

Grupos Temáticos de Discussão (GTD)

4 - Cidadania, Política e Sociedade;

As Duas Faces das ONGs: um Estudo a Partir da Representação Social de Formadores de Opinião no Município do Rio de Janeiro¹

Sylvia Constant Vergara
Victor Cláudio Paradela Ferreira

Resumo: O expressivo crescimento das Organizações Não-Governamentais (ONGs) no Brasil representa uma questão complexa e relevante. Observa-se, entre os estudiosos, reações diversas a respeito da legitimidade desse fenômeno e da adequação dos trabalhos desenvolvidos por tais organizações, sendo apresentadas algumas críticas contundentes. Apesar das críticas que sofrem, no entanto, há um número cada vez maior de organizações dessa espécie, desenvolvendo variados tipos de ações. Um dos motivos que podem ser apontados como relevantes na expansão das ONGs no país é a boa imagem que elas possuem na sociedade. O estudo aqui apresentado teve por objetivo melhor compreender esse fenômeno e, para tanto, buscou suporte na teoria das representações sociais. A pesquisa revela que a representação social de ONG do grupo estudado – formadores de opinião da sociedade carioca – comporta várias idéias de conotação positiva, demonstrando que a sociedade tem legitimado esse tipo de organização, dando respaldo, portanto, à sua expansão. Revela também, por outro lado, que começa a haver uma conscientização sobre aspectos negativos relacionados a ONGs. A identificação do núcleo central da representação social estudada permitiu, portanto, a observação de contradição, ainda que timidamente sentida por formadores de opinião, nas ações dessas organizações. Revela suas duas faces.

1. Introdução

As Organizações Não-Governamentais (ONGs) têm crescido de forma significativa no Brasil, em especial nas duas últimas décadas. Existe, atualmente, uma ampla gama de ações sendo desenvolvidas por tais organizações, que movimentam expressivo volume de recursos e já participam de forma significativa da geração de empregos. O crescimento do chamado terceiro setor, no qual as ONGs estão inseridas, representa um fenômeno mundial, mas tem assumido, no país, uma dimensão muito expressiva e alguns contornos diferenciados. (CARDOSO, 1997; COELHO, 2002; FISHER, 1998)

O estudo das ONGs reveste-se de grande complexidade, por diversos fatores. Uma das dificuldades que precisam ser contornadas é a falta de uma definição inequívoca da natureza dessas organizações. A própria expressão “não-governamental” revela a dificuldade conceitual observada, à medida que parte da negação do que tais organizações não são, antes de apontar o que elas efetivamente representam (NEDER, 1996; SALAMON, 1997)

Outro problema é a inexistência na legislação de uma definição do que sejam ONGs. Até o momento não há nenhuma lei que contemple essa expressão. Todos os dispositivos legais aplicáveis referem-se de forma ampla às entidades sem fins lucrativos, fundações e associações, nas quais enquadram-se clubes, associações de classe, instituições religiosas e diversas outras distantes do que se convencionou denominar de ONG. Como consequência,

¹ In: IV Jornada Internacional sobre Representações Sociais, 2005, João Pessoa. Anais da IV Jornada Internacional sobre Representações Sociais, 2005.

inexistem bancos de dados sobre essas organizações que possam ser utilizados em pesquisas que busquem o mapeamento de quaisquer aspectos a elas relacionados.

As dificuldades não devem, todavia, obstaculizar o desenvolvimento de esforços para um melhor entendimento das questões relacionadas às ONGs no Brasil, devido à relevância por elas assumida. A extrapolação dos indicadores observados nas últimas décadas sinaliza que, provavelmente, tais organizações assumirão um papel cada vez mais relevante na sociedade. As lacunas conceituais e legais precisam ser preenchidas, para que esse fenômeno seja melhor compreendido e as distorções nele encontradas neutralizadas com maior eficácia.

À medida em que as ONGs foram se expandindo, cresceram também as críticas a elas direcionadas. Para alguns, tais organizações têm servido ao desmonte do estado, promovido a partir da adoção de uma concepção neoliberal pelos últimos governos. A transferência para ONGs de serviços de interesse público representaria, para seus críticos, uma forma de esvaziar a importância das políticas públicas e de mascarar problemas sociais, contribuindo para o arrefecimento das pressões que deveriam estar sendo feitas pela sociedade sobre os governantes. Há, também, críticas às relações estabelecidas com organizações internacionais que estariam, na visão de alguns, utilizando ONGs para aprofundar a dominação dos países ricos sobre as economias periféricas e, em alguns casos, obstaculizar o desenvolvimento econômico de nações com o Brasil. Denúncias de corrupção, desvios de propósito e favorecimentos pessoais indevidos também têm ganho espaço crescente nos meios de comunicação (GONÇALVES, 1996; MENESCAL, 1996; MONTAÑO, 1999; TEODÓSIO, 2003; VILLALOBOS, 2001).

A despeito dessas críticas e denúncias, o fato é que continua crescendo o número de ONGs em funcionamento no Brasil e a amplitude da ação desenvolvida por tais organizações. O que explica esse crescimento? Para buscar resposta a essa questão, foi realizada pesquisa de campo com formadores de opinião, bem como bibliográfica.

O artigo está composto de oito seções além desta introdução. Na primeira, é justificado o suporte na teoria das representações sociais. Na segunda apresentam-se os critérios adotados para a seleção dos sujeitos. A terceira seção explicita a forma pela qual os dados foram coletados. A quarta expõe como os dados foram tratados e quais os resultados obtidos. Na quinta são desenvolvidas reflexões sobre as expressões que compõem o núcleo central da representação estudada. Na sexta, é destacada a chamada “face oculta das ONGs”, que contempla as irregularidades nelas observadas. A última seção explicita as conclusões a que o estudo permitiu chegar.

