

A visão dos participantes de projetos sociais sobre o papel do Estado e das ONGs

Celi Scalon¹

Marcelo Castañeda²

Resumo: O artigo analisa a percepção e a opinião de um segmento específico que reflete uma miríade de posicionamentos assumidos por uma população que se configura como foco de projetos sociais desenvolvidos por ONGs na cidade do Rio de Janeiro. O objetivo é contribuir para a compreensão das percepções que estes participantes de projetos sociais têm sobre o papel que as ONGs e o Estado exercem no combate à desigualdade no Brasil, considerando a primeira década do século XXI³.

Palavras-chave: programas sociais; desigualdade; Estado; sociedade civil.

The perspective of social programs participants on the role of State and NGOs

Abstract: *The article analyses the perception and opinion of a specific segment that reflects a myriad of positions assumed by a population which constitutes the focus*

1 Departamento de Sociologia – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – Pesquisadora do CNPq – Rio de Janeiro – Brasil – celiscalon@gmail.com

2 Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) – Rio de Janeiro – Brasil – celocastaneda@gmail.com

3 Os autores agradecem a leitura cuidadosa e os comentários preciosos de Elisa Reis (IFCS/UFRJ); lembrando ainda que ela coordena o projeto “Estado, Mercado, e Sociedade Civil na Condução da Política Social”, que tornou possível a realização desta pesquisa. Agradecemos ainda a Pedro Paulo Oliveira, por ter participado da elaboração do roteiro e ter conduzido as dinâmicas dos grupos focais.

of social projects developed by NGOs in the city of Rio de Janeiro. The aim is to understand the perceptions these social projects participants have about the role that NGOs and the State play in fighting inequality in Brazil, considering the first decade of this century.

Keywords: *social programs; inequality; State; civil society.*

O trabalho de construção dos dados empíricos se fez por meio da metodologia de grupos focais, formados por homens e mulheres com idade entre 25 e 40 anos, moradores de favelas, subúrbios e periferias da cidade do Rio de Janeiro.

Como conclusão, observamos que prevalece a perspectiva de que o Estado é responsável pela superação das desigualdades; mas, ao mesmo tempo, existe uma grande insatisfação em relação a governos e políticos. Os sujeitos da pesquisa demonstraram não confiar nas instituições políticas, vistas como incapazes de levar adiante políticas públicas que são entendidas como soluções para os problemas sociais. Estas políticas passam pela qualidade da educação formal, que seria o caminho para a transformação social. Para eles, os projetos oferecidos pelas ONGs, em sua maioria cursos profissionalizantes, não conseguem, de fato, promover uma mudança significativa no *status* dos mais pobres. Apesar disso, avaliam positivamente os projetos sociais das ONGs, tendo em vista a ausência de ações do Estado nas áreas em que vivem.

1. Introdução

Para melhor situar este artigo, é importante fazer uma breve reflexão sobre o ator social e político considerado em nossa pesquisa: as ONGs. Embora o “sujeito” da pesquisa seja a população para a qual estão voltados os projetos sociais desenvolvidos por ONGs na cidade do Rio de Janeiro, o foco de nossa pesquisa é justamente a relação que eles estabelecem, a experiência que vivenciam e a percepção ou opinião que têm do papel das ONGs que atuam nas periferias da cidade.

Por esta razão, vale recuperar a história de institucionalização das organizações não governamentais no Brasil, chamando a atenção para sua pluralidade e para a construção desta categoria que carrega em si controvérsias e desafios.

As ONGs, categoria polissêmica que incorpora uma variedade de organizações da sociedade civil, que foram, ao longo das últimas três décadas, “adotando a forma jurídico-legal de entidades civis sem fins lucrativos e dedicando-se a uma ação no espaço público, podemos vê-las como fazendo parte do vasto e muitas vezes bem antigo universo de entidades privadas não empresariais

voltadas para atuar no campo das questões sociais no Brasil, onde circulam valores variados como a caridade, o altruísmo, a militância” (Landim, 1993).

Tomando como referência a extensa pesquisa realizada por Leilah Landim (1993), que é ainda uma das pioneiras no estudo deste campo, é possível reconhecer que as ONGs no Brasil tiveram sua origem nos Centros de Educação Popular, criados desde o fim da década de 1970. Os exilados políticos que retornaram com a Lei da Anistia em 1979 eram em grande parte as lideranças destas organizações e trouxeram consigo vínculos com organizações e fundações internacionais, que permitiram garantir financiamento para as organizações da sociedade civil recém-criadas no Brasil. Mas é no fim da década de 1980 que essas associações irão “afirmar-se como um corpo e adquirir reconhecimento social sob o nome de ‘Organização Não Governamental’, ou ‘ONG’” (Landim, 1993: 7). Contudo, é na década de 1990 que observamos a expansão e o fortalecimento das ONGs. Como chama a atenção Landim (1993: 8), “se pularmos no tempo até 1992 – mudada também, portanto, a conjuntura do país – o que se constata não é a superação das ONGs, mas sim um movimento oposto: esses mesmos agentes e organizações vêm se dedicando a afirmar sua institucionalização, construir uma identidade comum e uma atuação como corpo no campo político e social do país, buscando reconhecimento público e reivindicando para si o papel de protagonistas autônomos da cena” (Landim, 1993: 8).

