

EDITORIAL

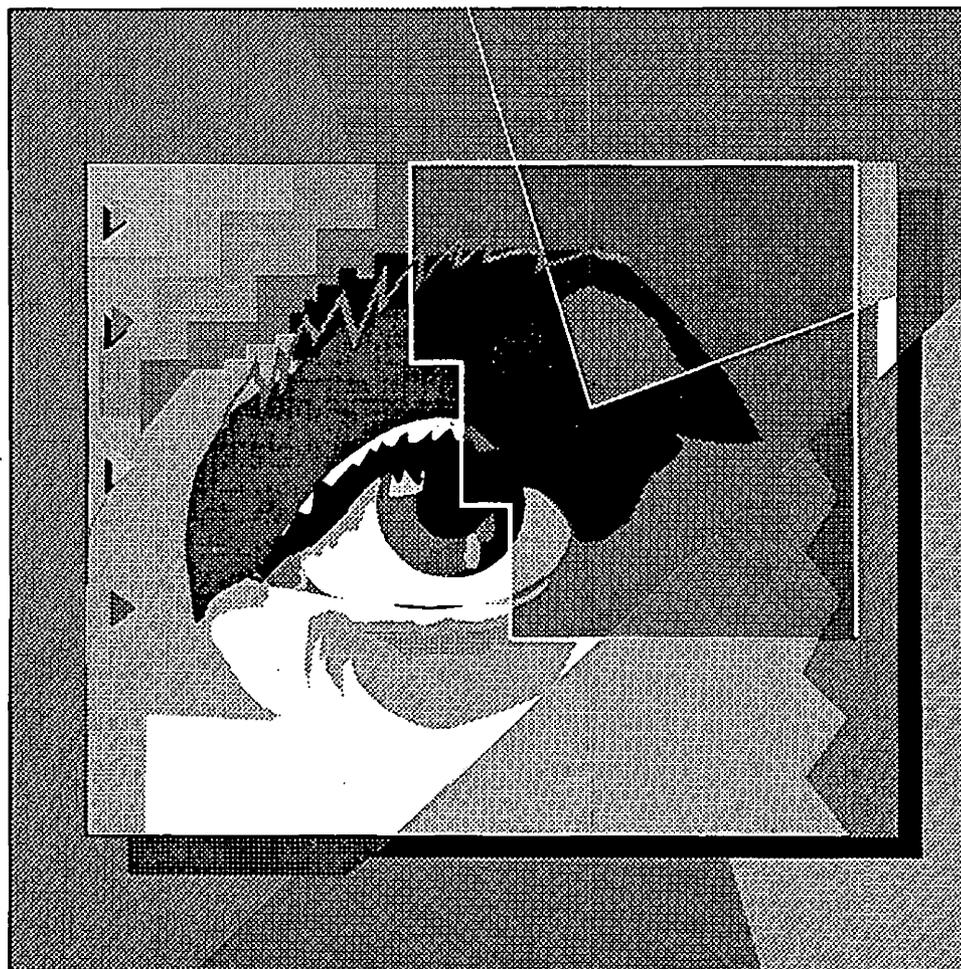
Este boletim trata de um dos temas mais delicados para as ONGs hoje no Brasil. Como participar do debate e da implementação de políticas públicas concretas, construídas por governos locais e estaduais a partir das condições de cada cidade ou região.

Não se trata mais de uma discussão geral ou abstrata, e, por isso mesmo, desafia nossa capacidade de intervenção, nossa capacidade de defender posições gerais e propostas concretas.

Para alimentar o debate sobre como atuar nestas novas condições em que os espaços institucionais se abrem à nossa participação, recolhemos artigos de vários fóruns regionais de ONGs - Pernambuco, Fortaleza, Cuiabá e São Paulo - que trazem preciosas contribuições desde distintos ângulos e perspectivas.; resultados parciais de uma pesquisa sobre o perfil das ONGs do Nordeste; o extrato de um artigo que trabalha a relação das ONGs com o Estado, escrito por Lucia Pontes e por Silvio Caccia Bava.

A conclusão de consensos entre as ONGs para enfrentar essa nova conjuntura é uma necessidade. Que a continuidade deste debate nos dê as condições para amadurecermos nossas posições.

As Realidades Setoriais o Papel das ONGS



As ONGs e as Políticas Públicas na Construção do Estado Democrático

Silvio Caccia Bava e Lúcia Pontes

1. A Identidade das ONGs Brasileiras

Existe hoje uma polêmica na grande imprensa brasileira, que já dura várias meses, em torno do papel das ongs, a origem dos recursos, o trabalho que realizam, a autonomia e a importância que têm.

No geral, diz-se que as ongs são uma criação de agências de financiamento estrangeiras para interferir nas questões nacionais, que os recursos são gastos em proveito próprio, sem um resultado efetivo do ponto de vista de seus objetivos sociais.

