

**ONGs:  
a sociedade civil faz política**

**Ana Paula Moraes da Silva Maccafani**

Universidade de Campinas, Campinas, Brasil  
E-mail: [anapaulamoraes@uol.com.br](mailto:anapaulamoraes@uol.com.br)

### Resumo

Esse artigo pretende analisar uma atividade desenvolvida por uma organização que se autodenomina ONG (organização não-governamental). Seu objetivo é tentar compreender as formas de "política" comuns a essas organizações, já que as mesmas afirmam fazer uma nova e inovadora forma de política. Para a realização desse estudo foi feito o acompanhamento de uma atividade da ONG Viva Rio chamada: Rio Abaixo Essa Arma.

**Palavras-chave:** ONG. Sociedade civil. Política.

### Abstract

*This article analyzes an activity carried out by an organization defining itself as an NGO (Non-Governmental Organization). Its aim sketch the forms of "politics" practiced by this kind of organization, given that NGOs claim to enact a new and innovative form of politics. This study bases its findings on research on a activity called Rio Abaixo Essa Arma (Rio Put That Gun Down), carried out by the NGO, Viva Rio.*

**Keywords:** NGOs. Civil society. Politics.

Crescimento notável vem ocorrendo mundialmente em atividades voluntárias organizadas e na criação de organizações privadas sem fins lucrativos ou não governamentais. [...] De fato está-se numa revolução associativa global que pode tornar-se tão significativa para o final do século XX quanto a emergência do Estado-Nação o foi para o fim do século XIX. (Salamon, 1998).

A partir da segunda metade da década de 70, uma nova forma de organização social começou a surgir no Brasil: as organizações não-governamentais, ou ONGs, como ficaram conhecidas. Para definir as ONGs, os estudiosos do tema começam em geral dizendo o que elas não são: não são Estado, não são sindicatos, não são partidos políticos. Em seguida, apresentam as características a elas comumente atribuídas: sem fins lucrativos, voluntárias, não ligadas ao governo (Fernandes, 1994); ou ainda: “novidade institucional” (Landim, 1998a); “alternativa às práticas institucionais características das universidades, igrejas, partidos de esquerda” (Fernandes, 1985 apud Landim, 1998a, p. 25); “uma inovação institucional da esquerda brasileira” (Fernandes; Piquet, 1992 apud Landim, 1998a, p. 26); “ONG se firma pela competência ou desaparece” (ABONG apud Fontoura, 2003, p.1). Finalmente, naquilo que Landim (1998a, p. 28) denomina “mito de origem” das ONGs, está presente a ideia de que estas nasceram a partir dos “novos movimentos sociais” da década de 70 — e, ao mesmo tempo, que representaram uma espécie de alternativa a eles.

A partir dessas caracterizações primárias e da ideia central, frequentemente expressa por participantes e analistas das ONGs, de que estas seriam “uma forma inovadora de fazer política”, as questões que eu gostaria de levantar estão ligadas às características dessa forma de fazer política — assumindo que tanto “política” quanto “ONG” são termos polissêmicos cujo sentido depende das vozes que se pronunciam a seu respeito.

Uma colocação inicial refere-se ao lugar que as ONGs ocupam na sociedade, fazendo parte do assim chamado Terceiro Setor, aquele composto pelas organizações privadas de assistência social, ou organizações que utilizam meios privados para fins públicos. Se essa de-

finição não chega a abranger a grande quantidade de elementos que compõem o setor, realça, ao menos, o fato de que, com esse termo, pretende-se estabelecer um contraste com os outros dois setores que comporiam a sociedade: o Primeiro Setor seria o Estado propriamente dito (os aparelhos de Estado, assim como os órgãos de governo), e o Segundo Setor seria o da iniciativa privada, ou seja, aquele composto pelas empresas privadas com fins privados, ou empresas privadas que visam o lucro. Nesse sentido, no Terceiro Setor poderia ser incluído tudo aquilo que não se enquadra no Estado ou na iniciativa privada, ou seja, igrejas e clubes de futebol, associações de moradores e entidades assistenciais, ONGs, etc.

Para melhor caracterizar essa ideia – de conceituar a forma de fazer política das organizações do Terceiro Setor, me propus a acompanhar o desenvolvimento de uma atividade desenvolvida por uma organização não-governamental que se autodenominasse como tal. Assim, durante os anos de 1999-2000 acompanhei a campanha Rio Abaixo Essa Arma, desenvolvida pela ONG Viva Rio, e que se propunha a recolher assinaturas e armas, com o objetivo de proibir a venda de armas para cidadãos comuns e diminuir a violência. Parte dessa pesquisa deu origem à análise de alguns temas que compõem o vocabulário das ONGs – bem como algumas conclusões iniciais sobre a forma de fazer política das ONGs.

### **Dos movimentos sociais ao surgimento das ONGs**

Para falar sobre o surgimento das ONGs, é preciso recuar um pouco na história e compreender o contexto político nacional em que foram organizados os movimentos sociais que proliferaram no país a partir dos anos 1970. Dentre as várias razões apresentadas para a formação desses movimentos durante a ditadura militar brasileira, vigente entre as décadas de 60 e 80, Eunice Durham destaca o processo de industrialização crescente do país, que provocou, entre outras consequências, o êxodo rural e o inchaço das grandes cidades. Com a superpopulação das cidades, logo surgiram os problemas de infraestrutura: deficiência nas condições de saneamento básico (falta de água encanada, esgoto), de moradia, falta de emprego e de escolas, o que se agravou com o fim do “milagre econômico” (Durham, 1984, p. 25). A tomada de consciência

por parte da população dessas carências teria feito com que pessoas que sofriam com os mesmos problemas viessem a se reunir, levando à formação de uma série de organizações — de moradores, religiosas ou outras — que, em certo sentido, passaram a desempenhar funções até então preenchidas pelas formas clássicas de organização da sociedade, a saber, partidos políticos ou sindicatos. Nesse sentido, logo passaram a ser intitulados “novos movimentos sociais”.

