

GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA E TERCEIRO SETOR: possibilidades e dificuldades em duas ONGs na cidade de Porto Alegre

Fabiano Santana dos Santos

Universidade Federal de Alagoas (UFAL)

Luciano Mendes

Universidade de São Paulo (USP)

Judith Elba Merlo Férran

Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial do Rio Grande do Sul (SENAC/RS)

GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA E TERCEIRO SETOR: possibilidades e dificuldades em duas ONGs na cidade de Porto Alegre

Resumo: O objetivo deste trabalho foi investigar em que medida as ONGs estão contribuindo para instaurar um regime de governança democrática, particularmente nas ações desenvolvidas por duas ONGs situadas na cidade de Porto Alegre/RS. Para tanto, no referencial teórico, discute, inicialmente, o conceito de democracia – na concepção habermasiana – e de governança – na visão de Kazancigil. Sendo assim, a pesquisa foi desenvolvida com os diversos atores que fazem parte do cotidiano das ONGs: membros da comunidade, funcionários e diretoria. A parte dos resultados e discussão foi dividida em três etapas. A primeira de apresentação das ONGs. E as duas últimas vinculadas aos dois pressupostos da governança democrática: a democracia local e a participação nas instâncias de decisões. Verificou, por fim, as possibilidades e dificuldades na ampla constatação da governança democrática na promoção da transparência pública e na inclusão social das ações das ONGs.

Palavras-chave: Governança democrática, Terceiro Setor, ONG's,

DEMOCRATIC GOVERNANCE AND THE THIRD SECTOR: possibilities and difficulties in two NGOs in the city of Porto Alegre

Abstract: The purpose of this study was to investigate the extent to which NGOs are helping to establish a system of democratic governance, particularly in actions developed by two NGOs located in Porto Alegre-RS. To this end, the theoretical framework, it was necessary to discuss, first, the concept of democracy - in Habermasian conception – and of governance - in the vision of Kazancigil. Thus, the research was developed with the various actors who are part of everyday NGOs: community members, staff and board. The part of the results and discussion was divided into three steps. The first, a presentation of NGOs and the last two linked to two assumptions related to democratic governance: local democracy and participation in decision instances. Thus, it was determined the possibilities and difficulties in broad statement of democratic governance in the promotion of public transparency and social inclusion of the actions of NGOs.

Key words: Democratic governance, Third Sector, NGO's.

Recebido em: 05.10.2014. Aprovado em: 15.09.2015

1 INTRODUÇÃO

Adentrar às discussões sobre terceiro setor, Estado, sociedade civil e Organizações Não governamentais (ONG's) tornou-se algo complexo devido às várias manifestações de estudiosos sobre os limites instituídos entre cada um desses contextos. Limites permeáveis e que implantam ampla zona cinzenta, que tem como pano de fundo a estreita relação dicotômica público/privado. Mesmo assim, não podemos nos safar ao árduo empreendimento de trazer alguns desses conceitos, pois serão centrais no desenvolvimento deste artigo. Isso porque o objetivo deste artigo é o de compreender o processo de governança democrática em duas ONGs situadas no município de Porto Alegre/RS.

Nesta linha, Oliveira e Haddad (2001) desenvolvem uma reflexão inicial, justamente sobre a amplitude e intersecção entre esses termos. Focando os termos sociedade civil e Organizações da Sociedade Civil (OSC) – esta última como uma modalidade de ONG expressa na Lei 9.790, de 23 de março de 1999 – esses autores mostram que esses conceitos vieram à tona a partir da década de 1970, onde a *sociedade civil organizada* e a OSC passaram a formar um universo de cidadãos que constituem organizações para dar conta da carência de produtos e serviços que o Estado não consegue atender e o mercado não tem interesse em englobar. É nesse entremeio, salientam os autores, que surge a expressão *terceiro setor*, como forma de alterar o binômio Estado/mercado, para o trinômio Estado/mercado/sociedade civil.

No caso do conceito *sociedade civil organizada*, Oliveira e Haddad (2001) expõem que esse termo veio subsidiar à crescente participação de cidadãos em assuntos que antes eram exclusivos do poder público. Juntamente, o conceito de *organização da sociedade civil* acabou sendo incorporado ao processo coletivo de atores interessados às causas sociais e aos interesses difusos da população, frequentemente vinculados ao exercício da cidadania.

É com a Lei 9.790, de 23 de março de 1999, considerada a *nova lei do terceiro setor*, que ocorre a delimitação das esferas e das instituições estabelecidas. Como expõem Oliveira e Haddad (2001), essa Lei é uma tentativa de separar o *joio do trigo*. No contexto dessa Lei é que as Organizações da Sociedade Civil vão sofrer algumas alterações. Com o reconhecimento, por parte do Estado, da configuração e importância do terceiro setor para o desenvolvimento sociocultural da sociedade brasileira, assim como a necessidade de financiar, através dos recursos públicos, grande parte dessas iniciativas – devido ao interesse público nelas vinculadas – é que essa Lei vai imputar determinadas prerrogativas às chamadas Organizações da Sociedade Civil de Interesse público (OSCIP).

Esse fato mostra que, ao se analisar os dilemas inscritos às ONGs nos dias atuais, a instabilidade financeira é um fator central. Isso pelo fato de que as ONGs se sustentam e sobrevivem por meio de projetos financiados, seja por organizações empresariais nacionais, seja por organizações internacionais, seja pelo Estado. Ao se alterar essa relação entre ONGs e fontes de financiamento – que nos últimos anos vêm diminuindo os recursos internacionais e aumentando a dependência dessas ONGs sobre os recursos do Estado – altera-se também, significativamente, a amplitude de ações que essas ONGs podem realizar. Neste sentido, as fontes de financiamento podem limitar, assim como ampliar, a atuação que muitas ONGs realizam no sentido de promover a justiça social e a democracia, provocando mudanças expressivas nas condições de desigualdade e de exclusão (PINTO, 2006; LOPES, 2004).