No entanto, nosso objetivo com esta discussão não é retomar o processo que levou à transformação das entidades voltadas para o apoio e serviço a movimentos populares em ONGs, tendo em vista que esta reflexão está presente em inúmeros trabalhos sobre o tema. O que buscamos é chamar a atenção tanto para o dinamismo da construção de uma identidade em torno do conceito NGO, que parece estar sempre em disputa, como para a multiplicidade de ações e perfis institucionais englobados neste termo.

O que está no centro da discussão aqui não é a origem ou definição do conceito, mas sim sua compreensão pelos atores sociais para os quais muitas ONGs dedicam serviços, apoio ou assessoria.

Nesse sentido, estaríamos mais de acordo com o interesse de Reis na análise das ONGs quando afirma: “Não importa quais sejam as explicações para a origem das ONGs, e apesar de suas implicações ambíguas elas proliferaram a ponto de se tornarem uma realidade global. A meu ver, mais importante do que identificar a motivação por trás da proliferação de ONGs é explorar até que ponto elas podem ser vistas como respostas a uma percepção social alterada dos mecanismos básicos de organização societária” (2009: 79).

O presente artigo procura lançar luzes sobre esta percepção, mas tomando como base as perspectivas dos beneficiários de programas sobre o papel e o lugar das ONGs no Brasil contemporâneo e não dos agentes envolvidos na estrutura interna das ONGs. É evidente que a percepção da população estará marcada pela diversidade inerente às organizações agregadas sob a denominação ONG, que incorpora uma gama de associações que vão desde a filantropia em sua forma mais tradicional até aquelas que se dedicam à promoção da cidadania e à defesa de direitos. Embora, como salientam Reis e Koslinski (2009: 719), “As ONGs [tenham] procurado se distinguir associando suas práticas a um quadro mais amplo de transformação e promoção social. A criação da Associação Brasileira de ONGs (ABONG), em 1991, sinaliza claramente nessa direção”.

Antes de proceder à análise da pesquisa, seria importante chamar a atenção que a maioria das ONGs no país, em especial das que tiveram os sujeitos desta pesquisa, têm como proposta o combate às desigualdades e à pobreza.

O combate às desigualdades e à pobreza tem sido elemento central tanto nos programas sociais do governo como nas iniciativas de ONGs e do setor privado. Há o entendimento de que a construção de uma base para a superação das desigualdades precisa envolver parcela significativa da população, tanto na elaboração como na implementação de políticas que vão ao encontro dos interesses e necessidades dos agentes.

Justamente por sabermos muito pouco das percepções e avaliações da população em relação às iniciativas realizadas no âmbito das políticas e dos projetos sociais é que este artigo apresenta uma reflexão necessária.

A natureza multidimensional da desigualdade requer a combinação e a articulação de diferentes projetos, e muitas organizações da sociedade civil têm, progressivamente, ampliado sua participação na oferta de serviços à população. É o caso, por exemplo, de organizações que atuam em programas de educação alternativos, escolas comunitárias, programas de pré-vestibular para grupos específicos ou de ações básicas de saúde. O setor empresarial também reúne algumas ações voltadas para a criação de oportunidades, seja no campo da qualificação e requalificação profissional, seja através de outros programas voltados para a prestação de serviços comunitários.

Um passo importante para a agenda das políticas públicas é a avaliação e o monitoramento dos projetos e programas sociais, e acreditamos que parte fundamental neste processo é a avaliação que a própria população faz. Por causa desta lacuna, sabemos pouco sobre a história de fracassos e sucessos dessas medidas. A finalidade do presente trabalho é revelar pelo menos uma parte dessa história.

Partindo desta proposta, em 2008 realizamos dinâmicas de grupos focais com moradores de áreas periféricas e carentes do Rio de Janeiro com o objetivo de apreender suas percepções, opiniões e avaliações sobre projetos sociais levados a cabo por ONGs nesses territórios. Essa pesquisa estava inserida na agenda no projeto “Estado, mercado e sociedade civil na condução da política social”, realizado no âmbito do Núcleo de Estudos das Desigualdades (NIED/IFCS/UFRJ) e coordenado por Elisa Reis.

A pesquisa teve como base empírica a realização de quatro grupos focais que contavam com cerca de dez moradores de áreas carentes no Rio de Janeiro que haviam sido participantes de projetos oferecidos por ONGs; e dois grupos, também com cerca de dez indivíduos cada um, com potenciais participantes, ou seja, que buscaram projetos sociais mas acabaram não se inserindo neles. Os grupos focais eram formados por homens e mulheres com idade entre 25 e 40 anos moradores de territórios que usualmente são designados como favelas, subúrbios e periferias da região metropolitana do Rio de Janeiro

1.1 A pesquisa: metodologia e perfil dos participantes

Grupo focal é uma metodologia qualitativa que se baseia em perguntas e questões abertas. Os participantes não se conheciam previamente e a seleção considerou variáveis como sexo e idade, concentrando-se em pessoas oriundas dos estratos mais baixos da população, para os quais parecem estar voltados os principais projetos sociais. Por outro lado, não considerou os projetos aos quais os entrevistados estiveram vinculados, com o objetivo de obter a maior diversidade possível, o que foi constatado *a posteriori*⁴.

Uma das vantagens desta metodologia é permitir a análise da comunicação interpessoal, possibilitando a observação da interação entre os participantes, o que é importante para iluminar valores culturais e normas. Através da observação dos consensos, dissensos e diferentes tipos de narrativas, podemos identificar conhecimentos comuns compartilhados. Isso faz que seja uma técnica particularmente sensível às variáveis culturais (Kitzinger, 1995), bem como adequada para pesquisas que pretendem valorizar os comentários ou a linguagem dos participantes (Krueger; Casey, 2009).