Paralelo a esse processo, um novo tipo de conscientização também estava se produzindo. Diversos grupos minoritários que acreditavam não ter seus direitos reconhecidos pelas leis vigentes começaram a se organizar na tentativa de conseguir a aprovação de leis que reconhecessem sua condição de diferença. Nesse caso, estavam incluídos grupos feministas, homossexuais, indígenas, ambientalistas, negros, etc. — que vieram a formar organizações que também passaram a ser conhecidas como “novos movimentos sociais”, que lutavam para que sua condição de minoria fosse reconhecida por leis que garantissem seu direito à igualdade, mesmo na diferença.

Não obstante essa grande diversidade e as especificidades de cada movimento, é comum atribuir aos novos movimentos sociais três características: *populares*, *heterogêneos* e *descentralizados*. *Populares* porque surgiram das “bases”, sem a participação de estruturas superiores que determinassem seus rumos. Eram associações de moradores que buscavam a melhoria das condições de vida das pessoas de uma certa localidade; ou organizações minoritárias criadas para garantir os direitos de pessoas que se sentiam discriminadas etc. Em outros termos, tratava-se de pessoas comuns que buscavam soluções para carências comuns, e que, além disso, e em geral, jamais haviam exercido atividade ou militância política.

A *heterogeneidade* é outra característica desses novos movimentos sociais e se refere à grande diversidade das reivindicações, agentes e instituições envolvidas nesses grupos. Os participantes desses movimentos podiam ser membros das classes populares, buscando melhores condições de vida, ou pessoas de classe média, incomodadas com as limitações impostas a sua condição de minoria. E é claro que as diferenças entre os que compunham esses movimentos não estavam somente

na origem das suas reivindicações ou nas questões de identidade, mas também na classe social à qual pertenciam e nas consequências que essas diferenças ocasionavam em termos dos valores compartilhados por cada grupo. Era preciso, assim, reconhecer as carências dos outros, bem como os motivos que os levavam a reivindicar, a fim de que pessoas bastante diferentes pudessem estabelecer uma relação de cooperação, capaz de fortalecer os movimentos como um todo — o que conduz à terceira característica dos novos movimentos sociais.

Isso porque a *descentralização* se refere justamente à falta de conexão prévia entre os membros dos diversos movimentos que se formavam. Em comum, todos tinham suas carências; no entanto, esses movimentos não parecem ter desenvolvido uma consciência específica em relação às dos demais grupos, que, em sua maioria, preocupavam-se com a solução dos problemas específicos que os afetavam, sem buscar o estabelecimento de redes que pudessem fortalecer a luta pela solução das carências de modo mais amplo.

Vários estudiosos que se dedicaram ao tema referem-se à necessidade do estabelecimento de uma rede entre os movimentos sociais para que seus resultados tivessem sido mais efetivos (por exemplo, Durham, 1984). Sônia Alvarez e Evelina Dagnino, por outro lado, tentaram ir além da ideia de “rede”, propondo a necessidade de estabelecimento de uma “teia” entre os movimentos sociais. Segundo as autoras, o conceito de “teia” diferencia-se da ideia de “rede” pela inexistência de um centro e pela maior amplitude da “teia”, dando a ideia de algo que se dirige para todos os lados de forma emaranhada. Segundo Alvarez e Dagnino (1995), existe uma maior ligação entre os membros de uma “teia” do que entre os membros de uma “rede”. Da mesma forma, para Dagnino (1999, p. 6), se os novos movimentos sociais tinham como objetivo a conquista de direitos e benefícios que deveriam ser públicos, mas que haviam sido até então apropriados privadamente, eles representavam, potencialmente, a possibilidade de transformar “benefícios privados” em “direitos públicos”.

Outro fator de grande importância no contexto de emergência dos novos movimentos sociais foi a influência da ideologia marxista no trabalho dos intelectuais da época, que viam nesses movimentos

uma oportunidade para o desenvolvimento de uma consciência de classe, no sentido marxista do termo. Nessa leitura, os grupos populares estariam saindo de uma condição de alienação e começando a se organizar e a reivindicar, ou seja, a assumir um espaço que até então não ocupavam, constituindo o que logo foi denominado “sociedade civil organizada”. Eram movimentos formados por pessoas comuns e grupos minoritários que, progressivamente, adquiriam consciência da sua situação de inferioridade e que buscavam suprir suas carências e garantir seus direitos. E ainda que o desenvolvimento dessa consciência não derivasse de nenhuma preparação teórica ou ideológica — estando baseada apenas em um sentimento de discriminação e em uma luta para superar dificuldades —, tratava-se de um exemplo de organizações formadas por pessoas sem qualquer tradição de participação política, em partidos ou sindicatos, por exemplo.

Existiria, entretanto, um grave problema para o desenvolvimento dos novos movimentos sociais. Em seu livro *Público, Porém Privado*, Rubem César Fernandes (1994) discute as deficiências organizacionais desses movimentos — deficiências que teriam justamente resultado na formação das ONGs. De acordo com Fernandes, um dos grandes problemas dos movimentos era a falta de uma estrutura institucional que estivesse de acordo com as normas impostas pelas agências financiadoras internacionais. Existia um grande interesse dessas agências em investir em projetos de infraestrutura em países da América Latina, mas faltava um organismo capaz de perceber as carências da população e de elaborar projetos:

Mais do que o dinheiro, portanto, foram o conceito e a forma institucional que passaram pelos caminhos inusitados dos financiamentos não-governamentais. É desta relação, inclusive, que surgiram as ONGs. As agências de cooperação internacional necessitavam de parceiros locais que fossem capazes de formular projetos, acompanhar a sua execução e prestar contas. Necessitavam de contrapartes com personalidade jurídica, um mínimo de estrutura administrativa e uma afinidade de propósitos. Não tinham como chegar direta e regularmente aos movimentos sociais, pois estes, justamente, careciam de estabilidade institucional. E assim surgiram as ONGs latino-americanas, num jogo de reforços mútuos, como parceiras de cooperação internacional no apoio às ações comunitárias e aos movimentos de promoção. (Fernandes, 1994, p. 80).