2. O suporte teórico: a teoria das representações sociais

É certo que há duas faces distintas que podem ser observadas entre as ONGs, conforme destaca o próprio título do artigo. De um lado, há toda a gama de distorções apontadas. Por outro lado, muitas ações de grande relevância social têm sido desenvolvidas por tais organizações, em geral com níveis expressivos de eficiência e eficácia. Diante dessa dualidade, chama a atenção o crescimento observado, pois parece que apenas a “face boa” está sobressaindo e que as denúncias sobre a face indesejável não têm sido capazes de inibir a expansão.

No estudo aqui apresentado partiu-se da suposição de que um dos fatores indutores do crescimento das ONGs é a legitimação que tais organizações têm encontrado na sociedade, a despeito da nebulosidade de suas práticas.

Para verificar a suposição em questão, foi escolhida a teoria das representações sociais. Tal escolha teve como base o entendimento de que as representações funcionam como um sistema de interpretação da realidade que regula as relações dos indivíduos com seu meio ambiente físico e social, orientando os comportamentos e as práticas desses indivíduos

(CRAMER, BRITO E CAPELLE, 2001; FARR, 2002). Também considerou-se que essa teoria revela-se útil na busca de uma melhor compreensão de práticas coletivas. O conhecimento de uma representação social torna possível um entendimento mais adequado dos processos de constituição simbólica encontrados na sociedade, onde indivíduos se engajam para dar sentido ao mundo e nele construir sua identidade social (BAUER, 2002; GOMES, SÁ e OLIVEIRA, 2003; JOVCHELOVITCH, 1995).

Muito pertinente em relação ao tema focado mostrou-se também a idéia de que é função das representações e não necessariamente da realidade, que se movem os indivíduos e as coletividades (MOSCOVICI, 1961). Diante de uma realidade tão difusa como a encontrada nas ONGs, a representação social dessas organizações pareceu ser de grande valia para o entendimento de como a sociedade tem legitimado o seu crescimento no país.

Procurou-se identificar a representação social de ONGs de formadores de opinião no município do Rio de Janeiro, cidade na qual foi focada a pesquisa. Julgou-se importante a pesquisa com tais formadores, porque suas representações exercem influência na maneira pela qual as pessoas e os grupos sociais se relacionam com as ONGs.

Especial atenção foi dada ao núcleo central da representação estudada. Partiu-se do pressuposto de que os valores que constituem o núcleo central de uma representação social são aqueles que, em geral, o sujeito não tem consciência ou não explícita, mas que direcionam a sua ação e definem seu comportamento. Também se caracteriza por ser, de certa forma, independente do contexto social e material imediato, ou seja, não é significativamente influenciável pelos fatos mais recentes. O núcleo central seria, portanto, decisivo na inflexão que o sentido de um dado objeto assume para um grupo em um dado contexto histórico e cultural (MADEIRA, 2001; SÁ, 2002).

3. Seleção de sujeitos

Foram considerados formadores de opinião os políticos, autoridades dos poderes executivo e judiciário, líderes religiosos, jornalistas, professores e sindicalistas. A seleção dos sujeitos que compuseram a amostra foi efetuada pelo critério de acessibilidade. Os pesquisadores estabeleceram contato com pessoas de suas redes de relacionamento, que foram indicando outras que se enquadravam nas categorias definidas. Apenas no caso dos políticos foi adotado um procedimento diverso: foram visitados os gabinetes dos vereadores e deputados estaduais, sendo solicitada uma entrevista. A amostra foi constituída daqueles que se dispuseram a participar. Somente foram entrevistadas pessoas que vivem no Rio de Janeiro, cidade na qual foi focada a pesquisa, conforme exposto mencionado. Outro critério estabelecido foi que os membros da amostra não poderiam estar diretamente ligados a nenhuma ONG. Essa opção deveu-se ao interesse em conhecer a representação social de ONGs de pessoas que tenham uma visão de fora e não interna a essas instituições.

A amostra foi constituída por 127 pessoas, número considerado, pelos pesquisadores, adequado à condução da pesquisa.

4. Levantamento dos dados

O levantamento de dados foi efetuado por meio da técnica de evocação livre de palavras. Inicialmente, os pesquisadores explicaram a cada entrevistado que as respostas deveriam ser as mais espontâneas possíveis, exemplificando com outros temas a aplicação do método. Foi então apresentada a palavra indutora “ONG”, sendo solicitado que expressassem as quatro primeiras palavras que lhes viessem à mente quando ouviam esse termo.

Em seguida, foi pedido que estabelecessem uma hierarquia entre as respostas dadas, atribuindo-se o número 1 para a mais relevante para o entendimento do conceito de ONG, 2

para a segunda mais relevante e assim sucessivamente. Esse procedimento permitiu a adoção do duplo critério de prototypicalidade, isto é, de definição de expressões relevantes que podem ser consideradas protótipos do núcleo central: frequência e ordem de evocação (MÖLLER, 1996).

Os pesquisadores adotaram dois diferentes procedimentos na coleta de dados, de acordo com a conveniência dos entrevistados: registro das respostas pelos próprios sujeitos, e pelos pesquisadores. Quando ocorreu o segundo caso, foram gravadas as respostas.