Cabe mencionar brevemente o perfil destes participantes, destacando alguns aspectos que nos chamaram a atenção para além da idade e do sexo de nossos sujeitos de pesquisa. Um deles diz respeito à observação de que a maioria dos

4 A análise de conteúdo assinalou 38 organizações não governamentais mencionadas pelos participantes dos grupos focais durante as discussões realizadas. Não se justifica aqui denominar estas instituições.

projetos se realizava nas proximidades do local de moradia quando consideramos aqueles que participaram de projetos sociais; enquanto a maioria daqueles sujeitos que não participaram de projetos sociais, tendo-os procurado, residiam em um bairro distante do local do projeto.

Outro aspecto é que, entre as atividades desenvolvidas, os cursos⁵ de “qualificação profissional” predominaram. No entanto, havia casos de participantes e interessados em atividades culturais e esportivas na composição do que podemos entender como um repertório de projetos. Vale a pena destacar que esses projetos duraram de três a seis meses em média.

Um terceiro aspecto refere-se à contrapartida, presente na maioria dos casos analisados: de um lado, trata-se de um aporte financeiro, da organização para os participantes, como o pagamento de uma bolsa mensal⁶; de outro, inversamente, a contrapartida era uma contribuição financeira dada pelos participantes para a organização, com a finalidade de cobrir custos com material a ser utilizado nos cursos⁷.

Depois da realização dos grupos focais⁸, as discussões foram transcritas e, em uma etapa posterior, utilizamos a técnica de análise de conteúdo de tipo categorial (Bardin, 1977). Esta técnica consiste em um conjunto de métodos que permite conhecer as comunicações para além de seus significados imediatos. Este instrumento se caracteriza pela variedade das formas de aplicação e pelo alcance de sua utilização, compreendendo toda e qualquer comunicação humana, ou seja, tudo que é dito ou escrito.

Bardin (1977, p. 42) define a análise de conteúdo como um

conjunto de técnicas de análise de comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Neste sentido, os discursos proferidos na dinâmica comunicacional dos grupos focais foram primeiramente codificados e depois categorizados⁹. No final deste

5 Na sessão 3.4 deste artigo apresentamos uma extensa lista de cursos que se refere à dimensão “natureza” destes projetos sociais.

6 Os valores ficavam entre R\$ 80 e R\$ 150,00.

7 O valor mencionado das taxas ficava entre R\$ 10,00 e R\$ 20,00.

8 Os grupos focais foram moderados por Pedro Paulo de Oliveira (professor adjunto do IFCS/UFRJ)

9 A codificação e a categorização foram realizadas com eficiência por Fernanda Araripe e Verônica Glória, bolsistas de iniciação científica vinculadas ao projeto “Desigualdade e Políticas Públicas”, depois de um treinamento adequado, coordenado por Marcelo Castañeda.

processo, contamos com 1.151 unidades de registro, nas quais se baseia a análise que apresentamos a seguir, inseridas em um universo de 47 unidades de contexto¹⁰.

Na análise do conteúdo, configurada pela pesquisa realizada, surgiram elementos que permitiram observar também as avaliações que estes participantes fazem dos projetos, expondo fatores que se relacionam com dimensões tais como adequação, natureza, eficácia e desenvolvimento dos projetos.

Portanto, este trabalho busca observar a percepção sobre o papel das ONGs e do Estado e suas respectivas atribuições, o que será explorado na seção 2. Além disso, visa a compreender a avaliação desses projetos partindo do ponto de vista dos participantes e interessados, constituindo a seção 3 deste artigo.

Com o aporte trazido por este último aspecto, o trabalho procura se posicionar como contribuição para a avaliação de projetos e programas sociais, bem como de políticas públicas, trazendo reflexões pouco usuais aos processos avaliatórios. Assim, nas considerações finais, apresentamos questões a fim de fomentar reflexões ainda pouco usuais no que diz respeito aos processos avaliatórios no contexto brasileiro.

2. Papéis na redução das desigualdades

A partir do momento em que a pobreza e as desigualdades passam a ser compreendidas como problema social e político, as ONGs entram na arena pública como atores capazes de enfrentar tais questões. Dessa forma, assinalamos que a década de 1990 registrou um intenso crescimento do número de ONGs¹¹ em atuação no Brasil. Embora a definição de ONG seja controversa, tomamos como base o que propõe Landim (2002, p. 238):

Grosso modo: organizações com razoável grau de independência em sua gestão e funcionamento, criadas voluntariamente, sem pretender caráter representativo e sem ter como móvel o lucro material, dedicadas a atividades ligadas a questões sociais, pretendendo a institucionalização, a qualificação do trabalho e a profissionalização de seus agentes, tendo a fórmula “projeto” como mediação

10 Bardin (1977: 104) define as unidades de registro como a “unidade de base” de uma análise de conteúdo. Assim, cabe entender que as unidades de contexto são definidas como “a unidade de compreensão para codificar a unidade de registro e corresponde ao segmento da mensagem, cujas dimensões (superiores às da unidade de registro) são ótimas para que se possa compreender a significação exata da unidade de registro” (Bardin, 1977: 107).