Nesse sentido, as ONGs que se formaram nesse contexto tinham como objetivo principal funcionar como assessoras e/ou mediadoras dos novos movimentos sociais — e isso inclusive junto ao Estado, que, em última instância, constituía o alvo das transformações almejadas pelos novos movimentos e pelas organizações.

Além dessa questão institucional e organizacional, a grande diversidade das carências motivadoras dos novos movimentos sociais também representava um problema para o desenvolvimento de atividades que contemplassem a transformação da realidade. Era difícil tratar de questões tão diferentes e que não podiam ser facilmente hierarquizadas ou agrupadas, o que teria conduzido ao enquadramento de toda essa diversidade em categorias abrangentes, mais fáceis de lidar. Os dois conceitos fundamentais que foram “redescobertos” e “reelaborados” nesse processo foram os de “cidadão” e de “sociedade civil”. Fernandes sustenta mesmo que as várias categorias presentes nos discursos dos movimentos sociais (mulher, negro, índio, homossexual etc.) tiveram de ser condensadas no conceito de cidadão e, mais tarde, na questão geral da cidadania. A noção de sociedade civil, por sua vez, também recebeu um novo tratamento, passando a ser pensada como o oposto do Estado e como espaço público de debate a ser reapropriado:

As expressões anteriores referiam-se a uma parte apenas, enquanto “sociedade civil” remete a um todo; da mesma forma, quando se diz “pobre”, “mulher” ou “negro”, tem-se em mente uma classe específica de indivíduos, enquanto a palavra “cidadão” deve, hoje em dia, aplicar-se a todos os indivíduos acima de uma certa idade, independentemente de riqueza, gênero ou cor. Ao falar de “sociedade civil” e de “cidadania”, os movimentos adotaram um horizonte universalista, sendo constrangidos a considerar-se como partes de um conjunto maior. (Fernandes, 1994, p. 88)

Nesse sentido, parte da heterogeneidade presente na constituição dos novos movimentos sociais perdeu sua força, e a ideia do reconhecimento do direito à diferença como forma de garantir a igualdade teve que se adequar a uma ideia mais abrangente, a de cidadão — que, se não apagava, deixava em segundo plano a diversidade que estava na origem desses movimentos.

As ONGs, por sua vez, ganhavam espaço como consultoras e mediadoras dos movimentos sociais, passando a ocupar um papel

central no desenvolvimento das atividades de parte desses movimentos. Conforme os projetos iam se solidificando e os financiamentos se concretizando, as ONGs adquiriam visibilidade e passavam para o primeiro plano das ações, deixando os movimentos sociais com um papel aparentemente mais passivo.

### **A ideologia da transformação e a transformação sem ideologia**

Na década de 70, durante a ditadura militar, no Brasil, e o clima de Guerra Fria, no mundo, a transformação do modo de produção capitalista tendia a ser encarada como a condição para a transformação da sociedade como um todo. A opressão e a separação do mundo em dois blocos forneciam, pois, à luta pela liberdade e pela igualdade um solo fértil (Fernandes, 1998; Landim, 1993; Soares, 1998). Nesse contexto, conceitos como solidariedade e caridade só podiam soar na chave do assistencialismo e ser repudiados por intelectuais e militantes que não acreditavam na possibilidade de convivência entre temas como igualdade e justiça social e o modo de produção capitalista. Existia, nesses intelectuais e militantes, um desejo de mudar a sociedade como um todo, mas essa mudança, pensada em geral a partir de teorias marxistas, só poderia advir da transformação da economia e do desenvolvimento da consciência de classe por parte daqueles grupos populares que saíam da sua condição de alienação para assumir o papel de principais agentes transformadores da sociedade que se pretendia. Nesse sentido, parte dos intelectuais tendia a ver nos novos movimentos sociais a concretização de um processo até então presente apenas em suas teorias. E é também em função dessa leitura que esses intelectuais se empenhavam tanto em assessorar esses movimentos. Finalmente, a possibilidade de ações políticas e econômicas baseadas em estratégias de mera reparação tendia a ser considerada simples assistencialismo e, portanto, a ser pensada como o oposto do que efetivamente se pretendia — uma transformação radical da sociedade.

Se confrontarmos essa situação com o que pode ser hoje observado, percebemos que a solidariedade tornou-se um dos sentimentos mais evocados para justificar a ação da sociedade civil organizada — via ONGs ou outras instituições que não têm problemas em assumir e justificar seu caráter assistencial. De alvo de uma transformação

possível, o social parece ter se convertido em algo como um produto, o que, desse ponto de vista, não apresenta qualquer caráter negativo. Ao contrário, essa conversão foi o modo encontrado pelas ONGs para atender as carências de uma parcela da sociedade sem precisar mexer na forma como a economia estava organizada. A dificuldade para modificar o modo de produção capitalista e a estrutura da sociedade são as razões mais evocadas pelas ONGs para justificar a ênfase em políticas compensatórias (Novaes, 1998; Soares, 1998). Se, no contexto de ditadura e da Guerra Fria, a transformação do modo de produção parecia ser a única alternativa válida, com o fim desses momentos da história política, ideais teóricos e ideológicos neles muito presentes também parecem ter chegado a um impasse. Mais importante do que concentrar forças na improvável transformação do modo de produção, tornou-se mais interessante a busca pela solução de carências “concretas”: a fome, a falta de moradia, o racismo, a violência etc. Nesse sentido, um dos discursos hoje predominantes justifica o assistencialismo como a única forma de reparação social, e considera que as discussões sobre transformações estruturais da sociedade “não levam a nada”, são “paralisantes” (Soares, 1998).