Das 127 pessoas que compuseram a amostra, duas alegaram que não conseguiam traduzir em palavras ou expressões simples a percepção que tinham sobre as ONGs. Esses não participaram, portanto, da evocação de palavras, tecendo apenas comentários gerais a respeito das ONGs.

Houve também casos de entrevistados que não conseguiram expressar quatro palavras, limitando-se a duas ou três. As respostas oferecidas por esses sujeitos foram incorporadas sem restrições, por não haver prejuízos aparentes ao tratamento estatístico que se procedeu.

Por fim, foi dada oportunidade para que os entrevistados se manifestassem sobre as ONGs, expressando opiniões sobre a relação entre o crescimento dessas organizações e a redução da atuação do estado; a necessidade de que exista uma maior fiscalização sobre as ONGs; a possibilidade dessas organizações servirem para o favorecimento pessoal de seus fundadores, dentre outros comentários que desejassem expressar.

5. Tratamento dos dados e resultados obtidos

O tratamento dos dados obtidos na evocação de palavras foi realizado por meio das seguintes operações: (a) categorização das palavras; (b) cálculo de frequência das categorias; (c) cálculo da ordem média de evocação; (d) levantamento dos comentários.

A categorização das palavras citadas pelos sujeitos consistiu no agrupamento em categorias das expressões similares. Esse procedimento teve como objetivo evitar que expressões com sentido equivalente fossem consideradas como distintas, o que distorceria a aferição da importância da idéia expressa.

Foram evocadas pelos sujeitos participantes 295 diferentes palavras ou expressões. Para legitimar a categorização realizada, foram mobilizados três “juízes”, que discutiram com os pesquisadores o agrupamento efetuado. Das expressões evocadas, 29 não foram categorizadas porque foram lembradas por apenas uma pessoa e não guardavam semelhanças significativas com as demais. Essa opção de desconsiderar as expressões com frequência unitária tem base no pressuposto de que uma representação só é social quando um conjunto de sujeitos a compartilha (MÖLLER, 1996). As demais 266, ou seja, 90% do total, foram agrupadas em 45 diferentes categorias semânticas.

A seguir, foi calculada a frequência de cada categoria, representada pelo número de vezes em que ela foi evocado. Depois, foi calculada a ordem média de evocação (OME), que tem por base a hierarquização feita pelos entrevistados.

Para o cálculo da OME, multiplicou-se por 1 o número de vezes em que cada expressão foi citada como a mais importante, por 2 o número de vezes em que apareceu como a segunda mais importante e assim sucessivamente. A OME corresponde à média aritmética desses produtos.

Quando um mesmo entrevistado citou duas ou mais palavras agrupadas na mesma categoria, foram desconsideradas as que receberam menor importância na ordem hierárquica por ele estabelecida. A ordem atribuída às demais expressões teve que ser revista, em consequência, conforme exemplificado a seguir:

Tabela 1
Exemplo de tratamento de respostas repetidas na mesma categoria

Sujeito nº 003			
Expressão evocada	Ordem atribuída	Categoria em que foi incluída	Ordem revista
Dinheiro fácil	2	Picaretagem	desconsiderada
Enganação	1	Picaretagem	1
Abuso de mão-de-obra	3	Picaretagem	desconsiderada
Trabalho	4	Trabalho	2

Feitos esses ajustes, foram efetuados os cálculos da frequência e da OME de cada categoria, obtendo-se os resultados expostos na Tabela 2:

Tabela 2
Frequência e ordem média de evocação das categorias submetidas à análise

CATEGORIA	Frequência	OME
Ação prática	19	2,11
Ação social	27	1,89
Ajuda	32	2,47
Alternativa	9	2,11
Amizade	6	3,33
Ausência do Estado	5	2,20
Bem comum	3	3,00
Carência	5	2,20
Cidadania	13	2,69
Clientelismo	4	2,00
Competência	4	3,50
Compromisso	2	3,00
Decisão	2	2,00
Defesa de interesses	17	2,24
Desenvolvimento	5	3,60
Desorganização	2	2,00
Educação	4	3,50
Empresa privada	5	2,80
Entidade sem fins lucrativos	5	2,20
Esperança	2	3,00
Estrangeiro	6	2,50
Fiscalização	3	3,00
Grupo	11	2,55
Idealismo	8	2,38
Independência	8	2,00
Interesses particulares	2	1,50
Meio ambiente	10	2,80

Neoliberalismo	2	2,00
Novidade	3	2,67
Objetivo	6	2,33
Oportunidade	2	4,00
Organização	21	2,10
Participação	17	2,12
Pessoas	2	1,50
Picaretagem	15	2,07
Política	9	2,89
Público não-estatal	2	2,50
Recursos	12	2,50
Responsabilidade	5	1,80
Sociedade	29	2,10
Solidariedade	23	2,13
Trabalho	15	2,53
União	5	2,20
Vida	2	3,00
Voluntariado	11	3,00
MÉDIA	8,89	2,49

A conjugação da frequência e da ordem média de evocação de cada categoria permitiu a identificação das expressões que podem ser apontadas como componentes do núcleo central da representação social em foco. Tais expressões são aquelas que alcançaram frequência acima da média do conjunto (8,89) e OME abaixo da média (2,49). A Figura 1 apresenta os resultados, estando o núcleo central inserido no quadrante superior esquerdo. Os números entre parênteses indicam a frequência com que o termo foi evocado pelo conjunto dos sujeitos.