11 O crescimento das ONGs nas décadas de 1980 e 1990 fica evidente nos dados da pesquisa “As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil”, 2. ed. Rio de Janeiro, IBGE, 2004 (apud Koslinski, Reis, 2009). Do total de fundações privadas e associações sem fins lucrativos existentes em 2002, metade delas havia sido fundada no período de 1991 a 2000. O restante: 12% entre 2001 e 2002, 22% entre 1981 e 1990, 12% entre 1971 e 1980 e 4% antes de 1970.

para suas atividades, onde as relações internacionais – incluindo redes políticas e sociais e recursos financeiros – estão particularmente presentes.

Para fins analíticos consideramos que a sociedade civil se coloca entre a autoridade do Estado e os interesses do mercado, trazendo para este cenário a dimensão da solidariedade (Reis, 2009). Desse modo, as organizações da sociedade civil, ainda que assumam as mais diferentes formas, podem aparecer como elemento virtuoso nas complexas relações entre sociedade, Estado e mercado. Reis (p. 11) argumenta que

alguns veem estes novos atores como virtuosos, como um sinal positivo do fortalecimento da sociedade. Ao contrário, outros veem como uma face perversa do neoliberalismo que alivia o Estado de suas obrigações sociais, apela para a filantropia e converte direitos legítimos em doações de caridade.

Os papéis das diferentes esferas do Estado – federal, estadual e municipal – e das ONGs na redução das desigualdades no Brasil se vincula a um universo relacional entre estes dois pontos. Com a análise de conteúdo das discussões dos grupos focais, percebemos que estes atores tecem um entendimento das esferas do aparato estatal e das ONGs como pares de uma relação.

Neste sentido, eles não percebem as ONGs como respostas adequadas aos problemas sociais. Pelo contrário, a responsabilidade do Estado, em suas diferentes esferas, configura o aspecto mais destacado pelos participantes de projetos sociais, considerando o universo dos grupos focais pesquisados.

Neste ponto, vale a pena recuperar a perspectiva na qual a centralidade do Estado na América Latina se deve a um projeto de desenvolvimento econômico que foi o motor da aglutinação dos indivíduos e submeteu os interesses privados ou específicos de grupos da sociedade a um interesse comum, no caso o progresso. Segundo a autora:

Não obstante as acentuadas desigualdades que caracterizam as hierarquias sociais, políticas e econômicas na América Latina, o progresso da sociedade nacional sob a égide do Estado ofereceu os fundamentos ideológicos para a manutenção da sociedade (Reis, 1998: 119).

Em suma, formou-se uma espécie de “ideologia do consentimento”, que rejeita a lógica dos interesses privados como motor de solidariedade e coesão social e promove a formação de identidade coletiva em torno do Estado-nação. Dessa forma, submete a solidariedade social ou coletiva à autoridade do Estado. Assim, é possível compreender por que os participantes de projetos sociais depositam confiança e atribuem responsabilidade ao Estado.

Quem tinha que fazer este trabalho não era as ONGs. Esse trabalho já tinha que ter sido tomada uma iniciativa pelos governantes (Grupo P3, UC 11, UR 51)¹². Acho que tem que existir a ONG, não tô dizendo que não tem que existir, mas a gente deve fazer um movimento no qual a gente reconhecer que as ONGs só existem por falha das políticas públicas (Grupo P2, UC 5, UR 15).

Apesar de enxergarem a responsabilidade do Estado, esses participantes sinalizam para uma avaliação positiva dessas intervenções, o que será visto com mais nuances na seção seguinte deste artigo. Neste ponto, cabe ter em mente que eles entendem as ONGs e os projetos que essas organizações desenvolvem como “paliativos”¹³.

No entanto, mesmo não sendo vistos como “solução do problema”, esses projetos acabam por “ajudar” as pessoas que deles participam ou se beneficiam. Na visão deles, trata-se de um “grito de socorro da sociedade para o governo”, ainda que entendam que de “nada adianta” se os governos não fizerem a sua parte, em especial no que diz respeito à educação básica. Isto parece se refletir, por exemplo, na grande importância dada às experiências dos pré-vestibulares comunitários.

Não seria responsabilidade das ONGs na verdade. Seria responsabilidade do governo. Mas funciona, ajuda. É um paliativo, na verdade (Grupo P1, UC 8, UR 12).

O que vai combater os problemas sociais no país é a educação. Isso não tem a menor dúvida. Pode botar o salário a 5 mil reais, salário mínimo, que se o povo não tiver educação vai continuar a mesma coisa (Grupo P2, UC 5, UR 20).

No meu caso, digo que o Pré-Vestibular para Negros Carentes (PVNC) foi o divisor de águas na vida [...] A ideologia do PVNC é fazer com que o carente tenha acesso à faculdade. E o pessoal lá está conseguindo entrar (Grupo P3, UC 2, UR 16).

É importante salientar um aspecto que explica, ao menos em parte, esse aparente paradoxo, já que, de um lado, os participantes enxergam a responsabilidade do Estado em relação aos problemas sociais e, de outro, veem os projetos sociais desenvolvidos pelas ONGs como paliativos positivos. Trata-se de insatisfação e desconfiança em relação aos governos, em especial na

12 Cabe explicar como codificamos os seis grupos focais realizados. Assim, os quatro grupos realizados com pessoas que participaram de projetos sociais foram codificados como P1, P2, P3 e P4; enquanto os dois grupos com pessoas que procuraram, mas não participaram, receberam os códigos NP1 e NP2. Além disso, deixamos explícitas as unidades de registro (UR) e as unidades de contexto (UC), de onde cada citação selecionada para compor este artigo foi mencionada.

