

SOCIEDADE CIVIL E ESTADO: UM ESTUDO DOS CONVÊNIOS ENTRE O GOVERNO FEDERAL E AS ONGS.

*Emmanuel Antonio Rapizo Magalhães Caldas, Maria Carolina Dysman e Rafael Ventura Abreu**

Cite este artigo: ABREU, R. V., DYSMAN, M. C. e CALDAS, E. A. R. M. Sociedade Civil e Estado: um estudo dos convênios entre o governo federal e as ONGs. **Revista Habitus:** revista eletrônica dos alunos de graduação em Ciências Sociais - IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 33-44, Semestral. Disponível em: <www.habitus.ifcs.ufrj.br>. Acesso em: 13 jul. 2009.

Resumo: Tendo em vista as recentes transformações sofridas pelos Estados Nacionais e o ressurgimento do conceito de sociedade civil, este trabalho visa discutir a interação entre o terceiro setor e o Estado na execução de políticas sociais. Para tanto, trataremos de convênios realizados entre ONGs e o governo federal nas áreas de Educação, Saúde e Direitos Humanos. Essa análise possibilitará a identificação de algumas tendências, fornecendo, assim, elementos que auxiliem na compreensão teórica das transformações em curso.

Palavras-chave: Sociedade Civil, Estado, ONGs, políticas públicas.

1. Introdução

As transformações experimentadas pelos estados nacionais nas últimas décadas e o ressurgimento do conceito de sociedade civil têm colocado uma série de questões à Sociologia Política. Sua consagração como um espaço de solidariedade, de caráter virtuoso, em contraposição aos vícios do estado e do mercado, tem feito com que o terceiro setor assuma um papel cada vez mais preponderante na execução de políticas sociais. A fim de investigar a forma pela qual se dá esse novo modelo de interação entre sociedade civil e estado, trataremos de parcerias entre o estado e organizações da sociedade civil na implementação de políticas sociais, notadamente nas áreas de educação, saúde e direitos humanos.

Em um primeiro momento, o trabalho oferece uma breve introdução teórica à temática do relacionamento entre estado e sociedade civil, abordando as perspectivas clássicas e os recentes desenvolvimentos decorrentes das alterações observadas em termos de interação do estado com as organizações da sociedade civil. Apresentaremos, de forma bem geral, algumas questões que a literatura vem levantando acerca destes desdobramentos.

Em seguida, o texto apresenta os procedimentos adotados para a montagem de um banco de dados sobre parcerias entre o governo federal e Organizações Não-Governamentais (ONGs) – aqui consideradas como uma proxi da sociedade civil – e os parâmetros utilizados nesse trabalho, desenvolvido no âmbito do Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade (NIED/UFRJ), sob coordenação da Prof^a. Elisa Reis (UFRJ). Necessário será a explicitação dos critérios para inclusão dessas organizações da sociedade civil no banco de dados, ou seja, a apresentação de uma definição do conceito de ONG, levando em consideração a falta de consenso quanto ao significado do termo.

Finalmente o trabalho pretende oferecer um esboço geral do banco de dados produzido, levantando questões que julgamos pertinentes à discussão proposta. Discutimos sobre a autonomia da ONG na

elaboração e proposição de projetos e do seu poder de “barganha” na obtenção de recursos. A diferença nos valores dos convênios, variando conforme a área do projeto e pelo fato de ser ou não em resposta a programas específicos do governo, nos permite “relativizar” a autonomia da ONG e pode servir como um indicador para pensarmos o seu grau de liberdade em propor projetos.

Um dos principais objetivos deste trabalho é exemplificar a possibilidade de congregarmos questões teóricas e empíricas. Como destaca Reis (1998, 2004), as recentes alterações no modo de interação entre estado e sociedade civil tem colocado sob novas bases a tarefa teórica de interpretar as relações entre autoridade pública e solidariedade social. Dessa forma, mais do que meras estratégias de pesquisa, a construção do banco de dados, as entrevistas e os grupos focais podem servir de base para o avanço no entendimento teórico das transformações recentes experimentadas pelos estados nacionais.

2. O ressurgimento do conceito

Antes de passarmos a tratar propriamente dos convênios estabelecidos entre as ONGs e o governo federal – ou seja do relacionamento entre sociedade civil e estado – julgamos ser de grande valia uma contextualização do ressurgimento do conceito de sociedade civil. Isto porque o que se entende na contemporaneidade pelo termo, bem como os atores sociais que ele compreende, tem diferenças expressivas dos significados a ele atribuídos ao longo do pensamento político ocidental.

