

As ONGs e a prestação de serviços sociais na América Latina: o aprendizado começou*

Juan Carlos Navarro

Introdução

As últimas décadas presenciaram o surgimento, o crescimento e a multiplicação, em todos os países da América Latina e do Caribe, de organizações dedicadas a trabalhar em projetos e programas sociais cuja característica distintiva é não fazer parte do aparato do Estado. Trata-se de organizações privadas, mas não de natureza empresarial, pois se distinguem por não ter fins lucrativos, mas que atuam em esferas classicamente consideradas próprias da atividade governamental, como a prestação de serviços sociais e, em geral, a produção de bens públicos ou quase-públicos, como educação, saúde, nutrição infantil, habitação de baixo custo, promoção comunitária, proteção do meio ambiente natural etc.

Em seu conjunto, essas organizações configuram um fenômeno muito significativo do recente desenvolvimento social das sociedades latino-americanas. Chegaram, nos anos 90, a se constituir em atores de primeira linha na dinâmica política e na oferta de serviços de praticamente todos os países da região. Grupos sociais de tamanho considerável, entre eles boa parte dos mais carentes, dependem do trabalho

* Traduzido do espanhol por Noêmia A. Espíndola. Este trabalho se beneficiou dos comentários da maioria dos autores que participam deste volume, e em particular dos seus organizadores. O autor quer expressar seu agradecimento ao mesmo tempo que se reserva toda a responsabilidade pelas falhas que o trabalho possa conter.

desse tipo de organizações para ter acesso à satisfação de necessidades básicas. A opinião pública e os centros de pesquisa acadêmica as consideram uma referência para o debate ou aprofundamento de temas de interesse público. Mesmo as políticas públicas, especialmente nos setores sociais, não podem mais ser planejadas ou executadas sem pelo menos questionar o papel que cabe atribuir em determinada iniciativa ou programa à ação de organizações como as que comentamos, que ficaram conhecidas pelo impreciso rótulo de organizações não-governamentais, ONGs.¹

Este trabalho discute os principais aspectos das ONGs enquanto provedoras de serviços sociais. Ainda que esta não seja a única faceta importante dessas organizações, as demais — em particular seu papel como representantes de certos grupos, comunidades ou interesses — serão consideradas somente no que se refere ao aspecto aqui examinado; nos termos sugeridos por Cunill e Bresser Pereira (1997), o trabalho se concentra nas ONGs como entidades que pertencem à esfera da produção social, mais do que em sua faceta de atores de controle social.

¹ Dedicou-se energia substancial para encontrar denominação mais apropriada para essas organizações. Geralmente as distinguimos com bastante clareza das organizações de base — *grassroot organizations* —, que têm propósitos limitados a uma comunidade particular e geralmente estão menos orientadas à gestão e mais à representação de interesses. Justamente para sublinhar essa diferença, Carrol (1992) sugeriu o nome de GSO (*grassroot support organizations*), entendendo como as organizações que criavam os vínculos entre grupos de base e o governo, as agências internacionais ou públicas mais amplas. Também se distingue, em muitos contextos, entre ONGs e organizações que formalmente têm também caráter não-lucrativo e ao mesmo tempo não são estatais, como as fundações privadas de origem empresarial, mas, em alguns países, as fundações empresariais são normalmente consideradas como ONGs e se encontram em reunião e associação com elas. Alternativa apenas parcialmente bem-sucedida para enfatizar essa distinção está em minha própria contribuição à confusão terminológica (1994): organizações de participação comunitária ou OPCs, nome que pretendia referir-se àquelas ONGs para as quais a participação constituía um elemento central de sua ação, o que facilitava até certo ponto distingui-las de caridades tradicionais e filantropia empresarial, ao menos de perfil tradicional; o problema certamente é que a filantropia empresarial também se modernizou e se aproximou dos conceitos modernos de participação e desenvolvimento social. A denominação proposta pelos compiladores deste volume, organizações públicas não-estatais, sublinha os fins públicos dessas organizações, deixando a negação no nome para referir-se a sua autonomia do aparelho do Estado. A literatura internacional inclui as ONGs como um tipo de entidades classificadas dentro do "terceiro setor" da economia (Salamon, 1987). No entanto poderiam mencionar-se muitas outras siglas e tentativas de definição. Neste trabalho, pretende-se evitar a controvérsia adotando o uso que segue sendo mais comum, ainda que algo impreciso: organização não-governamental, entendida como entidade não-estatal, não-lucrativa e orientada principal mas não exclusivamente à gestão e provisão de serviços sociais.

Seguem-se uma revisão da natureza e conduta das ONGs, e as implicações de seu crescente envolvimento com programas estatais, descrevendo-se essa relação com o Estado, idealmente, como de aprendizagem mútua em pleno desenvolvimento. Até o final do trabalho, tentaremos mostrar o papel atual das ONGs na política social num contexto mais amplo e enunciaremos brevemente alguns planos de ação que consideramos desejáveis tanto para o Estado como para as ONGs. Ao longo do trabalho, mencionam-se brevemente exemplos de um ou outro ponto que interesse ilustrar, mas, como em todo escrito que requer generalizações, admite-se, em princípio, que muitas realidades locais ou nacionais possam apresentar variações importantes a respeito das tendências gerais aqui identificadas; admitida essa culpa, pedimos desculpas antecipadas a todos a quem não se tenha feito justiça aqui.

A que se dedicam as ONGs?

De forma pouco surpreendente, as ONGs concentram-se principalmente em setores sociais, definidos em sentido amplo. No âmbito de uma investigação comparativa sobre organizações do tipo que nos ocupa, tivemos oportunidade de reunir informação acerca de campos de atividade de ONGs no Chile, na Costa Rica e na Venezuela, com o resultado de que a soma de sete setores de atividade — educação, saúde, nutrição infantil, habitação, desenvolvimento comunitário rural e urbano, e ambiente — concentrava 78% das organizações (Navarro, 1994). É freqüente encontrar organizações trabalhando numa combinação desses serviços para as mesmas comunidades, constituindo-se em centros de serviço integrados para populações de baixa renda em algumas localidades da região.