O fracasso do socialismo enquanto experiência real parece, pois, ter comprometido as reflexões voltadas para transformações *da* sociedade; o capitalismo parece ter se tornado o modo de produção não apenas hegemônico, mas único e definitivo; e, a partir dessas “constatações”, passou-se a buscar formas de impedir a ruptura do tecido social sem, no entanto, transformar a estrutura (Grynszpan, 1996). Além disso, a crise mais geral das utopias que parece ter tomado conta do final do século XX e do início do XXI — com as conseqüentes perspectivas negativas sobre o futuro (aumento das desigualdades, destruição do meio ambiente, desemprego, desequilíbrio social etc.) — pôs um fim ao sonho que imperou do século XIX de que o desenvolvimento tecnológico seria acompanhado por um desenvolvimento intelectual, e que aos benefícios trazidos por ambos teria acesso a maior parte da humanidade. Diante dessa negativa, a preocupação de um grande número de intelectuais se tornou como promover transformações *na* sociedade, para amenizar a situação de desigualdade.

### **ONG: do trabalho invisível à profissionalização**

No início dos anos 90, sob a coordenação de Leilah Landim, o Instituto de Estudos da Religião (ISER) realizou uma pesquisa sobre as ONGs, buscando fornecer um panorama do desenvolvimento das ações que vinham sendo realizadas no âmbito da sociedade civil, caracterizadas como voluntárias, filantrópicas e privadas. A pesquisa foi realizada junto às organizações filiadas à Associação Brasileira de ONGs (ABONG) e tinha como objetivo descrever as principais características das organizações filiadas, desde o seu surgimento até a forma como se apresentavam no momento (Landim, 1998a, p. 23-87).

De acordo com Landim, as primeiras ONGs foram formadas na década de 70, e a posição política da maioria dos membros dessas organizações era de “esquerda”. Entre seus fundadores e primeiros articuladores encontravam-se exilados políticos e pessoas relacionadas a instituições religiosas e de educação de base. Landim acredita, ainda, que a lei de anistia, aprovada em 1979, tenha dado um grande impulso à formação das ONGs:

Esse capítulo da história referente à emergência dos movimentos sociais e o surgimento das ONGs vai se consolidar com a volta de exilados políticos, a partir da promulgação da anistia em 79. Nas narrativas desses retornados, feitas no contexto de uma história dos “centros”, o processo de volta e as memórias construídas sobre ele repetem muitos dos mitos — ou das situações — de inadaptação, do ter que retomar uma vida cortada, do ter que ganhar a vida, para pessoas de carreiras interrompidas e permeadas por projeto político. Os personagens são também os mesmos que já apareceram nessa história, cristãos ou marxistas, intelectuais ou educadores de base, ativistas políticos que foram atingidos pela ditadura em diversos momentos. No que se refere aos “centros”, já chegam com um capital que os coloca muito bem situados com relação às prioridades classificatórias que, na prática do meio, legitimam, identificam e hierarquizam. E vários chegam com ONGs na mala. (Landim, 1998a, p. 43)

Ao lado da possibilidade de recomeçar uma carreira profissional em outras áreas, alguns fundadores de ONGs citam a vontade de participar da política brasileira de uma forma que não aquela tradicional, ou seja, fora do âmbito das organizações e partidos políticos convencionais<sup>1</sup>. Landim (1998a, p. 65) afirma, também, que, para muitos profissionais,

trabalhar nas ONGs significava uma libertação da burocracia e das limitações impostas pelo trabalho em repartições públicas e universidades<sup>2</sup>. A esse respeito, a autora observa a existência de inúmeras afinidades entre as preocupações de membros das ONGs e questões abordadas na academia, sendo que, algumas vezes, temas de pesquisa e objetos de trabalho se transformavam em projetos de assistência desenvolvidos pelas ONGs, sob a supervisão de algum intelectual que tivesse familiaridade com o tema. No entanto, com o passar dos anos, teria havido uma profissionalização dos quadros das ONGs, que passaram a buscar mão-de-obra própria, qualificada e dedicada somente a essa função.

Landim acompanha o crescimento da participação de profissionais contratados pelas ONGs ao longo da década de 90 e constata que, em 1994, esses profissionais eram em número de 1.916, contra 699 voluntários, brasileiros e estrangeiros, que trabalhavam nas ONGs no mesmo período. E embora haja uma certa dificuldade em comparar esses dados com os da década de 70 — não só devido à ausência de pesquisas que apresentem essa informação para o período, mas também em função da predominância, nessa época, dos novos movimentos sociais, integrados por pessoas “engajadas” e alguns poucos assessores sem vínculos profissionais formais — eles são, claramente, muito significativos ao revelarem o crescimento do processo de profissionalização dos quadros das ONGs.

A busca por visibilidade também teria sido uma transformação sofrida pelas ONGs ao longo dos anos. Quando as primeiras ONGs se formaram, colocaram-se a serviço dos movimentos sociais, sem a intenção de aparecer e deixando que estes ocupassem o primeiro plano na apresentação dos projetos. Na década de 90, ao contrário, são grandes os investimentos feitos pelas ONGs no sentido de apresentar seu trabalho para a sociedade. A maioria das ONGs investigadas por Landim tem algum tipo de publicação, periódico ou relatório, que apresentam à sociedade o trabalho desenvolvido. A importância da divulgação dos trabalhos pela imprensa também teve destaque: a pesquisa comprovou que 81,4% das ONGs consideradas haviam sido objeto de notícia na imprensa no ano de 1994, o que, segundo a autora, demonstra o investimento das ONGs visando na cobertura da mídia.

Essa busca de visibilidade está relacionada com a ampliação do raio de atuação: as ONGs deixaram de agir apenas localmente e passaram a buscar uma atuação nos planos estadual e nacional. Modificação importante em relação à década de 70, quando a ambição das ONGs era atuar estritamente no nível local, junto a pequenos grupos e tratando de questões muito específicas. Na década de 90, se a pretensão em atuar ao nível local não desapareceu (uma quantidade significativa de ONGs continua concentrando seus projetos no âmbito municipal), quase a metade das organizações (47%), desenvolve, não obstante, atividades de âmbito estadual. Além disso, uma surpresa revelada pela pesquisa, segundo a autora, foi a grande parcela de ONGs (40%) que afirmaram atuar no nível nacional — um número alto se levarmos em conta as limitações institucionais de muitas dessas organizações.