Durante o século XX a discussão a respeito da sociedade civil ficou bastante fora de lugar. Desde a segunda metade do século XIX novas realidades ligadas aos movimentos de trabalhadores, sindicatos e partidos socialistas criaram um vetor de solidariedade em que o próprio estado se tornava o ator na construção de políticas de bem-estar social (Sorj, 2005). Desde as décadas de 1970 e 1980 estaríamos vivendo uma nova correlação de forças entre estado e sociedade civil, uma situação de incerteza e busca de novo equilíbrio. O ressurgimento do conceito não foi, portanto, puramente teórico, mas, antes, profundamente calcado em transformações sociais e políticas. De maneira geral, a ênfase recai no processo de surgimento de organizações da sociedade contra estados autoritários no Leste Europeu e na América Latina, mas também na contestação ao excesso de intervenção do estado de bem-estar social nos países não autoritários do oeste da Europa (Reis, 2004).

No Leste Europeu estava em jogo a contestação às ditaduras dos partidos comunistas. Dissidentes utilizavam o termo para falar contra a hegemonia soviética e o totalitarismo e a favor de um pluralismo e maior autonomia social (Kocka, 2004). Estava aí presente a idéia de uma “revolução auto-limitante”, capaz de reformular o sistema social a partir de baixo, a partir de uma sociedade civil altamente mobilizada e articulada, fora do aparelho estatal (Cohen e Arato, 1992).

Na América Latina, no centro do renascimento da sociedade civil estava a oposição às ditaduras que se espalharam por quase todos os países da região. A sociedade civil exerceria um papel importante não só na contestação e resistência ao autoritarismo, mas também no processo de democratização que se inicia na década de 80. O surgimento das ONGs no âmbito da América Latina (Pearce, 1997) e no caso mais específico brasileiro (Landim, 2002), está diretamente ligado ao contexto político das décadas de 70 e 80.

Os trabalhos de Cohen e Arato (1992) e Kocka (2004) apontam também como o conceito se adequou à realidade do ocidente democrático. Na França, a Segunda Esquerda impunha uma contundente crítica ao totalitarismo no que diz respeito à substituição dos laços sociais por relações estatizadas. Aí o debate estava fortemente marcado pela centralização e crescimento do estado de bem-estar francês. O que estava em jogo

era a reorientação do *locus* de democratização do estado para a sociedade. Porém, a sociedade civil era vista como oposta não só ao estado, mas também à economia de mercado, uma vez que considerava-se que o capitalismo também havia se tornado totalitário, penetrando todas as esferas sociais sob a dimensão da atividade econômica.

Na Alemanha, a crise do estado de bem-estar havia originado a emergência de uma crítica neoconservadora contra o “estatismo social”, que levantava dúvidas a respeito da eficácia continuada e da legitimidade da intervenção estatal. Nesta perspectiva, a liberdade da sociedade civil era identificada à liberdade de mercado, caracterizando uma sociedade civil despolitizada (Cohen e Arato, 1992).

Kocka (2004) nos lembra que o conceito enfatizava não só auto-organização social e responsabilidade social, mas também oferecia uma alternativa à lógica do capitalismo, como presente nos discursos dos movimentos anti-globalização. A lógica da sociedade civil – determinada pelo discurso, mobilização, entendimento – oferece, assim, respostas diferentes da lógica de mercado – baseada na competição e maximização de interesses e benefícios individuais. Trata-se do reconhecimento de problemas oriundos tanto do individualismo quanto do coletivismo moral, em sociedades em que há, respectivamente, predomínio da lógica de mercado e de estado (Wolfe, 1989).

Sorj (2005) é bastante claro ao mostrar como o papel central atribuído à sociedade civil em sociedades capitalistas democráticas tem origens nas críticas ao estado de bem-estar tanto da direita quanto da esquerda. A crítica da direita centrava sua atenção na expansão do estado e de seus custos, defendendo um retorno às associações civis baseadas na solidariedade. A crítica da esquerda deita raízes na crise produzida pela queda do comunismo, pelo abandono da esperança na classe operária e no socialismo. Critica-se a burocratização da vida social criativa, sendo a sociedade civil um espaço autônomo tanto da esfera do estado quanto do mercado.

3. Definições e versões contemporâneas de sociedade civil

De uma maneira geral, a discussão sobre o ressurgimento do conceito nos dá algumas pistas a respeito do significado atual de sociedade civil. Dessa forma, de maneira bastante sintética, podemos falar tanto em uma alternativa à lógica do capitalismo – à lógica do mercado, baseada em interesses – quanto uma alternativa ao controle do estado de todas as esferas sociais, enfatizando a capacidade de auto-organização social (Reis, 2004).