Esta polêmica teve origem no momento em que o governo federal acenou com a disposição de trabalhar em parceria com as ongs e requer uma contextualização histórica.

Nos últimos 20 anos, a relação entre ongs e os setores populares buscou fortalecer os atores sociais que, na sua relação com o Estado, expressavam demandas por direito à saúde, educação, moradia, etc.

As ongs tinham como seu principal motivo de existência o "empowerment" dos setores sociais excluídos ou discriminados: auxiliar na sua organização, sistematizar suas reivindicações, estabelecer os contatos que permitiam aos movimentos conquistar o apoio de outros setores da sociedade e o espaço público para suas demandas. Um trabalho que se fazia na linha de enfrenta-

mento com o Estado autoritário e que gerou uma cultura de compreensão do Estado como um adversário permanentemente a ser desafiado.

A democratização da sociedade brasileira gerou novas relações entre os atores coletivos presentes na sociedade civil e destes com o Estado. Mais do que uma oposição sistemática aos governos, o que se coloca a partir de então é a identidade com um determinado projeto político, que pode ser defendido também a partir do aparelho do Estado. A questão da participação ganha importância e novos contornos. Aí foi onde mais se avançou na criação de um novo modo de governar.

Neste novo cenário político dos anos 90, as ongs aparecem com voz própria, articuladas horizontalmente com outras instituições que lutam por uma sociedade democrática. Elas não são teleguiadas por agências de cooperação internacionais ou governos estrangeiros. Um de seus traços característicos é a autonomia. São independentes do Estado, dos partidos políticos, das igrejas e também da cooperação internacional. Essas relações foram construídas por anos de parceria, o que também inclui conflitos que, em alguns casos, se expressaram em enfrentamentos e ruptura das relações.

Seu compromisso político é um fundamento básico de sua identidade. Mas sua capacidade técnica e sua eficiência são os seus grandes desafios e o que lhes garante, ao mesmo tempo, espaço e reconhecimento, tanto por

parte do Estado quanto dos seus parceiros na sociedade. Ong não é sindicato, não representa ninguém. Se afirma pelo trabalho que faz, por sua competência, ou desaparece.

Nos últimos 5 anos, a pobreza cresceu 42% em São Paulo.

Atualmente as ongs estão sendo chamadas a participar da implementação de políticas sociais, especialmente ao nível municipal. Trata-se de uma iniciativa inovadora que demonstra, pelos que a defendem, uma vontade política de reforma do Estado e de democratização do espaço público.

Para mudar as relações Estado/sociedade civil, alguns desafios são importantes: a transparência, isto é, a exposição pública das informações e do processo decisório sobre as políticas sociais, e o reconhecimento de que as ongs não são e não querem ser um mero braço executivo de políticas definidas nas instâncias governamentais.

Da parte do Estado, qualquer iniciativa que pretenda seriamente enfrentar a questão social necessita incorporar a participação ativa da sociedade civil em todos os níveis decisórios de governo, desde o planejamento até a fiscalização e o controle social sobre os mecanismos de gestão.

Da parte das ongs se colocam muitos desafios: aumentar sua capacidade propositiva, estreitar laços com os demais atores coletivos da sociedade civil, colaborar na construção de espaços públicos de formulação, implementação e controle social das políticas públicas.

2. Os Desafios da Participação

Por força das pressões de uma sociedade civil mais ativa e organizada, vários espaços públicos de negociação se criaram, especialmente depois da promulgação da nova Constituição - conselhos paritários e deliberativos em várias áreas das políticas públicas. Ao nível municipal, o processo de democratização gerou novas experiências, mais radicais, como a do orçamento participativo. Estes direitos não se afirmaram sem a pressão dos movimentos sociais, que se tornaram reconhecidos e legitimados como interlocutores de governos.

No entanto, desde 1989, ocorre o desmonte das políticas sociais, o que leva à pauperização geral da população. Uma ação do governo que só pode acontecer se este desqualifica os movimentos sociais e pretende a desorganização dos atores sociais coletivos.

Avalia-se que a participação popular nos espaços públicos de negociação - os vários tipos de conselhos, por exemplo - tem obtido muito poucos resultados. Os governos respeitam apenas formalmente o caráter deliberativo destes conselhos, evitando colocar em apreciação matérias de importância substantiva. Por outro lado, a falta de informação, de propostas mais articuladas, o desconhecimento do funcionamento do Estado, as dificuldades de monitorar as políticas públi-

cas, tomam pouco efetivas as representações populares. Assim, o Estado não se vê pressionado a democratizar os conselhos, esvaziando-os de poder.

É preciso reconhecer que a proposta de participar na definição das políticas públicas é, no mínimo, uma ousadia se pensarmos nas condições efetivas que têm estas entidades e movimentos de se prepararem para a enorme tarefa que é a construção de um Estado democrático.

ONG não é sindicato. Se afirma pela competência ou desaparece.

