

# 1820

TEXTO PARA DISCUSSÃO

RELAÇÃO COM O ESTADO NA VISÃO DAS  
ONGS: UMA SOCIOLOGIA DAS PERCEPÇÕES

Fernando Lima Neto



## RELAÇÃO COM O ESTADO NA VISÃO DAS ONGS: UMA SOCIOLOGIA DAS PERCEPÇÕES\*

Fernando Lima Neto\*\*

---

\* Este texto integra o projeto coletivo de pesquisa Estado e Organizações Cívicas no Brasil, coordenado pelo Ipea com a colaboração de uma rede de diferentes instituições: Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade (NIED), Centro Brasileiro Análise Planejamento (CEBRAP), Instituto Pólis, Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), ActionAid, Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (Unitrabalho), além do Ipea, reunidos na plataforma do Programa de Apoio a Redes de Pesquisa (PROREDES). Os argumentos aqui discutidos foram construídos por meio de um diálogo profícuo com muitos pesquisadores. O autor é especialmente grato a Elisa Reis, Adrian Gurza-Lavalle, Felix Lopez, Graziella Silva, Enca Moya, Natália Bueno, Rogério Medeiros, Rafael Abreu, Emmanuel Caldas e Maria Dysman.

\*\* Professor de Sociologia no Departamento de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO) e no Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisador do Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade (NIED/UFRJ) e colaborador da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DiEst) do Ipea. E-mail: fercaline@gmail.com.

## Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
**Ministro interino** Marcelo Côrtes Neri



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Marcelo Côrtes Neri

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Renato Coelho Baumann das Neves

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Rogério Boueri Miranda

### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Rafael Guerreiro Osorio

### **Chefe de Gabinete**

Sergei Suarez Dillon Soares

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: Z19

# SUMÁRIO

---

## SINOPSE

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 SOBRE A ANÁLISE DOS DADOS .....	9
3 AUTODEFINIÇÕES SOBRE ONGS .....	10
4 DIFERENÇAS ENTRE ONGS, ESTADO E MERCADO .....	14
5 VANTAGENS RELATIVAS .....	20
6 PARCERIAS ENTRE ONGS, ESTADO E MERCADO.....	24
7 O PAPEL DAS ONGS NO BRASIL .....	27
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	29
REFERÊNCIAS .....	30
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	32



## SINOPSE

Neste texto, discutem-se os resultados da pesquisa realizada pelo Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdades da Universidade Federal do Rio de Janeiro (NIED/UFRJ) sobre percepções de dirigentes de organizações não governamentais (ONGs) no que tange às relações entre Estado, mercado e sociedade civil no Brasil. Os principais achados desta pesquisa gravitam em torno da relação entre as ONGs e o poder público e foram sintetizados em uma máxima: a parceria com o Estado é uma via de mão dupla. De acordo com esta máxima, a parceria com o Estado representa a possibilidade de se estabelecer uma parceria estratégica que potencializa os resultados das ONGs, mas que traz simultaneamente uma série de obstáculos e impedimentos burocráticos que comprometem a autonomia destas instituições. A parceria com o Estado é vista, ao mesmo tempo, como um dos principais obstáculos e como uma alavanca para os projetos das ONGs. Nesta aparente contradição, reside uma lógica complexa e tensa de representações e valores sociais que norteiam as produções de significado sobre estas organizações. Analisam-se diferentes manifestações desta máxima geral identificada nos discursos dos dirigentes de ONGs. O principal objetivo da análise é identificar regularidades de discurso que permeiam os diferentes perfis de ONG contemplados na pesquisa.

**Palavras-chave:** ONGs; sociedade civil; Estado e sociedade.





## 1 INTRODUÇÃO

Neste texto, discutem-se os principais resultados da pesquisa Atores Públicos e Privados na Implementação de Políticas Públicas, sobre percepções de dirigentes de organizações não governamentais (ONGs) no que tange às relações entre Estado, mercado e sociedade civil no Brasil. Esta pesquisa foi realizada pelo Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade da Universidade Federal do Rio de Janeiro (NIED/UFRJ), na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, entre 2007 e 2008.<sup>1</sup> A definição inicial do conceito de ONG partiu de três critérios gerais: organizações não orientadas para o lucro, sem base representativa e independentes do governo. Esta definição ainda era demasiadamente genérica para definir a amostra da pesquisa. Selecionaram-se, então, apenas as organizações que atuavam nas áreas da saúde, educação, direitos de minorias e meio ambiente. O foco nestas áreas de atuação foi motivado por duas razões. Primeiramente, isto tornou possível excluir, entre outras, organizações religiosas, recreativas, culturais e esportivas que contemplam os três critérios gerais, mas cujos objetivos e discursos são significativamente diferentes das ONGs. Além disso, trata-se das mesmas áreas de atuação exploradas em uma pesquisa nacional sobre ONGs, conduzida pelo NIED em 2004.

A partir da definição do conceito geral de ONG, o primeiro critério específico para definição da amostra foi o recebimento de recursos públicos. Focalizou-se, então, o financiamento federal, selecionando ONGs por meio da base da Controladoria-Geral da União (CGU), a partir dos repasses realizados em 2006. Na base da CGU, foram encontradas aproximadamente cem ONGs, sendo 36 dentro das quatro áreas de atuação – saúde, educação, direitos de minorias e meio ambiente – selecionadas para a pesquisa. Estas 36 organizações completaram a amostra em todas as áreas, exceto na área de meio ambiente, onde foi preciso complementar a seleção contando com a base de organizações cadastradas no Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e também por meio de indicação de outras ONGs. Feito isto, com auxílio de pesquisa anterior, foram selecionadas mais catorze ONGs que não recebiam recursos estatais dentro das quatro áreas mencionadas, visando diversificar os pontos de vista e enriquecer a análise. A amostra não visou a representatividade estatística. Logo, não se trata aqui de identificar regularidades de discurso segundo as áreas de atuação ou relações com o Estado, por exemplo. Em um mesmo perfil de ONG, é possível encontrar uma enorme diversidade de percepções e formações discursivas. Neste sentido, o principal objetivo da análise é *identificar regularidades de discurso que permeiam os diferentes perfis de ONGs contemplados na pesquisa.*

1. O material da pesquisa também foi explorado na forma de dissertações de mestrado (Abreu, 2011; Caldas, 2011; Dysman, 2011) e tese de doutorado (Lima Neto, 2013).

Foram escolhidas, portanto, cinquenta organizações para realização de entrevistas em profundidade com seus respectivos dirigentes. As entrevistas tiveram duração média de duas horas. O roteiro semiestruturado foi dividido em duas partes. Na primeira, exploram-se as percepções dos dirigentes sobre as relações entre Estado, mercado e ONGs. A segunda parte visa colher informações detalhadas sobre o histórico da organização e os projetos que ela desenvolve. As cinquenta entrevistas foram transcritas e analisadas com o auxílio do *software* Atlas TI. As variáveis da análise – os códigos utilizados no Atlas TI – foram elaboradas após sucessivas reuniões da equipe de pesquisa, ocasiões em que se partilhou a leitura de entrevistas e discutiram-se coletivamente as ideias centrais de cada discurso. Seguindo o roteiro de entrevista e com base nestas leituras e discussões, codificou-se um conjunto de respostas possíveis para cada pergunta. Neste texto, apresentam-se alguns resultados deste trabalho.