Considerando que esses campos de ação privilegiados pelas ONGs são setores geralmente tidos como característicos da ação do Estado, a primeira pergunta natural é: por que surge uma oferta privada significativa, embora não lucrativa, onde o Estado interveio e intervém quantitativamente, e praticamente todos consideram legítimo e vantajoso tal fenômeno? Uma primeira pista talvez seja dada pela diversidade encontrada nos três países quanto à intensidade da atividade não-governamental por setor. Assim, na Venezuela há relativamente poucas organizações trabalhando nos setores de meio ambiente e habitação, enquanto o contrário ocorre na Costa Rica, onde esses setores são privilegiados. Paralelamente, pouca atividade significativa de ONGs em educação se identifica nesse último país, enquanto na Venezuela existe variada e forte atividade nesse setor. Esses contrastes guardam correspondência bastante exata com ca-

racterísticas institucionais próprias dos países em questão, e, fundamentalmente, com duas delas: primeiro, o acesso e a qualidade dos serviços sociais prestados pelo Estado; segundo, o modelo de política que rege determinado setor social em cada país.

Assim, a Venezuela, apesar da imensa expansão de cobertura de seu sistema educacional nas décadas de 40, 50 e 60, encontrou rapidamente problemas de qualidade e cobertura de educação básica e pré-escolar, particularmente em setores sociais especialmente inacessíveis, tanto em áreas urbanas como rurais, o que tornava relativamente natural esperar o surgimento — nos anos 90, uma verdadeira multiplicação — de iniciativas não-governamentais em educação. De certo modo, dir-se-ia que o aparecimento do "terceiro setor" em serviços educativos pode ser interpretado, nesse caso, como uma resposta ao déficit de eficiência ou equidade da provisão pública.

Mas não é só ocupando um vazio que pode crescer o não-governamental: ao mesmo tempo, a Venezuela se caracterizara, até os anos 80, por programas intensivos de construção de moradias para grupos de baixa renda pelo Estado, o que provavelmente inibiu por bastante tempo a formação de oferta privada correspondente — há dois anos é visível a atividade de ONGs em habitação na Venezuela —, enquanto na Costa Rica se produziu, a partir da década de 70, um planejamento de programas públicos de habitação que incorporava organizações comunitárias como atores completamente integrados no esquema de construção. A Costa Rica, por sua vez, é um bom exemplo de ganhos educacionais significativos para um país de seu nível de desenvolvimento; além disso, em educação, o modelo de organização do setor tem sido muito mais tradicional — entendendo-se por tradicional dominado por provisão pública direta — e não parece ter deixado tanto espaço, como nos outros exemplos mencionados, para o desenvolvimento de um setor de ONGs em educação: nem como consequência de um déficit, nem como consequência da aplicação de um modelo de política inovadora e participativa.

Tais explicações para o surgimento das ONGs na América Latina enfatizam o que poderíamos chamar de "o lado da demanda" e se enquadram nas peculiaridades encontradas na história particular e na tradição institucional de cada país, dentro das linhas gerais de interpretação sugeridas na literatura internacional sobre a razão da existência do "terceiro setor": este aparece onde a oferta de serviços sociais é ineficiente, insuficiente ou de qualidade diferente daquela desejada por um grupo significativo de pessoas; ou onde o setor público estimula ativamente sua expansão, quando não sua própria criação (Powell, 1987). Existem também princípios de explicação "do lado da oferta": determinados gru-

pos religiosos ou ideologicamente motivados podem, em determinado momento, oferecer serviços sociais com características que eles consideram especialmente valiosas — tais como educação numa fé particular ou em determinado conjunto de valores; ou condições de repressão política ou exclusão social de certos grupos podem provocar a criação de ONGs como instrumento de organização capaz de representar um papel de refúgio político ou porta-voz de interesses sub-representados no funcionamento regular de um sistema político. Também aqui vale apontar a freqüência com que ambos os tipos de origem ou razão de ser se combinam. Não é à toa que a condição de excluído social e a de excluído político estão altamente correlacionadas: não admira que, com o tempo, iniciativas de autodefesa ou organização comunitária se organizem e se consolidem como unidades de prestação de serviços sociais, ou que grupos organizados da comunidade ou fora dela, preocupados em aliviar as necessidades de certos grupos vulneráveis, terminem cumprindo papel político como porta-vozes dos grupos a que servem. Não é de estranhar que às vezes apareçam certas tensões entre esses dois papéis, tema a que retornaremos mais adiante.

A conduta das ONGs

Contudo, além dos aspectos gerais descritos, resta muito o que saber, quando se visam precisão descritiva e possibilidades de comparação internacional, em matéria do que fazem as ONGs. É igualmente difícil fazer generalizações com a devida precisão quanto ao que caracteriza sua ação como entidades que prestam serviços sociais. Embora a literatura de estudos de casos de organizações como as que nos interessam seja extensa, sua análise enquanto organizações de serviço é relativamente menos comum que outras que concentram sua atenção nas ONGs como atores políticos, culturais ou sociais.

Dito isto, com todas as precauções do caso, pode-se afirmar que geralmente a ação das ONGs como provedoras de serviços sociais tende a ser acompanhada de inovação, de incorporação de metodologias participativas nos programas sociais e, freqüentemente, de ações conjuntas ou de alguma maneira apoiadas ou coordenadas com programas sociais estatais, embora outra constante, neste último aspecto, seja manter margens muito significativas de autonomia tanto na elaboração de programas quanto na gestão concreta de unidades de prestação de serviço, como escolas, hospitais etc.