Outro dado que confirma a ampliação do raio de atuação das ONGs, segundo Landim, é que se na década de 70 “comunidade” era a principal palavra citada pelas ONGs na descrição dos seus objetivos, na década de 90 a palavra central passa a ser “cidadania” (citada por 90% das organizações pesquisadas), relacionada com a ideia de igualdade e descrita como o acesso a benefícios públicos e direitos civis. E se “cidadania” foi a palavra mais citada na descrição dos objetivos, a “educação” foi a atividade mais citada como aquela capaz de promover o acesso a essa cidadania. A educação pode aparecer como educação popular para a cidadania ou como capacitação, mas, em todos os casos, existiria uma relação direta entre o aumento dos índices de educação e a ampliação da cidadania. O principal público atingido pelos projetos das ONGs é formado por crianças e adolescentes (63,7%), seguido pelos movimentos urbanos (52,4%), principalmente os relacionados à questão da violência urbana, que foi constantemente explorada pelas ONGs via projetos e campanhas que tinham como tema “a paz”.

### **A questão da violência: repressão versus educação**

No que diz respeito ao tema específico da violência, Márcia Leite (1999) detectou duas maneiras pelas quais esta tenderia a ser percebida. Segundo a autora, a percepção do crescimento da “violência” nas grandes cidades — especificamente a cidade do Rio de Janeiro — teve como resposta o fortalecimento de um pensamento conservador e dis-

criminoso que, insensível a temas como “solidariedade” e “justiça social”, passou a cobrar das autoridades uma posição que privilegiasse a ordem e a segurança. A associação entre “violência” e “pobreza”, segundo Leite, explicaria por que parte da sociedade carioca culpa os “favelados” pelo crescimento do sentimento de insegurança no Rio de Janeiro, não reconhecendo, em função disso, os “direitos civis” dessa parcela da população. De acordo com Leite, existiria uma situação de deterioração dos “direitos civis” na sociedade, e parte da população não estaria disposta a estender esses direitos, já tão raros, à parcela mais pobre, ou “favelada”, da população<sup>3</sup>. A pesquisadora expõe as variantes desse discurso, que critica as organizações de direitos humanos como organizações que defenderiam os direitos dos “bandidos”, e que aceita os “excessos” cometidos pelas autoridades policiais contra populares como “acidentes de percurso.”

Em oposição a essa postura, Leite realça as organizações surgidas no âmbito da sociedade civil que buscam uma abordagem “não violenta” a fim de tratar da questão da “violência”. Esse seria, justamente, o caso das ONGs, que se posicionaram contra a postura de combater “violência com mais violência”, e que sustentam que somente a ampliação da cidadania — por meio, principalmente, da educação — seria capaz de diminuir os índices de violência. Essa postura é apresentada, por exemplo, neste depoimento de um dos participantes de uma ONG, como justificativa para seu envolvimento com a organização:

E isso não leva a nada, a gente sabe que nós temos uma instituição [policial] viciada, cheia de problemas, mas a gente vai ter que resolver com isso que a gente tem aí, não adianta querer mudar as coisas no sentido de partir para a porrada, porque partir para a porrada é uma coisa que a gente já faz desde que o Brasil é Brasil. E que o mundo fez desde que o mundo é mundo.[...] É uma ação integral mesmo, que também passa por melhorar a polícia. [...] Exatamente, se você pensar bem, isso vai um pouco de encontro com a política daquela velha coisa que o Betinho falava, o Luiz Eduardo Soares falava: as pessoas querem a polícia para subir morro e bater em crioulo de morro, agora querem a polícia que quebre o galho do filho que dirige sem carteira, que é pego fumando maconha na porta de casa. O problema é a lei. Então, o que eles querem é uma polícia que seja para os outros. Então, por isso a polícia pode matar, a polícia pode espancar. Desde que não me espanque, desde que me reconheça como um diferente. Acontece que não é assim, tem

que ser muito idiota pra achar que é assim. Você também será vítima da violência policial, porque fora do Estado de Direito não há salvação.

Detendo-se nessa visão do combate à violência por meio de projetos que contemplem a justiça social e a promoção da cidadania, as ONGs acreditam que a educação é o principal elemento para alcançar esses objetivos. A educação de jovens e adolescentes que moram em lugares pobres das cidades seria uma forma de resgatá-los das “situações de risco”, da tentação da marginalidade e do tráfico de drogas.

### **A participação da classe média e o mito da virtude pura**

Outra questão crucial, quando se fala sobre a atuação das ONGs, refere-se à legitimidade que essa forma de organização adquiriu na sociedade. A definição de ONG pode não ser precisa e suas formas de atuação podem ser tão diversificadas quanto os temas que abordam e as estruturas que adotam. Não obstante, sua atuação política, afirmando-se como algo “não-governamental”, sua oposição original à ditadura, suas relações com os novos movimentos sociais (tidos como formas bem-sucedidas de organização popular e de canal de reivindicações), parece ter concedido às ONGs não apenas uma grande visibilidade, mas uma legitimidade quase incontestada. O que permite que, hoje, essas organizações ocupem lugares e desempenhem funções (como educação, combate à pobreza ou mesmo à violência, por exemplo) que, até há pouco tempo, eram atributos quase exclusivos do Estado, sob a alegação de que este teria nelas fracassado e que as ONGs teriam, portanto, mais capacidade e legitimidade para assumi-las.

É, sem dúvida, pensando nessa espécie de excedente de legitimidade que Lester Salamon (1998) sustenta que alguns “mitos” a respeito das ONGs deveriam ser superados — e superados, em primeiro lugar, pelas próprias ONGs. Um desses “mitos” seria o “mito da virtude pura”: as ONGs, em função de seu papel político e por serem uma instituição da sociedade civil organizada, teriam sua eficiência e credibilidade asseguradas *a priori* pelo próprio “rótulo” que ostentam. Assim, suas formas de atuação, os métodos empregados e os recursos despendidos, seriam justificados pela legitimidade com que atuam, sem a necessidade de meios eficientes de prestação de contas aos quais o Estado e as organizações com fins lucrativos estão submetidos (Salamon, 1998).