Os principais achados da pesquisa gravitam em torno da relação entre as ONGs e o poder público e foram sintetizados em uma máxima: *a parceria com o Estado é uma via de mão dupla*. De acordo com esta máxima, a parceria com o Estado representa a possibilidade de se estabelecer uma parceria estratégica que potencializa os resultados das ONGs, mas traz simultaneamente uma série de obstáculos e impedimentos burocráticos que comprometem a autonomia destas instituições. Na visão dos entrevistados, os recursos provenientes de parcerias com o Estado tornam possível a ampliação do público-alvo, a diversificação de serviços e objetivos perseguidos pela entidade e, até mesmo, influenciar políticas públicas. Contudo, estas vantagens em potencial implicam um conjunto de dificuldades administrativas que, muitas vezes, influencia negativamente a execução dos projetos das ONGs. A falta de continuidade na provisão de recursos e a burocracia são apontadas como empecilhos comuns neste tipo de parceria. Neste texto, são analisadas as diferentes manifestações desta máxima geral identificada nos discursos dos dirigentes de ONGs.

O quadro conceitual mobilizado para a análise desses dados está situado na sociologia cultural, um campo emergente da teoria sociológica, voltado para a análise da centralidade da cultura na vida social (Lima Neto, 2010). Em vez de considerar a noção de cultura como um epifenômeno de relações sociais supostamente não culturais, a sociologia cultural trabalha a cultura como variável independente na abordagem sociológica (Alexander, 2003). Assim, a ideia convencional de uma “sociologia da cultura”, isto é, a ideia de cultura como uma consequência de relações objetivas é substituída por uma abordagem que operacionaliza a cultura como um aspecto endêmico de qualquer relação social. Portanto, no lugar de considerar os valores sociais e as representações

sobre as ONGs em função de suas áreas de atuação, formatos jurídicos ou estruturas administrativas, propõe-se considerá-los à luz de sua própria arquitetura simbólica interna.

## 2 SOBRE A ANÁLISE DOS DADOS

Em meados da década de 1980, os primeiros passos das organizações não governamentais no Brasil seguiram no país o movimento geral de formação de uma sociedade civil organizada em contraposição ao Estado, até então o principal violador dos direitos básicos da população (Reis, 1998). A Constituição Federal promulgada em 1988 proporcionou uma ampliação das arenas de atuação política no país, favorecendo o fortalecimento dos laços societários da sociedade civil e seu protagonismo na formulação e controle das políticas públicas nacionais. Este foi o momento da formação da maioria dos conselhos gestores de política pública, da realização de plebiscitos, orçamentos participativos e audiências públicas, processos que institucionalizaram a participação cívica em território nacional (Lavalle, 2010). A criação destes novos canais de participação política no país diversificou não apenas o estatuto e as atividades dos atores dentro da sociedade civil, mas também inaugurou um espaço novo e amplo de parcerias entre Estado e sociedade civil. Em pouco tempo, já na década de 1990, estes novos canais de participação acabariam por transformar a própria ideia de sociedade civil no país. Os temores e as desconfianças com relação ao Estado começaram a cair por terra diante do enraizamento da democracia no país (Melo e Sáez, 2007). As parcerias entre setores públicos e privados foram diversificadas e ampliadas nesta década. O envolvimento das ONGs com diversos órgãos e instâncias governamentais consagrou a formação de novos vínculos entre sociedade e Estado no Brasil.

Adotando-se a definição genérica de ONG como *proxy* da sociedade civil (Reis, 2009), essa mudança gradual “da oposição à parceria” com o Estado também pode ser observada no contexto específico destas organizações. A reversão no papel tradicional de oposição ao Estado não significa, contudo, que as parcerias entre ONGs e Estado sejam isentas de tensões e contradições, nem que as ONGs tenham abandonado por completo as suas avaliações críticas sobre o Estado. A máxima da *parceria com o Estado como via de mão dupla* traduz a ambivalência que marca a percepção geral do Estado pelas ONGs. A parceria com o Estado é vista, simultaneamente, como um dos principais obstáculos e como uma alavanca para os projetos das ONGs. Nesta aparente contradição reside uma lógica complexa e tensa de representações e valores que norteiam as produções de significado sobre estas organizações.

Nas seções que seguem, os depoimentos das pessoas entrevistadas são analisados como produção simbólica (imputação de sentido) sobre as relações entre Estado, mercado e ONGs no Brasil. Para isto, a máxima da *parceria com o Estado como via de mão dupla* será explorada em cinco frentes: *i)* considerando-se as produções de significado das ONGs sobre si mesmas; *ii)* explorando-se o modo como os dirigentes destas organizações avaliam as fronteiras entre Estado, mercado e sociedade; *iii)* discutindo-se suas percepções sobre as vantagens e desvantagens das ONGs em relação ao Estado e ao mercado; *iv)* tratando-se das percepções sobre vantagens e desvantagens das parcerias entre ONGs, Estado e mercado; e *v)* abordando-se as autopercepções sobre os papéis desempenhados pelas ONGs no Brasil.

### 3 AUTODEFINIÇÕES SOBRE ONGS

Ao serem indagados sobre “o que define uma ONG”, os entrevistados elencaram um conjunto variado tanto de funções quanto de características que seriam caras a estas instituições. No geral, os critérios utilizados na definição das ONGs dizem respeito principalmente às “funções” desempenhadas por estas organizações, enquanto as “características” formam apenas um conjunto de critérios secundários, que possuem uma frequência consideravelmente menor no conjunto das entrevistas. No âmbito das funções, quatro delas tratam da relação entre ONGs e sociedade, enquanto as outras três colocam em primeiro plano as relações entre ONGs e Estado.

As quatro funções que tocam a relação entre ONGs e sociedade foram classificadas como “servir”, “articular”, “representar” e “transformar”. A mais recorrente entre elas (também no conjunto de todos os critérios de autodefinição) foi “servir”. De acordo com esta percepção majoritária, a tarefa primordial das ONGs é oferecer serviços à população, desde os que são tradicionalmente de competência do Estado, como saúde e educação, até aqueles que promovem capacitação profissional e momentos de lazer, além de serviços de assessoria técnica e jurídica a setores específicos da sociedade. Não se trata de apenas representar um ou outro grupo, mas, sobretudo, oferecer a eles algum serviço ou bem específico. Nas palavras de um dos entrevistados, dirigente da ONG AM06:

Eu diria que as ONGs, em princípio, por definição, são organizações de serviços. São organizações que prestam serviços aos movimentos sociais, ou prestam serviços à sociedade, de uma forma mais... Você tem organizações que escolhem ser serviço para movimentos sociais orgânicos, e outros que escolhem trabalhar com o mundo inorgânico: ou com indivíduos ou com estruturas muito localizadas que não têm integração nos chamados movimentos sociais.

Por sua vez, os entrevistados que mencionaram a função “articular” entendem que as ONGs devem promover a participação e a articulação da sociedade, oferecendo os instrumentos necessários para que as próprias pessoas reivindiquem seus direitos. A função “representar” diz respeito ao entendimento das ONGs como responsáveis pela intermediação entre o poder público e a sociedade civil, representando setores da sociedade diante do Estado. Mesmo admitindo a forte aproximação entre as duas funções, existem nuances que levam a diferenciar uma da outra. Por um lado, a função “articular” envolve a intenção de empoderar grupos ou setores da sociedade, desenvolvendo principalmente trabalhos de conscientização e mobilização das bases populares para que elas lutem por seus interesses. Por outro lado, a função “representar” implica que são as próprias ONGs que reivindicam os direitos e interesses de populações específicas, atuando principalmente junto a comissões parlamentares, conselhos e outros fóruns governamentais. Ambas as funções de “articular” e de “representar” podem ser consideradas versões diferentes do que a literatura especializada convencionou chamar de ONGs de “*advocacy*”, isto é, organizações cuja principal razão de ser está na promoção e defesa de direitos de populações específicas. Completando o âmbito das relações entre ONGs e sociedade, a função “transformar” corresponde a uma representação das ONGs enquanto agentes transformadores da realidade, organizações cuja missão principal é promover mudanças e transformações sociais, como a redução das desigualdades sociais.