Sendo esse um dos principais fatores limitadores da atuação de muitas ONGs, o grande desafio, nos últimos anos, tem sido a captação de novas fontes de financiamento. Frente a esse novo desafio, muitas ONGs, com o intuito de ampliar a captação de recursos, vêm introduzindo no conjunto de suas ações os pressupostos que as justificam, ou seja, permitir a transparência e a democracia no seu processo de governança. Talvez esse fosse um dos intuitos básicos da Lei 9.790/1999, no sentido de possibilitar a *prestação de contas* nas ações das OSCIPs. Se o interesse maior do terceiro setor é contribuir com o Estado no que tange a suas obrigações sociais, como bem expôs Cardoso (2004), mesmo que essas iniciativas tenham partido da sociedade civil, não deve se safar das obrigações de transparência e democracia nas ações realizadas. Esse fato mostra que essas obrigações não se restringem aos benefícios que essas ONGs possibilitam para a sociedade – o que de tudo é um ganho inestimável – mas devem perfazer e estar imbricadas no seu próprio processo de governança.

É sobre essa discussão que Santos (2001) se debruça. O autor foca o termo governança democrática como forma de abarcar essa ampla atuação das ONGs. Neste sentido, governança democrática é entendida por esse autor em duas dimensões da democracia local: a primeira é a inclusão social, no sentido de possibilitar e desenvolver o direito à cidadania – que muitas ONGs já contribuem efetivamente; a segunda é a ampla participação da sociedade nos processos e ações das ONGs, que se efetiva com a atuação de uma sociedade civil autônoma e das esferas públicas mobilizadas nessa atuação.

Como forma de atingir o objetivo proposto, a pesquisa foi realizada em duas ONGs situadas na cidade de Porto Alegre/RS. A primeira ONG, denominada ficticiamente de ONG-Criança, devido ao fato de que a mesma atua na formação e educação de jovens e crianças em uma região de Porto Alegre, onde muitos dos serviços básicos

(educação, saúde, saneamento básico etc.) são oferecidos de forma precária pelo poder público. Um desses serviços é a educação de jovens e crianças que se encontram em situação de vulnerabilidade social – entendida aqui como a falta de capacidade individual de aproveitar as oportunidades e melhorar sua situação de bem-estar (KAZTMAN, 2000) –, cuja atuação é contribuir para minimizar essa situação. Já a segunda organização, identificada como ONG-Capacitação, recebe esse nome devido ao seu caráter de auxílio na qualificação e capacitação de lideranças comunitárias. Dado a necessidade de compreender os processos de governança democrática nestas duas ONGs em estudo, será necessário, inicialmente, uma incursão teórica sobre os conceitos de democracia, governança e governança democrática.

2 DEMOCRACIA, GOVERNANÇA E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

Sendo o foco deste trabalho o processo de governança democrática, não se pode furtar à construção e discussão desses conceitos governança e democracia, separadamente, com o intuito de entender, posteriormente, a junção entre eles. Nesta linha, antes de adentrar no conceito de governança, é necessário compreender a problemática do conceito ou ideias em torno da democracia. Como a construção do conceito de governança democrática em Santos (2001), que será o foco neste trabalho, passa pelas ideias e considerações de Habermas (1997), não seria muito retomar a perspectiva habermasiana da democracia.

O ponto nodal da democracia em Habermas (1997) é o direito. O preceito maior nas discussões sobre o direito que esse autor realiza é a relação entre direitos humanos e soberania do povo. Além disso, faz essa análise sobre sua perspectiva da ação comunicativa, mas antes de chegar a essa discussão, retoma a base das alterações sobre os direitos fundamentais. Nessa retomada, mostra, basicamente, que há duas configurações sobre os direitos fundamentais.

Na primeira configuração – já enfatizando a sua concepção de situação ideal do discurso – diz que, para se constituir direitos fundamentais, é necessário que haja iguais liberdades subjetivas para a ação. Nessa primeira concepção, as relações sociais são configuradas de tal modo que as regras [objetivas] permitem a ação dos sujeitos de direito. Se nessa primeira configuração o que está expresso são as possibilidades, somente na segunda configuração é que os sujeitos se tornam atores/autores. Isso pelo fato de que, na segunda configuração, expõe Habermas (1997), os sujeitos possuem igualdade de chances de expor suas opiniões e vontades, exercitando sua autonomia política, assim como criando formas legítimas de direitos. Com essa discussão, Habermas (1997) enfatiza que as formas

de direito não podem ser legítimas se não forem fundamentadas nessas concepções, pois aí reside os direitos humanos. Tanto que esse autor diz que: “[...] não existe nenhum direito legítimo sem esses direitos.” (direitos fundamentais e direitos de participação) (HABERMAS, 1997, p. 162).

O mencionado autor enfatiza que, somente com essa mudança de perspectiva, é que a legitimidade do direito é concebida àqueles que constituem seus meandros, não sendo implantada da forma como nossa sociedade realiza, ou seja, a regra é colocada e a legitimidade a ela é instituída e não constituída pelos sujeitos passíveis de ação comunicativa. É aqui que reside o princípio da democracia em Habermas (1997), pois o princípio discursivo é que permite, além da legitimidade dos direitos constituídos, a participação igualitária nas instâncias de decisões. O mesmo autor discute, ainda, importantes elementos para se entender o conceito de governança democrática, ao dizer que

[...] podem pretender validade as normas que poderiam encontrar o assentimento de todos os potencialmente atingidos, na medida em que esses participam de discursos racionais. (HABERMAS, 1997, p. 164).

Sendo assim, como bem lembra Touraine (1995), na concepção habermasiana não existe democracia se não houver a escuta e reconhecimento do outro.