13 Os trechos em itálico correspondem às citações de falas dos participantes dos grupos focais.

identificação de interesses políticos envolvidos na realização desses projetos, mas também relacionadas com a “falta de estrutura” que o Estado brasileiro historicamente apresentou.

A maioria de projetos que tem na comunidade é pra promover questões políticas. O cara trabalha na eleição com outro cara da associação de uma ONG, aí o projeto ficava legal [...] Muda o governo o que acontece? Aquele trabalho não dá continuidade. É uma questão de interesse, não é uma questão de interação social por parte do governo (Grupo P3, UC 3, UR 13).

Igual o governador colocou, até o secretário de segurança coloca: a gente tá entrando no Complexo [do Alemão] porque as pessoas precisam conhecer o Estado [...]. Quando chegar no topo do morro aonde o Estado ainda não teria chegado. Agora, eu, morador da Penha [bairro do subúrbio do Rio], quero conhecer a secretaria de saúde, de educação, de cultura, do meio ambiente (Grupo P2, UC 4, UR 13).

A responsabilidade pelos problemas sociais surge como principal aspecto da análise de conteúdo dos grupos focais, seja naqueles realizados com participantes de projetos sociais, seja naqueles envolvendo pessoas que se interessaram mas não participaram de projetos. Esses sujeitos identificaram interesses políticos que estão em jogo nos contextos de desenvolvimento desses projetos. Uma espécie de lógica do “toma-lá-dá-cá”, mediante a ação de atores como deputados, vereadores, governadores e prefeitos, bem como associações de moradores.

Sempre próximo de ano de eleição, lá pra abril, maio, começava. Aí, estava indo muito bem, o cara não se elegeu, aliás, ele até se elegeu só que lá na região que eu moro ele teve uma votação muito baixa. Em uma semana o curso estava fechado (Grupo P4, UC 6, UR 4).

[um político] nunca chega lá, meus sobrinhos, “vocês trazem 1 real pro colégio...”. Eles não levam nada! E [o político em questão] ajuda em tudo, tudo e tudo [...] Faz um tempão que vejo ele se reelegendo (Grupo NP2, UC 2, UR 26 e 28).

Nesse sentido, os sujeitos pesquisados explicitam seu entendimento acerca de um “jogo de interesses” entre os diferentes atores envolvidos na execução de projetos sociais. Com isso, muitas vezes colocam em xeque o papel das associações de moradores como instrumentos de mobilização comunitária. Além disso, os participantes parecem estar mais interessados nos benefícios dos cursos e serviços “oferecidos” do que em estar “fazendo a coisa certa”.

Desta forma, no que se refere aos interesses, apenas uma pequena parte dos que participaram de projetos sociais assinala a necessidade de protesto e mobilização para fazer valer seus interesses frente ao Estado, à sociedade e ao mercado.

Não adianta só passar a mão por cima, tem que dá uma sacudida geral aí, a sociedade se mexer [...] Se for o caso fazer uma greve ou alguma coisa assim (Grupo P1, UC 8, UR 19).

Por fim, os sujeitos de pesquisa explicitam visões que sugerem que os projetos sociais são entendidos como oportunidades na medida em que “mostram outros caminhos” e possuem o que é visto por eles como um “lado social”, trazendo “benefícios” para as “comunidades”. Além disso, entendem que as ONGs conciliam, de um lado, uma “ajuda à sociedade” e, de outro, a possibilidade de obterem um “retorno lucrativo”, o que fica marcante quando eles assinalam certo “oportunismo” de algumas ONGs, que “só aparecem com a tragédia consumada”.

Uma questão que se coloca é se as ONGs alcançam os objetivos que se propõem, de acordo com a visão das pessoas para as quais são desenhados os projetos. Neste sentido, o trabalho busca assinalar o desenvolvimento desses projetos, enfatizando a relação entre os participantes e as ONGs, bem como seu grau de eficácia, segundo a opinião dos participantes, o que será apresentado na seção seguinte.

3. Avaliação dos projetos: o ponto de vista dos participantes

A aceitação do combate às desigualdades está diretamente ligada ao significado da igualdade em termos sociais, econômicos e culturais. Daí a importância de uma discussão mais profunda sobre os valores e percepções em relação às desigualdades sociais, tendo em vista que

é impossível entender os padrões de distribuição de uma sociedade sem cotejá-los com as noções de justiça e equidade que nela predominam; porque é através do código cultural que cada sociedade legitima ou deslegitima as noções de igualdade e desigualdade (Reis, 2006).

Nesse sentido, se reconhecemos que o sentido dado à igualdade é socialmente construído, devemos também reconhecer que políticas públicas que não levem em consideração os valores e os padrões de comportamento da sociedade são políticas destinadas ao fracasso (Scalon, 2010). Daí a enorme relevância de conhecer a percepção do público para o qual se destinam os programas sociais; na medida em que projetos que vão ao encontro dos valores e expectativas deste público podem ser mais bem-sucedidos em suas metas.

Na análise de conteúdo sobre a dinâmica dos grupos focais realizados, percebemos elementos que permitiram observar construtos que se referem às avaliações dos participantes sobre os projetos sociais. A seguir, apresentamos quatro subseções que procuram sintetizar estes fatores, relacionadas à adequação, à natureza, à eficácia e ao desenvolvimento dos projetos.