A inovação está na diversidade de iniciativas em cada país, região, localidade ou campo de ação em que operem as ONGs. O difícil,

na região, seria encontrar número significativo de ONGs que sigam um modelo preestabelecido em determinado setor. E seria simplesmente impossível encontrar casos em que as ONGs se tenham conformado em repetir o modelo oficial ou estatal de prestação de serviços sem antes submetê-lo a importantes modificações. As poucas exceções poderiam ser encontradas naqueles modelos de organização e gestão de muito sucesso que logo inspiraram sua adoção — geralmente com modificações locais, por sua vez — em outros contextos, às vezes através de fronteiras nacionais: o modelo educativo Fe y Alegria, originado nos anos 50 na Venezuela, se estende hoje por mais de 10 países da região; e em alguns países africanos, o modelo de fomento e gestão microempresarial da Fundação Carvajal, na Colômbia, foi amplamente copiado como base de programas microempresariais em outros países.

A participação também é freqüentemente um componente integrado à proposta organizadora ou programática de uma ONG. Entretanto, muito mais difícil é encontrar uma definição clara e distinta do que se deve entender por participação. A diversidade encontrada vai desde a utilização de metodologias participativas radicais, nas quais comunidades inteiras contribuem para determinar prioridades para a ação das ONGs numa localidade ou setor, ou nas quais as próprias comunidades assumem a gestão das unidades de prestação de serviços ou controlam os seus órgãos diretivos, até as simples mas eficientes caixas de sugestões.

Grande parte das iniciativas de ONGs que trabalham em setores como saúde e educação, por exemplo, visa a reavivar e reforçar os vínculos das famílias e pequenas comunidades, bem como ao acompanhamento de escolas e hospitais de vários tipos, quer através da criação de conselhos escolares com expressiva representação de pais e alunos, quer de ambulatórios em que os médicos são selecionados por pessoas com forte representação da comunidade. Muitas das que trabalham em desenvolvimento comunitário ou economia popular partem das capacidades organizativas e das preferências e necessidades expressadas pelas comunidades pobres para planejar sua ação de promoção social. O que chamamos de "caixas de sugestões" nada mais são que os variados mecanismos de *feedback* engenhosamente postos em prática por tantas ONGs, com a particularidade de que não raro a caixa é regularmente aberta, seu conteúdo lido, e se age de acordo. Essa característica participativa muito influi em várias das contribuições que não a ação das ONGs no quadro da oferta de serviços sociais dos países da região: na legitimidade que costuma ter sua ação entre as comunidades em que operam; na vizinhança com os usuários de seus serviços; na "integralli-

dade" ou caráter humano e personalizado que costumam imprimir aos serviços que prestam etc. Voltaremos a esse ponto.

Em terceiro lugar, a associação com iniciativas do Estado em matéria de política e programas sociais também é comum, embora tenham atravessado etapas diversas e caminhado em diferentes ritmos em cada país. Ainda se encontram exemplos de ONGs cuja origem foi um programa público, do qual se desprenderam ou tornaram-se independentes ao faltar ao Estado recursos ou vontade política para continuá-lo. O mais freqüente é o caso de uma ONG que, nascida como iniciativa expressamente não-estatal — e não poucas vezes antiestatal, seja por condições de exclusão política reinante ou porque há forte reação aos modelos de gestão implantados de forma oficial —, evolui para um esquema de cooperação com programas públicos no setor de sua especialidade, geralmente como resposta à iniciativa do Estado, que chama as ONGs a incorporarem-se ao esquema de política social. Esse esquema de relação governos-ONGs, enormemente simplificado mas bastante comum na região na última década, suscita toda uma série de perguntas de interesse.

Primeiro, por que o Estado deveria chamar as ONGs? Aqui cabe dizer que a necessidade, mais que uma compreensão clara dos benefícios e custos relacionados com as ONGs, foi o motivo inicial das experiências de cooperação entre os dois atores que nos ocupam. Certamente há exceções, como por exemplo a expressa incorporação das ONGs às ações iniciais do primeiro governo democrático chileno, resultado de uma valorização da importância social, econômica e política do setor, mais que de urgências da política social do Estado nesse país.

Mas o mais comum é que o Estado, a braços com consideráveis limitações de sua rede de distribuição de benefícios sociais, tenha que valer-se de ONGs com experiência e alcance próprios em certos tipos de programas, criando mecanismos de "execução delegada" de programas, nos quais, tipicamente, se transferem fundos públicos para ONGs para que estas implementem determinado programa governamental — por exemplo, apoio a microempresas, nutricional, proteção infantil, investimento social/rural etc. Essa modalidade de execução ocupa hoje em dia espaço considerável na política social de muitos governos da região: a cooperação com ONGs foi importantíssima na bem-sucedida execução do Fundo de Emergência Social boliviano, nos programas de treinamento e emprego juvenil no Chile, nos programas de microempresas e proteção infantil na Venezuela, nos programas de habitação na Costa Rica, e em vários outros programas públicos de muitos países. Dadas as limitações administrativas e técnicas do aparelho de Estado dos países latino-americanos — e aí também existem importantes diferenças de grau —, reforça-

das nos anos 80 pela escassez de fundos públicos, característica de períodos de ajuste fiscal como os que atravessava a região nesses tempos, pode-se afirmar que, se as ONGs não tivessem entrado em cena como executoras das políticas públicas nos setores sociais, muitos programas de grande magnitude, como os assinalados, não teriam tido a cobertura que alcançaram nem teriam sido desenvolvidos da maneira oportuna e relativamente rápida com que o foram, e alguns nem sequer teriam sido lançados com sucesso.