Há limites objetivos de acesso à informação ou de uma visão de conjunto das ações de governo que permitam avaliar as opções feitas a cada momento. Há quem pense que só é possível a formulação de políticas sociais a partir do Estado e que mesmo seu monitoramento toma-se uma tarefa quase impossível para entidades da sociedade civil. Mas experiências recentes estão demonstrando que, apesar das limitações, muita coisa pode ser feita.

Pode-se identificar uma pluralidade de experiências inovadoras da maior importância no âmbito dos governos municipais. A experiência do orçamento participativo tem tido tanto sucesso que, recentemente, em Salvador, um seminário organizado pelo Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais e pela Câmara Municipal reuniu mais de 100 vereadores de cidades, na sua maioria do Nordeste, para discutir estas experiências.

A participação popular luta contra os interesses das classes dominan-

tes que se expressam através de políticas públicas, do segredo do Estado, do domínio do aparelho de governo pela burocracia.

Mesmo onde ocorreu a eleição de prefeitos originados destes movimentos, as mudanças sociais que acabam com privilégios, desmontam os mecanismos de reprodução da desigualdade, melhoram a qualidade de vida da maioria, só puderam ocorrer com a participação ativa da cidadania nos espaços públicos e com a defesa de propostas muito concretas.

Depois do processo de elaboração da nova Constituição, da conquista de novos direitos individuais e coletivos, da conquista de importantes prefeituras pelo campo político popular e democrático, chegamos à hora de apresentar propostas concretas de políticas públicas capazes de satisfazer as necessidades de participação e de melhoria da qualidade de vida do cidadão.

É certo que a solução da questão social passa por políticas globais, a nível nacional, que afetam economia e sociedade. Mas, a rigor, a questão social não existe de maneira unívoca. Na verdade, o que existem são problemas sociais diversos - salário, desemprego, saúde, habitação, saneamento básico, etc - cada qual configurando questões diversas e soluções heterogêneas, mas também campos de negociação e horizontes para a invenção de soluções capazes de mobilizar a criatividade e a energia dos atores sociais envolvidos. Daí a importância dos governos locais enquanto laboratórios de experiências deste novo tipo de enfrentamento.

Para transformar a realidade atual é preciso conhecê-la a fundo, identificar os mecanismos geradores da exclusão e do aprofundamento da desigualdade, e propor novas políticas que se utilizem dos fatores disponíveis na conjuntura para sua execução. ■

Os Desafios Coletivos da Conjuntura para as ONGs Paulistas

Nalu Faria

Este artigo tem por objetivo discutir o significado da atuação do Fórum Paulista de Ongs, construído na sua atuação coletiva e colocar a partir de minha vivência e avaliação alguns de nossos desafios.

Este ano de 1995 foi especialmente rico para que se pudesse fazer uma avaliação a partir da discussão sobre parceria e acesso aos fundos públicos.

O primeiro ponto a destacar é a construção de uma identidade comum, a partir de ações coletivas e do estabelecimento de um acúmulo interno, propiciado por discussões temáticas.

Em relação a identidade tem-se sempre reafirmado nossos princípios e compromissos com a construção da democracia e da cidadania. A construção da legitimidade das Ongs é decorrente da sua inserção e compromisso com as lutas sociais. É de fundamental importância aumentar a capacidade de elaborar e propor políticas de enfrentamento da situação de exclusão, em que se encontra a grande maioria da população. E para isso a relação prioritária continua sendo com os movimentos sociais e a construção de um campo democrático e popular. Há uma compreensão de que é fundamental manter a autonomia e se colocar no campo de fortalecimento da sociedade civil.

Entre os desafios atuais do seu trabalho cotidiano, está a necessidade da construção coletiva de indicadores que possam avaliar o impacto do tra-

balho - não no sentido produtivista, mas da inserção e importância no interior da sociedade, visando a responder os desafios de contribuir para mudanças sociais.

Porém para alcançar esses objetivos é necessário ampliar o alcance das ações e de interlocução, construir a capacidade de multiplicar as práticas desenvolvidas. Nesse sentido, uma política de comunicação e de relação com a mídia é hoje uma prioridade, assim como seu fortalecimento institucional e profissionalização.

Em relação ao debate sobre diminuição do Estado e repasse para as Ongs de alguns serviços, temos reafirmado que esse não é nosso papel, que é necessário garantir que o Estado continue cumprindo o papel de garantir a universalização dos serviços sociais, assim como de uma gestão democrática e com controle da sociedade civil.

As Ongs não têm estrutura nem alcance na sua inserção para atendimento de serviços que se destinam à população em geral. É outro o nosso papel na elaboração e implementação de políticas públicas, mesmo que isso signifique uma mudança na relação com o Estado. Os desafios colocados nesta relação são os mesmos do conjunto da sociedade civil, entre eles da transparência, da democratização das informações e do processo de decisão.

Além disso, defendemos a proposta de que as Ongs e movimentos

sociais tenham acesso aos fundos públicos nacionais. Mas a partir de uma política definida democraticamente, transparente e com controle social.