Muitas vezes, a representação das ONGs como prestadoras de serviços públicos acaba confundindo os papéis delas e do Estado. Isto leva ao segundo bloco das funções atribuídas a estas organizações, ou seja, aquele que diz respeito às relações entre ONG e Estado. Os dirigentes das ONGs entrevistadas destacaram três funções que tratam especificamente das relações entre ONGs e Estado: “complementar”, “substituir” e “fiscalizar”. Assim como a função “servir” foi a mais recorrente entre aquelas referentes à relação entre ONGs e sociedade, a função “complementar” foi também preponderante na relação com o Estado. No geral, estas duas funções foram também os dois critérios de autodefinição mais invocados pelos entrevistados. A função “complementar” entende que o objetivo das ONGs é complementar à ação do Estado. As ONGs foram apresentadas como agentes mais capacitados para a execução eficiente de políticas públicas, seja porque possuem uma relação direta com as bases ou porque são formadas por profissionais que possuem *expertise* sobre determinadas questões. Nesta representação, o Estado é considerado incapaz de cumprir satisfatoriamente suas principais atribuições sem o auxílio das ONGs. Embora seja independente do ponto de vista legislativo, o Estado

necessita da parceria das ONGs para pôr em prática as políticas públicas. Pode-se, aqui, fazer referência à fala de dois entrevistados:

E dentro desse temário, a missão da ONG se propõe a aglutinar setores da sociedade, com diferentes visões sobre a mesma questão, e tentar de alguma forma contribuir para o aperfeiçoamento da organização social. Em determinadas situações, cumprindo papéis, até em determinados momentos, complementares à ação do poder público. Mas são organizações da sociedade civil, com uma atribuição de ajudar a organizar a sociedade, a aprofundar conteúdos, debates, integrar visões e buscar uma melhoria da sociedade de uma maneira geral (Dirigente da ONG AM08).

O papel da ONG é de complemento, de ajuda. Ajudador, não “do” governo. O governo é obrigado a dar escola, o governo é obrigado a dar alimento. Obrigado... Mas o governo dá escola? Não dá. Para todos? Não dá. Aí tem as instituições que trabalham com as crianças na faixa etária que o governo não consegue atingir. O governo tem escolas técnicas de qualificação profissional para todos? Não tem, tem para alguns. Aí as instituições abrem cursos de qualificação para poder atender esses que não conseguem vagas na escola. O Estado tem curso de pré-vestibular, tem curso de excelência para poder ingressar esses jovens numa universidade? Não tem. As ONGs têm. Então a ONG é um gancho, um complemento daquilo que o governo realmente não consegue fazer (Dirigente da ONG ED10).

Outra função de elevada recorrência foi “substituir”. A ideia de substituir o Estado possui uma premissa comum à função “complementar”, a saber, a alegada insuficiência do Estado. Entretanto, enquanto a representação das ONGs como “complementares” ao Estado imprime uma conotação positiva à relação entre ambos (uma colaboração), a representação das ONGs como “substitutas” do poder público concebe esta relação sob uma conotação negativa, uma anomalia cujo efeito perverso consiste na legitimação da própria precariedade do Estado. Esta representação foi recorrente em muitas entrevistas, embora em algumas delas também tenha sido invocada a função “complementar”. Em todo caso, no geral, as funções “complementar” e “substituir” apresentaram percepções antagônicas sobre as relações entre Estado e ONGs, isto é, cada termo corresponde a uma concepção distinta do que seja o papel das ONGs na promoção de políticas públicas. Embora com pouca recorrência, outra função também mencionada foi “fiscalizar”. Poucos dirigentes afirmaram que a função das ONGs é controlar ou fiscalizar o poder público, sustentando uma perspectiva de confronto aberto entre ONGs e Estado.

Além de definir as ONGs com base no que eles acreditam ser suas principais funções, os dirigentes também o fizeram apontando o que acreditam ser as suas principais características. Embora tenha sido menos comum que as definições baseadas em funções, a ênfase nas características abre outra perspectiva para a análise do que as ONGs representam para seus dirigentes. “Idealismo”, “diversidade”, “proximidade com as bases”, “independência”, “agilidade” e “inovação” são, nesta ordem, as características mais citadas como definidoras do que seriam estas organizações. A componente idealista ganha destaque, porque alimenta o comprometimento e as motivações individuais destas pessoas para fazer um “trabalho social”. A característica “diversidade” diz respeito ao conjunto variado de temas e ações específicas que, na visão dos entrevistados, impede uma definição mais abrangente a respeito das ONGs. A “proximidade com as bases” também é uma característica importante na medida em que garante uma percepção diferenciada dos problemas de cada comunidade ou público-alvo. As ONGs também foram apontadas como instituições autônomas, menos sujeitas à interferência de interesses políticos partidários e aos interesses de mercado (variável “independência”), além de menos burocráticas e mais eficientes (variável “agilidade”). Poucos entrevistados destacaram que as ONGs são “inovadoras” no sentido de oferecerem soluções criativas para o enfrentamento dos problemas sociais.

**TABELA 1**  
**Funções e características autoatribuídas às ONGs nas definições dadas pelos dirigentes<sup>1</sup>**

Funções	Nº	(%)
Servir	28	56
Complementar	25	50
Substituir	14	28
Representar	9	18
Transformar	8	16
Articular	6	12
Fiscalizar	3	6
Outros	2	4
Características	Nº	(%)
Idealismo	8	16
Diversidade e especialização	7	14
Proximidade	6	12
Independência	5	10
Agilidade	4	8
Outros	3	6
Inovação	2	4

Fonte: NIED (2011).

Nota: <sup>1</sup> A soma das menções ultrapassa 50 (100%) porque os entrevistados podem mencionar mais de uma diferença.

De modo geral, o predomínio das funções “servir à sociedade” e “complementar a atuação do Estado” como os principais elementos de autodefinição das ONGs corrobora a máxima da *parceria com o Estado como via de mão dupla*. Tomadas em conjunto, estas duas funções traduzem uma relação de dependência mútua entre Estado e ONGs. Por um lado, existe a constatação generalizada de que dificilmente as ONGs poderiam realizar satisfatoriamente as tarefas às quais se propõem executar sem as parcerias com o Estado, já que este é um provedor importante de recursos materiais e um ator estratégico na elaboração e execução de políticas públicas. Por outro lado, existe também uma concordância em direção oposta, isto é, a ideia de insuficiência do Estado, que depende das ONGs para ampliar e potencializar os resultados das políticas públicas. O equilíbrio tenso destas duas posições contraditórias é aqui traduzida na máxima da *parceria com o Estado como uma via de mão dupla*, que sintetiza uma representação ambivalente sobre o Estado, apresentado, simultaneamente, como principal obstáculo e como parceiro estratégico na atuação das ONGs. Na seção seguinte, esta máxima será novamente posta à prova ao se avaliarem os principais critérios que os dirigentes utilizam para diferenciar as ONGs, o Estado e o mercado.

#### **4 DIFERENÇAS ENTRE ONGS, ESTADO E MERCADO**

Qualquer processo de construção identitária envolve necessariamente um processo correlato de demarcação de alteridades. A história de formação do campo das ONGs no Brasil não é diferente e está repleta de disputas simbólicas em torno da identidade destas instituições, um processo que nunca resultou em uma forma social acabada, mas vem definindo um conjunto de valores e práticas sociais que conferem um sentido específico a estas organizações (Lima Neto, 2013; 2010; Landim, 1998). Na esteira deste processo, as ONGs terminam produzindo significado não apenas sobre si mesmas, mas também sobre as outras instituições com as quais ela se relaciona. Nesta seção, são exploradas as representações identitárias pautadas pelo contraste ente as ONGs e dois dos seus principais “outros” significativos: o Estado (nas entrevistas, o governo) e o mercado (nas entrevistas, as empresas).