Apesar do reconhecimento ao pensamento habermasiano, Touraine (1995) diz que o problema central na concepção da democracia comunicativa é que há uma separação entre o mundo vivido e as instituições, sendo essa a separação que as concepções críticas atuais vêm desconstruindo. Por esse motivo, o autor enfatiza que a democracia, para muitos, é concebida tão somente como participação, mas que para ele é vista como liberdade estabelecida nas relações interpessoais. Se for retomada a discussão anterior de Habermas (1997) sobre os direitos fundamentais, a tentativa que esse autor tem é de mostrar que no espaço das instituições a participação não se dá apenas de forma passiva, mas ativa, pois a ideia de direito legítimo, segundo o autor, apregoa que a constituição do direito acontece no processo de interação e comunicação. Esse fato não somente demanda participação, mas liberdade e assentimento no processo de comunicação. Essa afirmação desconstrói a crítica de Touraine (1995), pois a tentativa de Habermas (1997) é possibilitar, no contexto das instituições e organizações, o acordo legítimo entre os sujeitos. Sendo assim, não há uma tentativa de separação do mundo vivido e das instituições, mas a tentativa de articulação de ambos.

Por mais ideológico que seja o discurso habermasiano – principalmente sua ideia sobre a ação comunicativa – é necessário olhar seus

pressupostos por outro prisma, ou seja, sua ênfase na participação e comunicação nas instâncias de decisões. Ora, se as ONGs atuam em prol e na ajuda destinadas a essas comunidades sobre aquilo que o Estado não consegue atender, o processo nunca deve ser desenvolvido no modelo de gerenciamento tradicional, onde as decisões são tomadas e implementadas, restando às comunidades somente *aceitar* ou não os serviços oferecidos. Tendo em vista as discussões sobre a necessidade de gerenciamentos e ações transparentes no que tange às ONGs – principalmente as OSCIPs – então o discurso habermasiano tem muito a acrescentar nessa discussão.

Sendo a democracia vista, por essa ótica, como um processo onde os sujeitos constituem seus direitos, de forma comunicativa, pressupondo a participação ativa e libertária, resta ainda retomar o conceito de governança, para depois observar os meandros da governança democrática. Isso pelo fato de que, ao juntar governança com democracia a ambiguidade é evidente, devido ao fato de que o termo governança está associado diretamente aos princípios de eficiência e eficácia, ou seja, ao processo de gestão em si. Se a busca é pela eficácia e eficiência, então a democracia ficaria suprimida nesse processo, o que faria com que o termo ‘governança democrática’ já em sua origem tivesse certa contradição. Mas o fato não é esse, uma vez que o termo governança vai ser constituído de uma concepção particular quando implantado no contexto das discussões sobre o terceiro setor. Aqui vale retomar, antes mesmo de adentrar nas discussões de Santos (2001), os pressupostos construídos sobre o conceito de governança na visão de Kazancigil (2002). Apesar do foco de análise desse autor ser a governança global, suas discussões sobre o termo governança possuem como ponto de partida a governança democrática.

Assim, Kazancigil (2002) retoma o conceito de governança de Gerry Stoker, de forma que a governança é uma maneira de governar onde os limites entre o setor público e privado são tênues. A ideia aqui não é compactuar com a corrupção, mas mostrar que os interesses que fazem parte das esferas públicas e privadas podem convergir para o bem social. Por esse motivo, Kazancigil (2002, p. 53) diz que é necessário ampliar esse conceito de governança agregando

[...] o envolvimento no processo de se fazer política, das autoridades estatais e locais, bem como o setor de negócios, os sindicatos de trabalhadores e os agentes da sociedade civil, tais como as ONGs e os movimentos populares.

Aqui fica evidente esse limite entre os setores público e privado para a constituição de uma sociedade mais justa.

Frente a esse conceito, Kazancigil (2002) apresenta a questão da governança global, dizendo que as ONGs possuem um papel importante nesse processo, pois ao serem incorporadas às instâncias de negociação e tomadas de decisão sobre os rumos do processo de desenvolvimento, o problema social se torna mais relevante. Apesar de observar essa importância, o autor toca num dos pontos centrais que permitiu o desenvolvimento desse artigo. Ao reconhecer o papel importante das ONGs nesse processo, esse autor diz que sua participação é necessária, porém insuficiente, para se constituir a democratização global, uma vez que não é fácil estabelecer a natureza representativa e a legitimidade das ONGs, pois sua responsabilidade democrática não está clara.

Tais considerações de Kazancigil (2002) são significativas, pois mostram que as discussões sobre as ONGs e o terceiro setor ainda não se constituíram em uma identidade. Mesmo porque, no processo de desenvolvimento dos projetos sociais, ainda existe uma dependência geral de muitas ONGs sobre financiamentos do setor público e privado – o que talvez não seja possível reverter – mas que pode ser tendencioso nos tipos de projetos a serem desenvolvidos. Além disso, Kazancigil (2002) considera importante a responsabilidade democrática das ONGs. Aqui é necessário ressaltar que não é apenas uma *responsabilidade* externa, no sentido de que as ONGs estão contribuindo ou buscando a democratização nos processos, mas também a democratização no próprio processo de governança das ONGs. Esse é o grande desafio das ONGs nos dias atuais.

Diante dessa discussão é que podemos retomar o conceito de governança democrática em Santos (2001), pois esse autor relata que esse processo se constitui como um regime de ação pública caracterizada por diferentes padrões de interação entre governo e sociedade, sendo constituído de duas bases: a democracia local e a ampla participação da sociedade nas instâncias de decisão.

Além disso, a democracia local mostra a necessidade de mobilização daqueles sujeitos que são potencialmente atingidos por essas ações, como ficou claro no trabalho de Habermas (1997). Para isso, há a necessidade de mobilização da população interessada nas ações desenvolvidas pelas ONGs. Isso permite maior proximidade com os reais problemas da comunidade local, assim como o surgimento de maior interesse dos indivíduos desta comunidade no que tange às ações das ONGs. Por esse motivo, a governança democrática vai dos processos gerenciais, integrando as necessidades, até a resolução ou atendimentos dos principais problemas sociais e os investimentos para a justiça social das comunidades.

Para que isso aconteça, ou seja, para que a governança democrática nas ONGs se torne algo

efetivo, é necessária a participação da população entorno. A intenção no processo de governança visa também a transparência na gestão. Por esse motivo, o termo governança é utilizado juntamente com o termo democracia, efetivando a participação da sociedade nas instâncias de decisão. Isso inclui alocação dos recursos e foco dos programas sociais.