Entre os principais desafios colocados estão o de responder a como implantar políticas públicas que atendam as necessidades da maioria, o que implica em diagnosticar e conhecer profundamente os mecanismos gerados de exclusão. Nesse momento, isso está articulado à necessidade de fortalecer nossa intervenção junto com outros setores democráticos para afirmação de um projeto que se contraponha à atual política do governo de desregulamentação dos direitos. Portanto, devemos nos perguntar quais as nossas principais alianças hoje, em quais lutas políticas vamos nos somar?

E por último, as Ongs devem ampliar e fortalecer seus laços com os demais atores coletivos da sociedade civil, e juntos fortalecer a luta pela construção de espaços públicos onde se dê a formulação, implementação e controle social das políticas públicas, para a construção de uma sociedade democrática, com garantia de direitos de cidadania, pluralidade, diversidade, justiça social e solidariedade.

O plano de trabalho proposto pelo Fórum paulista para o próximo ano tem como objetivo trabalhar vários destes desafios. ■

é da Sempre Viva - Organização Feminista e diretora da Abong

O Perfil das ONGs Nordestinas

No contexto do projeto DEMO (Desenvolvimento Institucional e Metodologias de Trabalho), uma iniciativa do Centro Luis Freire, ETAPAS, Centro Josué de Castro, FASE, Centro Dom Hélder Câmara e Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social, está sendo desenvolvida uma pesquisa sobre “Formas de Atuação e Organização de ONGs do Nordeste” que visa delinear um perfil das entidades não-governamentais nordestinas. A partir desse levantamento, serão escolhidas algumas experiências representativas que vão ser estudadas de forma mais aprofundada e sistematizadas.

Para desenvolver esta pesquisa, foi enviado um questionário para cerca de 500 entidades nordestinas, cadastradas a partir das informações disponíveis

nas redes de Ongs existentes. Oitenta e seis questionários foram respondidos, ou seja, 17% do total de questionários enviados. Cerca da metade das entidades que responderam o questionário é pernambucana, a outra metade se distribui pelos outros Estados do Nordeste. Isso reflete o fato de, das cerca de 500 Ongs existentes no Nordeste, quase 200 estarem situadas em Pernambuco. As diferentes temáticas, áreas de intervenção, tipos de serviço e público também estão bem representadas no universo das respostas.

Ao tempo em que os primeiros resultados desta pesquisa retratam o perfil atual das Ongs nordestinas, eles também suscitam uma série de questões polêmicas que estão sendo discutidas no âmbito das próprias organizações. Nesse sentido, essa pesquisa tenta captar as inquietações e buscas das organizações não-governamentais em um momento de crise e definições de novos paradigmas.

Os primeiros resultados desta pesquisa revelam uma permanência, de 1990 a 1995, do trabalho nas áreas temáticas organização popular e educação, que marcam a origem das organizações não-governamentais no Brasil. Na área da educação houve até um aumento significativo do número de entidades que trabalham com essa temática: de 15, em 1990, passaram a 47, em 1995.

A partir disso, as Ongs ampliam seu universo de intervenção. O crescimento do número de entidades que passaram a trabalhar em áreas temáticas como saúde, emprego e renda, artes e cultura, ecologia e meio ambiente foi da ordem de mais de 50%.

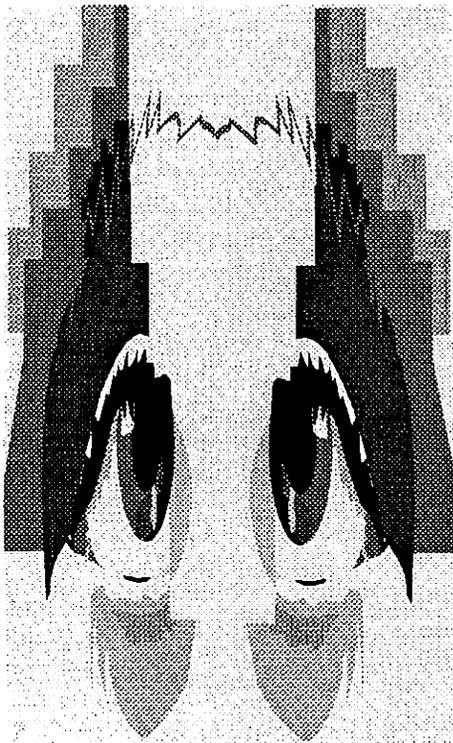
Também os públicos permanecem os mesmos nos três primeiros lugares: or-

ganizações populares, mulheres e crianças e adolescentes. Alguns públicos aumentaram em muito a sua participação absoluta na preocupação das Ongs. De 1990 a 1995, dobrou o número de Ongs que passaram a trabalhar com crianças e adolescentes, mulheres, negros, portadores de deficiências, portadores de HIV/Aids e órgãos governamentais.

As ongs ampliaram suas temáticas de trabalho e preocupações com a sociedade.