Quando indagado sobre as diferenças entre ONGs, Estado e mercado, pediu-se que os entrevistados fornecessem tanto definições genéricas quanto específicas. No primeiro caso, a resposta deveria levar em consideração as ONGs em geral, enquanto, no segundo caso, a referência seria a própria ONG entrevistada. Em ambos os posicionamentos (geral e particular), observou-se a utilização dos mesmos critérios de avaliação das diferenças. Quando o objeto da diferenciação foram as empresas, os entrevistados não apenas mobilizaram os mesmos critérios como também o fizeram em proporções semelhantes. Assim, a característica não lucrativa foi apontada como principal diferença entre as empresas e as ONGs, seja no plano genérico ou no caso particular da ONG entrevistada. Para muitos, a ausência do lucro como objetivo está relacionada a outra diferença, que diz respeito ao tipo de comprometimento ideológico de quem trabalha com as ONGs. Neste registro, por exemplo, o trabalho voluntário é apontado como um esforço pessoal em prol de um ideal específico. Portanto, o “engajamento idealista”, que já havia sido identificado no quesito das autodefinições sobre ONGs, serve também como critério para diferenciar ONGs e empresas no entendimento dos entrevistados. Muitas vezes, a finalidade lucrativa das empresas também foi contraposta à finalidade pública das ONGs. Mesmo os projetos sociais desenvolvidos pelas empresas são encarados com desconfiança pelos dirigentes entrevistados. De modo geral, estes resultados indicam que o comprometimento com as causas sociais são avaliados segundo os interesses específicos em jogo. Os dirigentes de ONGs corroboraram a percepção tradicional da ação voluntária ou social como um ato desprovido de interesses egoístas. Portanto, nesta visão, os interesses típicos do mercado comprometeriam a legitimidade do engajamento social das empresas:

**TABELA 2**  
**Diferenças apontadas pelos dirigentes entre empresas e a ONG entrevistada<sup>1</sup>**

Diferenças	N <sup>o</sup>	(%)
ONG não visa o lucro	32	64
ONG visa o bem geral	11	22
Idealismo da ONG	10	20
Semelhantes	04	08
Abordagem	04	08
Estrutura	03	06
Outros	03	06

Fonte: NIED (2011).

Nota: <sup>1</sup> A soma das menções ultrapassa 50 (100%) porque os entrevistados podem mencionar mais de uma diferença.

TABELA 3  
Diferenças apontadas pelos dirigentes entre empresas e ONGs em geral<sup>1</sup>

Diferenças	Nº	(%)
ONGs não visam o lucro	40	80
ONGs visam o bem comum	13	26
Idealismo das ONGs	13	26
Semelhantes	07	14
Gerenciamento	05	10
Estrutura	04	08
Outros	04	08
Independência das ONGs	02	04

Fonte: NIED (2011).

Nota: <sup>1</sup> A soma das menções ultrapassa 50 (100%) porque os entrevistados podem mencionar mais de uma diferença.

Nas comparações com o Estado, os critérios de diferenciação são os mesmos quando se trata de ONGs em geral e da ONG em particular, embora mude a sua ordem de recorrência. No plano geral, as diferenças mais lembradas enfatizaram a maior “agilidade” e “independência” das ONGs. Novamente, trata-se de duas características lembradas no quesito das autodefinições. Contudo, não se trata mais de critérios secundários, mas, sim, dos principais critérios de diferenciação entre ONG e Estado. A maior parte dos entrevistados acredita que as ONGs são instituições autônomas, mais enxutas e mais eficientes do que o Estado, com sua pesada burocracia. A palavra “engessamento” foi muito empregada neste contexto de discussão, isto é, a ideia de que os entraves burocráticos do Estado limitam a sua própria capacidade de ação. Além disto, este engessamento é apontado como causador de um efeito deletério no trabalho de ONGs que dependem de financiamento estatal. Entretanto, os entrevistados acreditam que estas organizações podem procurar superar tais obstáculos justamente em função de sua maior flexibilidade. Por sua vez, a noção de “independência” foi evocada de forma bastante genérica, remetendo aos interesses da política partidária e de outros interesses e setores organizados da sociedade no gerenciamento das funções de governo.

Ao lado dos critérios “agilidade” e “independência”, outro critério de grande recorrência na fala dos entrevistados traduz a ideia de que, diferentemente do Estado, as ONGs promovem “serviços de caráter não universal”, isto é, elas não atendem a sociedade como um todo, mas apenas populações específicas. Esta diferente compreensão do que seja o propósito público do Estado e das ONGs implica também percepções diferenciadas sobre a ideia de representação política. De acordo com esta perspectiva, amplamente sustentada

pelos dirigentes entrevistados, as ONGs são concebidas como responsáveis pela formação de novos modelos de representação política, cuja legitimidade não é garantida pelo voto, mas por intermédio do seu papel de mediação entre o Estado e os setores pouco ou não representados (Lavalle, Houtzager e Castelo, 2006). Assim, o fundamento que confere legitimidade a este modelo de representação não é a sua “autorização” formal chance-lada pelo processo eleitoral, mas as diferentes formas de “*accountability*” que são geradas por estas organizações (Koslinski e Reis, 2009; Lavalle e Castello, 2008). O idealismo das pessoas que trabalham nas ONGs, a maior proximidade com o público-alvo, a carência de recursos financeiros e materiais e o caráter de complementaridade das atividades das ONGs e do governo também foram exemplos recorrentes da diferença entre ambos. Embora com menor frequência, houve ainda quem mencionasse a maior transparência das ONGs, o que implicaria uma menor susceptibilidade à corrupção, e os que argumentaram o fato de elas terem por objetivo fiscalizar o governo. A tabela 4 apresenta estes dados.

TABELA 4  
Diferenças entre governo e ONGs em geral<sup>1</sup>

Diferenças	Nº	(%)
Agilidade	22	44
Maior independência das ONGs	19	38
Públicos-alvo específicos	18	36
Idealismo das ONGs	12	24
Proximidade	8	16
Estrutura	8	16
Complementares	6	12
Inovação das ONGs	6	12
ONGs fiscalizam governo	5	10
Maior transparência das ONGs	5	10
Outros	5	10
Abordagem	4	8
Legitimidade	4	8

Fonte: NIED (2011).

Nota: <sup>1</sup> A soma das menções ultrapassa 50 (100%) porque os entrevistados podem mencionar mais de uma diferença.

Em geral, os entrevistados entendem que, embora os propósitos públicos das ONGs e do Estado não sejam os mesmos, há entre eles uma forte aproximação no que tange aos objetivos visados pelos projetos sociais e pelas políticas públicas. Esta ideia já havia sido identificada no quesito das autopercepções, quando a maior parte dos entrevistados afirmou que a principal função das ONGs é “complementar” o trabalho

do Estado. Assim, a diferença no propósito público e a confusão dos papéis desempenhados não devem ser tomadas como elementos contraditórios, como poderiam parecer à primeira vista. De acordo com esta perspectiva, mesmo que desenvolvam funções análogas (servir ao bem comum), as ONGs e o Estado trabalham em um horizonte que contempla gradações diferentes da “vida pública” no país. As falas a seguir ilustram bem esta ideia:

O órgão governamental é um órgão de governo, o governo está constituído como uma representatividade, pelo menos nas democracias ocidentais, com uma representatividade e com uma responsabilidade e com uma legitimidade para conduzir o Estado, num determinado momento, numa determinada interseção. Um determinado período de tempo que se supõe estar representando conjunto da sociedade. Uma ONG não necessariamente tem nada a ver com isso. Ela pode ser feita por um grupo de meia dúzia de pessoas e ser tão legítima quanto em termos da sua demanda, enfim, da sua constituição. Mas são lugares e dimensões absolutamente distintas. O governo tem uma pauta mais complexa, que está mediada por inúmeros atores sociais, pelos órgãos representativos, pelos órgãos de governo, coisa que a ONG não necessariamente está. Eu acho que são muito distintos (Dirigente da ONG SA03).

