo virtual, nos vemos diante da possibilidade de discussão sim, das nossas formas de organização, diante das questões sociais, como questão crucial da vivência democrática plena, estabelecendo qual o papel das ONG diante do Estado, do mercado e dos movimentos sociais.

As ONG como um modelo de enfrentamento da questão social é um debate necessário, mas que deve enxergar as contradições da sociedade, as forças do capital e os interesses dos grupos constituídos, mas com a razoabilidade de entender que a prática de ações sociais se enraíza em nossa cultura social e religiosa, como mecanismo que pode na parceria, fortalecer a política social, se predominar o caráter participativo em relação à mera execução de tarefas delegadas do Estado mediante financiamento.

Nesse contexto, entende-se que a ONG se apresenta como mecanismo de fortalecimento da democracia, mas que pela lógica da contradição, pode se converter em instância de usurpação do fundo público e do patrocínio de interesses privados na política social. O desafio está em se buscar na relação com o Estado à construção da ponte das demandas sociais, de baixo para cima, na defesa da sociedade que queremos e precisamos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia**. Tradução Lisa Stuart. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo. **O controle social da educação básica pública: a atuação dos conselheiros do Fundeb**. 2011. 176 f. Dissertação (Mestrado em Educação)- Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e da assistência social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1983.

\_\_\_\_\_. **O trabalho da política: saúde e segurança dos trabalhadores**. São Paulo: Cortez, 2010.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

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

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: Limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.