Essa separação entre três esferas – mercado, estado e sociedade civil – é, de certa forma, uma mudança importante em relação a antigos enfoques acerca do conceito de sociedade civil. Para os autores jusnaturalistas e até mesmo para o iluminismo escocês não havia uma distinção clara entre sociedade civil e estado, sendo a sociedade civil algo bem próximo de uma sociedade política (Kaldor, 2003). O conceito estava diretamente ligado às teorias de direitos individuais e à idéia de contrato social e significava uma sociedade governada por leis, baseada no consenso de indivíduos em contraste ao estado de natureza. Hegel, para alguns autores (Kaldor, 2003; Bobbio, 1986; Kumar, 1996), foi o primeiro a utilizar o termo para se referir a algo distinto do estado. Sociedade civil significava uma esfera da vida ética interposta entre a família e o estado. A sociedade civil era equacionada à economia aproximando-se de uma sociedade burguesa. Esse equacionamento com a esfera do mercado é aprofundado por Marx, que faz da sociedade civil o lugar das relações econômicas, o domínio autônomo da propriedade privada (Bobbio, *idem*; Kumar, *idem*).

Tendo separado a lógica da sociedade civil do mercado e do estado, devemos agora fazer uma ressalva. As esferas da economia e da política não devem ser vistas em total oposição à esfera da sociedade civil, mas sim como mediadoras. É nesse sentido que Wolfe (1989) atribui à sociedade civil a possibilidade de fortalecimento de laços sociais que permitem o bom funcionamento tanto do estado quanto do mercado. Assim, por exemplo, a emergência de uma economia de mercado é possibilitada por estruturas da sociedade civil, uma vez que pressupõe certa coesão social. Da mesma forma, a sociedade civil é capaz de influenciar o estado, fazendo-o responder por suas ações e decisões.

Frente à tentativa de dar uma definição para sociedade civil, pensamos que o caminho apontado por Kocka é bastante interessante, ao oferecer três formas claras e não restritivas de expressarmos essa definição. Em primeiro lugar, sociedade civil se refere a um tipo específico de *ação social* caracterizada pelo fato de se orientar por meios não conflituosos, que enfatizem a independência e auto-organização social e que reconheçam a pluralidade, a diferença e a tensão. Segundo, sociedade civil também pode ser vista como uma *esfera social*, distinta das esferas privadas, dos negócios e do governo, embora relacionada a eles. Em terceiro lugar, a sociedade civil é *parte de um plano compreensivo*, de uma utopia, de um projeto que ainda não foi totalmente implementado.

É interessante mencionarmos três versões contemporâneas do termo oferecidas por Mary Kaldor (2003). Uma primeira versão é a versão *ativista*, que iniciou o resgate contemporâneo do termo na América Latina e no Leste Europeu. Como já mostramos, trata-se de uma experiência marcada pelo contexto do autoritarismo, que se refere a um domínio separado do estado e capaz de desafiá-lo, de alterar a relação entre o estado e a sociedade. Uma segunda versão é a versão *neoliberal*, muito associada às noções de terceiro setor ou de setor não-lucrativo. Ela se refere a um grupo de organizações separadas do estado e do mercado, mas que desempenham um papel essencial na facilitação da operação de ambos. A terceira versão seria a versão *pós-moderna*, que argumentaria em favor de um conceito mais sensível culturalmente, que envolva vários grupos religiosos e nacionais e a contestação de narrativas tradicionais.

4. Tipos ideais de atores da sociedade civil

Mary Kaldor (2003) define, ainda, quatro tipos ideais de atores da sociedade civil. Essa classificação é importante para marcarmos a singularidade das ONGs frente aos demais atores da sociedade civil.

O primeiro tipo de ator da sociedade civil são os *movimentos sociais*, organizações coletivas que, em contraste com partidos políticos e ONGs, não são rigidamente estruturados. O sucesso dos movimentos sociais depende de sua capacidade de mobilização e da resposta das autoridades. Na medida em que as autoridades permitem e facilitam o protesto, os movimentos são “domesticados”, institucionalizados e integrados ao processo político. Se, ao contrário, há repressão, os movimentos são marginalizados.

As *ONGs* são o segundo tipo, caracterizadas como organizações voluntárias, não-lucrativas e orientadas por valores. Elas realizam uma grande variedade de tarefas, sobretudo as que podem ser incluídas nas categorias de *advocacy* (lobby, mobilização pública em torno de questões particulares, etc) e *fornecimento de serviços*. Aberturas oferecidas pelas autoridades na década de 80, encorajando a profissionalização e institucionalização, levaram a transformação de movimentos sociais em ONGs.