Outro mito comum seria o do “voluntarismo”, ou seja, a ideia de que as organizações não-governamentais dependeriam quase que exclusivamente da atuação de voluntários e da filantropia. É bem verdade que existem duas maneiras de participar de uma ONG, como voluntário ou como funcionário. Estes são profissionais remunerados, geralmente contratados para realizar uma determinada função, claramente definida pela organização. Sua maior motivação é a remuneração e a concordância com a ideologia da organização, embora desejável, não é o elemento mais importante na sua contratação. A discussão sobre a profissionalização dos quadros das ONGs é um tema que vem ganhando destaque à medida que cresce o emprego desse tipo de mão-de-obra nas organizações.

Os voluntários, por outro lado, são geralmente identificados como membros da classe média<sup>4</sup> que doam dinheiro, tempo e trabalho para as atividades desenvolvidas pela organização. A maior motivação deles seria a caridade e o sentimento de solidariedade, alimentados pelas ONGs por meio de campanhas publicitárias e da divulgação de estatísticas mostrando a situação de carência dos menos favorecidos. Muitas pessoas que hoje participam dos quadros de voluntários das ONGs afirmam ter optado por esse tipo de participação após terem se envolvido e se decepcionado com a política tradicional, que geralmente significa a filiação a partidos políticos e a sindicatos. Nesse sentido, a ocupação de espaços da sociedade civil, contribuindo com instituições que possuem um caráter político sem envolvimento partidário, parece constituir o desejo da maioria dos voluntários que se engajam nas atividades desenvolvidas pelas ONGs.

Se não participar passou a significar omitir-se diante da realidade, poder-se-ia igualmente sugerir que a valorização do individualismo e a falta de perspectiva de uma transformação estrutural da ordem econômica têm levado a classe média a praticar a caridade como uma forma de “exorcizar” sua culpa pelos problemas sociais. Nesse contexto, a participação voluntária nas ONGs assume a forma de uma “terapia” da classe média, tornando-a apta a lidar com a situação da desigualdade, sem sentir-se culpada e, ao mesmo tempo, sem se preocupar com a promoção de qualquer tipo de transformação que ameace a estrutura econômica<sup>5</sup>.

### O estilo Viva Rio

A fim de encaminhar uma hipótese geral a respeito do como as ONGs fazem política, apresento alguns dados resultantes de uma pesquisa etnográfica por mim realizada, nos anos de 1999 e 2000, junto à ONG *Viva Rio* — que atua na cidade do Rio de Janeiro e tem como principal objetivo combater a violência na cidade por meio de projetos na área de educação, profissionalização, conquista de direitos e campanhas de combate à violência. Apesar do fato de o trabalho ter sido realizado em apenas uma ONG, creio que as concepções de política isolada possuem um alcance muito mais geral<sup>6</sup>.

O “estilo Viva Rio” — expressão frequentemente utilizada por membros da organização — pode ser definido, segundo seu diretor executivo, a partir de quatro características: *produto, políticas públicas, parceria e associativismo local* (Fernandes, 1998, p. 21-22). A ideia de *produto* está relacionada à visão do Viva Rio como uma organização que atua junto “às demandas coletivas que não foram ainda atendidas ou identificadas pelo mercado”, afirmando-se como “produtora de bens e serviços de interesse público” (Fernandes, 1998, p. 21).

[...] cada projeto, ainda quando pequeno, deve ter características que facilitem a sua multiplicação, levando a resultados e a um *modus operandi* que se prestem a padronização quanto a seus procedimentos básicos, que possam ser mensurados e avaliados com o mínimo de objetividade, e que estimulem a criatividade dos agentes em sua produção e difusão. Eles buscam, portanto, estruturar-se com base em uma lógica de “produto” capaz de responder a uma demanda efetiva e crescer com ela. (Viva Rio, 1998).

A utilização do termo *produto* também evidencia uma certa compatibilidade ou homologia entre ideias defendidas na organização e aquelas dominantes no regime político e econômico brasileiro atual. Isso reforçaria a ideia de que a discussão sobre a transformação do modo de produção é ultrapassada e paralisante, não devendo ser usada como desculpa para não se realizar ações imediatas que possam melhorar as condições de vida dos menos favorecidos.

O segundo termo que define o “estilo Viva Rio” é *políticas públicas*. De acordo com a ONG, as sucessivas crises econômicas e políticas pelas quais o Brasil passou durante o regime militar e a transição democrática

levaram à deterioração dos laços de confiabilidade entre o Estado e a sociedade. As crises econômicas também contribuíram para diminuir a confiança da população no governo, principalmente no que se refere às questões sociais, relegadas ao segundo plano com a adoção de políticas econômicas neoliberais. Todos esses fatores contribuíram para que as ONGs se tornassem também gestoras de *políticas públicas*. Nas palavras de um funcionário do Viva Rio: “O Estado perdeu legitimidade para atuar em algumas questões, por isso ele tem de contratar as ONGs para realizarem esse serviço para ele.”

No entanto, o envolvimento com *políticas públicas* é justamente uma das maiores críticas que hoje são feitas às ONGs. Para muitos (por exemplo, Novaes, 1998), além de tentarem ocupar um espaço do Estado, essas estariam reduzindo o alcance das *políticas públicas* ao transformá-las em práticas assistencialistas. A visão dos membros do Viva Rio é distinta: uma ONG não concorreria com o Estado, mas atuaria no sentido de complementar suas *atividades*. Segundo Rubem César Fernandes, embora o Brasil possua uma tradição estatista que não aceita de bom grado a entrada da sociedade civil na realização dessas *atividades*, o momento político atual permite que o Estado deixe para a sociedade civil a realização de algumas *atividades* complementares à sua atuação: “No Viva Rio, entende-se que os *projetos* têm uma natureza complementar a programas governamentais, sendo inclusive, em boa parte, financiados por ele.” (Fernandes, 1998, p. 21).