Figura 1
Agrupamento em quadrantes das categorias submetidas à análise

		ORDEM MÉDIA DE EVOCAÇÃO	
		inferior a 2,49	superior ou igual a 2,49
FREQUÊNCIA	superior ou igual a 8,89	ajuda (32) sociedade (29) ação social (27) solidariedade (23) organização (21) ação prática (19) defesa de interesses (17) participação (17) picaretagem (15) alternativa (9)	trabalho (15) cidadania (13) recursos (12) voluntariado (11) grupo (11) meio ambiente (10) política (9)

	inferior a 8,89	idealismo (8) independência (8) objetivo (6) ausência do Estado (5) responsabilidade (5) união (5) carência (5) entidade sem fins lucrativos (5) clientelismo (4) pessoas (2) interesses particulares (2) neoliberalismo (2) decisão (2) desorganização (2)	amizade (6) estrangeiro (6) desenvolvimento (5) empresa privada (5) competência (4) educação (4) bem comum (3) fiscalização (3) novidade (3) compromisso (2) esperança (2) oportunidade (2) público não-estatal (2) vida (2)
--	-----------------	--	---

6. Reflexões sobre o núcleo central da representação estudada

Conforme demonstrado na Figura 1, há uma clara predominância, no núcleo central da representação estudada, de expressões de conotação positiva: ajuda, sociedade, ação social, solidariedade, organização, ação prática, defesa de interesses, participação e alternativa. Os prováveis sentidos de tais expressões são, a seguir, apresentados.

As expressões “ajuda” e “ação social” podem ser relacionados a iniciativas de caráter filantrópico, o primeiro com maior probabilidade, mas também o segundo. A concepção de ONGs como promotoras de ações filantrópicas, no entanto, é rejeitada pela maioria dos dirigentes dessas organizações. A Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong) não aceita a filiação de entidades que desenvolvam trabalhos de natureza filantrópica e tem lutado pela definição de um marco legal que estabeleça claramente a separação entre as ONGs e as entidades filantrópicas. Nessa concepção, as verdadeiras ONGs são aquelas que auxiliam a sociedade a buscar alternativas de desenvolvimento e de superação de suas mazelas sociais. A pesquisa revelou, porém, que os entrevistados promoveram forte associação entre a idéia de filantropia e as ONGs.

Termos como “sociedade” e “organização” possuem interpretação menos clara, podendo representar apenas a reafirmação de características intrínsecas às ONGs – serem organizadas e pertencerem à sociedade. Embora seja natural o aparecimento de tais características no núcleo central da representação, esse fato pouco contribui para um maior entendimento do fenômeno em estudo.

Um dos termos que alcançou maior frequência de citação, a solidariedade, possui uma conotação bastante positiva. Ao contrário de expressões como “filantropia”, passíveis de críticas por remeterem a medidas assistencialistas, solidariedade representa um sentimento considerado nobre. A presença dessa expressão no núcleo central reforça a tese de que a visão dos formadores de opinião consultados a respeito das ONGs é positiva.

A percepção das ONGs como promotoras da democratização das relações sociais, reivindicada por muitos de seus dirigentes e estudiosos, pode ser entendida como relacionada às expressões “defesa de interesses” e “participação”. Diversas citações foram feitas na justificativa dos posicionamentos a respeito do papel das ONGs, tal como a de serem promotoras de *lobbies* democráticos, ou seja, de articulação e busca de defesa dos direitos de setores da sociedade que não possuem muito acesso às formas tradicionais de representação política.

A expressão “ação prática” pode ser relacionada à idéia de agilidade. Essa percepção ficou clara no momento em que foi oferecida oportunidade aos entrevistados de expressarem opiniões sobre as ONGs. Diversos entrevistados afirmaram perceber nessas organizações um grande potencial para o oferecimento de soluções para os problemas sociais, por julgarem que elas possuem flexibilidade gerencial e agilidade maiores dos que as encontradas em órgãos governamentais.

“Alternativa” é uma das expressões do núcleo central com significado mais amplo. A análise dos comentários formulados pelos entrevistados auxilia na compreensão do significado provável dessa expressão. Pode-se deduzir, pelas diversas opiniões levantadas, que seu significado está relacionado à idéia de que a sociedade tem nas ONGs uma alternativa para solução de seus problemas fora do aparato estatal. Algumas pessoas manifestaram que consideram esse processo uma usurpação, por entidades privadas, de atribuições que deveriam caber ao Estado, e uma privatização de recursos públicos. A maioria, todavia, entende ser esse um processo saudável, uma vez que o Estado não tem condições, sozinho, de dar resposta às necessidades sociais. Considera, ainda, que as ONGs costumam atuar com maior eficiência e eficácia.

O jornalista e escritor José Louzeiro, um dos entrevistados que revelou possuir uma percepção muito favorável sobre as ONGs, destacou que essas organizações prescindem do tradicionalismo que marca a ação governamental e a expansão de sua atuação poderá conduzir a um novo conceito de governabilidade, como se percebe no texto a seguir, extraído da entrevista por ele concedida:

“Sem ter nenhuma vinculação com o anarquismo, poderíamos ter o fim da tecnocracia. As ONGs me fazem entender que o povo pode se autogerir (...) elas instalam os princípios da verdadeira cidadania, ensinando as pessoas simples a serem cidadãos”.