O terceiro tipo são as *organizações sociais* que, de maneira geral, poderiam ser incluídas na categoria de ONGs, na medida em que são voluntárias, não-lucrativas e orientadas por valores. No entanto, há diferenças importantes em relação à organização interna, objetivos e financiamento. As organizações

sociais podem ser entendidas como organizações de benefício mútuo, representando setores particulares da sociedade em contraste com o caráter solidário das ONGs, nas quais os membros cuidam dos despojados mas não os representam ou os abrangem. Além disso, as organizações sociais dependem principalmente de recursos de seus membros, raramente recebendo financiamento externo e seus objetivos são concretos, definidos de acordo com os interesses dos membros.

O quarto e último tipo descrito por Kaldor são os *movimentos nacionais ou religiosos*, organizações baseadas em setores particulares da sociedade, definidos em termos religiosos, culturais e/ou étnicos. São movimentos baseados em identidades políticas exclusivas, isto é, reivindicam o poder político com base em “rótulos”.

5. ONGs

A literatura sobre ONGs vem crescendo desde meados da década de 1990. Porém, apesar da grande discussão e visibilidade acerca das ONGs não há consenso sobre os contornos deste conceito. Sua definição é fluida, tênue e há muitas divergências quanto ao que vem a ser uma ONG. Como adverte Vakil (1997: 2058): “one of the first problems encountered in identifying a workable definition of NGOs is the lack of consistency in the use of the term.”

Attack (1999) nos apresenta um dos motivos para essa pouca precisão na definição do termo:

There is a great heterogeneity and variety among development NGOs. This diversity depends upon a wide range of factors, such as geopolitical base (North or South), size, type of activity (operational, educational, campaigning etc.), and ideology or motivation.

Vakil (1997) propõe a discussão da definição de ONGs através de duas abordagens: 1) a partir de definições estruturais (que dizem respeito à estrutura interna das ONGs); 2) realçando aspectos operacionais (que dizem respeito a área ou forma de atuação das ONGs).

Não havendo acordo geral sobre a definição, parece haver consenso ao menos em alguns pontos. Estas organizações estruturalmente são: (i) autogovernadas, ou seja, possuem uma estrutura própria e (ii) pertencem à esfera privada, mesmo que algumas ONGs recebam recursos de órgãos governamentais. Há, contudo, divergências entre algumas características estruturais, como a inclusão ou não de organizações informais; a adoção da definição 'sem fins lucrativos' ou 'não para fins lucrativos'; a inclusão somente de organizações voluntárias ou a inclusão também de organizações profissionais (Vakil, 1997). Operacionalmente, há um consenso maior: as ONGs trabalham para “improving the quality of life of disadvantaged people” (Vakil, 1997: 2060).

Como nos explicita Leilah Landim a ONG não é um termo jurídico, a categoria foi criada a partir de um processo de identificação comum. As ONGs se aproximam das associações por serem parte constituinte da sociedade civil, porém, distanciam-se destas, porque raramente são baseadas em membros e são orientadas, primordialmente, para terceiros.

No contexto brasileiro, a definição de ONG mais precisa em termos estruturais e operacionais é oferecida por Landim (2002: 238), tendo em conta também que esta definição não constitui uma fronteira fechada e limitadora:

“Grosso modo: organizações com razoável grau de independência em sua gestão e funcionamento, criadas voluntariamente, sem pretender caráter representativo e sem ter como móvel o lucro material, dedicadas a

atividades ligadas a questões sociais, pretendendo a institucionalização, a qualificação do trabalho e a profissionalização de seus agentes, tendo a fórmula « projeto » como mediação para suas atividades, onde as relações internacionais – incluindo redes políticas e sociais e recursos financeiros – estão particularmente presentes. Organizações nas quais, finalmente, o ideário dos direitos e da cidadania é marca de peso, permeando e politizando atividades variadas (muitas vezes formalmente as mesmas que caracterizam o campo dito assistencial)” [1].

6. As ONGs no Brasil

As ONGs no Brasil surgiram ligadas ao âmbito local ou atores locais, afirmando sua independência em relação a outros atores sociais. Muitos dos líderes destas vieram do exílio após a anistia. No exterior, haviam adquirido experiência em associações da sociedade civil e traziam para as organizações brasileiras uma rede de contatos com fundações e organizações estrangeiras, européias principalmente. As primeiras organizações brasileiras, organizadas por volta de 1960 e 1970, tinham forte relacionamento com a Igreja Católica, devido, entre outros motivos, ao fato da Igreja ser uma das poucas vozes da sociedade civil passíveis de ação dentro do contexto da ditadura militar. O trabalho principal era ligado aos Movimentos de Educação de Base, ou de educação popular (Landim, 2002). “As características básicas destas organizações consistiam em orientação local, trabalho voluntário e informalidade” (Koslinski, 2007).