A ampliação das temáticas e do público aponta para a capacidade das Ongs em incorporarem novas preocupações da sociedade brasileira. Ela revela também a mudança de uma série de conceitos a partir das mudanças sócio-políticas ocorridas nos últimos anos e à constatação dos limites de se trabalhar apenas a organização política. A própria tentativa não apenas de conceituar, mas de definir concepcionalmente uma Ong, por mais contraditório que possa parecer, apontou para a diversidade deste universo. Esse é o caso das entidades de atendimento aos portadores de deficiências, que existem há muitos anos, mas que eram percebidas mais como entidades assistenciais do que como atores sociais com reivindicações específicas.

Outras concepções surgem na abordagem da necessidade de se atender à demanda concreta por melhorias nas condições de vida da população, que tem



caído drasticamente nos últimos anos, e a necessidade de uma maior atenção às questões culturais.

Por outro lado, o crescimento do trabalho nas áreas de saúde, de emprego e renda, de educação dá margem para uma série de interpretações e novas conceituações polêmicas e interessantes. Volta ao assistencialismo ou um outro entendimento do papel das ongs na execução de políticas públicas enquanto ator social? Nesse sentido, estariam as ongs substituindo o Estado, ou estariam elas, como atores sociais, redefinindo o espaço público e as políticas públicas?

De 86 entidades, 15 não avaliam, 18 não planejam e 36 não sistematizam sua prática.

Embora pequena em termos percentuais, registra-se uma queda das temáticas relacionadas ao uso e ocupação da terra e de públicos como sindicatos urbanos e rurais e índios. Isso pode ter alguma significância e traz também interrogações sobre até que ponto as ongs estão abandonando velhas bandeiras de luta como o trabalho com organizações representativas, a reforma agrária e a demarcação das terras indígenas, questões que não foram até o momento resolvidas, substituindo-as por novas bandeiras.

Quanto ao tipo de serviço e intervenção, permanecem formação, capacitação e assessoria nos dois primeiros lugares, tendo inclusive se verificado um aumento absoluto de entidades que trabalham com esses tipos de intervenções. Uma novidade é

a valorização de estudos e pesquisas, com aumentos, tanto absolutos quanto relativos. Enquanto que, em 1990, apenas 18 entidades realizavam estudos e pesquisas, em 1995, este número passou para 43. Da mesma forma, na área de comunicação, eram, em 1990, 17 as entidades que trabalhavam nesta área; em 1995, elas passaram a 37.

Ao mesmo tempo em que isso aponta para uma revalorização da área de estudos e pesquisas, mostra também as mudanças do eixo do trabalho das ongs. Enquanto ele era, antigamente, centrado na organização, hoje ele vem atender também às exigências de uma maior sistematização e informação sobre as áreas com as quais se trabalha. O crescimento de serviços na área de comunicação pode apontar para a busca de um maior diálogo com a sociedade como um todo, no momento em que as ongs ampliam a sua atuação, auto-reconhecendo-se como atores sociais com voz própria. Observa-se ainda uma queda relativa no setor de documentação, provavelmente pelos altos custos desta atividade.

Os dados chamam também atenção para o grande número de entidades que não realizam processos sistemáticos de planejamento, avaliação e sistematização de sua prática, pensando-se na importância destes procedimentos para o desenvolvimento institucional e programático. Do total de 86 entidades, 15 não avaliam, 18 não planejam e 36 não sistematizam regularmente a sua prática.

A participação dos parceiros e/ou públicos nos processos avaliativos é, por outro lado, baixa. Apenas 12 entidades incluem parceiros e/ou públicos em processos avaliativos e, daqueles que planejam, apenas 10 incluem parceiros e/ou públicos nos seus processos de planejamento.

Surge uma grande demanda por reciclagem do saber. A procura de renovação do modo de fazer parece ter sido consequência da conjunção do exaurimento de formas incorporadas e tradicionais de trabalho e crise de paradigmas, com a pressão da cooperação internacional por maior organicidade institucional. A procura por novas abordagens e metodologias de trabalho pode significar a busca de parâmetros institucionais adequados.

Com efeito, as áreas de gerenciamento de projetos, capacitação de recursos humanos e incorporação de novas abordagens nas áreas temáticas de trabalho, produção e renda, políticas sociais e educação popular, além de novas metodologias de trabalho têm despertado maior interesse. Ao mesmo tempo, essa demanda tem suscitado a realização de atividades de capacitação para suprir essas necessidades. Um grande número de entidades - 73 delas - tem realizado e participado de atividades de capacitação através de cursos, seminários e oficinas, seja promovidos por outras ongs ou por redes e articulações de ongs, seja através de atividades de auto-capacitação com recursos próprios.