Há, porém, uma expressão de conotação fortemente negativa: picaretagem, que destoa claramente das demais. Tal expressão contemplou, no processo de categorização, uma série de palavras de conotação similar como “corrupção” e “enganação”. Embora minoritário, o número de pessoas que revelou desconfiança a respeito da seriedade dos trabalhos das ONGs é significativo, alcançando perto de 10% da amostra. Na quase totalidade dos casos, as quatro palavras evocadas foram na mesma direção como, por exemplo, o depoimento do sujeito 23, uma autoridade do poder executivo, que expressou: “*máquina teresa de calcular*”; “*arapucas*”, “*má gestão*” e “*bombas de sucção de recursos públicos*” A maioria dessas pessoas manifestou, nos comentários que se seguiram à evocação de palavras, críticas contundentes à expansão das ONGs.

Essa aparente inconsistência no núcleo central da representação em questão reflete a dualidade percebida no fenômeno estudado. As ONGs possuem, de fato, duas faces distintas.

Como mencionado, comentários se seguiram à evocação de palavras. Neles, foram expressadas opiniões bem diferentes sobre a natureza, a relevância social e a legitimidade dos trabalhos desenvolvidos pelas ONGs. A maioria dos sujeitos manifestou uma visão positiva de tais organizações, percebendo-as como fundamentais para o desenvolvimento social do país. Um dos entrevistados chegou a qualificá-las como uma espécie de utopia que está se concretizando entre nós. Essas manifestações de apreciação ao trabalho desenvolvido pelas ONGs confirmam o aspecto positivo que predomina no núcleo central.

Por outro lado, alguns entrevistados manifestaram uma visão crítica sobre o crescimento das ONGs no país, percebendo que por trás desse fenômeno podem estar razões que passam ao largo do interesse público e do compromisso social. Mesmo entre os que somente evocaram palavras de conotação positiva, foram encontradas manifestações de preocupação com desvios que podem ocorrer em algumas organizações. Pesquisas documentais e

bibliográficas também conduzidas pelos pesquisadores revelaram o que pode ser chamada de “a face oculta das ONGs”, que incorpora as distorções destacadas na próxima seção.

7. A face oculta das ONGs: distorções e irregularidades que têm se manifestado em algumas instituições

Uma das mais graves distorções que têm sido observadas em algumas ONGs é o seu uso político. Diversos vereadores e deputados fundaram centros sociais, sendo a eles encaminhados recursos públicos de forma direta e indireta. Parte das verbas necessárias ao custeio dessas instituições provém de dotações orçamentárias inseridas no orçamento por iniciativa dos próprios interessados. No município do Rio de Janeiro, por exemplo, houve um acordo entre a Câmara e a Prefeitura que possibilitou a cada vereador apresentar emendas ao orçamento para 2005 de até R\$ 5,6 milhões. Parte significativa das cerca de 800 propostas apresentadas foram elaboradas para beneficiar os centros sociais dos próprios vereadores (MAGALHÃES, 2004).

Tamanha é a importância assumida pelos centros sociais fundados pelos políticos, que a manutenção das verbas a eles destinadas passaram a servir de instrumento de pressão e cooptação. Um dos casos que representa bem essa situação foi publicado no jornal O Globo do dia 14/01/2005 (p. 16). Conforme noticiado, por ter feito críticas à política de apoio aos esportes mantida pela prefeitura, a vereadora Patrícia Amorim foi ameaçada com a perda dos recursos financeiros destinadas a projetos de iniciação esportiva em comunidades carentes onde ela tem base eleitoral. Patrícia foi lembrada em plenário, por um de seus colegas, que a manutenção de tais projetos depende da boa vontade da prefeitura.

As injunções políticas na destinação de verbas públicas a centros sociais também podem ser percebidas no fato de que tais verbas destinadas a algumas instituições costumam cessar quando os políticos que as patrocinam perdem o mandato. Um exemplo que pode ser citado é o do Centro Social Maria José Machado, fundado pela ex-deputada Magali Machado, que acabou tendo que ser fechado no momento em que ela não foi reeleita (AMORA, 2003). Esse exemplo demonstra como os critérios utilizados na distribuição dos recursos públicos estão centrados em interesses políticos. Se o Centro Social em questão desenvolvesse atividades de real interesse para a população e fosse esse o motivo principal para receber verbas do governo, não haveria porque os repasses cessarem juntamente com o mandato da deputada.

Desvio ainda mais grave ocorre quando são celebrados contratos entre órgãos da administração pública e ONGs para prestação de serviços que, na realidade, constituem-se em terceirização ilegal de mão-de-obra para o governo. Em diversos casos, os funcionários contratados são indicados por políticos, sem que os dirigentes das ONGs tenham qualquer influência na seleção. As organizações que se prestam a esse tipo de serviço recebem o valor correspondente aos salários e encargos sociais, acrescido de uma taxa de administração, o que faz com que se torne atraente esse arranjo.

Tal prática contempla duas irregularidades latentes. Primeiramente, ela fere o dispositivo constitucional que determina a realização de concurso para o provimento dos cargos públicos, exceto os de confiança. Apesar de não gozarem do *status* de servidores públicos, os trabalhadores contratados por meio das ONGs atuam como se o fossem. Também se observa o descumprimento da legislação que trata de terceirização de pessoal, a qual determina que apenas podem ser terceirizadas atividades meio e não as atividades fim, como tem ocorrido. A subordinação direta dos trabalhadores da entidade terceirizada a gestores da entidade contratante, verificada nos contratos de ONGs com órgãos públicos, é outra irregularidade, descaracterizando a terceirização nos termos da lei e configurando contratação indireta e indevida de pessoal.