O surgimento dessas organizações é pensado por alguns autores (Roque, 2001; Fernandes, 1994) como um processo de emergência de “novos atores sociais”. No cenário de transição democrática, estes “novos atores sociais”, entre eles as organizações que iriam se auto-denominar como ONGs, se colocavam, primeiramente, com um discurso de “sociedade civil contra o Estado”.

Porém, estas organizações ainda não se reconheciam como ONGs. Este auto-reconhecimento dar-se-á através de um caminho de identificação – dentro de práticas comuns e apelo para o contraste com outras organizações – que culminará com o estabelecimento da ABONG (Associação Brasileira de ONGs) e, assim, um marco formal para a criação de uma “comunidade” ou ao menos, de uma rede de pertencimento. “A construção desta identidade passava por um esforço das ONGs em se diferenciarem das entidades filantrópicas tradicionais que tinham suas ações normalmente vinculadas ao assistencialismo. As ONGs procuravam distinguir-se de outras organizações sociais associando as suas práticas à promoção de ações “pró-cidadania” ou a uma perspectiva mais ampla de transformação social e de conscientização política.” (Koslinski *apud* Roque, 2007).

Contudo, se primeiramente a especificação ou singularidade é apresentada em termos de trajetória ou história, num segundo momento a autonomia se torna característica marcante. A autonomia é uma preocupação tanto nas relações com o Estado, quanto nas relações estabelecidas com agências não-governamentais de cooperação.

Os financiamentos das ONGs no começo da década de 90 provinham, majoritariamente, de agências oficiais ou de fundos internacionais. Além disso, houve durante essa década uma verdadeira explosão na fundação de ONGs, de acordo com análise do IBGE (2004) no decênio entre 91 e 2000 foram criadas cerca de 50% das Organizações filantrópicas ou sem fins lucrativos e fundações existentes em 2002.

Contudo, os financiamentos durante a década de 90 mudaram. Os recursos provindos de organizações estrangeiras começaram a declinar, tendo com um dos motivos a mudança de foco destas, que começaram a olhar mais para outros lugares do globo. Com as organizações estrangeiras financiando, proporcionalmente, menos os projetos das ONGs brasileiras e com a maior competição por recursos devido ao aumento no número de organizações, estas tiveram que buscar outros parceiros. Portanto, o Estado, que

antes se colocava como uma antítese, passa a ser visto como um parceiro possível. Cada vez mais o Estado financia os projetos das ONGs. Esse relacionamento com o Estado gera diversos questionamentos sobre por quais vias se daria esta parceria.

7. A pesquisa

A relação com o Estado gera novas questões sobre essa interação, tais como: A relação entre ONGs e o Estado é hierarquizada? A ONG se submete ao Estado? Como é a estruturação da ONG e sua ação política quando ela se relaciona com o Estado? Como fica o contato com as bases? E quanto à sua autonomia? Esta interação faz com que o governo ou as ONGs mudem seu foco ou área de atuação? Há assimetria de recursos entre regiões e áreas de atuação? Todas essas questões guiaram nossas análises.

Considerando as questões suscitadas procedemos à construção de um banco de dados constituído por projetos de ONGs financiados pelo governo federal. O objetivo na construção desse banco de dados era a de reunir informações sobre convênios estabelecidos entre ONGs e o governo federal.

Para tal, utilizamos os dados disponibilizados pela Controladoria Geral da União – CGU -, onde investigamos quais eram os repasses de recursos do Governo para ONGs. Pesquisamos através do sítio eletrônico do CGU, onde há um mecanismo de rastreamento dos recursos repassados pelo Governo Federal para indivíduos, empresas ou organizações. A escolha de trabalhadores com projetos que haviam recebido financiamento do governo federal se deu em virtude da disponibilidade de informações precisas no sítio eletrônico da CGU. Além disso, ao considerar somente projetos do governo federal, poderíamos tratar da implementação de projetos em diversos estados controlando por uma única esfera de governo.

Dessa forma, construímos primeiramente um banco de dados com projetos em diferentes áreas e nas capitais dos estados da Bahia, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul. A escolha desses três estados nos permite traçar comparações entre as regiões Sul (tradicionalmente caracterizada por um maior associativismo), Sudeste (onde se concentra a maior parte das ONGs) e Nordeste (região na qual a Bahia é o estado que abriga o maior número de ONGs).