A segunda pergunta, complementar à primeira, é por que as ONGs aceitaram cooperar com o Estado? A pergunta não é artificial. Dir-se-ia, sem exagero, que a maioria das ONGs contava em seu início com uma agenda política de conteúdo questionador do *status quo* político, o que se observou em praticamente todos os países, com os matizes próprios das condições de cada lugar. Nas nações que sofreram prolongadas ditaduras militares nos anos 70 e boa parte dos 80, o caráter alternativo da ação das ONGs no tipo de trabalho de sua especialidade — educação, saúde, habitação etc. — esteve em geral associado estreitamente a posições democráticas e antiditatoriais, como o atestam as experiências de Chile, Peru, Argentina, Brasil e boa parte das nações centro-americanas. Nos países que não passaram nesses anos por interlúdios militares, como Colômbia, Costa Rica e Venezuela, a associação foi com agendas de transformação social radical, muitas vezes socialistas ou no mínimo de oposição aos partidos políticos e às elites dominantes e seus modos de fazer política social e de se relacionar com os setores populares.

A entrada nos processos de cooperação também não foi imediata nem fácil, e era pouco realista esperar que o fosse com antecedentes como os mencionados, tendo em conta que coube em geral a governos democraticamente eleitos ser os protagonistas da mobilização das ONGs em cada país. Enfim, tanto os esforços deliberados por parte do Estado para se fazer merecedor da confiança das ONGs, quanto a oportunidade para estas de expandir sua base de recursos, sua escala de operações, sua influência e inclusive o reconhecimento político pelo Estado terminaram por vencer resistências ideológicas e políticas presentes nas organizações.

Mas, por mais limitada e mesmo superficial que tenha sido a motivação dos governos para se abrir à cooperação com ONGs na prestação de serviços sociais, ou a destas organizações para terminar aceitando semelhante abertura, o certo é que se iniciou nova etapa na forma com que as sociedades latino-americanas enfrentam a pobreza e a prestação de serviços sociais. A bem dizer, o que se podia ver em determinado momento como fenômeno eventual de coincidências pontuais, em

torno de certas emergências sociais de curto prazo, se transformou numa alteração permanente dos atores principais da política social. E junto com essa transformação se produziram modificações tanto no processo e no conteúdo das políticas sociais do Estado quanto na conduta e nas características das ONGs, que tampouco são, em muitos sentidos, as mesmas que eram antes de iniciar intensos processos de cooperação com o Estado.

Efeitos sobre a política social

Que caracteriza essa nova etapa em matéria de prestação de serviços sociais na região? Primeiro, a entrada em cena das ONGs como provedoras de serviços sociais e sua associação com a política social pública; segundo, o desenvolvimento de uma nova política, ou economia política, da política social. Aspectos tradicionais das políticas sociais na América Latina têm sido, por um lado, um grande desequilíbrio político quanto à base de sustentação das políticas sociais empreendidas pelo Estado, e, por outro, uma inserção estreitamente clientelista no funcionamento de cada um dos sistemas políticos da região.

Por desequilíbrio político deve-se entender a idéia de que as grandes desigualdades sociais que caracterizam a América Latina fizeram com que grandes maiorias de baixos salários ou socialmente excluídas careçam de voz e capacidade de pressão para contribuir a dar forma à política social, enquanto outros grupos, às vezes também numerosos mas geralmente em níveis de renda relativamente mais altos — em particular a classe média e os trabalhadores sindicalizados —, tenham em boa parte capturado o orçamento e os programas de intenção redistributiva. Eis por que, em geral, na América Latina, as políticas sociais favoreceram a educação superior em detrimento dos níveis básicos; as leis trabalhistas protegeram sobretudo os trabalhadores mais fortemente organizados, em particular os do setor público, deixando à margem considerável proporção da população trabalhadora no chamado setor informal; e, com as devidas exceções, as políticas sociais tiveram viés urbano e pouco fizeram para focalizar seus benefícios nos grupos mais necessitados, ou não desenvolveram redes de distribuição de benefícios sociais capazes de alcançar os grupos mais excluídos.

Por inserção clientelista, por outro lado, deve-se entender a conexão direta e quase exclusiva que teve a política social com o funcionamento de redes de clientelismo político a serviço de partidos e movimentos de diferentes orientações, mas dispostos todos a reduzir a ação do Estado no social à relação do político que troca benefícios concretos

— terra, tijolos, comida, habitação, dinheiro — por apoio político-eleitoral quando esta relação se deu em contextos democráticos.

A entrada das ONGs no cenário da política social criou oportunidades para a transformação desses dois aspectos da política social na América Latina, pois em geral as ONGs derivam sua ação do trabalho social com grupos excluídos, justamente aqueles para os quais a oferta governamental de serviços sociais é francamente inadequada, insuficiente ou inacessível. Assim, ainda que as ONGs não pretendam necessariamente erigir-se em representantes políticos não-eleitos dos excluídos, o fato de que provenham de um trabalho com eles tem o potencial de trazer novos *stakeholders* à tomada de decisões sobre política social, aquelas vozes não ouvidas até agora, as vozes justamente dos que deveriam ser os beneficiários primários dessa política, ainda que não o tenham sido sempre no passado. Além disso, ao não funcionar segundo a lógica da luta pelo poder político, as ONGs podem contribuir para gerar e disseminar um tipo de relação social diferente em face dos programas sociais, uma relação livre do *quid pro quo* do apoio político e possivelmente mais universalista — no sentido de que quem recebe um serviço ou benefício social o recebe porque a isso faz jus por critérios profissionais, e não por sua adesão a uma facção política — e socialmente construtiva. Curiosamente, esse tipo de relação social promovido geralmente pelas ONGs, que implica tratar o beneficiário de um serviço ou programa social como cidadão adulto e responsável, tem sido menos comum nos programas estatais, mas existem experiências de reforma de política social em que as ONGs têm, por assim dizer, "contaminado" os organismos estatais com novos padrões de relação, limitando excessos de manipulação política e introduzindo critérios diferentes para o manejo de programas e o trato com indivíduos e famílias (Navarro, 1994).

