

Publicado em 16 de outubro de 2016, às 15h32min

O Poder Público e as Organizações Não Governamentais (ONGs): a relação de colaboração.

Selley Storino, Município de Santos, São Paulo, Brasil

Resumo

O dilema a ser tratado no artigo proposto será a relação existente entre o Poder Público e as Organizações Não Governamentais (ONGs) em busca da necessária complementação da atuação governamental. As ONGs assumiram papel de destaque na sociedade, muitas vezes suprindo necessidades que caberiam apenas ao Estado. A relação de colaboração entre os setores é benéfica, porém necessita da delimitação clara sobre o papel de cada ente, evitando assim desvios de atuação e responsabilidades.

O investimento social, ou seja, a colocação de recursos financeiros em ações sociais, tem maior legitimidade e maior capacidade de potencializar resultados quando as suas ações estão bem articuladas, formando sólidas alianças e parcerias capazes de contribuir para complementar e alavancar a atuação social.

A questão central discutida e pesquisada no artigo desenvolvido será o processo de participação das ONG's na sociedade e a complexa relação com o Estado.

Palavras Chaves: Organizações Não Governamentais (ONGs) , **Poder Público, Investimento Social, alcance de objetivos.**

Introdução

No Brasil, assim como em outros países, observa-se o crescimento das Organizações Não Governamentais (ONGs), chamadas de “ **terceiro** setor”, coexistindo com os dois setores tradicionais: o primeiro setor, aquele no qual a origem e a destinação dos recursos são públicos, corresponde às ações do Estado e o segundo setor, correspondente ao capital privado, sendo a aplicação dos recursos revertida em benefício próprio. O terceiro setor constitui-se na esfera de atuação pública não-estatal, formado a partir de iniciativas privadas, voluntárias, sem fins lucrativos, no sentido do bem comum (FERRAREZI, 2002).

No caso brasileiro, um fato importante para a análise e compreensão da atuação das ONG's deve ser feito com base na legislação que vigorou até março de 1999, pela qual faziam parte de sua composição todas as instituições jurídicas, de direito privado, sem fins lucrativos. Por diversas razões históricas, abrigaram-se sob esta denominação genérica distintos agentes e organizações da sociedade civil (OSCs), causando uma grande confusão de conceitos, pois causas específicas que demonstravam preferências nos campos político, social, econômico e cultural, eram abarcadas sob a mesma legislação.

Diante desse cenário, o movimento relativo ao aumento das exigências de desenvolvimento institucional destas organizações no Brasil é recente. De fato, é visível o aumento do número

de profissionais envolvidos com serviços de apoio e capacitação institucional, por meio das atividades desenvolvidas pelas ONGs, a sociedade civil organizada pode contribuir para o aperfeiçoamento e a inovação do setor público, ajudando a suprir certas carências do Estado

Objetivo

Metodologia

O estudo proposto foi realizado por revisão de literatura para localizar, analisar, sintetizar e interpretar o referencial teórico-orientador da pesquisa, como também detectar possíveis lacunas.

A pesquisa bibliográfica foi realizada em catálogos online de periódicos eletrônicos; de bibliotecas digitais de teses; de bibliotecas universitárias, e em vários sítios governamentais: BNDES, Ipea, site do Governo Federal, Cidadania e Justiça, Câmara dos Deputados, site do Desenvolvimento Social, e da Prefeitura Municipal de Santos.

A busca dos textos foi pautada num recorte cronológico (1990-2015) com foco em determinados descritores ou expressões: organizações do terceiro setor, Estado e organizações sociais, leis relacionadas a entidades sociais. Apesar do recorte cronológico, os textos mais recentes foram priorizados na ordem de leitura, e seus resumos e referências permitiram a análise bibliográfica pormenorizada para selecionar os trabalhos mais relevantes à pesquisa.

Referencial Teórico

A relação entre as organizações sociais e o Poder Público, representam importante parceria na efetivação de políticas públicas. As entidades sem fins lucrativos, organizações da sociedade civil ou popularmente chamadas de organizações não governamentais (ONGs) assumiram papel fundamental na sociedade, muitas vezes suprimindo necessidades que caberiam ao Estado (Oliveira., 2015).

As atividades desenvolvidas pelas ONGs estão cada vez mais ligadas à gestão, à administração geral e sujeitas à diversas variações, inclusive do mercado. Refletir sobre o fato de que o determinismo do mercado tende a orientar as ações das organizações que atuam nesse setor se faz cada vez mais necessário (Tenório F.G., 1999).