Um dos órgãos no qual tem sido verificada grande incidência desse tipo de distorção é o Departamento de Trânsito (Detran) do Rio de Janeiro. Inquérito instaurado pelo Ministério Público revelou que 80% dos cinco mil trabalhadores daquele órgão foram contratados sem concurso público, por meio de ONGs. A investigação sobre esse mesmo caso movida por uma Comissão parlamentar de Inquérito (CPI) da Assembléia Legislativa descobriu uma lista de funcionários contratados para o atendimento telefônico do órgão na qual ao lado do nome de cada trabalhador aparecia o do político que o apadrinhou, em uma clara demonstração dos interesses políticos envolvidos (AMORA, 2003).

Os contratos firmados pelo Detran apresentam ainda outra grave distorção, que contraria frontalmente os princípios de justiça social que costumam ser pregados pelas ONGs. As investigações realizadas pela CPI e pelo Ministério Público constataram que havia funcionários trabalhando sem direito a férias e funcionárias sem direito à licença maternidade.

Esse tipo de irregularidade não se restringe ao caso em foco. Em várias ONGs pode ser constatado o descumprimento da legislação trabalhista. Sob o pretexto de que a verba recebida dos patrocinadores não contempla o custeio dos encargos sociais previstos em lei, muitos funcionários não têm sua carteira de trabalho assinada, prestando serviços como autônomos, embora não o sejam efetivamente. De acordo com a legislação aplicável, somente pode ser considerado autônomo o profissional que trabalha sem subordinação direta e com capacidade de auto-determinação em relação à organização de suas atividades. Essa condição legal contempla ainda a liberdade para definir seus horários e a forma de trabalho, o que não ocorre nas organizações que utilizam indevidamente esse recurso.

Outra forma de burla da lei trabalhista verificada é a exigência de que os contratados se filiem a cooperativas de trabalho. Trata-se, na realidade, de pseudo-cooperativas, uma vez que os membros a elas não aderem de forma voluntária, nem participam efetivamente da sua gestão.

Há ainda outra irregularidade em contratos firmados pelo estado com ONGs: a contratação de serviços sem licitação. A legislação não contempla a dispensa de licitação para as entidades sem fins lucrativos, a despeito dessa ter se tornado uma prática corrente em vários órgãos públicos. Como exemplo desse problema, a CPI constituída pela Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro, citada, levantou que um pequeno grupo, constituído por apenas sete instituições, recebeu entre janeiro de 1999 e julho de 2002 um total de R\$528,5 milhões, por meio de contratos de prestação de serviços firmados sem licitação com o governo do estado. Segundo análises desenvolvidas pela CPI, pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas do Estado, além do descumprimento da lei das licitações, há indícios de superfaturamento e de pagamentos efetuados por serviços que não foram realmente prestados.

Mesmo quando são feitas licitações, podem ser verificadas evidências de fraudes. Há instituições que assumiram contrato com órgãos públicos apesar de se revelarem despreparadas, de acordo com os critérios normalmente utilizados em licitações públicas. A Fundação de Apoio à Escola Técnica (Faetec), por exemplo, contratou uma cooperativa – Cooplogic em um contrato que foi superfaturado em cerca de R\$1 milhão, segundo estimado em ação popular movida pela Deputada Heloneida Studart (PT), que corre na 5ª Vara da Fazenda Pública. Chama também a atenção, no contrato em questão, que a cooperativa que prestava o mesmo serviço, anteriormente cobrava taxas de administração entre 22% e 44%, enquanto a nova contratada cobra 54%. A Cooplogic possuía apenas 20 membros quando foi contratada para prestar o serviço, antes a cargo de uma cooperativa com 2 mil associados (BERTA, 2003).

Alguns contratos são ainda suspeitos de terem sido firmados com o objetivo de garantir remuneração extra a funcionários públicos, que seriam contratados pelas entidades conveniadas em paralelo às funções exercidas nos órgãos públicos. Completando o rol de irregularidades, foi constatado nas investigações um caso em que duas diferentes

organizações, ligadas ao mesmo grupo de pessoas, receberam pela prestação de um único serviço (AMORA, 2003).

Esses contratos firmados pelo estado com ONGs podem ensejar não apenas contratações de apadrinhados de políticos e dirigentes públicos, como também de organizações criminosas. Em pelo menos um dos contratos entre a prefeitura do Rio de Janeiro e ONGs que estão sendo investigados, há fortes indícios de que os traficantes de drogas do local onde a organização está instalada assumiram o comando os processos de seleção, determinando a contratação de seus comparsas e protegidos (MAGALHÃES, 2005).

A terceirização indevida de atividades governamentais ocorre não somente na contratação de funcionários públicos. Há casos em que foi terceirizada a gestão de órgãos inteiros, como creches e escolas públicas. A CPI mencionada descobriu que pelo menos quatro instituições ligadas à Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro vêm sendo totalmente gerenciadas por ONGs. Ao estado cabe apenas repassar verbas para o custeio das despesas administrativas e de pessoal, fornecer a merenda escolar e providenciar a manutenção das instalações. Tais contratos foram feitos sem licitação e somente foram publicados no Diário Oficial do estado meses após entrarem em vigência. O favorecimento político também se revelou pelo fato de uma das creches em questão ter mudado de nome após a assinatura do convênio, passando a se chamar Gandur Assed, que vem a ser o pai da governadora Rosinha Garotinho, a qual assinou o contrato em questão (SCHMIDT, 2003).

As facilidades com que podem ser obtidas vantagens pessoais e favorecimentos políticos podem explicar iniciativas como a criação, pelo ex-prefeito de São Paulo, Celso Pitta, do Instituto para o Desenvolvimento Social e Cultural Pró-Negro. Presidida pelo polêmico ex-prefeito, envolvido em diversas denúncias de corrupção, essa organização foi criada em agosto de 2004. Até fevereiro de 2005, todavia, não tinha, segundo informado por seu próprio fundador, beneficiado nenhuma pessoa dentre a população que deveria ser atendida (GASPAR, 2005).