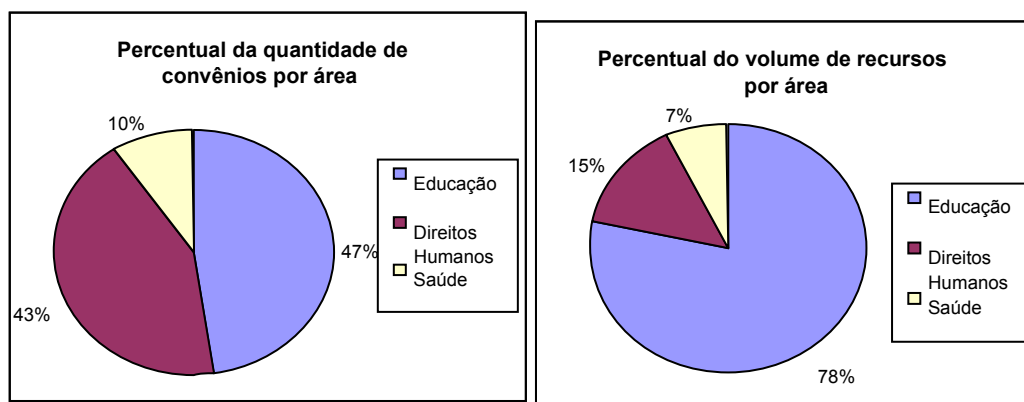
Um segundo critério de corte diz respeito às áreas de atuação dos projetos. Optamos por trabalhar com projetos nas áreas de Educação e Saúde, por serem áreas tradicionalmente providas pelo Estado, e de Direitos Humanos, por se tratar de uma nova demanda social. A continuidade dos projetos nessas áreas também foi considerada, posto que a intenção era, conforme mencionado, construir um banco de dados que contivesse projetos que servissem de base para futuras entrevistas e grupos focais. Assim, obtivemos um banco de dados que contava com 260 projetos implementados por 158 ONGs nos estados do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Bahia e nas áreas de Educação, Saúde e Direitos Humanos.

Mapeamos de quais Ministérios ou Secretarias os recursos provinham, qual era o seu valor, para que ONGs, quais ONGs recebiam mais, quais Estados recebiam maiores repasses – tanto em termos financeiros, quanto em termos de número de ONGs beneficiadas.

Além de servir de base para as etapas posteriores da pesquisa, a análise do banco de dados nos permite fazer algumas observações.

Percebemos, por exemplo, uma diferença que diz respeito ao volume de recursos destinados aos projetos. Por meio dos gráficos abaixo observamos que há uma certa disparidade quanto ao volume de recursos destinados a projetos em diferentes áreas.

GRÁFICO 1



Dos 260 projetos contidos no nosso banco de dados, 125 deles se concentravam na área de Educação, 110 em Direitos Humanos e 25 em Saúde. O baixo número de casos de projetos na área de Saúde se deve, ao menos em parte, ao fato de termos excluído os convênios com o governo federal que tinham por fim a aquisição de materiais hospitalares, ambulâncias e etc, uma vez que não envolvem ações contínuas, logo não seriam úteis para os futuros desdobramentos da pesquisa.

Assim, embora os convênios feitos com o governo federal na área de Educação representem 47% do total pesquisado, estes somam 78% do total de recursos relativos aos projetos do nosso banco de dados. A área de Direitos Humanos também chama a atenção, apresentando um percentual alto de convênios com o governo federal (43%) mas detendo apenas 15% do total de recursos. Essa diferença quanto ao valor dos convênios relativamente à área a que estes pertencem fica mais clara na tabela abaixo.

TABELA 1

Valor do convênio dividido em tercís por área do projeto

			Área do projeto			Total
			Educação	Direitos Humanos	Saúde	
Valor do convênio dividido em tercís	Pequena	Count	25	52	9	87
		% within Area do projeto	20,0%	48,2%	26,0%	22,5%
	Média	Count	18	27	2	87
		% within Area do projeto	28,4%	22,6%	8,0%	22,5%
	Grande	Count	52	20	11	86
		% within Area do projeto	41,6%	18,2%	56,0%	22,1%
Total	Count	125	110	25	260	
	% within Area do projeto	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Esta tabela nos ajuda a entender a discrepância encontrada nos gráficos anteriores: ocorre que os convênios na área de Educação são, em sua maioria, de médio ou grande porte ao passo que aqueles realizados na área de Direitos Humanos são, majoritariamente, de pequeno porte. Os números são bastante significativos: cerca de 80% dos convênios em Educação são de médio (38,4%) ou grande porte (41,6%),

enquanto que 48,2% dos convênios na área de Direitos Humanos são de pequeno porte. Os convênios na área de Saúde, aliás, também recebem, em sua maioria, um grande volume de recursos (56% se localizam no terceiro tercil). Esse é um dado interessante, uma vez que Saúde e Educação são áreas de tradicional controle do Estado e são as que apresentam convênios com maior volume de recursos. Os convênios de Direitos Humanos, por sua vez, embora numerosos, são, em média, de menor porte. Isso indica que, ao mesmo tempo em que o governo incorpora essas novas demandas sociais em sua agenda, as áreas de tradicional controle do estado continuam como prioritárias.