Não há como desenvolver ações conjuntas de resolução dos problemas sociais sem a disseminação dessas ONGs nas instâncias locais, dando conta dos problemas gerais da sociedade. Assim como não se pode instituir processos democráticos num determinando contexto local sem que essas ONGs constituam processos democráticos sobre o próprio processo de governança interna, como forma de disseminação de uma cultura peculiar, o que ficou conhecido por terceiro setor. Por esse motivo, verificar se a governança democrática é constituída nas relações internas às ONGs é um fato importante, visto que a identidade que essas organizações buscam é rotulada por esse perfil democrático.

3 PERCURSO METODOLÓGICO

Tendo como objetivo no trabalho, identificar se as ONGs estão contribuindo para o processo de governança democrática, é que a pesquisa aqui proposta foi conduzida sob uma perspectiva qualitativa (MINAYO, 2006). Para tanto, realizaram-se entrevistas em profundidade com membros da comunidade que são beneficiados pelas ONGs, funcionários que desenvolvem variadas atividades nas sedes das ONGs e representantes das duas ONGs, todas situadas na cidade de Porto Alegre. Ao todo foram realizadas 12 entrevistas entre os meses de junho de 2008 e julho de 2009.

Nas duas ONGs, procurou-se entrevistar membros da comunidade que já participavam de algum programa desenvolvido pela organização e funcionários e membros da diretoria. Na ONG-Capacitação foram entrevistados um Coordenador Geral, um Coordenador de Projetos, um Pedagogo e três membros da comunidade abrangida pela ONG. Na ONG-Criança foram inquiridos uma Coordenadora Pedagógica, duas Educadoras, uma Auxiliar de Limpeza e dois moradores da comunidade.

Objetivou-se, com tais entrevistas, identificar como ocorre o acesso às informações e qual é o grau de participação da comunidade nas decisões dessas organizações. Já os funcionários foram inquiridos com a finalidade de se identificar como se dá, dentre outras coisas, a participação dos mesmos na criação e organização de novos programas e ações. A maioria dos funcionários abordados eram moradores das comunidades onde as ONGs estão inseridas, mostrando dessa forma a identidade que a organização mantém com os moradores. Por fim, membros da diretoria das ONGs explanaram sobre a situação da instituição que administram e as relações desenvolvidas com a comunidade atendida.

Ao convidar esses últimos, adotou-se como critério a escolha de pessoas que, além de possuir um amplo conhecimento das ações da ONG, estivessem ali há algum tempo.

Observando que a pesquisa aqui proposta tinha um delineador comum em torno do objetivo proposto, e sendo esta uma pesquisa de cunho qualitativo, a categorização e análise das falas foram realizadas levando em consideração essas questões. Além disso, essas questões permitem compreender os três fatores centrais no processo de governança democrática, ou seja: o favorecimento da inclusão social, da democracia local e da participação da sociedade nas instâncias de decisões.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Visando analisar o processo de governança democrática em duas ONGs situadas na cidade de Porto Alegre, essa parte do trabalho será dividida em três partes. Na primeira parte, a intenção é desenvolver a caracterização das ONGs, no sentido de possibilitar uma breve apresentação e algumas peculiaridades na atuação dessas organizações. Em seguida, como o foco do trabalho é a governança democrática, as outras duas partes estarão vinculadas às duas bases expostas por Santos (2001): a democracia local e a participação da sociedade nas instâncias de decisões. Sendo assim, na segunda parte serão observados os aspectos concernentes à democracia local e à inclusão social, como forma de subsidiar respostas para a primeira base da ideia de governança democrática. Já na terceira parte o foco será a participação da sociedade nas instâncias de decisões, seja nas decisões internas tomadas pelas ONGs quanto aos rumos das suas atuações, seja nas decisões externas quanto aos financiamentos e aos projetos a serem desenvolvidos. Essa divisão, apesar de didática, é que nos revelará as possibilidades instituídas da governança democrática nas ações geradas e possibilitadas nas ONGs.

4.1 Características gerais das ONGs

• ONG-Criança

A ONG-Criança é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, mantida por convênios com o poder público, padrinhos e doações. Fundada em 1957 por um casal de luteranos que visitava a periferia da cidade de Porto Alegre com o objetivo de ministrar palestras educativas sobre tuberculose, a ONG tem como missão amparar e educar as crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, valorizando-os e protegendo-os segundo os princípios expostos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL, 2000).

Como a demanda por ajuda é crescente na localidade onde a ONG está inserida, o número

médio de beneficiados pela ONG é de 500 pessoas, ocorrendo através de diversos programas que contam com variados apoios. A ONG-criança possui uma estrutura interna bem distribuída, comportando a separação entre as crianças e os jovens, que permanecem o dia todo na ONG. No bairro onde a ONG-Criança está situada, a precariedade do ensino e da saúde – desde 1957 – continua alarmante. Na localidade existe apenas uma Escola Estadual, e o Posto de Saúde mais próximo fica em outro bairro, cerca de 5 km dali. As ações de orientação educacional e de saúde são feitas pela ONG-Criança e mais uma ONG – que atua na mesma linha de atendimento – em outra região do Bairro.

Em termos de estrutura organizacional, a ONG-Criança conta com os trabalhos de uma diretora, uma coordenadora pedagógica, quatro educadoras – todas com formação na área de educação e uma com especialização na área de educação de jovens e crianças – duas cozinheiras e um ajudante de serviços gerais, além de voluntários e estagiários – como estudantes de Psicologia, Educação Física, Pedagogia, Serviços Sociais e Nutrição – que colaboram e transmitem conhecimentos aos funcionários da ONG-Criança. Esse ganho social ocorreu com o vínculo estabelecido com a ONG Parceiros Voluntários – organização criada por empresários gaúchos com o objetivo de qualificar e encaminhar voluntários à comunidade – havendo uma procura cada vez maior de jovens estudantes por locais para realização de estágios voluntários.