As ONGs, na sua maioria, trabalham com ações muito específicas. Quem trabalha com criança e adolescente, quem trabalha em área de saúde, não tem o tudo que tem o governo. E aí, na medida em que ela trabalha com um pedaço dessa sociedade, um pedaço da realidade, ela tem condição de monitorar, contribuir com reflexões, com análises, com informações para construir esses conselhos, para construir essas políticas, porque tem uma parte da sociedade organizada dizendo: “tô chamando atenção para esse assunto que você no global não tá vendo” (Dirigente da ONG ED 05).

Na diferenciação entre os organismos governamentais e a organização específica, os entrevistados citaram “serviços de caráter não universal”, “proximidade com as bases” e “abordagem” como as principais diferenças. Enquanto as duas primeiras possuem forte incidência na diferenciação geral, a última é relevante apenas no contexto de diferenciação específica. Nesta perspectiva, a abordagem das ONGs diz respeito a uma concepção diferenciada sobre os produtos (resultados) e a eficiência das ações. Reiteradas vezes, os entrevistados argumentaram que, diferentemente do governo, suas ONGs estão menos interessadas em números e mais interessadas nas pessoas:

Esse olhar mais aprofundado, mais denso da realidade. Na empresa é uma ação para legitimar a atuação deles, para minimizar, enfim, um passivo que eles tenham. Então para eles o que importa é um número no final, enquanto pra gente é o resultado qualitativo. Para eles, o que importa é o quantitativo, para a ONG, é o resultado qualitativo (Dirigente da ONG ED01).

A maior agilidade, a maior independência, a função fiscalizadora e o idealismo das ONGs também foram diferenças invocadas na comparação entre organizações governamentais e a organização específica. Poucas pessoas mencionaram o critério “inovação das ONGs”, que consiste na percepção das ONGs como soluções precursoras ou como alternativas criativas no enfrentamento dos problemas sociais. A tabela 5 apresenta as diferenças entre governo e a ONG entrevistada.

TABELA 5  
Diferenças apontadas pelos dirigentes entre governo e ONG entrevistada<sup>1</sup>

Diferenças	Nº	(%)
Públicos-alvo específicos	12	24
Proximidade	11	22
Abordagem	9	18
Agilidade da ONG	8	16
Maior independência da ONG	7	14
Outros	7	14
ONG fiscaliza governo	6	12
Complementares	3	6
Idealismo da ONG	3	6
Inovação da ONG	3	6

Fonte: NIED (2011).

Nota: <sup>1</sup> A soma das menções ultrapassa 50 (100%) porque os entrevistados podem mencionar mais de uma diferença.

Levando em consideração os critérios de diferenciação com o Estado e com o mercado, a máxima da *parceria do Estado como via de mão dupla* pode ser mais uma vez destacada no conjunto das percepções aqui analisadas. Às diferenças entre empresas e ONGs é possível sobrepor funções de natureza e objetivos igualmente diversos: de um lado, a busca pelo lucro e, de outro, a busca pelo bem comum. Por sua vez, na comparação com o Estado, a diferença entre eles não implica o cumprimento de funções distintas, como já foi mencionado. Neste sentido, ao contrário do que acontece nas relações com as empresas, os entrevistados entendem que a interação ou o conflito das ONGs com o Estado é algo praticamente inevitável no cotidiano de suas ações, pois ambos dividem funções sociais semelhantes, mesmo que com perspectivas e abordagens diferentes.

## 5 VANTAGENS RELATIVAS

Outro modo de estabelecer um termo de comparação entre ONGs, Estado e mercado é focalizar as vantagens relativas. Perguntou-se aos entrevistados quais as vantagens das ONGs em relação ao Estado e ao mercado. Na comparação com as empresas, a finalidade não lucrativa das ONGs é um ponto de partida comum que orienta as diferentes percepções sobre as vantagens destas instituições. O fato de não ter as atividades pautadas por uma busca pelo lucro leva a uma percepção generalizada dos objetivos das ONGs como causas mais nobres do que os objetivos das empresas. Assim, as justificativas morais foram, de longe, as mais lembradas. Frequentemente, os entrevistados mencionaram o comprometimento idealista-individual de pessoas que chegam a recusar ofertas de trabalho com melhor remuneração para fazer trabalho social em ONG. Seguindo este argumento, um requisito fundamental para uma pessoa fazer trabalho social em uma ONG é possuir empatia com o trabalho, isto é, “fazer o que gosta”, “amar o que faz”.

A principal vantagem de não estar numa empresa privada é não ter que pensar no lucro, no dinheiro, porque eu acho isso um horror... Eu tenho sorte que a minha mãe é funcionária pública e ela pode sustentar as loucuras que eu faço aqui dentro (risos). Então a principal vantagem é isso, é não pensar no lucro final, não ter um produto pensando no lucro final para o meu sustento. Eu faço isso por amor. A gente está militando por amor... Essa é a maior vantagem e ponto final. O nosso produto é a felicidade de alguém. Eu acho que essa é a principal vantagem (Dirigente da ONG MI04).

Outra vantagem mencionada pelos entrevistados diz respeito à maior independência das ONGs, que, diferentemente das empresas com suas metas de mercado, possuem mais liberdade nas tomadas de decisões. Esta percepção também reforça o comprometimento ideológico das pessoas que trabalham em ONGs. Ao se tornarem mais independentes das amarras do mercado e da política, as ONGs fortalecem os compromissos com as suas causas. Isto acaba por fazer das ONGs instituições mais eficientes que as empresas no âmbito do trabalho social. Os dirigentes que apontaram esta eficiência como uma vantagem das ONGs consideram não apenas o impacto imediato de suas atividades, mas, sobretudo, seus resultados em longo prazo. Outra vantagem lembrada diz respeito ao melhor ambiente de trabalho, menos competitivo e mais amistoso (tabela 6).

**TABELA 6**  
**Vantagens das ONGs em relação às empresas<sup>1</sup>**

Vantagens	Nº	(%)
Moral	29	58
Independência	8	16
Maior eficiência nos trabalhos sociais	4	8
Melhor ambiente de trabalho	4	8
Outros	3	6
Processos mais democráticos	2	4
Não há	1	2

Fonte: NIED (2011).

Nota: <sup>1</sup> A soma das menções ultrapassa 50 (100%) porque os entrevistados podem mencionar mais de uma diferença.

No que tange às desvantagens das ONGs diante das empresas, também foi possível identificar uma percepção largamente majoritária: a ideia de carência de recursos, isto é, o fato de as ONGs contarem com recursos financeiros mais instáveis e com menor volume que as empresas. Além desta percepção, alguns dirigentes fizeram também referência às diferenças no âmbito da gestão, visto que as empresas possuem profissionais mais capacitados tecnicamente para lidar com a administração da instituição. As desvantagens na remuneração e no pagamento de impostos – a ideia de ONGs sofrerem mais com os impostos que as empresas – também apareceram nas entrevistas.