Aliás, essa diferença no tamanho dos convênios firmados com o governo federal em relação à área do projeto remete a uma questão importante quando se discute ONG, que é a da sua autonomia na proposição de projetos que respondam de alguma forma às demandas sociais do grupo ao qual ela se vincula. Essa questão se torna especialmente relevante quando consideramos, conforme indicam os dados acima, que projetos em áreas determinadas possuem maior probabilidade de obterem recursos governamentais do que outros. Não podemos esquecer que ONGs dependem de financiamento externo, o que acaba impondo limites sobre sua autonomia de propor projetos.

A fim de tentar esclarecer essa questão e investigar em que medida convênios firmados a partir de projetos propostos pela própria ONG diferem quanto à obtenção de recursos daqueles que são resultado de programas específicos do governo, montamos a tabela que segue. Ela divide os convênios na área de Educação entre aqueles que foram firmados mediante a apresentação do projeto pela ONG e aqueles que respondiam a editais e programas específicos do governo. Contamos, no total, com 125 convênios na área de Educação, sendo que 39 deles foram firmados por meio de editais [2]. O quadro abaixo ilustra bem a situação.

TABELA 2

Valor médio por origem do convênio			
	Número de Projetos	Volume de recursos	Valor médio por convênio
Convênios por editais	39	R\$ 41.772.060,00	R\$ 1.071.078,00
Outros	86	R\$ 60.596.182,00	R\$ 704.606,00
Total	125	R\$ 102.368.242,00	R\$ 818.946,00

Como podemos ver pelos dados acima, o fato de o projeto ser ou não em resposta a editais específicos do governo faz diferença no que diz respeito ao valor médio dos convênios, uma vez que, embora o número de convênios por editais não chegue a representar nem 1/3 do total, estes detêm cerca de 41% do total de recursos. Há, pois, uma diferença significativa entre os convênios por editais específicos – nos quais as ONGs teriam um “menor” espaço para participar da elaboração do projeto – e os demais. Porém, não podemos somente a partir destes dados determinar o grau de autonomia em cada caso.

Um último aspecto que nos ajuda a compreender a distribuição dos convênios nas diferentes áreas e regiões, é a distribuição destes por estados, que, como poderíamos supor, é bastante assimétrica. Pela tabela

que segue, podemos perceber que o Rio de Janeiro é o estado que possui um maior número de convênios e, ao mesmo, apresenta o maior valor médio por convênio, sendo seguido por Bahia e Rio Grande do Sul.

TABELA 3

Valor médio do convênio por estado			
	Número de convênios	Volume de recursos	Valor médio por convênio
Bahia	67	R\$ 17.165.445,00	R\$ 256.200,67
Rio de Janeiro	156	R\$ 104.319.778,00	R\$ 668.716,53
Rio Grande do Sul	37	R\$ 7.230.442,00	R\$ 195.417,35
Total	260	R\$ 128.715.665,00	R\$ 495.059,00

Não obstante, a diferença quanto aos valores médios é bem significativa e merece um olhar mais cuidadoso. Afinal, os dados acima indicam que o valor médio dos convênios referentes ao Rio de Janeiro é mais que o triplo do valor médio dos convênios do Rio Grande do Sul e bem superior ao dobro daqueles da Bahia. A tabela que segue divide os valores dos convênios em tercis e pode nos ajudar a compreender as diferenças apontadas acima.

TABELA 4

Valor do Convênio dividido por estado

			Estado			Total
			Bahia	Rio de Janeiro	Rio Grande do Sul	
Valor do convênio dividido em tercis	Pequena	Count	22	12	21	87
		% within Estado	24,2%	27,6%	56,8%	22,5%
	Média	Count	21	56	10	87
		% within Estado	21,2%	25,0%	27,0%	22,5%
	Grande	Count	22	57	6	86
		% within Estado	24,2%	26,5%	16,2%	22,1%
Total		Count	67	156	27	260
		% within Estado	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Como podemos verificar, o Rio de Janeiro apresenta projetos que são em sua maior parte de médio ou grande porte (somando cerca de 72%). Situação oposta é encontrada no Rio Grande do Sul, onde quase 57% dos projetos localizam-se no primeiro tercil. Tendo em mente a diferença no tamanho dos projetos que receberam financiamento do governo federal podemos compreender melhor a diferença entre os valores médios dos convênios por estado (e o destaque daquele referente ao Rio de Janeiro). Por último, é preciso lembrar que os valores médios dos convênios são influenciados, conforme indicado anteriormente, pela área a que este pertence e pelo fato de ser ou não proveniente de programas ou editais específicos do governo.