Isso é um fato positivo para a ONG-Criança, pois – como disse a Coordenadora Pedagógica da ONG – uma das principais dificuldades de manutenção e ação na ONG – sem entrar nos meandros dos problemas financeiros – foi a capacitação dos educadores. De uma situação de escassez de profissionais, a ONG-Criança conta hoje com amplo apoio que vai desde os aspectos nutricionais até a recreação e atividades lúdicas. Sendo assim, a ONG possui uma fragmentação em suas ações, de acordo com a idade e as necessidades do bairro. Há a disponibilidade de vários projetos que contemplam: creches, para as crianças de 0 a 5 anos; projetos socioeducativos, para crianças de 6 a 14 anos; projetos educativos, para jovens de 15 a 18 anos. Os projetos incluem desde assistência básica – médica, educacional e nutricional – até assistência profissionalizante – cursos de informática, artes manuais e assistente de escritório. Nos últimos dois anos a referida ONG passou a desenvolver, também, trabalhos com idosos do bairro, realizando ações de integração, exercícios físicos e orientações médicas e assistenciais.

• ONG-Capacitação

A ONG-Capacitação, fundada em 1983, tem como principais atividades a organização de trabalhos urbanos e rurais e a capacitação de

lideranças locais. Por meio de tais capacitações a ONG busca dar oportunidades às classes populares de governarem o seu próprio destino, atuando de forma responsável na sociedade. Com uma estrutura administrativa bem organizada, a ONG-Capacitação conta atualmente com o apoio de algumas organizações internacionais que fornecem apoio financeiro e institucional. Além dessas organizações, a ONG ainda conta com a parceria de cinco universidades, treze ONGs, governos, e várias outras entidades (Prefeitura de Porto Alegre, Secretaria Espacial de Direitos Humanos do Governo Federal, Petrobras, Ministério do Trabalho e Emprego, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Parceiros Voluntários, Christian Aid e Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG)).

A ONG-Capacitação concentra suas atividades na Região Metropolitana de Porto Alegre, englobando 31 municípios. Uma das principais ações que a ONG desenvolve atualmente está ligada à formação de agentes nas ilhas que rodeiam o município. Desde 2004, a organização vem capacitando moradores das comunidades, com o objetivo de atuarem na região, promovendo a construção coletiva de estratégias, visando o fortalecimento das potencialidades da comunidade. Durante essa capacitação as lideranças comunitárias são incentivadas a refletir sobre o seu território na perspectiva da democracia, dos direitos humanos e da sustentabilidade ambiental. Os cursos não têm qualquer ônus para os participantes e têm a duração total de 80 horas.

A região do Arquipélago, foco da capacitação dos agentes locais, é composta por 30 ilhas, representando uma grande importância ambiental para a região metropolitana. Porém, as mesmas estão entre as regiões de maior concentração de pobreza do município, caracterizadas por moradias precárias, falta de saneamento básico, alagamentos constantes e alto índice de vulnerabilidade social. Por esses motivos, a ONG-Capacitação escolheu esse território como espaço de atuação.

4.2 Democracia local, inclusão social e as ações desenvolvidas pelas ONGs

Neste tópico, até mesmo para compreender os propósitos daquilo que Santos (2001) chamou de democracia local e inclusão social, é necessário ampliar essa discussão. Na visão do autor, a inclusão social e a democracia local são dois fatores unidos em suas bases, pois o objetivo é de possibilitar a existência de estruturas político-institucionais capazes de contribuir para a superação dos problemas decorrentes da desigualdade, gerando condições para o exercício de uma vida digna.

Quando tivemos contato com as ações desenvolvidas pela ONG-Criança – que vão além de ações simplesmente assistencialistas, ou seja,

suas ações focam em aspectos educacionais e profissionais da vida das crianças e dos jovens – é esse modelo de inclusão social e de democracia local que emerge. Participar e impulsionar o processo educacional e comportamental de crianças e jovens que estão vulneráveis socialmente é algo que em sua essência apresenta a preocupação com a inclusão social, democracia local e dignidade. Esse fato fica evidente em um caso relatado pela Coordenadora Pedagógica, como pode ser observado abaixo.

No ano passado, por exemplo, nós tivemos aqui uma festa de comemoração dos 50 anos. Foi bonito, porque nós tivemos dois alunos que estiveram aqui durante muitos anos e hoje são formados e bem empregados, com uma vida de sucesso. É difícil pensar que uma criança que convive cotidianamente com uma série de problemas sociais pudesse ter um sucesso desses na vida. Eu fiquei muito emocionada e o casal luterano estava aqui e se emocionou muito também. Hoje o casal luterano mora em São Paulo e coordena outras ONGs que constituíram lá. A emoção tomou conta de todos, pois os dois ex-alunos falaram da importância que a ONG-Criança teve em suas vidas. Eu nunca imaginei ter um reconhecimento desses. (Informação verbal)¹.

Além disso, existem os projetos que a ONG-Criança desenvolve nos dias atuais, com a colaboração de uma série de parceiros. A Coordenadora Pedagógica relata que, nos últimos anos, vem ampliando a quantidade de projetos desenvolvidos pela ONG-Criança, pois está aumentando também a quantidade de parceiros. Se antes a ONG focava o processo educacional de criança e jovens, nos dias atuais vem ampliando sua atuação para a inclusão social e dignidade da população local. Essa amplitude fica evidente nos seguintes fragmentos da entrevista com a Coordenadora Pedagógica.

A gente conta a ajuda de muitos parceiros, porque a gente não vive sem parcerias. Antigamente dependíamos somente dos recursos destinados pelo governo municipal e estadual. Os recursos financeiros continuam escassos, mas a gente tem uma série de parcerias que desenvolvem trabalhos com as crianças e jovens e também com a comunidade. A gente tem ainda uma parceria [...], onde uma vez por semana a gente tem aqui na ONG uma enfermeira e um médico, que atuam no atendimento das crianças e também da comunidade. Temos também a parceria com uma nutricionista, que desenvolve um trabalho com as crianças e com os pais. (Informação verbal)².

Esse é um fato interessante e que mostra a mobilização dessas instituições no atendimento, não apenas daqueles formalmente vinculados às suas estruturas, mas também daqueles que estão nas proximidades do seu raio de atuação.