**TABELA 7**  
**Desvantagens das ONGs em relação às empresas<sup>1</sup>**

Desvantagens	Nº	(%)
Carência de recursos	24	48
Administração	5	10
Salários	3	6
Tributos	2	4
Outros	2	4

Fonte: NIED (2011).

Nota: <sup>1</sup> A soma das menções ultrapassa 50 (100%) porque os entrevistados podem mencionar mais de uma diferença.

Por sua vez, na comparação com o Estado, os entrevistados elencaram a noção de “agilidade” como a principal vantagem das ONGs. Assim como aconteceu em outros quesitos, os dirigentes insistiram no peso burocrático dos trâmites institucionais governamentais. A esta burocracia, os dirigentes opuseram a flexibilidade das ONGs, isto é, a imagem de um Estado inchado e engessado foi contraposta à maior liberdade

das ONGs para definir suas agendas. Segundo esta visão, uma consequência deste dinamismo institucional é a maior eficiência no âmbito dos resultados. Outra vantagem recorrente foi a “proximidade com as bases”. O trabalho voltado para comunidades é visto aqui como um ingrediente fundamental para superar o formalismo e a distância do Estado em relação a seus cidadãos. Deste modo, a proximidade com o público-alvo permite às ONGs um acompanhamento mais individualizado de suas ações, exigindo uma sensibilidade particular:

Mas... mal comparando, se a gente fosse pensar mais nas áreas ligadas a política social, programa de infraestrutura, enfim, nos temas mais afins com que a gente trabalha... Eu acho que a gente tem uma política de ouvir, de escutar, de acompanhar, de saber, de ter um retorno dos grupos, das comunidades maior do que o governo faz normalmente (Dirigente da ONG MI12).

Muitos dirigentes destacaram o fato de as ONGs serem organizações mais “inovadoras” que o Estado, isto é, as ONGs são mais abertas à experimentação de abordagens menos usuais em seus projetos. Aqueles que mencionaram as vantagens do idealismo das ONGs destacaram o compromisso ético de pessoas que, muitas vezes, abrem mão de um salário maior para poder trabalhar em uma ONG. Por sua vez, a noção de “independência” como vantagem da ONG com relação ao Estado aponta para o fato de elas estarem menos sujeitas às influências da política. A tabela 8 apresenta estes dados.

TABELA 8  
Vantagens das ONGs em relação ao governo apontadas pelos dirigentes<sup>1</sup>

Vantagens	Nº	(%)
Agilidade	29	58
Proximidade	25	50
Inovação	15	30
Idealismo	14	28
Independência	14	28
Expertise	8	16
Transparência	6	12
Outros	4	8

Fonte: NIED (2011).

Nota: <sup>1</sup> A soma das menções ultrapassa 50 (100%) porque os entrevistados podem mencionar mais de uma diferença.



Quando indagado sobre as desvantagens das ONGs em relação ao governo, a “carência de recursos” foi o ponto mais ressaltado no conjunto das entrevistas, quando os dirigentes reiteraram o desafio de manter a sustentabilidade financeira de suas instituições. Na ausência de recursos financeiros e materiais, eles entendem que as ONGs terminam por alimentar uma relação de dependência com o Estado, sujeitando-se às incertezas e discontinuidades do financiamento governamental. Outras desvantagens recorrentes foram “obstáculos legais” e “abrangência”. A primeira trata de questões como a ausência de uma legislação específica sobre ONGs ou a impossibilidade de remunerar os seus dirigentes. Por sua vez, a noção de abrangência consiste em uma autocrítica ao alcance limitado das ações das ONGs, que não possuem o mesmo impacto social que uma política pública.

**TABELA 9**  
**Desvantagens entre ONGs e governo apontadas pelos dirigentes <sup>1</sup>**

Desvantagens	N <sup>a</sup>	(%)
Carência de recursos	23	46
Menor abrangência	07	14
Obstáculos legais	07	14
Outros	06	12
Instabilidade administrativa	02	04

Fonte: NIED (2011).

Nota: <sup>1</sup> A soma das menções ultrapassa 50 (100%) porque os entrevistados podem mencionar mais de uma diferença.

É importante observar que, de acordo com a percepção dos entrevistados, o alcance limitado (escala reduzida) das ações das ONGs pode representar tanto uma vantagem quanto uma desvantagem destas frente ao Estado. No primeiro caso, por exemplo, as ONGs são apontadas como instituições mais capacitadas para acessar determinadas localidades e públicos-alvo, devido à proximidade que mantêm com as pessoas. No segundo caso, o trabalho comunitário é visto como uma limitação. Apenas com apoio do Estado é que as ONGs podem alcançar populações mais distantes e, deste modo, ampliar seus resultados. Assim, mais uma vez, agora sob outro ponto de vista, os entrevistados corroboraram uma percepção ambivalente com relação às suas interações com o Estado. A ampliação do escopo de atuação via parcerias com o Estado pode eventualmente comprometer um aspecto positivo destas organizações: a sua proximidade com as pessoas.

## 6 PARCERIAS ENTRE ONGS, ESTADO E MERCADO

Após ter explorado o conjunto de percepções dos entrevistados sobre as diferenças, vantagens e desvantagens das ONGs em relação ao Estado e ao mercado, a pesquisa voltou-se para suas percepções sobre vantagens e desvantagens das parcerias que desenvolvem com estas duas instâncias. No que tange às parcerias com as empresas, a vantagem preponderante foi o fato de encontrarem menos burocracia que nas parcerias com o Estado. Para alguns deles, as empresas são instituições mais objetivas, seu interesse primordial está nos resultados e não no procedimento, o que acaba por assegurar a boa organização e autonomia dos trabalhos das ONGs. Este modo particular de as empresas monitorarem os trabalhos das ONGs remete à segunda vantagem mais mencionada, a maior mobilidade na aplicação dos recursos. Conforme argumentou um dos dirigentes, com financiamento privado, é possível, por exemplo, pagar aluguel da sede e telefone, o que normalmente não acontece com o financiamento público. Outras vantagens lembradas foram a própria experiência (isto é, o acompanhamento ou troca de questões técnicas), o fato do pagamento ser feito de maneira continuada e dentro dos prazos estipulados, a captação de recursos e as facilidades de comunicação:

TABELA 10  
Vantagens das parcerias entre ONGs e empresas<sup>1</sup>

Vantagens	N <sup>o</sup>	(%)
Menor burocracia	18	36
Utilização dos recursos	9	18
Experiência	7	14
Pagamento no prazo	4	8
Captar recursos	4	8
Comunicação/proximidade	4	8
Outros	3	6
Visibilidade	2	4

Fonte: NIED (2011).

Nota: <sup>1</sup> A soma das menções ultrapassa 50 (100%) porque os entrevistados podem mencionar mais de uma diferença.

A despeito das vantagens mencionadas nas parcerias com as empresas, muitos entrevistados afirmaram que estas parcerias podem comprometer a reputação das ONGs em favor da promoção da empresa. Os dirigentes acusam as empresas de lançarem projetos sociais com o único propósito de fazer publicidade de suas marcas.

Conforme já fora constatado no quesito sobre diferenças entre ONGs e empresas, os dirigentes entendem que responsabilidade social não pode ser consequência de ações orientadas para o lucro, comprometendo a legitimidade dos projetos sociais das organizações do mercado. Outro ponto bastante mencionado diz respeito às divergências quanto ao tipo de ação a ser implementada, pois, muitas vezes, as empresas exigem resultados materiais, quantificáveis, desprezando o impacto qualitativo das atividades. A descontinuidade das ações, o que implica a preferência por projetos de curto prazo, e a interferência da empresa no planejamento e execução dos projetos também foram desvantagens lembradas. Alguns dirigentes alegaram não haver desvantagem nas parcerias com as empresas, o que não aconteceu quando tratamos das vantagens das ONGs em relação ao Estado.