8. Conclusão

As análises realizadas neste trabalho nos possibilitam, assim, perceber algumas tendências importantes. Vimos, por exemplo, que a área a que o projeto pertence, bem como o fato de ele responder ou não a programas específicos do governo, influencia o valor médio do convênio. Percebemos, ainda, que dentre as áreas pesquisadas, Educação e Saúde são as que apresentam convênios com valores médios bem superiores àqueles na área de Direitos Humanos, a despeito do grande número desses. Dessa forma, se de um lado os convênios estabelecidos com o governo incluem áreas novas, de outro as áreas tradicionais se mantêm como prioritárias. Essa diferença na capacidade de mobilizar recursos governamentais pode, pois, sugerir a possibilidade de “mudança de área” por parte das ONGs, em virtude da disponibilidade de recursos.

Nesse sentido, cabe a discussão acerca da autonomia da ONG na elaboração e proposição de projetos e do seu poder de “barganha” na obtenção de recursos. A diferença nos valores dos convênios, variando conforme a área do projeto e pelo fato de ser ou não em resposta a programas específicos do governo, nos permite “relativizar” a autonomia da ONG e pode servir como um indicador para pensarmos o seu grau de liberdade em propor projetos.

Mais do que simples constatações, essas observações iniciais, se analisadas no interior do debate acerca de sociedade civil e das reformulações sofridas pelo papel do estado, podem nos ajudar a levantar questões que auxiliem na compreensão dessa realidade nova que se configura. Nesse sentido, cumpre aprofundar a pesquisa de modo a contribuir para o avanço na compreensão teórica das transformações na relação entre estado e sociedade civil em curso. 🌐

NOTAS

* Alunos do 9º, 8º e 8º períodos, respectivamente, de graduação em ciências sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Bolsistas de iniciação científica nas áreas de “Uso de recursos de autoridade e interesses solidariedade na política social”. Professores orientadores: Elisa Reis, Mariane Koslinski e Fernando Lima Neto.

[1] Definição é útil para pensar ONGs mesmo que tenha sido elaborado tendo em mente as pioneiras.

[2] Desses, incluem-se os projetos “Segundo Tempo”, “Pró-Jovem”, “Esporte e Lazer” e “Brasil sem Homofobia”. A classificação deste último na área de Educação se deve ao fato de os projetos encontrados serem voltados para a formação de educadores e combate à homofobia nas escolas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATACK, Iain. Four criteria of development NGO legitimacy. **World Development**. Vol. 27, No. 5, 1999. p. 855-864.

BOBBIO, Norberto. Sociologia. IN: Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino (org.) **Dicionário de Política**. Brasília: EdUNB, 1986.

COHEN, J. L., e ARATO, A. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: MIT Press, 1992.

FERNANDES, R. C. **Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

IBGE. **As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil**. 2ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

KALDOR, Mary. Civil Society and Accountability. **Journal of Human Development**, Vol.4, No.1, 2003.

- KOCKA, J. Civil society from a historical perspective. **European Review**, Vol. 12, 2004. p. 65-79.
- KOSLINSKI, Mariane. **Um estudo sobre as ONGs e suas relações 'accountability'**. Rio de Janeiro: UFRJ/IFCS, 2007. (Tese).
- KUMAR, Krishan. Sociologia. **Dicionário do Pensamento Social do Século XX**. William Outhwaite, Tom Bottomore (ed.), Renato Lessa, Wanderley Guilherme dos Santos (ed. Brasileira). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. XIX, 970p.
- LANDIM, L. Experiência militante: Histórias das assim chamadas ONGs. **Lusotopie**, 1, 2002. p. 215-239.
- PEARCE, J. **Between co-option and irrelevance? Latin American NGOs in the 1990s**. In: D. Hulme & M. Edwards (Eds.). **NGOs, States, and Donors: Too close for comfort?** Great Britain: St. Martin's Press, 1997. p. 257-274.
- REIS, Elisa P. "The Lasting Marriage Between Nation and State Despite Globalization". In: **International Political Science Review**. Vol. 25, N.3, pp. 251-257. London: Sage, 2004.
- _____. **Processos e Escolhas**. Rio de Janeiro: ContraCapa, 1998
- ROQUE, A. P. **Cooperação Internacional e Democracia: As Agências não-governamentais Europeias e as ONGs no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2001. f. (Tese).
- SORJ, B. **Civil Societies North-South Relations: NGOs and Dependency**. Rio de Janeiro: The Edelstein center for social research, 2005.
- VAKIL, Anna. Confronting the classification problem: toward a taxonomy of NGOs. **World Development**. Vol. 25, No. 12, 1997. p. 2057-2070.
- WOLFE, A. **Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation**. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1989.