As experiências vivenciadas pela ONG-Criança e pela ONG-Capacitação //as fizeram compreender que não estender as ações para os pais e para aqueles que convivem diretamente com as crianças, pode resultar na desestruturação de todo um trabalho de busca da dignidade e da constituição educacional de crianças e jovens. Os relatos dos membros das comunidades das duas organizações citadas demonstram como eles estão envolvidos com as atividades promovidas pelas ONGs:

Eu participo sim. Sempre que tem atividades o pessoal manda aviso e a gente ajuda no que pode. Eles sempre estão entrando em contato com a gente. Eu acho muito importante isso. (Informação verbal)³.

Como o trabalho deles envolve os pescadores lá e os moradores eu vejo isso como positivo. Esse novo trabalho que estão desenvolvendo lá que envolve crianças e adolescentes em situação de rua é um trabalho diferente e pertinente. (Informação verbal)⁴.

Além da ineficiência e da indisponibilidade de vários serviços públicos – como já foi salientando anteriormente – a população dos bairros atendidos pelas ONGs convivem com uma dinâmica social de ampla precarização da vida. A situação de vulnerabilidade social, com que crianças e jovens convivem nos bairros periféricos das grandes cidades, foi o que impulsionou e continua impulsionando as ações desenvolvidas pelas duas ONGs estudadas. Diante dessa situação, o reconhecimento da importância das ações das ONGs para os moradores estimula muitos membros da comunidade a se entremear em às ações dessas organizações, com uma escolha para uma vida digna, que pode ter outros fatores subjacentes.

Não há como discutir democracia local sem falar em instâncias de participação da sociedade. Como a divisão nesta etapa do processo de análise foi realizada com a intenção apenas didática, a outra vertente da democracia local e da inclusão social está no acesso à educação, à saúde, ao lazer, à qualidade de vida, entre outros recursos indispensáveis a uma vida digna. Assim, os papéis que as duas ONGs cumprem estão diretamente vinculados à democratização no acesso aos recursos que antes eram limitados ou inexistentes. Avaliar a situação de vidas de muitos moradores da periferia dos grandes centros no Brasil é encontrar a escassez ou inexistência de muitos serviços

e produtos indispensáveis para o mínimo de dignidade humana. Então, possibilitar o acesso a esses recursos e serviços é algo central para, num segundo momento, integrar essas comunidades, fazendo-as participar das ações e dos processos de gestão realizados pelas ONGs.

Mesmo não resolvendo todos os problemas sociais encontrados nestas regiões periféricas da cidade de Porto Alegre, a existência dessas ONGs possibilita o acesso a alguns recursos e serviços importantes, o que merece ser destacado e reafirmado. Com isso, em parte, essas ONGs dão conta de melhorar o acesso e também possibilitar a inclusão social. Ou seja, na vertente da democracia local do acesso e da inclusão, o papel destas ONGs está sendo atingido. O grande limitador deste papel são as fontes de financiamento, o que incorre em reduzido número de pessoas beneficiadas, em projetos com recursos escassos e em limitada amplitude das ações desenvolvidas. Esse foi um dos principais problemas relatados pela direção das ONGs no que tange às ações restritas. Esse fato, somente, já permite várias críticas à governança democrática das ONGs em estudo, mas quando há a necessidade de evidenciar o lado das ações realizadas, mesmo que limitadas, ainda existe sim, um ganho social importante que, por si só, destitui o potencial desta crítica. Como a governança democrática se efetiva também através da participação da sociedade, no próximo tópico esta participação será o foco das discussões.

4.3 Participação da sociedade e as ações desenvolvidas pelas ONGs

Observando as dificuldades no processo de inclusão social e democracia local, particularmente na participação da população-alvo e da comunidade nos programas e ações desenvolvidas pela ONG-Criança, nas instâncias de decisões sobre os rumos da ONG e dos seus projetos, ocorre o mesmo processo. A ONG-Criança fecha suas portas uma vez por mês, para um balanço geral sobre suas ações, para uma análise dos programas desenvolvidos, assim como para avaliação e possibilidade de programas futuros, como fica evidente nas falas seguintes.

A gente pára uma vez por mês. A gente fecha os portões e temos a avaliação pedagógica. Nesse momento, a gente faz a avaliação do que passou, a avaliação do trabalho de cada um e o que a gente vai trabalhar no próximo mês. Uma vez por mês acontece isso aqui. Antes era na última sexta-feira, agora é na primeira segunda-feira do mês. Então os pais já sabem. [...] Isso é uma coisa de conquista com os pais. Não fechamos para ficar em casa de braços cruzados, mas para avaliar o nosso

trabalho pedagógico, as parcerias que a gente tem e os projetos que estamos desenvolvendo e vamos desenvolver. A gente precisa, né? (Informação verbal)⁵.

Tem muita transparência sim, tudo o que acontece eles passam pra nós, não no momento, mas aos poucos eles vão passando pra nós e a gente fica ciente do que acontece. (Informação verbal)⁶.

Geralmente são feitas reuniões e se fala tudo nas reuniões. Elas acontecem uma vez por mês. Eu estou sempre dando sugestões. Mas geralmente quando eu dou sugestões não são nas reuniões, são diretamente com a Dona Eunice. (Informação verbal)⁷.

Se não há a participação da sociedade e da população-alvo nas instâncias de decisões, ao menos as pessoas que lidam e convivem diretamente com as ações, participam nas instâncias de decisões. Se as crianças e jovens não desenvolvem essa participação diretamente, os educadores, as cozinheiras e os ajudantes de serviços gerais, que possuem ligação direta com essas crianças, realizam essa participação, levando muitos dos problemas e ansiedades da população-alvo para as instâncias de decisões. O fato é que esse processo não ocorre somente na ONG-Criança, mas também na ONG-Capacitação, como fica claro nos relatos seguintes:

A gente tem reuniões quinzenais para coordenação de projetos, então a gente tem uma sintonia bem fina, uma dinâmica de encontro de grupos nos projetos também. A instituição é bem articulada internamente. A ONG tem esse perfil de dar bastante autonomia para as equipes e para os profissionais. Cada um sabe sua carga-horária e tem noção do seu compromisso. Não existe nenhum tipo de cobrança de horário ou coisa assim. (Informação verbal)⁸.