De acordo com pesquisa (IBGE,2008,Fasfil Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos), o Brasil possui 290,7 mil organizações da sociedade civil. Do total de entidades existentes no país, 54,1 mil entidades (18,6%) são dedicadas a implementar políticas governamentais (saúde, educação, assistência social etc). A ativa participação das entidades sem fins lucrativos na sociedade brasileira data do final do século XIX. Já o processo de formação e consolidação das organizações não governamentais (ONGs) hoje presentes no cenário nacional surgiu nas décadas de 60 e 70, épocas marcadas pelas restrições político-partidárias impostas pelos governos militares, concentrando-se basicamente nas décadas de 80 e 90 do século XX, período em que mais cresceram e se tornaram visíveis. Apesar da evolução recente, as ONGs tiveram papel relevante enquanto catalisadoras dos movimentos e aspirações sociais e políticas da população brasileira. (FERRAREZI, 2002).

Das antigas organizações nacionais, destacam-se aquelas que, direta ou indiretamente, atuavam através das igrejas cristãs. A Igreja Católica, era responsável pela maior parte das entidades que prestavam algum tipo de assistência às comunidades carentes que ficavam às margens das políticas sociais básicas. As Santas Casas, que datam da segunda metade do século XVI, são exemplos clássicos desta tradição. A estas agregam-se as irmandades e as “ordens terceiras”, que prestavam atendimento mais específico, em termos de público e de objetivos, em relação ao implementado pelas Santas Casas. O fato é que durante todo o período colonial, até o início do século XIX, esta associação entre Estado e Igreja Católica, que objetivava o atendimento e a assistência das questões sociais, mostrou-se presente e predominante (Relatório GESET, 2001, p. 6). Paralelamente a estes movimentos, observou-se redução significativa da ajuda externa, que havia predominado nas décadas de 60 e 70, quando a ênfase da atuação de agências internacionais de cooperação e desenvolvimento, não governamentais, foi bastante significativa (BNDES, 2000).

Em meados dos anos 90, deu-se a entrada organizada do setor empresarial em programas e projetos sociais, especialmente através de suas fundações e institutos associados, representando a inserção da visão de mercado no terceiro setor e novas possibilidades de parcerias e de fontes de recursos para as instituições atuantes na área.

“Terceiro Setor” é termo que foi recortado no conjunto das ideias da economia clássica, para a qual a sociedade é dividida em setores, de acordo com as finalidades econômicas dos agentes sociais, entendidos como agentes de natureza jurídica pública e agentes de natureza jurídica privada (WEISBROD, 1988).

Assim, agentes de natureza privada que praticam ações com fins privados (bens privados) podiam ser descritos como o “Primeiro Setor”, setor ao qual corresponderia o Mercado; agentes de natureza pública que praticam ações que visam a fins públicos (bens públicos) podiam ser descritos como o “Segundo Setor”, setor ao qual corresponderia o Estado. E, por via de consequência, agentes de natureza privada que praticam ações visando a fins públicos podiam ser descritos como o “Terceiro Setor”. (ALVES, 2002:07)

O modo de atuação empresarial e também o novo marco legal para o setor – que introduz qualificação jurídica específica e novas formas de regulação para a interação com o Estado – reforçaram a tendência de modernização e de aumento da profissionalização para as instituições integrantes do setor, que passaram a investir na aquisição de atributos que conferem melhorias de qualidade, transparência de ação e resultados, aumento da visibilidade e da credibilidade e identificação de novas estratégias de sustentabilidade e financiamentos. Destaca-se, nessa década, a criação de vários cursos e instrumentos voltados para o planejamento, a gestão e o marketing de instituições do terceiro setor; para estratégias de captação de recursos; para sistematização de metodologias utilizadas nestas instituições; para a divulgação e avaliação das experiências. Na década presente, assiste-se ao desenvolvimento e ao debate das tendências acima referidas, relativos ao papel social que lhes cabe, seus desafios, limites e potencialidades (IOSCHPE, 1997).

O novo Marco Regulatório das ONGs prevê, entre outras regras, a substituição dos convênios por dois novos instrumentos: os termos de colaboração e fomento. A lei também estabelece que o governo terá que fazer o chamamento público, uma espécie de edital de concorrência, para selecionar organizações parceiras. As ONGs terão que cumprir uma série de requisitos

para fazer parcerias com os governos. Entre as exigências para firmar os contratos estão: existir há, no mínimo, três anos e ter capacidade técnica e operacional para desenvolver as atividades propostas.

A lei 13019/2014, chamada de novo marco regulatório, ainda não está em vigor, recente Medida Provisória 684/2015 alterou para janeiro de 2016 a entrada em vigor da lei, o prazo maior se justifica para que o governo e as entidades possam ganhar tempo para se adequar às novas exigências.