Os novos ares que as ONGs trouxeram para as formas em que o cidadão se relaciona com a política social não se limitam apenas à esfera política. Existe ampla evidência episódica, e alguma sistemática (Irrarázabal, 1994; Navarro & González, 1994), de que os usuários dos serviços sociais prestados pelas ONGs percebem um tratamento "integral", sentem que são tratados com humanidade e consideração, e não como números ou "casos". Ainda é arriscado fazer disso uma tese geral no presente estágio do conhecimento sobre o tema. A ser confirmado, viria a representar um achado de grande importância para a elaboração de futuros esquemas de prestação de serviços sociais, pois é sabido que os programas sociais estatais estão muitas vezes associados à estigmatização e ao paternalismo, e não raro provocam baixa auto-estima naqueles que pretendem beneficiar.

Além disso, muitas ONGs consideram seu trabalho de provedores de serviços como um instrumento de desenvolvimento social, mais que um fim em si mesmo. Para essas organizações, o objetivo principal costuma ser o desenvolvimento social, o fomento de capacidades de organização social e autogestão em comunidades e indivíduos com que trabalham. Apesar de conhecido há várias décadas, esse tipo de objetivo de desenvolvimento social ganhou destaque recentemente com a introdução do conceito de "capital social" por Putnam (1993), e com a ênfase contemporânea no desenvolvimento institucional e nas redes informais de confiança como fundamentos do desenvolvimento econômico (North, 1981). Esse é um tipo de trabalho que tem sido tradicionalmente muito mais difícil de gerar a partir de organizações estatais e que representa uma genuína contribuição das ONGs à política social na região.

Finalmente, o advento das ONG como provedoras de serviços sociais traz à política social um potencial de ganhos em eficiência bastante considerável. A multiplicação de provedores cria as condições para a competição entre os mesmos, a qual deve melhorar a eficiência dos serviços sociais tanto pela via de pressões para um melhor desempenho, na medida em que os usuários comparam a qualidade do serviço prestado por diversas ONGs ou comparam estas com as agências do Estado com funções similares, como pelo caminho mais rápido da imitação de modelos bem-sucedidos e da difusão de melhores práticas. Estudos pontuais que comparam provedores estatais e não-estatais dos mesmos serviços — por exemplo, postos de saúde, crédito para microempresas — em vários países da região indicam que as ONGs podem ser mais eficientes, no sentido de operar com melhor custo/benefício, do que as agências correspondentes do Estado (Irrazabal, 1994; Navarro & González, 1994). Ainda seria precipitado realizar uma generalização a respeito desse tema com a evidência muito parcial de que se dispõe; essas descobertas são coerentes com a maior parte da literatura teórica e empírica sobre outros setores e regiões do mundo no tocante ao problema da eficiência relativa de provedores de serviços estatais e não-estatais (Mueller, 1989; Le Grand, 1991), por razões facilmente explicáveis: mesmo em mercados que funcionam de maneira extremamente imperfeita — como os mercados típicos de serviços sociais como saúde e educação —, a separação das funções de financiamento e gestão e a introdução de alguns modestos elementos de competição podem ter efeitos benéficos no uso de recursos e na satisfação dos usuários.

O balanço da discussão apresentada nesta seção é que a presença das ONGs como atores significativos na produção de serviços sociais encerra, de várias maneiras, um potencial construtivo considerável. Numa era em que a idéia de reforma da política social, reforma da edu-

cação e reforma dos serviços de saúde reúne cada vez mais partidários, as ONGs têm-se convertido em certa medida em agentes de mudança na direção geral que se costuma postular como desejável para as reformas: menos paternalismo, maior participação, melhor prestação de contas, melhor qualidade de serviço, maior equidade, maior eficiência no uso de recursos.

Exemplos não faltam de que esse potencial se realizou em parte, mas seria ingênuo não advertir sobre o risco de que ele não se realize: as ONGs poderiam perder sua autenticidade inicial e se converterem em outro grupo de interesse capaz de pressionar o Estado para arrancar-lhe concessões que lhes convêm como organizações, mais que a seus usuários. Mas em geral, o emergir das ONGs como atores relevantes no terreno da política social produziu e vai continuar produzindo tensões e mudanças dentro delas e também, como em parte já se explicou, dentro do Estado.

A transformação dos atores da política social

Ao entrar em processos de cooperação com programas sociais estatais, muitas vezes as ONGs tiveram que expandir a escala de suas atividades, a tal ponto que muitos passaram a duvidar que as principais qualidades das ONGs como provedoras de serviços sociais possam se manter quando suas operações passam da escala microsocial à produção maciça de serviços, ocasionalmente em grandes áreas geográficas. Trata-se sem dúvida de preocupação relevante, compartilhada também por muitos líderes de ONGs. Não está em jogo somente um problema de escala. O trabalho com o Estado impõe inevitavelmente requisitos administrativos e legais que geralmente sobrecarregam as ONGs sem suficiente preparação prévia: as contas devem ser feitas de maneira diferente, os requisitos de controle público são inteiramente novos, além de outros tanto detalhes trabalhosos.

O assunto é tão sério que não poucas ONGs decidiram resistir à tentação de entrar em convênios com o governo — renunciando assim às possibilidades de expansão correspondentes — para tentar preservar suas condições de trabalho e sua missão institucional. Mas tampouco faltam experiências de ONGs que cresceram inteligentemente, preservando características descentralizadas e de pequena escala no campo de participação maciça em programas públicos. Fe y Alegría, na Venezuela, por exemplo, tem 100 mil alunos em suas escolas e em boa parte financia suas operações mediante convênio global com o Ministério de Educação, mas funciona a partir de fortes princípios de autonomia para as unidades

escolares e para as regiões em que atua no país, de forma que tem conseguido evitar o lado negativo da massificação. Afinal, o problema da escala se mostra menos grave do que pareceria a princípio, sobretudo se levarmos em conta que, no fundo, os esquemas de subsídio público a provedores privados não-lucrativos de serviços sociais operam geralmente com uma multiplicidade de ONGs, em vez de uma só grande ONG, e que as ONGs grandes, onde existem, têm em sua maioria expandido suas atividades tratando de preservar princípios de gestão descentralizada que são essenciais à manutenção do tipo de ação que lhes é própria. De outro ponto de vista, não é necessariamente mau que as ONGs ganhem experiência em matéria administrativa ao tratar com o Estado, pois isso pode fortalecer sua capacidade de prestação de contas num sentido amplo e inclusive facilitar relações posteriores com os organismos internacionais e outras agências não-estatais de financiamento.