Temos uma sessão que a gente chama de gestão das equipes, que é uma coisa que a gente preza muitíssimo, porque é a equipe que está na rua, nosso trabalho é muito na rua. Então é incentivado que a equipe tenha uma autonomia. E nós temos reuniões periódicas de equipe. (Informação verbal)⁹.

Esse é um fato importante, pois quando Habermas (1997) salienta que os sujeitos devem possuir igualdade de chances de expor suas opiniões e vontade – criando formas legítimas de direitos – não quer dizer, explicitamente, que essas chances devem ser expostas, somente, nas instâncias de decisões. Observando esse fato, Santos (2001), em suas discussões sobre a governança democrática, salienta que esse termo roga não apenas a presença

de esferas públicas ou espaços sociais de interação, mas também mecanismos e estruturas que todos terão seus interesses representados. Ao elucidar interesses representados, Santos (2001) tem consciência de que nem todos poderão participar nas instâncias de decisões, pois poderia comprometer o processo de implantação das ações políticas.

Se internamente a ONG-Criança consegue possibilitar instâncias de decisões que permitem a participação, as prerrogativas legais existentes na modalidade de ONG em que essa Instituição se assenta, limitam – em grande parte – o desenvolvimento da governança democrática. A ONG-Criança está de acordo com os pressupostos da Lei 9.790/1999, o que a torna uma OSCIP. Por esse motivo, a ONG-Criança recebe – grande parte – recursos do Estado, nas esferas municipais e estaduais. Há a possibilidade, nos dias atuais, de receber recursos do governo federal. Para tanto, as exigências quanto à sua atuação, é cada vez maior.

Aqui começam a surgir as primeiras dificuldades na implementação da noção de governança democrática, particularmente no que tange à inclusão social e à democracia local. Surge um descompasso entre as ações da ONG-Criança, que visa à melhoria na qualidade de vida das crianças e jovens, desenvolvidas através da educação e da possibilidade de emancipação e escolha, e as ações e necessidades da população-alvo, que observa as ações da ONG como uma forma de fuga dos problemas sociais vividos. Não que as ações da ONG-Criança não favoreçam esse reajuste entre as necessidades da população-alvo e o objetivo dos projetos desenvolvidos, muito pelo contrário, as ações acabam possibilitando o aporte esperado pela população-alvo, mas sempre de forma marginal.

Para clarear essa alteração é necessário retomar as discussões de Habermas (1997) sobre o processo de fundamentação das ações democráticas, que se realiza sob, primeiramente, a existência de direitos fundamentais, que possibilita liberdades subjetivas para a ação e, posteriormente, dadas as possibilidades, de os sujeitos possuírem iguais chances de expor suas opiniões, exercitando sua autonomia política. Aqui, provavelmente, está assentada a visão ideológica de Habermas (1997), pois para chegar a essa situação deveria ocorrer uma emancipação social, no sentido de que muitas necessidades – consideradas básicas – deveriam estar atendidas, possibilitando assim sujeitos *autônomos* e com igualdades de emancipação. Nas situações em que se encontram a ONG-Criança e a população atendida, o processo de inclusão social e democracia local se torna algo de menor valor, pois as dificuldades não se iniciam nas ações políticas, mas nas ações de direitos humanos e fundamentais. Como fica evidente no trecho a seguir da entrevista com a Coordenadora Pedagógica.

A gente percebeu assim que, nas férias, quando a escola não funciona, a gente percebeu que, principalmente os grandes, vem morto de fome para cá. Comem, comem, comem e comem. Vocês não têm noção do quanto eles comem. Chegam a passar mal. Por que a comida é só aqui. E a criança que come na sexta-feira para reserva no sábado e no domingo? Vocês não têm noção do quanto isso corta o coração da gente. Parece assim que eles guardam um pouquinho de comida em cada lugar. Chegam a passar mal, de tanto que eles comem. [...] É de cortar o coração da gente. Então a gente não fecha mais Janeiro e Fevereiro. (Informação verbal)¹⁰.

Esse é um fato interessante e que coloca limitações explícitas e dificuldades no processo de inclusão social e democracia local, pois muitos estão ali, não pela educação e capacidade de emancipação, mas para suprir – além da fuga das drogas – necessidades básicas como, neste caso, a fome. Além disso, para uma ação efetiva, principalmente, com as crianças, seria necessário a participação dos pais e da comunidade. Diante dos problemas vivenciados na comunidade, muitos nem sequer vão até a ONG para um acompanhamento das ações desenvolvidas, o que dificulta ainda mais a existência da governança democrática.

Apesar da abertura que a ONG-Criança possui para a participação dos pais e da comunidade, assim como sobre as decisões e projetos que as crianças e jovens estão envolvidos, a própria Coordenadora Pedagógica procura enfatizar: “Nós não fazemos nada aqui sem a conscientização dos pais e dos parentes mais próximos.” (Informação verbal)¹¹ – ainda assim a participação é irrisória, não chegando – muitas vezes – nem sequer a acompanhar o que está sendo feito, pois muitos se encontram em situações de completa vulnerabilidade e exclusão social. Sem o resgate da dignidade, que passa pelo atendimento dos direitos humanos e fundamentais, a mobilização política fica suprimida, assim como a possibilidade de participação nas instâncias de decisões sobre os rumos dados em suas vidas, pois muitos nem sequer observam outras possibilidades.

5 CONCLUSÃO

O objetivo deste artigo foi investigar em que medida as ONGs estão contribuindo para instaurar um regime de governança democrática, particularmente a ação de uma ONG situada na cidade de Porto Alegre/RS. A entrevista realizada mostra que existe sim um esboço de instauração – mesmo que incipiente ainda – dos princípios de governança democrática, porém há a necessidade de amplitude participativa por parte das comunidades envolvidas. Para que isso ocorra é necessário iniciativa em duas frentes: da sociedade e das ONGs. Se no caso da iniciativa da sociedade

ainda há limitações, o papel da ONG no sentido de possibilitar esse empoderamento político é central, principalmente junto aos governos, para conceder os direitos fundamentais e humanos, valorizando a dignidade humana, seja onde for. Esse tipo de discussão, que poderia ser levada – por exemplo – para os fóruns instituídos pelas ONGs na cidade de Porto Alegre, ampliaria o poder de influência nas políticas públicas de atendimento das sociedades necessitadas.