O número de entidades que participam em redes, articulações e parcerias é bastante alto, o que aponta para os esforços das ongs em buscar saídas comuns de capacitação, acesso à informação e trabalho conjunto. Mas essas parcerias podem ter ganho uma nova qualidade. Quando no passado se fazia articulações e parcerias em tomo de concepções, temáticas e públicos semelhantes, hoje parece vigorar a idéia de complementariedade de ações e a necessidade de uma atuação menos local e mais regional, na busca de maior impacto das ações, o que vem a responder também às exigências da cooperação internacional. ■

Desafios da Participação das ONGS e Movimentos Sociais nos Espaços Institucionais

Lúcia Pontes

O tema “participação popular em espaços institucionais na cidade do Recife” foi, recentemente, objeto de discussão no interior da Abong - Pernambuco, como parte de sua programação de debates sobre temas relevantes na presente conjuntura. Vale registrar que as discussões não tiveram a perspectiva de serem conclusivas, tendo portanto o caráter de levantar questões para um futuro aprofundamento; especialmente se levarmos em conta que essas experiências são ainda muito recentes e que só agora são objetos de reflexões mais sistematizadas.

Para situarmos o contexto em que essa discussão se insere, inicialmente gostaríamos de apontar dois momentos que contribuíram de forma significativa para que o processo de instalação desses espaços tomasse impulso. Um deles, foi a instalação do Congresso Constituinte responsável pela elaboração da nova Constituição Federal, que teve como resultante avanços significativos nos capítulos relativos aos direitos sociais e políticos. Como decorrência, houve também avanços quando da elaboração das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais, em boa parte dos estados e municípios brasileiros. Um outro fato significativo que veio se somar, foi a realização das eleições municipais, que possibilitou a con-

quista de várias administrações municipais por parte dos setores democráticos-populares. A partir de então, instaurou-se um novo processo político marcado pelo reconhecimento dos movimentos sociais, notadamente os populares urbanos e das ongs, pelo Estado que vê nestes a possibilidade do respaldo político para a consecução de suas propostas e projetos políticos.

A cidade do Recife, que sempre se caracterizou pela presença marcante de movimentos sociais organizados e com expressão política, espelha bem os avanços conquistados no plano institucional, tendo garantida em sua legislação, especialmente a Lei Orgânica e o Plano Diretor, vários conselhos setoriais: meio ambiente, desenvolvimento urbano, saúde, criança e adolescente, fórum do PREZEIS e fórum da cidade do Recife. Além desses, a administração atual desenvolve o “Programa Prefeitura no Bairros”, que dividiu a cidade em seis regiões político-administrativas (RPAs) e, através de despachos em cada uma delas (no qual participam o secretariado, o prefeito, representantes das entidades populares e cidadãos interessados), discute as reivindicações e negocia o que é possível de ser implementado. A compatibilização dos diversos pleitos do conjunto das RPAs é discutido no fórum da cidade do Recife, espaço onde ocorre as discussões de caráter mais geral, a exemplo do orçamento público municipal.

Um aspecto interessante a ressaltar, que não sabemos se tem paralelo em outras cidades, é a inclusão de organizações não-governamentais na grande maioria desses conselhos, denotando de certa forma o peso que essas entidades passaram a desfrutar no cenário político da cidade.

Sem querer sermos conclusivos, nem em momento algum por em dúvida a validade da participação e da ocupação desses espaços, pretendemos, neste artigo, levantar questões ainda não resolvidas e que foram explicitadas no debate realizado pela Abong/PE e que, em alguma medida, vêm dificultando a capacidade e intervenção da sociedade civil nesses espaços.

A primeira delas diz respeito à crise financeira vivenciada pela maioria dos municípios, do qual Recife não foge à regra. Isto, numa cidade recordista de problemas sociais é um grande obstáculo pois, com recursos escassos não é possível atender a todas as demandas sociais apresentadas. É natural que esse processo, que vem à tona no funcionamento dos Conselhos, cause inquietação e um certo sentimento de frustração, especialmente dos movimentos populares, que desejam ver seus problemas resolvidos de imediato.

Uma outra questão diz respeito ao quase sempre insuficiente conhecimento dos temas objetos de discussão nos Conselhos, dificultados em grande medida pela linguagem técnica, incompreensíveis para o “mortal co-

num". Como consequência imediata temos a limitação na capacidade de elaborar proposições e de uma intervenção mais qualificada. Este tem sido a maior queixa dos representantes de entidades populares integrantes desses espaços. O quadro complica se associamos à questão anterior, a crise vivenciada pelos movimentos populares, que tem como uma de suas resultantes a quase não reprodução de novos quadros dirigentes. Como consequência imediata, reforça-se ainda mais o "ativismo", que se traduz na política do "participar por participar", na perspectiva de se ocupar todos os espaços políticos. É muito comum vemos o mesmo dirigente participando de vários conselhos ao mesmo tempo, sem que, em contrapartida, haja uma maior preocupação em se capacitar para intervir nesses espaços, nem de definir entre esses em quais deveriam ser priorizadas sua atuação.