Pode-se questionar o que leva uma pessoa como Celso Pitta, com tantos problemas com a Justiça, agravados por uma notória crise familiar, que chegou também aos tribunais, a se interessar pela criação de uma ONG? Se há um grupo se reunindo há mais de seis meses e até agora nada de concreto foi apresentado, a o quê tal grupo tem se dedicado? Embora não se possam extrair conclusões consolidadas por fatos, parece estar evidente que há interesses não explicitados por trás dessa iniciativa. Certamente, esse não é um caso isolado, devendo haver outras organizações em situação similar.

A exploração das ONGs para obtenção de vantagens pessoais não está restrita aos políticos. A imprensa tem noticiado casos de artistas e atletas de destaque que utilizam o prestígio e projeção social alcançados para obter verbas públicas e manter projetos e centros sociais. Um dos casos que mais chamou a atenção envolveu o conhecido corredor Zequinha Barbosa. Uma fundação por ele criada foi alvo de investigação de uma CPI da Câmara Federal, por ter arrecadado R\$300 mil em um ano, apesar de atender a apenas 25 crianças. O curioso, nesse caso, é que a investigação em questão apenas surgiu em consequência de outro problema, que foi a suspeita de envolvimento do corredor com uma rede de prostituição infantil. Enquanto Zequinha gozou de boa reputação na sociedade, ninguém se preocupou em auditar a fundação por ele mantida, apesar de tamanha desproporção entre verbas recebidas e população atendida. Somente a partir do momento em que teve seu nome envolvido em um escândalo em outra área, foram levantadas suspeitas de corrupção e desvio de verbas na fundação (PARAGUASSÚ, 2004).

Mesmo quando não são objeto de denúncias de fraudes, as ONGs fundadas por artistas, atletas e personalidades públicas em geral destacam-se pela facilidade com que recebem apoio financeiro de empresas e órgãos públicos. Um exemplo que pode ser citado é a organização Doe Seu Lixo, criada pela atriz Isabel Fillardis, voltada para a profissionalização de catadores

de lixo. Mesmo antes de ser fundada, essa ONG já tinha garantido os apoios de uma empresa privada e uma estatal para sustentar os seus projetos (SANTOS, 2003). Contando com esse tipo de facilidade, diversas outros artistas e atletas têm fundado ONGs. A despeito de não se verificar, a princípio, irregularidades nessas organizações, o favorecimento no acesso a recursos públicos revela mais uma distorção na relação entre ONGs e o estado. Ainda que não recebam vantagens pessoais ilegais, pelo menos a consolidação de uma boa imagem pública e a manutenção do nome em destaque na mídia são benefícios pessoais obtidos por aqueles que fundam ONGs. Fica claro, ainda, que os critérios que vem sendo utilizados para distribuição de recursos públicos não são estritamente técnicos, havendo, portanto, um flagrante desrespeito a um dos princípios basilares da administração pública: a impessoalidade.

8. Para concluir

O propósito do estudo aqui relatado foi buscar compreender a expansão das ONGs no Brasil. Para alcançá-lo, a utilização da teoria das representações sociais revelou-se muito fecunda, na medida em que as representações funcionam como um sistema de interpretação da realidade que regula as relações dos indivíduos com seu meio ambiente físico e social, orientando os comportamentos e as práticas desses indivíduos. Embora não determinem inteiramente as decisões tomadas pelos indivíduos, elas limitam e orientam o universo de possibilidades colocadas à sua disposição.

Tendo como uma de suas características fundamentais a consideração das tensões estabelecidas entre os indivíduos e a sociedade, essa teoria proporciona um melhor entendimento dos fenômenos sociais. Diferencia-se, assim, de outras teorias que estudam os indivíduos descontextualizados do um mundo social no qual estão inseridos. Destaca-se, também, por abordar de forma integrada as dimensões cognitiva, afetiva e social presentes no comportamento humano.

O conhecimento de uma representação social pode indicar a necessidade de que sejam travados debates mais profundos sobre o objeto representado, visando à superação das limitações ideológicas nela contidas. Na pesquisa aqui relatada ficou clara essa necessidade, tanto do ponto de vista conceitual quanto legal. O estudo das representações sociais proporciona subsídios para o entendimento de como um determinado fenômeno pode ser influenciado por visões distorcidas, estereotipadas ou pouco claras, como é o caso do objeto em estudo.

A pesquisa revelou que o núcleo central da representação social de ONGs de formadores de opinião no município do Rio de Janeiro está constituído de uma série de expressões positivas e uma única de conotação negativa. Essa constatação demonstra que a sociedade tem legitimado o crescimento das ONGs, percebendo no trabalho por elas desenvolvido um potencial de colaboração para a resolução de problemas sociais. Revela, também, que começa a haver a conscientização sobre os desvios que podem ocorrer, com algumas organizações assumindo condutas ilegais.

Fica evidenciada a necessidade de que sejam mantidas ações regulares de fiscalização sobre o trabalho desenvolvido pelas ONGs, de modo a que sejam descobertos os casos de desvios e irregularidades. Organizações com tamanha importância social e que movimentam recursos cada vez mais volumosos estão se equilibrando entre duas faces distintas e contraditórias: a de contribuintes do desenvolvimento social e a de focos de corrupção e desvios de finalidade. Medidas que atenuem a contradição não a eliminarão, até porque contradições provocam mudanças, *ethos* da própria vida, mas poderão torná-la menos perversa e mais conducente ao próprio movimento seminal da criação de ONGs: servir à sociedade.