Outro assunto que merece consideração é até que ponto a missão institucional das ONGs, ou sua capacidade para concentrar-se nela, fica comprometida por processos de intensa cooperação com o Estado. O problema é que, do ponto de vista da política pública, do Estado, as ONGs são estritamente provedoras de serviços sociais que recebem subsídios para a execução de programas estatais; obviamente, a maioria das ONGs não se vêm dessa maneira. As ONGs tendem a definir sua missão institucional, como já se mencionou, em termos de contribuições ao desenvolvimento social entendido de maneira ampla ou, em todo caso, bastante além da pura e simples prestação de serviços a populações carentes. O risco então é que as ONGs se concentrem tanto em cumprir seus compromissos com o Estado, que percam de vista, no que seria um caso clássico de deslocamento de objetivos, sua missão original.

A prova mais clara desse risco é talvez o fato de as ONGs estarem sempre se queixando ao Estado da necessidade de serem levadas em conta na definição e elaboração de políticas sociais, e não exclusivamente no plano da execução de programas. A queixa expressa uma tensão real, sintetizada numa frase do principal dirigente do Cesap, uma ONG venezuelana: "é preciso entender que não somos o braço executor do Estado, mas as mãos criativas da sociedade". Esse problema faz parte das expectativas e aprendizados que o surgimento das ONGs trouxe para elas próprias e para o Estado.

Um processo de aprendizagem mútua

Na aproximação entre ONG e Estado não faltou uma boa dose de tentativas e erros, mal-entendidos e conflitos.

Da parte do Estado, o mais freqüente tem sido que a integração de ONGs em programas governamentais, fase geralmente marcada por um sentido de urgência e até entusiasmo, seja sucedida por uma reação e às vezes um distanciamento decorrente da desconfiança. Logo se descobre que alguma ONG fez uso ilegítimo ou até ilegal de certos fundos públicos. Ou surgem dificuldades para acostumar as ONGs a prestarem contas da maneira usual no governo. Ou, pura e simplesmente, quando um governo começa a tratar não só com as ONGs mais conhecidas, mas com um espectro mais amplo de organizações pequenas, muitas delas surgidas ou consolidadas graças precisamente à existência de subsídios públicos, surgem sérias dúvidas acerca da confiabilidade, competência ou honradez dos novos sócios da política social. Tipicamente, o assunto transcende o grupo de funcionários pioneiros que iniciaram os contatos com as ONGs e chega às altas esferas do Executivo ou Legislativo, onde a entrada de ONGs como receptoras de fundos públicos causa receio, seja porque afeta interesses criados, seja por ausência de antecedentes: muitos ministros ou parlamentares começam a perguntar: que é uma ONG?

As ONGs, por outro lado, descobrem o lado menos feliz de trabalhar com o Estado. Os governos mudam regras e tomam decisões programáticas importantes, freqüentemente afetando compromissos previamente acertados com as ONGs: hoje se priorizam as microempresas, amanhã, com novo ministro, as cooperativas; hoje quer-se dar conteúdos pedagógicos aos programas de assistência à primeira infância, amanhã prefere-se expandir o pré-escolar formal, e assim por diante. Além disso, os governos, acoitados muitas vezes por escassez de recursos, nem sempre comprometem os recursos inicialmente previstos para certas iniciativas e nem sempre os pagam oportunamente, criando a paradoxal circunstância de que certas ONGs financiam o governo quando decidem não suspender atividades que consideram vitais para os beneficiários de certos programas, apesar da inconstância e irregularidade da política pública.² Tipicamente, surgem temores nas ONGs quanto à excessiva dependência de fundos públicos e à perda de sua missão ori-

² Algumas das dificuldades próprias da relação Estado-ONGs podem colocar-se de maneira direta no campo de referência que proporciona a economia da organização: trata-se claramente de um problema de assimetria de informação em que, do ponto de vista do Estado, a informação sobre qual ONG é confiável, honesta ou eficiente é muito difícil de adquirir, e, do ponto de vista das ONGs, uma mudança oportunista no comportamento do Estado tem impacto tão grande em suas operações que pode criar-lhes riscos muito onerosos, a ponto de elas preferirem recusar contratos que nos demais aspectos relevantes seriam mutuamente convenientes (Milgrom & Roberts, 1992).

ginal como consequência de sua concentração em tarefas de execução de programas estatais, como já foi dito. Finalmente, os requisitos de prestação de contas formais ao Estado criam pressões financeiras e burocráticas com as quais as ONGs estão pouco familiarizadas. Do ponto de vista político, colaborar com o governo pode significar, em certos contextos, aparecer ante o público como co-responsáveis ou solidários com uma série de políticas ou personalidades que as ONGs repudiam, comprometendo ao mesmo tempo seu papel de porta-vozes de determinados interesses e causas humanitárias.

Dada a considerável quantidade de problemas mencionados, o surpreendente é que os processos de cooperação entre ONGs e Estado tenham tido continuidade. Mas esse é o caso, o que mostra que não se deve exagerar a irreversibilidade ou inevitabilidade desses problemas.

A forma mais adequada de abordar o tema das dificuldades que têm aparecido na relação entre ONGs e governo é entender essa relação como um processo de aprendizagem mútua (Navarro, 1996), em que ambas as partes enfrentam desafios novos que se vão resolvendo gradualmente e na maioria das vezes por tentativa e erro. De fato, em vários países da região surgiu paulatinamente, e em geral de forma não totalmente deliberada, o que se poderia chamar de quadro regulador e contratual das relações ONGs/Estado e da inserção das primeiras no campo da política social.