**TABELA 11**  
**Desvantagens das parcerias entre ONGs e empresas<sup>1</sup>**

Desvantagens	N <sup>a</sup>	(%)
Má reputação	18	36
Divergência de concepções	13	26
Descontinuidade	6	12
Ingerência	6	12
Não há	5	10
Outros	1	2

Fonte: NIED (2011).

Nota: <sup>1</sup> A soma das menções ultrapassa 50 (100%) porque os entrevistados podem mencionar mais de uma diferença.

A principal vantagem que os dirigentes afirmaram existir nas parcerias entre ONGs e Estado é a própria experiência da parceria, que permite tanto um melhor conhecimento das engrenagens estatais como também propicia ganhos de credibilidade e, sobretudo, visibilidade para a ONG. Outra vantagem recorrente é a abrangência das ações, que, conforme mencionado anteriormente, permite à entidade ampliar a escala de suas ações, diversificando seu público-alvo e potencializando seus resultados. A possibilidade de influenciar a política pública também é uma vantagem na parceria com órgãos governamentais. Mais ainda, por intermédio das políticas públicas, as ONGs podem atestar o impacto social de um projeto, bem como sua continuidade ao longo do tempo (o que dificilmente aconteceria sem a participação do Estado). A captação de recursos e o estabelecimento de um canal de comunicação com o governo também foram percebidos como vantagens importantes nas parcerias com o Estado.

**TABELA 12**  
**Vantagens das parcerias entre ONGs e governo<sup>1</sup>**

	N <sup>o</sup>	(%)
Experiência	21	42
Abrangência	14	28
Influenciar políticas públicas	12	24
Obtenção de recursos	12	24
Diálogo	10	20
Outros	5	10
Questões técnicas	3	6
Não há	2	4

Fonte: NIED (2011).

Nota: <sup>1</sup> A soma das menções ultrapassa 50 (100%) porque os entrevistados podem mencionar mais de uma diferença.

Conforme já enunciado, a burocracia constitui a principal desvantagem que os dirigentes de ONG atribuem às parcerias com o Estado. Entre os maiores obstáculos gerados por esta burocracia governamental, foi mencionada a dificuldade para responder a editais demasiadamente específicos e as dificuldades na hora de fazer a prestação de contas. A descontinuidade das ações, decorrente das mudanças de governos e da preferência por projetos de curto prazo, é vista como um problema mais recorrente que nas parcerias com as empresas. A ingerência do governo, o atraso nos pagamentos e a rigidez dos gastos também foram apresentados como fatores complicadores desta parceria. Na tabela 13, apresenta-se a frequência destas variáveis.

**TABELA 13**  
**Desvantagens das parcerias entre ONGs e governo<sup>1</sup>**

	N <sup>o</sup>	(%)
Burocracia	34	68
Descontinuidade	15	30
Ingerência	14	28
Atraso	11	22
Rigidez de gastos	10	20
Corrupção	5	10
Falta de envolvimento	3	6
Outros	3	6

Fonte: NIED (2011).

Nota: <sup>1</sup> A soma das menções ultrapassa 50 (100%) porque os entrevistados podem mencionar mais de uma diferença.

## 7 O PAPEL DAS ONGS NO BRASIL

No último bloco das questões da primeira parte da pesquisa, os dirigentes foram questionados sobre qual deveria ser o papel das ONGs no Brasil e qual o papel que elas realmente desempenham no país. Novamente, foi elencado um conjunto de percepções que já haviam sido mencionadas em outros contextos da entrevista. No plano ideal, por exemplo, os papéis mais mencionados foram “complementar a ação do Estado”, “fiscalizar o Estado”, “representar a sociedade”, “influenciar a opinião pública”, “influenciar as políticas públicas” e “articular a sociedade”. Todas estas variáveis possuem uma frequência próxima e reiteram uma espécie de dupla necessidade das ONGs: colaborar com o Estado, sem deixar de manter um distanciamento crítico em relação a este. Outros dirigentes recorreram a percepções de ordem mais instrumental sobre o papel das ONGs no Brasil ao afirmarem que elas devem “identificar” e/ou “solucionar os problemas sociais”, além de outros que apontaram o papel de “promover transformações sociais”.

TABELA 14  
Papel ideal das ONGs<sup>1</sup>

	Nº	(%)
Complementar	7	14
Fiscalizar	7	14
Representar sociedade	7	14
Influenciar opinião pública	7	14
Influenciar políticas públicas	6	12
Organizar/articular sociedade	6	12
Identificar problemas	4	8
Solucionar problemas	4	8
Promover mudanças	3	6
Outros	2	4

Fonte: NIED (2011).

Nota: <sup>1</sup> A soma das menções ultrapassa 50 (100%) porque os entrevistados podem mencionar mais de uma diferença.

Quando se deixou o plano ideal para indagar qual é o papel real das ONGs no Brasil, a maior parte dos entrevistados não hesitou em identificá-las como agentes de corrupção e clientelismo. Embora alguns tenham feito ressalvas para a não generalização, prevaleceu a ideia depreciativa sobre o papel atualmente desempenhado pelas ONGs no país. No geral, foram criticadas tanto as “ONGs de fachada”, isto é, organizações que pertencem ou servem a interesses de políticos, quanto as ONGs que, mesmo não sendo de fachada, preocupam-se apenas com o acesso a financiamentos, isto é, ONGs

que procuram executar políticas públicas, mas sem intenção de discutir sua formulação ou exercer algum distanciamento crítico em relação ao Estado. Embora os entrevistados reconheçam que as primeiras são minoria no universo das ONGs, as últimas são apontadas como mais frequentes. Foi comum o posicionamento que reconhecia a generalização de ONGs classificadas como oportunistas, voltadas quase exclusivamente para captação de recursos. Os trechos a seguir, extraídos das entrevistas, aludem a esses dois modelos de autocrítica.

Há ONGs governamentais e há ONGs não governamentais. E você não sabe que são ONGs governamentais. Várias secretarias de governo de estados e municípios têm a sua própria ONG. Vários ministros, vários secretários de Estado, secretários municipais, têm suas próprias ONGs. Isso é mentira, você sabe, então fazer essa pergunta depende da ONG que vocês estão trabalhando. Nós aqui não somos desse tipo de ONG, nenhuma de nós está ligada a nenhum tipo de governo. Você vê estourando, de vez em quando, um monte de escândalos aí com ONGs ligadas diretamente a pessoas governamentais. Onde um secretário de Estado, por exemplo, ou de município, cria uma ONG e quando ele vira secretário, logicamente ele se afasta daquela ONG enquanto secretário: “Não faço parte mais disso”, mas privilegia isso todo o tempo (Dirigente da ONG MI07).

Eu acho, primeiro, você definir bem a condição da ONG. Porque acho que também está havendo muita confusão, e até existem as ONGs que se apropriam desse título e que no fundo não têm uma ideologia, não têm uma diretriz social. São quase que, não diria empresas, mas estão muito longe de um compromisso com o social. E essas ONGs até acabam levando as outras para uma situação de descrédito, uma certa visão negativa por conta de que são ONGs que sustentam os recursos... são mal aplicados, ou que não estão destinados exatamente para os fins que se propõe. Então há uma certa distorção por conta dessas ONGs que se intitulam ONGs, mas que, na realidade, não são (Dirigente da ONG MI03).