Outra questão central é a forma como as atividades das organizações do terceiro setor são fiscalizadas. Como já foi dito anteriormente, as ONGs atingiram uma legitimidade que parece tornar sua atuação algo acima de qualquer suspeita. No entanto, vários segmentos sociais, incluindo empresários e o próprio Estado, exigem modelos eficientes de fiscalização, que assegurem a realização das atividades propostas e criem mecanismos eficientes de garantia efetiva de alcance dos resultados propostos por organizações que prometem, com seus projetos, a conquista da cidadania e a inclusão social.

Nesse sentido, outro termo importante para definir o estilo do Viva Rio é o conceito de *parceria*, “o termo da moda” que surgiu como substituto do conceito de *aliança*, de forte conotação política. *Aliança*

era o termo usado para acordos permanentes ou de longa duração entre partes com alguma identidade entre si. A *parceira* é uma nova forma de acordo que não exige identidade entre as partes: não pressupõe uma afinidade entre os parceiros que vá além dos objetivos específicos com os quais estão envolvidos circunstancialmente.

Os *projetos* realizados pela ONG Viva Rio geralmente recebem recursos de várias fontes, e nem sempre os *parceiros* envolvidos em uma mesma atividade guardam alguma identidade maior entre si. A *parceria* é uma espécie de contrato, às vezes informal, no qual se estabelece a *participação* de cada um na realização do projeto proposto. Esse contrato se restringe a um projeto específico, o que significa que os *parceiros* não precisam ter afinidades em outras questões que não aquela. Isso permite que uma ONG tenha vários *parceiros* que rivalizam no mercado, ou que estabeleça *parcerias* com pessoas ou grupos antagônicos à própria ONG. Essa *participação* pode ser uma prestação de serviços ou o fornecimento de algum tipo de recurso para a realização do *projeto*. Isso permite, por exemplo, que o Viva Rio estabeleça uma *parceria* com o Governo do Estado, ou a Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, sem significar necessariamente o apoio da ONG a essas administrações.

A *heterogeneidade* é, pois, uma das maiores inovações do sistema de *parceria*. Garante que a ampliação do leque de *participação* não se transforme em um empecilho ao desenvolvimento das *atividades*. Por exemplo, uma ONG pode se posicionar contra determinado governo e, ainda assim, com este estabelecer uma *parceria* para a realização de alguma *atividade* específica de interesse de ambos, apesar de suas divergências em outras questões. Enfim, a existência de eventuais divergências, mesmo que históricas, entre os *parceiros* não deve impedir a continuidade e o sucesso da *atividade* em que estão conjuntamente envolvidos.

O *associativismo local* é o quarto termo que define o “estilo Viva Rio”, e significa que a responsabilidade pelos *projetos* desenvolvidos deve ser dividida com seus beneficiários. Os integrantes da ONG partem do princípio de que “todo projeto de assistência tem o objetivo de deixar de existir”. Assim, o Viva Rio elabora o *projeto*, garante o financiamento, implanta o *projeto*, mas não pode prescindir da *participação* da comunidade envolvida, pois tão logo os beneficiados pelo *projeto*

se tornem autossuficientes, devem passar a ser capazes de conduzi-lo sozinhos, cabendo ao Viva Rio apenas a função de avaliar os primeiros anos de independência do grupo alvo da *campanha* e/ou *atividade*.

### **Algumas conclusões**

Ainda que se tenha tornado comum afirmar que a definição do termo ONG é problemática, é difícil negar que essas organizações se converteram em modelos bem-sucedidos de atuação do Terceiro Setor: pela legitimidade e visibilidade que assumiram na sociedade, passaram mesmo a constituir a forma de organização almejada pela quase totalidade dos grupos que trabalham com temas como solidariedade, assistência social, inclusão social e conquista da cidadania. De todo modo, a dificuldade de conceituação não pode representar um fator paralisante da análise. Uma forma possível de contribuir para a compreensão do tema é analisar a forma de atuação de organizações do Terceiro Setor, descrevendo suas formas de atuação, os principais termos que compõem seu discurso, o contexto de surgimento e consolidação dessa forma de organização — ou seja, os elementos que compõem a realidade desses grupos. Nesse sentido, a questão acerca da forma de conceber e fazer política das ONGs tampouco pode ser respondida de forma monolítica, mesmo porque a dificuldade em conceituar com precisão o que é uma ONG também faz com que essa forma de fazer política possa ter muitos significados.

De toda forma, se retomarmos a ideia de “uma forma inovadora de fazer política”, defendida pelas ONGs, podemos perceber que o conceito de política aí envolvido está baseado nas ideias de *ação* e de *participação*. “Participar” significa, principalmente, ser voluntário nas *atividades* desenvolvidas pela organização, seja fazendo doações em dinheiro para os *projetos* desenvolvidos pela ONG, seja por meio da doação de tempo e trabalho para tais *atividades*. A “*ação*”, por sua vez, concentra-se na execução das *atividades* desenvolvidas pela organização. A maioria dos que atuam como voluntários em ONGs costuma afirmar que optou por essa forma de *ação* por estar cansada das discussões paralisantes dos partidos políticos e dos sindicatos, tidos como as formas tradicionais de fazer política. Nesse sentido, a ideia de *ação* remete para a atuação efetiva nas *atividades* da organização.

Como mencionado acima, o fim da Guerra Fria e da divisão do mundo em dois blocos enfraqueceu o debate sobre a natureza e os problemas do capitalismo e fez com que as discussões sobre a necessidade de transformações mais profundas na direção da modificação da estrutura econômica passassem a ser consideradas paralisantes. Nesse sentido, ganhou força a ideia de que cabia à própria sociedade organizar-se no intuito de sanar suas “carências”. A ideia de que o Estado não tem mais legitimidade para atuar em algumas áreas, principalmente na social, também fortaleceu essa postura.