Dentre as limitações dos movimentos populares, percebe-se com muita intensidade as dificuldades em conciliar as tarefas de representação política nesses espaços, com aquelas relativas às suas dinâmicas organizativas próprias, acarretando quase sempre uma atuação política marcada pela setorialização de interesses pontuais, em detrimento de uma visão estratégica mais global de percepção da problemática urbana.

O não reconhecimento por parte dos governos e dos próprios movimentos da dinâmica inerente aos processos participativos, que envolve ao mesmo tempo conflitos e negociações, resulta por vezes em posturas equivocadas. Do ponto de vista dos governos, alguns até caracterizados como "progressistas", tende a haver uma certa confusão entre participação e apoio incondicional. Já os movimentos populares tendem a condicionar a

validação do processo participativo ao atendimento integral de suas reivindicações. Geralmente, o "livre trânsito" junto às administrações municipais democráticas criam exageradas expectativas e, muitas vezes, levam à acomodação dos próprios movimentos que resulta num certo descuido com a dinâmica organizativa.

Outras questões também contribuem como limitantes da atuação dos movimentos populares, a exemplo da fragmentação e compartimentalização no funcionamento de suas entidades e a quase total ausência do movimento sindical nas discussões relativas à políticas públicas de caráter urbano, como se essas deveriam ser exclusividade dos movimentos populares, reduzindo, assim, a capacidade de intervenção nesses conselhos setoriais.

Do ponto de vista da atuação das ongs, os problemas guardam uma certa similaridade com os dos movimentos. A falta de uma maior especialização nos temas objetos de trabalho nesses espaços institucionais é um problema presente, apontando em alguma medida para a necessidade de melhor se definir o perfil dos técnicos a integrarem os quadros das ongs. No caso do Recife, a demanda por profissionais de áreas técnicas relacionadas com a urbanização e a regularização fundiária de favelas, por exemplo, é muito presente e algumas entidades começam paulatinamente a incorporar, em seus quadros, profissionais com experiência nessas áreas.

Ao mesmo tempo, outros problemas advindos especialmente da crise de ordem financeira vivenciada pela maioria das ongs, vem funcionando também como elementos dificultadores de nossa participação, tais como o reduzido quadro de técnicos, insuficientes para acompanhar as atividades

desses conselhos setoriais. Em contrapartida, tem havido uma demanda cada vez maior no âmbito da representação institucional da Abong/PE, difícil de ser compatibilizada com os programas específicos de trabalho de cada uma das entidades. Um outro elemento é a ainda pouca articulação entre o conjunto de ongs que trabalham a mesma temática, à exceção do GACIP - Grupo de Articulação Cidadania Popular, que já vem reunindo há um certo tempo entidades que trabalham temas relacionadas com a gestão urbana, tendo surgido com a perspectiva de potencializar a atuação dessas ongs nos espaços públicos. Essa atuação coletiva, no nosso entender, contribui em muito para consolidar nossa imagem pública, contribuindo assim para respaldar nossa intervenção nesses espaços institucionais de participação.

O desafio maior que se impõe na presente conjuntura, tanto do ponto de vista da atuação dos movimentos populares urbanos quanto das organizações não governamentais, é o de ampliarmos nossa capacidade de intervenção nesses espaços institucionais.

Para isso, faz-se necessário evidarmos esforços na perspectiva de empreendemos uma política visando uma maior qualificação/capacitação nos temas trabalhados nesses conselhos, procurando atrair outros setores da sociedade, para juntos somarmos esforços na perspectiva de influir cada vez mais decisivamente na definição, implementação e fiscalização de políticas públicas. ■

Lúcia Pontes, coordenadora executiva do Centro Josué de Castro; Adelmo Araújo

O Papel das ONGs na Avaliação De Políticas Públicas e de Projetos de Desenvolvimento

Magnólia Azevedo Said

“Alguma coisa está fora da ordem”

Na semana de 04 a 05 de setembro/95, em Fortaleza, instituições da sociedade civil lideradas por algumas ONGs, reuniram-se num seminário para uma reflexão sobre as relações das ONGs com o Estado.

Em pauta uma apresentação do plano de desenvolvimento sustentável do governo Tasso. Havia uma expectativa dos organizadores de que se entrasse no debate sobre políticas públicas, uma vez que se vislumbrava entre governo e ONGs a possibilidade de uma parceria. Daí, o tema do seminário ser uma questão chave nesse diálogo. Lamentavelmente, a apresentação sobre o plano, não possibilitou que se fizesse um debate profícuo sobre o objeto de nossos interesses.

O ciclo político do grupo de empresários oriundo do Centro Industrial do Ceará no governo do Estado, produziu até então, uma ação particularmente marcada pelo não reconhecimento dos setores sociais organizados como interlocutores na discussão de políticas públicas. As não governamentais parecem confusas acerca da estratégia de desenvolvimento e implementação de políticas públicas do atual governo.