Confirmando a autoavaliação depreciativa feita sobre o papel desempenhado pelas ONGs no Brasil, o segundo papel mais recorrente no conjunto das entrevistas foi “substituir o governo”. As percepções positivas vêm logo depois: “complementar ação governamental”, “fiscalizar o Estado”, “influenciar políticas públicas”, “influenciar a opinião pública”, “identificar” e “solucionar” os problemas sociais. O dado talvez mais surpreendente neste quesito é a baixa frequência do papel “servir à sociedade”, que foi um critério predominante na autodefinição das ONGs. Isto termina por corroborar a autoavaliação negativa destas organizações, visto que o principal critério de autodefinição foi, justamente, aquele apontado como um dos menos recorrentes no conjunto das atividades desempenhadas pelas ONGs.

TABELA 15  
Papel desempenhado pelas ONGs no Brasil<sup>1</sup>

	Nº	(%)
Corrupção	17	34
Substituir governo	14	28
Complementar	11	22
Fiscalizar	8	16
Influenciar políticas públicas	7	14
Identificar problemas	7	14
Influenciar opinião pública	7	14
Promover mudanças	4	8
Solucionar problemas	4	
Organizar/articular a sociedade	3	6
Prestar serviços	2	4
Representar sociedade	1	2

Fonte: NIED (2011).

Nota: <sup>1</sup> A soma das menções ultrapassa 50 (100%) porque os entrevistados podem mencionar mais de uma diferença.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas seções precedentes, procurou-se explorar a máxima da *parceria com o Estado como uma via de mão dupla* sob ângulos diferentes. Inicialmente, no tópico sobre a autodefinição das ONGs, a relação de ambivalência com o Estado foi atestada pelo predomínio das funções “servir à sociedade” e “complementar a atuação do Estado”. Por um lado, os entrevistados acreditam que dificilmente as ONGs poderiam realizar satisfatoriamente as tarefas a que se propõem executar sem as parcerias com o Estado, já que este é um provedor importante de recursos materiais e um ator estratégico na elaboração e execução de políticas públicas. Por outro lado, a maior parte dos entrevistados reconhece que o Estado depende das ONGs para ampliar e potencializar os resultados das políticas públicas. No tópico sobre as diferenças entre ONGs, Estado e mercado, os entrevistados reconheceram a finalidade pública tanto do Estado quanto das ONGs, mas ressaltaram que se trata de concepções diferentes de bem comum. Neste sentido, ONGs e Estado desempenham funções análogas, misturam seus papéis, mas tudo isto em um horizonte que contempla gradações diferentes da “vida pública” no país.

Nos tópicos sobre as vantagens e desvantagens das ONGs diante do Estado, essa diferença no propósito público é avaliada tanto como vantagem quanto desvantagem das ONGs diante do Estado. O fato de focalizar ações de escala reduzida (se comparadas às ações do Estado) é considerado algo vantajoso por favorecer o acesso da organização a determinadas localidades e populações em que o Estado tem dificuldade de adentrar. Contudo, muitos entrevistados entendem que as ONGs deveriam ampliar seus horizontes de atuação, o que não seria possível sem a parceria com o Estado. Esta parceria foi reiteradamente apresentada como uma faca de dois gumes: a possibilidade de influenciar políticas públicas e os entraves da burocracia. A ambivalência da parceria também foi manifesta nos tópicos sobre os papéis das ONGs na sociedade brasileira. Houve um nítido contraste entre o virtuosismo de seu papel ideal e as distorções destes ideais nas suas relações com o Estado.

A máxima da parceria como uma via de mão dupla destaca as ambivalências, tensões e contradições presentes nas relações entre ONGs e Estado. Em linhas gerais, estas parcerias envolvem, simultaneamente, tanto cooperação quanto conflito entre ambas as partes (Medeiros, 2009). Esta ambivalência pode ser interpretada como uma consequência do desenvolvimento da democracia no Brasil. Afinal, reflete o ambiente pluralista e aberto das organizações que vêm construindo a sociedade civil nas últimas décadas. Esta construção é, portanto, produto de um longo aprendizado iniciado no conflito entre a sociedade civil e o Estado, que, posteriormente, transformou-se em uma relação de cooperação com distanciamento crítico. O estudo aqui apresentado pode contribuir para a reflexão sobre o que fazer para atingir um equilíbrio ideal na relação entre ONGs e Estado, isto é, o desafio de como acomodar confronto e colaboração nesta relação. Se, por um lado, a cooperação sem conflito ameaça o pensamento crítico e a autonomia das organizações, por outro lado, o conflito sem cooperação representa, hoje, uma posição ultrapassada que pouco contribui para o amadurecimento das instituições públicas e da democracia no país.

## REFERÊNCIAS

ABREU, R. **Parcerias entre Estado e sociedade civil**: velhas questões para uma nova dinâmica. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

ALEXANDER, J. **The meanings of social life**: a cultural sociology. New York: Oxford University Press, 2003.



CALDAS, E. **Fronteiras simbólicas e reivindicação de representatividade**: estudo sobre a construção de legitimidade das ONGs. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

DYSMAN, M. **Um estudo sobre a institucionalização das ONGs no Brasil**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

KOSLINSKI, M; REIS, E. Transnational and domestic relations of NGOs in Brazil, **World development**, v. 37, p. 714-725, 2009.

LANDIM, L. (Org). **Ações em sociedade**: militância, caridade, assistência, etc. Rio de Janeiro: NAU, 1998.

LAVALLE, A. G. Civil society s claims to political representation in Brazil. **Comparative international development**, v. 45, p. 43-77, 2010.

LAVALLE, A. G.; CASTELLO, G. Sociedade civil, representação e a dupla face da *accountability*: Cidade do México e São Paulo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, p. 67-86, 2008.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 43-65, 2006.

LIMA NETO, F. **O sentido das ONGs no Brasil**: justiça social, filantropia e ecologia. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 2013. A ser publicado.

\_\_\_\_\_. Sobre ONGs no Brasil: uma sociologia dos significados. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 34., Caxambu, 2010. Mimeografado.

MEDEIROS, R. **Between conflict and cooperation**: dilemmas in the relations between non-governmental organization and the state in Brazil. 2009. Tese (Doutorado) – University Graduate School of Arts and Sciences, Boston, 2009.

MELO, C.-R.; SÁEZ, M.-A. (Org.). **A democracia brasileira**: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

NIED – NÚCLEO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS SOBRE DESIGUALDADE. **Sociologia das percepções sobre ONGs no Brasil**: relatório de pesquisa Proredes. Brasília, Ipea, 2011.

REIS, E. New ways of relating authority and solidarity: theoretical and empirical explorations. *In*: DENNIS, A.; KALEKIN-FISHMAN, D. (Org.). **The ISA handbook in contemporary sociology**. London: Sage, 2009.

\_\_\_\_\_. **Processos e escolhas**. Rio de Janeiro: ContraCapa, 1998.

### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

ABREU, R; DYSMAN, M; CALDAS, E. Sociedade civil e Estado: um estudo dos convênios entre o governo federal e ONGs. **Revista Habitus**, Rio de Janeiro, v. 7, p. 33-44, 2009.

KOSLINSKI, M. **Um estudo sobre ONGS e suas relações de accountability**. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

LAVALLE, A. G.; BUENO, N.- S. Waves of change within civil society in Latin America. **Politics & society**, London, v. 39, n. 3, p. 415-450, 2011.



---

**EDITORIAL**

**Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

**Supervisão**

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

**Revisão**

Andressa Vieira Bueno

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Luciana Dias

Marcelo Araújo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

**Editoração**

Aline Rodrigues Lima

Bernar José Vieira

Daniella Silva Nogueira

Daniilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Daniel Alves de Sousa Júnior (estagiário)

Diego André Souza Santos (estagiário)

**Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

**Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

---

**Livraria do Ipea**

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



---

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)  
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em offset 90g/m<sup>2</sup>  
Cartão supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Brasília-DF

---