É essencial que não se interprete mal a idéia de quadro regulador. Não se trata de tentativas de legislar ou definir políticas públicas com o propósito de supervisionar tão de perto cada uma das operações das ONGs que se termine por intervir em sua gestão interna, tornando difícil preservar justamente as vantagens e inovações de método e gerência que tornam essas organizações valiosas. Não faltaram tentativas nessa direção — como o provam projetos de lei para a regulamentação dos salários que as ONGs pagam a seus empregados ou da maneira como se organizam internamente — que descansam em gavetas de mais de um parlamento latino-americano. Felizmente, na maioria dos casos, esse tipo de proposta não foi muito longe, mas certamente constitui ameaça à modernização da política social nos países latino-americanos, pois põe em perigo o avanço registrado no terreno da cooperação entre Estado e ONGs, bem como até a existência de muitas ONGs que hoje operam sob a simples mas provavelmente suficiente cobertura do direito civil e associativo de cada nação.

Tal quadro regulador consistiria num conjunto de incentivos e compromissos ajustados apropriadamente de modo a aumentar a produtividade e eficiência da cooperação entre as partes, assegurando uma supervisão efetiva mas compatível com o objetivo principal, e não aten-

tando contra ele. Idealmente, um quadro regulador sempre está em evolução a partir da aprendizagem que resulta das tentativas de firmar e acertar contratos satisfatórios entre as partes, neste caso as ONGs e o Estado. Se a estabilidade dos compromissos financeiros por parte do Estado é um problema para as ONGs, ou se a honradez ou eficiência de determinada ONG constitui problema importante para o setor público, por exemplo, os contratos entre as partes deveriam tratar de reduzir estas dificuldades para facilitar a relação.

Disto, felizmente, tampouco faltam exemplos. O governo da cidade de Cali, na Colômbia, está desenvolvendo justamente um quadro regulador das relações com as ONGs. O governo do Estado de Aragua, na Venezuela, utilizou os chamados "convênios de co-responsabilidade" para regulamentar o que as autoridades consideravam uma política previamente existente, que não permitia distinguir entre vários tipos de organizações civis aspirantes a receber apoio orçamentário; os convênios estipulam os compromissos financeiros do governo regional mas também os compromissos de desempenho firmados pelas ONGs. Situação análoga a tentativas como essas vem a ser o projeto de reforma do Estado no Brasil, que prevê o estabelecimento de contratos de gestão entre o Estado e organizações que até aqui faziam parte do aparelho do Estado — como um hospital ou uma universidade, por exemplo —, mas que de agora em diante adquirem compromissos de desempenho em troca de garantias de financiamento público, transformando-se em entidades públicas não-estatais.

Raras vezes essas experiências produzem de uma só vez e inicialmente um campo ideal de relações Estado/ONGs. O importante é que se fundamentem na consciência de que essa relação é um dado permanente de uma política social moderna, e que a partir daí se aperfeiçoem e se adaptem a novas circunstâncias e desafios. Eis o que se chamou aqui de processo de aprendizagem mútua. Essa aprendizagem não põe em questão a relação em si, mas pretende torná-la cada vez mais eficiente. A aprendizagem começou — não só a partir de governos nacionais ou federais, mas também de governos locais e regionais. Mas ainda resta muito por caminhar.

ONGs e reforma na América Latina

A ascensão das ONGs no horizonte da política social da região deve ser vista no contexto de processos mais amplos que dizem respeito às sociedades latino-americanas e em particular ao papel do Estado ne-

las, com as exceções, matizes e variações que toda enumeração de tendências gerais necessariamente deve reconhecer.

Uma dessas tendências tem a ver com a extensão e aprofundamento do processo de democratização, que nas políticas sociais teve diversos impactos, sobretudo no tocante à incorporação — ainda muito parcial — de novas vozes no processo de formação de políticas, e à maior participação na gestão dos serviços. Seja no terreno de saúde, educação, infra-estrutura urbana ou rural, seja em quase qualquer outro, é claramente perceptível um deslocamento das políticas para modelos em que se privilegiam a gestão local e participativa, o fomento à inovação social.

Em estreita relação com a participação estão as crescentes exigências de maior e melhor prestação de contas de todas as entidades públicas à sociedade em geral e aos diretamente envolvidos em determinado serviço ou política — *stakeholders*. O que por sua vez está estreitamente associado a fortes demandas sociais por maior eficiência e justiça nos objetivos e no funcionamento dos programas públicos. Tudo isso levou em geral a idéias até recentemente desconhecidas na região — como a distinção entre responsabilidade pública pelo social e financiamento estatal, ou entre financiamento e gestão no que se aplica a muitas atividades até há pouco completamente dominadas por organizações estatais — ou a pressões competitivas nos diferentes serviços públicos. Também ganham terreno aceleradamente, e não só na América Latina, os modelos "associativos" de combate à pobreza e outros problemas sociais, em que organizações comunitárias e ONGs cooperam não só com o Estado, mas também com o setor empresarial para aproveitar as vantagens comparativas de cada um e ganhar eficácia, produzindo a chamada "sinergia" (Evans, 1996).

Todas essas tendências atuam a favor de maior e mais orgânica incorporação das ONGs na prestação de serviços sociais na América Latina. Só para recapitular brevemente, as ONGs estão geralmente associadas a modelos participativos e inovadores de gestão; costumam estar em estreito contato com grupos tradicionalmente sub-representados no processo de formação de políticas públicas sociais; são capazes de melhorar a eficiência e pertinência dos programas sociais públicos, quando se associam a eles no campo adequado, e de atuar como provedores não-estatais de serviços sociais onde o Estado não pode satisfazer diretamente a demanda de serviços ou onde convém introduzir elementos de competição entre provedores.