Referências bibliográficas

- AMORA, Dimmi. Assistencialismo pago com dinheiro do governo. *O Globo*. Rio de Janeiro, 22 set. 2003. Primeiro Caderno, p. 11.
- BAUER, Martin. A popularização da ciência como “imunização cultural”: a função de resistência das representações sociais. In: GUARESCHI, Pedrinho e JOVCHELOVITCH, Sandra (orgs.). *Textos em representações sociais*. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- BERTA, Ruben. Ação popular contra Faetec. *O Globo*. Rio de Janeiro, 27 sago. 2003. Primeiro Caderno, p. 11.
- CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHPE, Evelyn Berg e outros. *3º setor: desenvolvimento social sustentado*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- COELHO, Simone de castro Tavares. *Terceiro setor: estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. 2 ed. São Paulo: Senac, 2002.
- CRAMER, Luciana, BRITO, Mozar José de e CAPPELLE, Mônica Carvalho Alves. As Representações Sociais das Relações de Gênero na Educação Superior: a Inserção do Feminino no Universo Masculino. In: Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração - ENANPAD, 25. Campinas. Anais. Anpad, 2001.
- FARR, Robert M. Representações sociais: a teoria e sua história. In: GUARESCHI, Pedrinho e JOVCHELOVITCH, Sandra (orgs.). *Textos em representações sociais*. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- FISHER, Julie. *Non Governments*. NGO and the political development Ofertas the third World. West Hartford (USA): Kumarian Press, 1998.
- GASPAR, Malu. Tem barraco no Leblon. *Veja*, edição 1891, ano 38 nº 6, 09 fev. 2005, p. 44.
- GOMES, Maria Núbia da L.M.; SÁ, Celso Pereira de; OLIVEIRA, Denize Cristina de. Representações sociais do ato infracional por adolescentes em conflito com a lei: uma comparação estrutural. In: JORNADA INTERNACIONAL, 3. e CONFERÊNCIA BRASILEIRA SOBRE REPRESENTAÇÕES SOCIAIS, 1., 2003. Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: UERJ, Observatório de Pesquisas e Estudos em Memória e Representações Sociais, 2003.
- GONÇALVES, Hebe Signorini. “O estado diante das ONGs”, in: GONÇALVES, Hebe Signorini (org.). *ONGs: solução ou problema?*. São Paulo: estação Liberdade, 1996.
- JOVCHELOVITCH, S. Vivendo a vida com os outros: intersubjetividade, espaço público e representações sociais. In: GUARESCHI, P.A.; JOVCHELOVITCH, S. *Textos em representações sociais*. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1995.
- MADEIRA, Margot. Representações sociais e educação: importância teórico-metodológica de uma relação. In: MOREIRA, Antônio Paredes (org.). *Representações sociais: teoria e prática*. João Pessoa: UFPB, 2001.
- MAGALHÃES, Luiz Ernesto. Puxando a brasa para a própria sardinha. *O Globo*, Rio de Janeiro, 30 nov. 2004. Primeiro caderno, p. 14.
- MENESCAL, Andréa Koury. “História e gênese das ONGs”, in: GONÇALVES, Hebe Signorini (org.). *ONGs: solução ou problema?*. São Paulo: estação Liberdade, 1996.

MÖLLER, Renato César. A representação social do fenômeno participativo em organizações públicas do Rio de Janeiro. In: *Política e Administração*. Rio de Janeiro: Fundação Escola do Serviço Público, v. 3, n. 1, p. 43-51, dez. 1996.

MONTAÑO, C. Das “lógicas do estado” às “lógicas da sociedade civil. Estado e terceiro setor em questão. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 59, 1999.

MOSCOVICI, Serge. *La psychanalyse: son image et son public: etude sur la representation sociale de la psychanalyse*. Paris: Presses Universitaires de France, 1961.

NEDER, Ricardo Toledo. *ONGs na (re)construção da sociedade civil no Brasil: dinâmicas, sujeitos e vinculações entre público e privado nos anos 90*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Núcleo de Pesquisas e Publicações. Série Relatos de Pesquisa. Relatório n. 10/1996.

PARAGUASSÚ, Lisandra. Zequinha nega relação com menores. *O Globo*, Rio de Janeiro, 7 nov. 2003. Primeiro Caderno, p. 33.

SÁ, Celso Pereira. *Núcleo central das representações sociais*. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

SALAMON, L. M. *Defining the nonprofit sector: a cross-sectional analysis*. Manchester: Manchester University Press, 1997.

SANTOS, Joaquim Ferreira dos. Beleza politicamente correta. *O Globo*. Rio de Janeiro, 23 out. 2003. Segundo Caderno, p. 3.

SCHIMIDT, Selma. Deputado enviará representação contra terceirização de escolas. *O Globo*. Rio de Janeiro, 27 ago. 2003. Primeiro Caderno, p. 11.

TEODÓSIO, A. S. S. O Terceiro Setor de múltiplos atores e de múltiplos interesses: pluralidade ou fragmentação na previsão de políticas públicas? *Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*, XXVII. Anais... Atibaia, 2003.

VILLALOBOS, Jorge Guerra e ZALDIVAR, Victor Bretón. *ONGs: Um passo a frente e dois para trás*. Maringá: Editora da Universidade Estadual de Maringá, 2001.