3.1. Adequação

O aspecto que chamou mais a atenção na dimensão adequação dos projetos diz respeito à ausência de diagnósticos para determinar prioridades de ação. As pessoas que participaram de projetos sociais destacam uma inadequação desses projetos, na medida em que as prioridades de cada contexto de intervenção são deixadas de lado por aqueles que a planejam e organizam. Cabe destacar que aparece com intensidade a ideia de que os potenciais participantes devem ser consultados, tanto na etapa de planejamento como na de implantação dos projetos sociais.

Porque antes de montar [o projeto] essa ONG não vai na comunidade e faz uma pesquisa? (Grupo P4, UC 7, UR 29).

“Quais os cursos que vocês gostariam?”, não precisa conviver com a comunidade inteira (Grupo P4, UC 7, UR 33).

Embora o conceito de ONG seja uma coisa voltada ao público, é lógico que tem casos e casos, não podemos generalizar, mas, de um modo geral, a sociedade civil não é ouvida adequadamente. Por exemplo, cursos são oferecidos nas comunidades como a Baixada Fluminense, Zona Oeste, sem haver um estudo prévio das necessidades daquela região (Grupo P1, UC 4, UR 5).

Essa inadequação parece se relacionar com o fato de que uma parcela expressiva desses participantes se inscrevem sem qualquer interesse nos cursos, muitas vezes estimulados tanto pelas contrapartidas oferecidas pelas ONGs, tais como bolsas e cestas básicas, como para ocupar seu tempo livre. Por outro lado, o interesse de se inscrever em função de uma possível oportunidade no mercado de trabalho aparece com menor frequência.

Você vai e faz o curso que tem vaga, entendeu? No meu caso foi assim. Queria fazer informática, só que não tinha vaga. Tinha de *telemarketing*, eu estava trabalhando pro vereador, sabe como é que é... (Grupo P1, UC 5, UR 5).
Desperta não só a consciência daquele que tá participando. Tô indo lá fazer o curso, eu posso chegar a algum lugar. Posso fazer um curso, conseguir um emprego. Posso elevar o meu padrão de vida um pouco estudando cada vez mais (Grupo P2, UC 4, UR 5).

De uma forma geral, a análise de conteúdo também sugere uma falta de interesse das pessoas, que parece ter uma relação com a ausência de uma consulta prévia ao público para o qual estes projetos sociais estão voltados.

A falta de interesse é muito grande. Até porque hoje em dia a oportunidade é maior. Se a gente olhar um pouquinho pra trás, tudo tinha que ser no dinheiro. Tudo era mais difícil, hoje não, eu acredito que esteja mais fácil. A pessoa só não agarra se não quiser (Grupo P3, UC 2, UR 20).

3.2. Natureza

Os participantes dos projetos sociais citam com facilidade os cursos que fizeram, entre os quais a análise de conteúdo identificou os seguintes, que traduzem uma variedade de ações: informática, *telemarketing*, digitador, pré-vestibular, supletivos, história e cultura negra, teatro, cenografia, cinema, música, canto, voz, circo, grafite, percussão, artesanato, pintura, estamparia, cozinheiro, copeira, confeitiro, doceiro, alimentos vivos, cabeleireiro, manicure, montagem de festas infantis, reciclagem, marceneiro, refrigeração, agente ambiental, educação ambiental, cuidador de idosos, harmonia dental.

No entanto, a maioria desses participantes demonstra dificuldades para descrever a natureza do projeto, um aspecto abordado marginalmente. Dessa forma, apenas uma pequena parte dos que participaram das discussões dos grupos focais conseguia descrever os objetivos, as concepções e as propostas que estavam em jogo nos cursos dos quais participavam.

Neste sentido, chamamos a atenção para outra pequena parte destes participantes que se mostra capaz de assinalar criticamente que as ONGs estão mais preocupadas em “jogar mão de obra no mercado de trabalho”, bem como que o aprendizado destas “novas profissões” acaba por manter o *status quo*.

3.3. Eficácia

Considerando o contexto de ausência de oportunidades em que se realizaram os projetos pesquisados, a avaliação da eficácia, em geral, é mais positiva do que negativa. No entanto, o sentido desse “positivo” parece ser muito genérico, sendo traduzido por termos e expressões sintéticas que conduzem a esta nossa impressão, sem maiores elaborações discursivas, tais como “interessante”, “satisfeito”, “a maioria se conscientiza”, “mudou um pouco a vida”, “fez a diferença”, “dá resultado”, “válido”, “ótimo”, “mudou a visão de mundo”, “muda *status* dentro da sociedade” e “gostou”.

As declarações mais específicas sobre os aspectos positivos aparecem relacionadas com a possibilidade de ajudar a evitar um envolvimento com o tráfico de drogas¹⁴, que se configurava como um problema em grande parte dos contextos em que estas pessoas atuaram como participantes de projetos sociais. Os grupos que organizavam o tráfico de drogas em muitas das localidades que serviram como pano de fundo para a realização de projetos sociais aparecem recorrentemente na análise de conteúdo. Assim, os participantes assinalam as restrições impostas pelas organizações criminosas sobre os projetos realizados em sua área de influência.

Por outro lado, no que tange às avaliações negativas acerca da eficácia, estas se concentram em pontos como a falta de preparo de quem ensina nos cursos oferecidos pelos projetos sociais e a não concretização da mudança prometida ou almejada.