Tanto o Estado como as ONGs podem fazer muito, tanto em conjunto como separadamente, para estimular esse desenvolvimento da política social da região. Os governos poderiam ganhar muito terreno e

melhorar sua capacidade de negociação com as ONGs se procurassem sensibilizar os funcionários públicos para a natureza e o papel dessas organizações, ainda estranhas para muitos deles. Também poderiam realizar substanciais progressos em matéria de sistemas de informação que facilitassem o acompanhamento e a avaliação das atividades de cooperação entre governo e ONGs, para não falar do já aludido esforço, que poderia ser mais deliberado e intenso, de aprender com a experiência e melhorar sua capacidade de incentivar e supervisionar, sem intrometer-se naqueles programas estatais em que existe intensa participação de ONGs.

As ONGs, por sua vez, poderiam fazer sua parte no processo de aprendizagem, melhorando sua capacidade de relacionar-se com funcionários públicos e legisladores em todos os níveis, através da maior transparência de suas operações e da devida divulgação de sua trajetória, objetivos e conquistas àqueles que necessitam e têm o direito de estar informados para tomar decisões públicas. Para tanto, seria especialmente importante criar mecanismos formais ou informais de associação ou credibilidade que permitissem ao Estado lidar com maior confiança com as ONGs ou distinguir seus vários tipos e potencialidades. Isso está em parte relacionado com a tendência a criar associações com ONGs, principalmente, mas não só, iniciando pelas mais antigas, de melhor currículo ou reputação em muitos países da região. Também cumpre às ONGs evitar excessiva vulnerabilidade a respeito do financiamento estatal: numa era de crescente auto-sustentabilidade e forte crítica aos excessos do Estado, seria paradoxal que as ONGs se movessem na direção contrária, ainda que operem em setores essencialmente públicos. Assim, cumpre cultivar as fontes tradicionais de apoio financeiro às ONGs — filantropia nacional, cooperação e doações internacionais, contribuições dos usuários —, e abrir novas, como em parte está ocorrendo com o crescente envolvimento de organismos financeiros multilaterais e sua abertura para financiar projetos de ONGs.

Contudo, talvez a responsabilidade mais importante de ambas as partes seja encontrar em cada país e, dentro de cada país, em cada setor de política, a combinação social e economicamente ótima de provedores estatais e não-estatais de serviços sociais. As debilidades do Estado na América Latina podem criar a tentação de converter a natural complementaridade entre ambos em substituição permanente: seria talvez demasiado fácil, em certos contextos, assistir à abdicação da responsabilidade estatal pelo desenvolvimento e a política social, colocando sobre os ombros das ONGs ou outras organizações não-estatais uma responsabilidade que excede seus limites. Noutra extremo, o excesso de estatismo pode cortar possibilidades socialmente valiosas derivadas da

incorporação integral das ONGs ao contexto da política social. A reforma da política social na América Latina terá que navegar entre esses dois riscos. Como a incorporação das ONGs à paisagem da política social na região é suficientemente importante a essa altura para que se possa evitar essa travessia, só resta esperar que tenha o maior sucesso possível.

Referências bibliográficas

- Argüello, M. Organizaciones de participación comunitaria: su lucha contra la pobreza en Costa Rica. In: Navarro, Juan Carlos (ed.). *Las organizaciones de participación comunitaria y la prestación de servicios sociales a los pobres en América Latina*. Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, Instituto de Estudios Superiores de Administración, Banco Interamericano de Desarrollo, 1994.
- Bresser Pereira, L. C. & Cunill Grau, N. Lo público no estatal en el nuevo Estado del siglo XXI. Caracas, 1997. mimeog. (Documento de Referencia.)
- Carrol, T. F. *Intermediary NGOs: the supporting link in grassroot development*. Connecticut, Kumarian Press, 1992.
- Evans, P. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. *World Development*, 24(6):1.119-32, 1996.
- Irarrázabal, I. Organizaciones de participación comunitaria: su lucha contra la pobreza en Chile. In: Navarro, Juan Carlos (ed.). *Las organizaciones de participación comunitaria y la prestación de servicios sociales a los pobres en América Latina*. Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, Instituto de Estudios Superiores de Administración, Banco Interamericano de Desarrollo, 1994.
- Le Grand, J. Quasi-markets and social policy. *The Economic Journal*, 101 (408):1.257-67, Sept. 1991.
- Milgrom, P. & Roberts, J. *Economics, organization and management*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1992.
- Mueller, Dennis. *Public choice II*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- Navarro, J. C. Organizaciones de participación comunitaria: una aproximación a su papel en la prestación de servicios sociales a los pobres en América Latina. In: Navarro, Juan Carlos (ed.). *Las organizaciones de*

- participación comunitaria y la prestación de servicios sociales a los pobres en América Latina*. Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, Instituto de Estudios Superiores de Administración, Banco Interamericano de Desarrollo, 1994.
- . *Las ONGs y la política social en gobernaciones y alcaldías en Venezuela*. Caracas, Centro al Servicio de la Acción Popular, 1996.
- & González, R. A. Organizaciones de participación comunitaria: su lucha contra la pobreza en Venezuela. In: Navarro, Juan Carlos (ed.). *Las organizaciones de participación comunitaria y la prestación de servicios sociales a los pobres en América Latina*. Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, Instituto de Estudios Superiores de Administración, Banco Interamericano de Desarrollo, 1994.
- North, O. *Structure and change in economic history*. Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- Powell, W. W. (ed.). *The non-profit sector: a research handbook*. New Haven, Yale University Press, 1987.
- Putnam, R. D. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, Princeton Press, 1993. Trad. bras.: *Comunidade e democracia*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1996.
- Salamon, L. M. Partners in public service: the scope and theory of government-nonprofit relations. In: Powell, W. W. (ed.). *The non-profit sector: a research handbook*. New Haven, Yale University Press, 1987.