Na entrevista realizada, foi possível identificar uma lista quase infindável de problemas enfrentados por comunidades periféricas nos grandes centros urbanos. Tais percalços não devem mais ser encarados apenas como conflitos no provimento de habitação e infraestrutura, mas devem estar relacionados à produtividade econômica. Esse é um dos quatro problemas urbanos básicos a serem resolvidos em busca da democracia local, citados no documento *Política Urbana y Desarrollo Económico: un programa para el decenio de 1990*, publicado pelo Banco Mundial (1991). Para que isso ocorra, é de extrema importância a inclusão social através do desenvolvimento do direito à cidadania e a ampliação da participação da sociedade nas ações das ONGs, que são alcançadas com a atuação de uma sociedade civil autônoma e um poder público mobilizado.

Por mais ideológica que possa parecer essa discussão, ainda assim ela deve ser amplamente enfatizada, pois aceitar esses fatos como ideológicos é consentir com sua incapacidade de implantação e de funcionamento, o que não deve ocorrer, principalmente, no terceiro setor. Trazer à reflexão e discussão as considerações de Habermas (1997) e todo conteúdo ideológico constituído em seu discurso é observar a possibilidade de mobilizar estratos sociais para a busca de uma atuação real e autenticamente autônoma da sociedade civil [organizada] e de um poder público mobilizado, pois as ações de descaso e de invisibilidade social assolam a nossa sociedade. É necessário reverter esse quadro, e uma das formas é observar as dificuldades encontradas pelas ONGs em suas ações nos dias atuais, além de enfatizar as possibilidades de constituição como instituições sérias e preocupadas com os problemas daquelas sociedades invisíveis.

Para finalizar, é necessário ressaltar que há, particularmente, no caso da ONG-Criança, possibilidades e dificuldades na constituição da governança democrática, pois, por um lado, é possível identificar vários atributos que poderiam ser encaixados nas ideias instituídas no âmbito da governança democrática e, por outro lado, outros atributos que limitam e instauram dificuldades aparentes no exercício regular dessa modalidade de governança, que deve receber apoio do poder público e da sociedade civil mobilizada. Acreditamos que essa é a contribuição deste artigo, ou seja, instigar pesquisas capazes de constituir a mobilização tão necessária para enfrentar os problemas sociais.

REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. **Política urbana y desarrollo económico: un programa para El decênio de 1990**. Washington, D. C., 1991.
- BRASIL. Presidência da República. Lei Federal 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 13 out. 2000.
- CARDOSO, Ruth. Sustentabilidade, o desafio das políticas sociais no século 21. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 42-48, 2004.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre factividade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1997.
- KAZANCIGIL, Ali. A regulação social e a governança democrática da mundialização. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Germán (Orgs.). **Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?** Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002.
- KAZTMAN, Rubén. Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social. In: PROGRAMA PARA EL MEJORAMIENTO DE LAS ENCUESTAS Y LA MEDICIÓN DE LAS CONDICIONES DE VIDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 5., 2000, México. **La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones**. México: BID-BIRF-CEPAL, 2000.
- LOPES, José R. Terceiro setor: a organização das políticas sociais e a nova esfera pública. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 57-66, 2004.
- MINAYO, Maria Cecília de S. **Avaliação qualitativa de programas de saúde: enfoques emergentes**. São Paulo: Vozes, 2006.
- _____. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 4. ed. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 1996.
- OLIVEIRA, Anna C.; HADDAD, Sérgio. As organizações da sociedade civil e as ONGs de educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 112, p. 61-83, mar./abr. 2001.
- PINTO, Célia R. J. As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 651-613, 2006.
- SANTOS, Orlando. **Democracia e governo: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2001.

TOURAINÉ, Alain. **Crítica da modernidade**. 3. ed. Trad. Elia Ferreira Edel. Petropolis, RJ: Vozes, 1995.

Universidade de São Paulo - USP

Rua da Reitoria, 374, Cidade Universitária - São Paulo - SP
CEP: 05508-220

NOTAS

- 1 Dados retirados da entrevista com o Representante da ONG-Criança.
- 2 Dados retirados da entrevista com o Representante da ONG-Criança.
- 3 Dados retirados da entrevista com a Moradora da comunidade abrangida pela ONG-Criança.
- 4 Dados retirados da entrevista com o Morador da comunidade abrangida pela ONG-Capacitação e membro da associação de moradores.
- 5 Dados retirados da entrevista com o Representante da ONG-Criança.
- 6 Dados retirados da entrevista com a Educadora Maternal 1 na ONG-Criança.
- 7 Dados retirados da entrevista com a Auxiliar de limpeza da ONG-criança.
- 8 Dados retirados da entrevista com o Pedagogo na ONG-Capacitação.
- 9 Dados retirados da entrevista com a Coordenadora de Projeto na ONG-Capacitação.
- 10 Dados retirados da entrevista com o Representante da ONG-Criança.
- 11 Dados retirados da entrevista com a Coordenadora Pedagógica da ONG-Criança.

Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial do Rio Grande do Sul - SENAC/RS

Faculdade de Tecnologia Senac RS - Porto Alegre - Rua Coronel Genuino, 130, Centro - Porto Alegre, RS
CEP: 90010-350

Fabiano Santana dos Santos

Administrador

Doutorando em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Professor no Curso de Administração Pública na Universidade Federal de Alagoas (UFAL)

Luciano Mendes

Administrador

Doutor em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Professor Associado da Universidade de São Paulo (USP)
E-mail: mendes@usp.br

Judith Elba Merlo Férran

Psicóloga

Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Professora no Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial do Rio Grande do Sul (SENAC-RS)

E-mail: judimerlo@terra.com.br

Universidade Federal de Alagoas - UFAL

Campus Arapiraca - Av. Manoel Severino Barbosa, s/n, Bom Sucesso - Arapiraca, AL
CEP: 57309-005