3.4. Desenvolvimento

A descrição de processos é o aspecto mais relevante percebido na análise de conteúdo empreendida sobre as dinâmicas dos grupos focais realizados. Além de processos de divulgação e inscrição, os participantes referenciam sua chegada ao projeto social, deixando claro que nem sempre havia seleção, e quando esta acontecia os critérios invariavelmente não eram explicitados. Assim, havia certa facilidade para indicações de pessoas pertencentes a redes de sociabilidade dos agentes que estavam em posições de selecionar ou dispensar os interessados em participar.

A conclusão dos projetos e o recebimento de certificados são outros dois processos que chamam a atenção pela baixa intensidade com que aparecem nos discursos proferidos, caracterizando quase uma ausência. Isto tendo em vista que a maioria dos projetos sociais analisados se destinava à qualificação profissional por meio de cursos.

Agora estamos esperando os certificados (Grupo P1, UC 4, UR 18).

Nós começamos no básico, depois era Excel, Word, PowerPoint e tal. Nós começamos com 60 [pessoas], na 2ª fase, 35, e a última etapa era montagem e desmontagem de computador. Essa não teve, porque tinha que ter um certo número de pessoas... (Grupo P3, UC 2, UR 23).

14 Cabe destacar que o processo de implantação de Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs — por parte do governo do estado a partir de 2008 pode ter alterado as configurações de algumas destas localidades nas quais o tráfico era um elemento ativo, tendo em vista que estes grupos focais foram realizados no final de 2007.

Um aspecto relacionado ao desenvolvimento dos projetos sociais diz respeito aos diferentes atores que os apoiam. Aqui, há certo destaque para as empresas, ainda que também tenham sido mencionados os governos, as próprias ONGs, as Igrejas e estruturas locais, como as associações de moradores.

Um ponto que faz refletir sobre as estruturas que se configuram durante o desenvolvimento dos projetos sociais pesquisados está relacionado ao contato com a coordenação das ONGs envolvidas. Neste sentido, não basta simplesmente conhecer os coordenadores dos projetos ou mesmo das ONGs, o que até ocorre com frequência. De acordo com os participantes, esse contato indica a existência de conflitos, bem como uma reduzida possibilidade de diálogo, no sentido de ouvir as sugestões dos participantes. Dessa forma, parece que apenas uma pequena parcela das organizações se mostra aberta para incorporar as visões e demandas dos participantes de projetos.

Tinha direito a não ter direito (Grupo P1, UC 4, UR 12).

Não é que era do contra, é porque tive opinião. Na época que eram os psicólogos, pedagogos, enfim, que eles tinham que achar que tinha que ser do jeito que eles queriam. Tenho o meu modo de pensar, tenho a minha cultura, tenho o meu conhecimento (Grupo P3, UC 6, UR 3).

Por fim, cabe ressaltar que os participantes percebem o desvio de recursos como principal problema para o desenvolvimento desses projetos. Além disso, apontam dificuldades no que tange à estruturação de projetos de forma endógena, ou seja, cuja concepção seja construída nas – e a partir das demandas das – próprias localidades. Este aspecto chama a atenção para casos considerados por eles bem-sucedidos, tais como os pré-vestibulares comunitários e organizações como o Afroreggae.

4. Considerações finais

A realização deste estudo permitiu chegar a algumas conclusões sobre os processos de elaboração, implementação e desenvolvimento de projetos sociais a cargo das ONGs no Brasil. No entanto, acabou por incorporar mais questões do que certezas, uma vez que é um tipo de análise inovadora no campo da avaliação de políticas, já que buscou se basear na percepção e na opinião da população que é o foco dessas mesmas políticas.

Entre nossas conclusões destaca-se a importância que o Estado adquire na perspectiva dos participantes de projetos sociais, sendo invariavelmente apontado como principal responsável pelas políticas de combate e superação das

desigualdades. Este dado não é novo. Como mostra, por exemplo, o *survey* nacional sobre desigualdades, realizado no início desta década, 62% dos brasileiros apontavam o governo como responsável pela diminuição das desigualdades (Scalon, 2006). Neste artigo apontamos que as ONGs são vistas como “paliativos” que, se não são a resposta adequada para a solução dos problemas sociais, constituem ao menos uma “ajuda”.

Mas, se por um lado é no Estado que os brasileiros depositam suas esperanças como principal ator na superação das desigualdades, por outro persiste uma grande desconfiança e insatisfação em relação aos governos e aos políticos. Os participantes dos grupos focais apontaram o interesse político, mudanças no governo e falta de estrutura do Estado como principais problemas encontrados para a manutenção de alguns projetos sociais nos quais estavam engajados.

Neste sentido, encontramos aqui um dilema: os participantes de projetos sociais atribuem ao governo o papel de principal ator no combate à desigualdade mas, ao mesmo tempo, não confiam nas instituições políticas, vistas como corruptas ou incapazes de levar adiante políticas públicas que são entendidas por eles como real solução para os problemas sociais.

Fica expresso em diversas formulações tecidas pelos participantes que a educação formal é o caminho para ascensão e mudança social. Além disso, os cursos profissionalizantes que são oferecidos pelas ONGs não conseguem, de fato, promover uma mudança significativa no *status* dos participantes.

Apesar de serem avaliados positivamente, por desenvolverem projetos sociais em contextos nos quais o campo de possibilidades é restrito no que diz respeito às oportunidades de mobilidade social ascendente¹⁵, uma parte dos participantes indica que as ONGs estão mais preocupadas em “jogar mão de obra no mercado de trabalho” e que o aprendizado destas “novas profissões” acaba por manter o *status quo*.