A concepção de política das ONGs, baseada nas ideias de *ação* e *participação*, parece, então, depender de uma visão de mundo que, embora reconhecendo diferenças entre classes sociais, não pensa em termos da existência de classes propriamente antagônicas. Nesse sentido, não é a transformação radical das relações sociais, mas a organização da “sociedade civil” - no sentido de suprir as carências oriundas dessas diferenças - que constitui o objetivo central da ação política. Essa ação, por sua vez, parece ser concebida fundamentalmente em termos de *participação*. “Não participar” significa, pois, omitir-se diante de graves questões. Como resposta a possíveis críticas com relação à eficácia dessa concepção no que diz respeito, por exemplo, ao combate à violência, sustenta-se, em geral, que “qualquer coisa é melhor do que não fazer nada”. O que permitiria, talvez, transpor para as ONGs em geral a observação de Peter Gow (1999) a respeito da concepção de política subjacente aos esforços de alfabetização das populações indígenas,

o que é essa concepção da “política” [...]? Parece-me que ela consiste em um modelo generalizado de ação que gera um tipo específico de posição de sujeito em um campo de intersubjetividade. Ela consiste em encarar o mundo ambiente como constituído de problemas, e experimentar esses problemas como focos para a ação. Essas ações constituem o ator como *agente*, como alguém que faz coisas. Reciprocamente, essas ações geram as pessoas a quem se dirigem, que se tornam então os *pacientes* [...] (Gow, 1999).

## Notas

- <sup>1</sup> Como afirmou Rubem César Fernandes, diretor-executivo da ONG Viva Rio, em entrevista à TV Educativa RJ, no início de 1999.

- <sup>2</sup> As universidades, em um primeiro momento, costumam ser citadas como o espaço da pesquisa por excelência. Mais tarde, no entanto, muitos intelectuais acabaram se desvinculando das instituições em que trabalhavam e montando centros de pesquisa independentes das universidades.
- <sup>3</sup> Márcia Leite descreve a separação que se formou no Rio de Janeiro entre trabalhador e favelado, construída com base na divisão entre asfalto e morro, traficante e trabalhador e, por fim, cidadão e favelado. Este último, acredita-se, não deveria ter acesso aos direitos civis, tão raros na sociedade.
- <sup>4</sup> É curioso observar que o termo classe média não é empregado pelas ONGs em seu sentido econômico e social usual, mas para se referir àqueles que fazem doações e/ou realizam trabalhos como uma forma de doação.
- <sup>5</sup> Sobre este ponto, ver Sholl (1996).
- <sup>6</sup> Ver Silva (2001).

### Referências bibliográficas

- ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina. Para além da "democracia realmente existente": movimentos sociais, a nova cidadania e a configuração dos espaços públicos alternativos. Texto apresentado no *XIX Encontro Anual da ANPOCS*, 1995. Caxambú/MG. Mimeografado.
- DAGNINO, Evelina. *Esfera pública e democracia no Brasil*. 1999. Mimeografado.
- DURHAM, Eunice R. Movimentos sociais: a construção da cidadania. *Novos Estudos do Cebrap*, São Paulo, v. 2, n. 10, p. 24-30, 1984.
- FERNANDES, Rubem César. *Público, porém privado: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Civicus, 1994.
- \_\_\_\_\_. Sem fins lucrativos. *Comunicações do Iser*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 15, p. 13-3, 1985.
- \_\_\_\_\_. Viva Rio: ações para a integração e pacificação da cidade. *Comunicações do Iser*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 49, p. 13-23, 1998.
- FERNANDES, Rubem César; PIQUET, Leandro. *ONGs anos 90: a Opinião dos Dirigentes Brasileiros*. Rio de Janeiro: ISER, 1992.
- FONTOURA, Joana Amaral da. "Voluntariar": um ato de cidadania. *Integração*, São Paulo, v. 6, n. 26, p. 1-2, 2003. Disponível em: <http://integracao.fgvsp.br/ano6/05/administrando.htm>. Acesso em: 15 fev. 2008.
- GOW, Peter. *Writing that speaks: literacy imagined in western Amazonia*. 1999. Mimeografado.
- GRYNSZPAN, Mario. A questão social como questão. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 139-154, 1996.
- LANDIM, Leilah. Experiência militante: história das assim chamadas ONGs. In: LANDIM, Leilah (Org.). *Ações em sociedade: militância, caridade, assistência etc.* Rio de Janeiro: ISER/NAU, 1998a. p. 11-87.
- \_\_\_\_\_. Notas sobre a Campanha do Betinho: ação cidadã e diversidades brasileiras. In: LANDIM, Leilah (Org.). *Ações em sociedade: militância, caridade, assistência etc.* Rio de Janeiro ISER/NAU, 1998b. p. 241-287.

- \_\_\_\_\_. *Para Além do Estado e do Mercado? Filantropia e Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISEER, 1993.
- LEITE, Márcia Pereira. Entre o individualismo e a solidariedade: dilemas da política e da cidadania no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 73-90, 1999.
- NOVAES, Regina. Apresentação. *Comunicações do Iser*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 49, p. 5-12, 1998.
- SALAMON, Lester. A emergência do terceiro setor: uma revolução associativa global. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 33, n. 11, p. 5-11, 1998.
- SHOLL, Patrícia. *Do militante ao voluntário: uma análise acerca da participação na Campanha Contra a Fome*. 1996. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - UFRJ, Rio de Janeiro, 1996.
- SILVA, Ana Paula Moraes. *Rio abaixe essa arma: um estudo sobre a forma de fazer política da sociedade civil*. 2001. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - UFRJ, Rio de Janeiro, 2001.
- SOARES, Luiz Eduardo. Sociedade civil e movimentos sociais no mundo globalizado. *Comunicações do Iser*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 49, p. 13-20, 1998.
- VIVA RIO. *Relatório de Atividades de Assistência Social*. 1998.