O novo marco regulatório com exigências mais complexas, se faz necessário devido a atuação das chamadas organizações não governamentais (ONGs) ganhar destaque na mídia. Os motivos centrais são denúncias de possíveis irregularidades nos repasses de verbas ministeriais para entidades desse tipo, que levantaram mais uma vez o debate sobre a porosidade da fronteira entre as esferas pública, privada e estatal no Brasil. A imprensa noticiou que convênios entre o governo federal e tais entidades estariam sendo utilizados como forma de desviar dinheiro público. Ministros foram afastados, investigações estão em curso e o Executivo tomou providências drásticas, recentemente um grupo de trabalho formado por integrantes do Ministério da Casa Civil, Controladoria Geral da União (CGU) e Ministério do Planejamento analisou 1.403 convênios. Destes, 917 estavam regulares, 305 demandavam mais esclarecimentos e 181 foram cancelados. O que também cresceu significativamente ao longo dos últimos anos foi a dependência das ONGs de recursos governamentais. Dados publicados em 2010 pela Abong revelaram que enquanto 16,7% de suas pouco mais de 200 associadas tinham de 41% a 100% de seus orçamentos oriundos de recursos públicos federais em 2003, em 2007 esse percentual passou para 37,4%.

No gráfico 1, as transferências de recursos públicos a entidades sem fins lucrativos.

Como podemos observar no gráfico as transferências de recursos aumentam a cada ano. Mas devemos considerar se esse aumento de repasse de recursos efetivamente atinge o objetivo de diminuir a desigualdade social existente no país e minimizar as vulnerabilidades existentes. Segundo Caccia Brava (2002) interroga-se sobre as novas identidades das ONG's, interpeladas pela busca de eficiência e atuação conjunta com o governo. O autor coloca como um mito a participação da sociedade civil como responsável por uma possível erradicação da desigualdade social no Brasil, pois o problema da desigualdade para ser minimizado, precisaria da atuação forte do Estado. Destaca também que os projetos da sociedade civil são incorporados pelo governo sem propiciar a participação popular nas políticas públicas. Montanõ (2002) coloca que a mobilização da sociedade acaba por resultar em ações emergenciais e focalizadas que não resolvem os problemas sociais, mas apenas tratam suas consequências. O terceiro setor seria responsável pela não concretização dos direitos sociais, através de sua atuação filantrópica. As ONG's estariam atuando de forma localizada, ao invés atuarem para alcançar a universalização dos direitos. Atuam também de forma temporária em vez desenvolverem ações permanentes e suas ações são baseadas em voluntariado no lugar dos direitos dos cidadãos.

Fundamental ainda é o desafio representado pela busca de sustentabilidade financeira das ONGs. A reconfiguração da cooperação internacional com o Brasil e as novas oportunidades de captação de recursos nacionais, públicos e privados, têm desafiado as ONGs brasileiras a um processo crescente de 'nacionalização'. Qualificar suas parcerias internacionais na Europa,

adaptar-se ao *modus operandi* das fundações norte-americanas, acessar fundos públicos federais, estaduais e municipais, captar recursos de fontes privadas de financiamento, e desenvolver a geração de recursos próprios pela venda de serviços, são desafios que têm exigido enorme capacidade institucional de inovação e flexibilidade. A sistematização e a maior socialização de tais experiências poderia contribuir grandemente para o avanço da sustentação das ONGs (ARMANI, 2015).

Mas a atuação das organizações possuem vantagens. Podemos considerar a pesquisa realizada por Olivia Cristina Perez (2010), que levanta que a execução dos projetos e programas realizados por ONG's seria a forma mais eficiente de trabalho social, considerando que essas organizações possuem conhecimentos e experiências na área, em contraposição aos técnicos do governo que teriam dificuldade de operacionalizar algumas ações, devido ao "peso" da máquina estatal e a burocracia dos procedimentos.

Os consumidores cobram por uma postura ética e esperam que esta tenha um compromisso social, disseminando o respeito ao planeta e à sociedade. Por esses motivos as empresas estão buscando novos meios de se adequarem às exigências do dia a dia. A saída então é abrir espaço para a sustentabilidade.

Levando em consideração que o objetivo de uma empresa é a obtenção de lucro, será que vale a pena investir em ações de cunho social? Em primeiro lugar, o lucro não é apenas um objetivo, mas uma necessidade da empresa, é por meio do lucro que elas sobrevivem e atraem seus investidores que também esperam retorno de seu capital investido, além deles elas possuem outros agentes interessados em sua boa atuação no mercado: funcionários, clientes, a comunidade.

Segundo pesquisas realizadas com cidadãos europeus e americanos, um porta-voz de uma ONG tem mais credibilidade que um relações públicas de uma empresa. O público europeu vê nas ONGs, agentes dedicados à expansão de algum aspecto do bem-estar social. O contrário acontece com as empresas, elas são vistas com suspeitas, embora muitas proporcionem grandes ganhos sociais.