Outra questão relevante diz respeito ao desenvolvimento dos projetos. É frequente a indicação de que vários projetos ficaram inconclusos, seja por sua pura e simples interrupção, seja pelo não fornecimento de certificados de conclusão. Este problema é, muitas vezes, atribuído ao desvio de recursos destinados aos projetos ou à falta de interesse dos políticos que, em alguns casos, não foram eleitos.

Outro aspecto do desenvolvimento dos projetos que é destacado tem relação com a falta de espaço para dialogar com as coordenações dos projetos. Embora os participantes conheçam as ONGs e, em alguns casos, até mesmo os coordenadores envolvidos nos projetos, eles assinalam a ausência de canais de

comunicação com essas instituições. Essa situação pode intensificar a desconfiança dos participantes, que denotam a existência de corrupção.

Fica claro na análise dos grupos focais que a ausência de consulta ao público para o qual se destinam os projetos constitui um problema que tem reflexos no sucesso dos programas de combate às desigualdades. Essa situação revela a falta de diagnósticos, o que impede o estabelecimento de prioridades a partir das demandas do público para o qual estas iniciativas estão voltadas.

É frequente a menção de que os projetos e programas sociais oferecidos não vão ao encontro dos interesses dos participantes e que, em muitos casos, as pessoas se engajam neles sem interesse na finalidade do projeto, mas levadas apenas pelas contrapartidas ofertadas. Como consequência disso, é possível apontar o desinteresse, o desconhecimento em relação à natureza do projeto, a inadequação dos projetos em relação às expectativas dos participantes, bem como a desconfiança em relação ao uso dos recursos pelas ONGs.

Esta análise acaba por levantar mais questões do que oferecer respostas, na medida em que é uma primeira tentativa no sentido de compreender os projetos e programas sociais a partir da avaliação de seus participantes ou beneficiários. Essa é, certamente, uma lacuna a ser preenchida no campo das avaliações de políticas. Desse modo, é fundamental relacionar algumas questões que surgiram a partir deste estudo.

A primeira delas é para quem as ONGs são *accountable*, uma vez que os participantes não têm conhecimento da natureza dos projetos, não participam de seu desenvolvimento e tampouco têm informação sobre a utilização dos recursos. Essa situação cria um ambiente de desconfiança e suspeitas de corrupção.

A segunda diz respeito ao efeito que a participação em projetos desenvolvidos por ONGs pode ter sobre a participação associativa e o aumento das capacidades dos indivíduos¹⁶. Em outras palavras, essa experiência aumentaria as esferas e possibilidades de participação dos beneficiários?

Para finalizar, é importante destacar que entendemos que os participantes desses projetos sociais, que constituem o universo pesquisado, desempenham um papel crítico e ativo, animando a possibilidade de que novas pesquisas baseadas na percepção deles sejam “desenhadas”. Esta perspectiva apresenta amplas possibilidades de compreender melhor os processos de implantação das políticas públicas em um contexto de democracia recente, como é o caso brasileiro. Além disso, apresenta possibilidades de configuração de profícuos instrumentos de avaliação, tão caros atualmente ao desenvolvimento dessas políticas no que

16 Utilizamos aqui o conceito de capacidades (*capabilities*) tal como é sugerido em Sem, 2001.

diz respeito tanto a sua natureza e sua adequação quanto ao sentido e à direção que assumem depois de implantadas, bem como à eficácia das ações previstas.

Referências

- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa, Edições 70, 1977.
- IBGE. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro, IBGE, 2004.
- KITZINGER, J. Introducing focus groups. *British Medical Journal*, v. 311, 1995, p. 299-302.
- KOSLINSKI, M. C.; REIS, E. Transnational and Domestic Relations of NGOs in Brazil. *World Development*, 37(3), 2009, p. 714-725.
- KRUEGER, R. A.; CASEY, M. A. *Focus groups: a practical guide for applied research*. California, Sage, 2009.
- LANDIM, L. *A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome*. Tese de doutorado, PPGAS/UFRJ, 1993.
- LANDIM, L. “Experiência militante”: Histórias das assim chamadas ONGs. *Lusotopie*, 2002/1, p. 215-239.
- REIS, E. *Processos e escolhas: estudos de sociologia política*. Rio de Janeiro, ContraCapa, 1998.
- REIS, E. A desigualdade na visão da elite e do povo brasileiro. In: SCALON, C. *Imagens da desigualdade*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2006.
- REIS, E. New ways of relating authority and solidarity: theoretical and empirical explorations. In: DENIS, A.; KALEKIN-FISHMAN, D. (Ed.). *The ISA Handbook in Contemporary Sociology*. London, Sage, 2009.
- SCALON, C. *Imagens da desigualdade*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2006.
- SCALON, C. *Ensaio de estratificação*. Belo Horizonte, Argumentum, 2009.
- SCALON, C. Desigualdade, pobreza e políticas públicas: notas para um debate. *Contemporânea*, n. 1, 2011, p. 49-68.
- SEN, A. *Desigualdade reexaminada*. São Paulo, Record, 2001.

Recebido em: 05/04/2014

Aprovado em: 29/05/2014

Como citar este artigo:

SCALON, Celi; CASTAÑEDA, Marcelo. A visão dos participantes de projetos sociais sobre o papel do Estado e das ONGs. *Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar*. São Carlos, v. 4, n. 2, jul-dez 2014, pp. 443-460.