Exemplo importante de gestão compartilhada entre ONGs e Estado, é o Programa de Publicização do Município de Santos. Criado pela Lei Municipal 2947 de 17 de dezembro de 2013 e regulamentado pelo decreto municipal 6749 de 10 de abril de 2014, o programa tem por objetivo atrair investimentos privados para serviços públicos, além de buscar parcerias com instituições capacitadas para otimizar a atuação do poder público na sociedade. O programa representa um novo modelo de desenvolvimento social, por meio da gestão compartilhada de serviços públicos entre o Executivo Municipal e entidades qualificadas como OS (organizações sociais).

O município estabeleceu Diretrizes de Gestão Compartilhada que incluem: o contínuo aperfeiçoamento, modernização e ampliação dos serviços e atividades desenvolvidas em benefício da população; ênfase na qualidade de atendimento ao cidadão-usuário, nos resultados qualitativos e quantitativos e nos prazos pactuados; controle social das ações de forma transparente e contínua. O esforço realizado entre os entes traz avanços para sociedade que se traduzem em procedimentos mais rápidos, menos burocráticos mas não menos rigorosos, agilidade no desempenho de atividades, alta especialização na prestação de

serviços e vinculação de metas e resultados que devem ser demonstrados através de prestação de contas.

Conclusões

O surgimento e a forma de atuação das ONG's estão ligados as mudanças sociais, políticas, ideológica se econômicas que transformaram as relações sociais no Brasil, influenciaram diretamente a sociedade civil que se organizou reivindicando direitos e serviços básicos. As organização ganharam musculatura e amadureceram durante esse período de atuação e hoje são consideradas representantes da sociedade na participação nos programas governamentais. Diante dos vultuosos repasses de recursos do Estado e de financiadores independentes, as ONG's se transformaram em micro empresas, se distanciando dos objetivos iniciais propostos, a competição entre si, que está longe do ideal de solidariedade, e a atuação como terceirização do Estado.

O assistencialismo praticado nas ações das ONG's é um grande problema, poucas organizações praticam efetivamente a educação para a cidadania. Dar o necessário para a sobrevivência sem trabalhar o indivíduo, potencializando os recursos para que ele ganhe autonomia e desenvolva suas capacidades. A abordagem educativa e voltada para a cidadania, demanda mais tempo e preparo dos profissionais envolvidos, por isso é mais complexa de ser aplicada.

Iniciativas dos municípios são importantes para organizar e regular a atuação das ONGs, pois são nas cidades que as pessoas vivem e lá estão os desafios sociais a serem superados. A criação de diretrizes de gestão compartilhada são fundamentais para que a sociedade alcance os avanços tão almejado por todos.

Por fim, é preciso criar uma instância que coordene, no âmbito federal, o fomento e regulação das ONGs de interesse público. Essa instância pode assumir o formato de uma agência reguladora ou um conselho de especialistas, por exemplo. Pode, até mesmo, interagir com eventuais iniciativas de autorregulação da sociedade civil. O fundamental é que se ponha fim ao caos prevalente, onde as atribuições e responsabilidades do Governo Federal estão diluídas em uma multiplicidade de órgãos. Precisamos promover um debate sério, franco e transparente sobre o tema. O ingresso de novas e respeitadas vozes nesse processo é algo a celebrar.

Referências

ALBUQUERQUE, Antonio Carlos Carneiro de. **Terceiro Setor – História e gestão das Organizações**, 2006.

ARMANI, Domingos. **Breve mapa do contexto das ONGs Brasileiras**. Disponível em: Acesso em: 12 09.2015.

BNDES. **Programa de Apoio a Crianças e Jovens em Situação de Risco Social**. Área Social, 2000

CACCIA BRAVA, Silvio. A produção da agenda social mundial, uma discussão sobre contexto e conceitos. Retirado de www.polis.org.br

FERRAREZI, Elisabete. **OSCIPI — Organização da sociedade civil de interesse público: a lei 9.790/99 como alternativa para o terceiro setor** / Elisabete Ferrarezi, Valéria Rezende 2º Edição - Brasília : Comunidade Solidária, 2002.

GERÊNCIA DE ESTUDOS SETORIAIS (GESET). **Terceiro Setor e o Desenvolvimento Social**. Disponível em: <www.bndes.gov.br/>. Acessado em 22/10/2015.

IOSCHPE, Evelyn (org.). **3º Setor – Desenvolvimento Social Sustentado**. Paz e Terra, São Paulo, 1997.

MONTANÕ, Carlos. **Terceiro setor e questão social**. Crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo. Cortez, 2002.

OLIVEIRA, Luis Martins de - **Terceiro setor - Características e gestão**, 2015.

TENÓRIO, Fernando G. **Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado**, outubro de 1999.