Referenciado nos princípios da sustentabilidade e participação, o pla-

no coloca como condição de garantia destas premissas o envolvimento da sociedade civil, a partir do estabelecimento de parcerias na execução de suas políticas.

Estamos sendo usurpados das nossas bandeiras de luta e paradigmas.

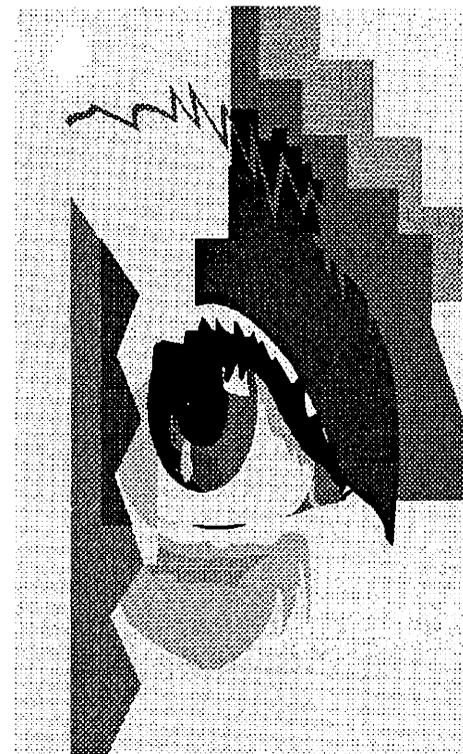
O convite é impactante, vez que nos últimos oito anos de reinado do “Governo das Mudanças” - Tasso/Ciro/Tasso, nenhuma porta se abriu para as ONGs (explicitamente mencionadas na proposta). Agora, o governo vem das ouvidos a uma antiga reivindicação nossa: participar da implementação das políticas sociais.

Mas de que políticas estamos falando? Que significado assumem na conformação dos interesses da maioria da população? Quem deve propô-las? Que limite se coloca para a participação da sociedade civil na discussão dessas políticas? É o emergencial, o estrutural ou ambos? A parceria proposta se inicia e se define apenas na execução das políticas sociais?

Há um sentimento constrangedor de que estamos sendo usurpados das nossas tradicionais bandeiras de

luta e dos paradigmas que dão suporte às nossas propostas. O nosso discurso e o do FHC/Tasso chegam a se assemelhar de tal forma que nos preocupa a possibilidade de que intenções genuínas se diluam em meras palavras de efeito. Em suma, precisamos refletir sobre o que nos diferencia para podermos estabelecer escolhas.

As ONGs, até os anos 80, tentavam fazer políticas públicas independentes e à revelia das ações do aparelho do Estado. Hoje, estamos sendo convidados a participar de uma política na qual não reconhecemos exatamente qual é o nosso papel. Será



que não deveríamos parar para avaliar este espaço que “tão generosamente” nos está sendo facultado?

Estas questões sinalizadas por alguns, não movimentaram o debate, talvez pela ausência de reflexões internas e entre as ongs sobre o significado das políticas públicas e o papel que deveriam e/ou poderiam assumir nesse contexto.

Para as ongs associadas da Abong, existe uma diferença conceitual entre Políticas Públicas e Políticas Governamentais. As Políticas Públicas se consubstanciam em compromissos e práticas originárias do poder público ou privado para a cidadania. Nesse sentido, independente de quem propõe políticas, há que se considerar a responsabilidade de politização dos cidadãos enquanto sujeitos e objetos dessas políticas. Entretanto, as políticas governamentais não necessariamente estão voltadas para a construção da cidadania, embora manifeste ao nível do discurso, a preocupação com o bem comum e/ou com as necessidades da maioria da população.

Num país marcado pela apartação social e orientado por um projeto com traços marcadamente neoliberais, as políticas governamentais revelam que não há preocupação com a igualdade dos cidadãos no acesso e atendimento a direitos universais, vez que atendem a interesses notadamente privados. As políticas públicas têm um sentido mais geral e devem se expressar nos espaços micros. Até chegar ao cidadão as políticas do governo passam pela mediação dos técnicos governamentais e pela burocracia, com desdobramentos que podem ou não desvirtuar os objetivos previstos.

Na prática, observa-se uma incapacidade dos governos em transformar as políticas governamentais em

políticas públicas, no sentido literal da expressão, em vista de dificuldades das mais diversas ordens que vão desde as mediações anteriormente referidas, até a ausência de vontade política dos governantes ou pessoas em posição de poder. Essa vontade política passa, sem dúvida, por uma maior disposição dos governos em reconhecer a importância das instituições da sociedade civil que congregam cidadãos na defesa de seus direitos.

É preciso uma maior capacitação para intervir no campo das políticas públicas.

A responsabilidade que se coloca para a sociedade civil de pressionar por uma política de governo que venha ao encontro das políticas públicas indispensáveis ao estabelecimento de padrões de qualidade de vida, é suplantada pela dificuldade que os movimentos sociais organizados têm de propor, elaborar, avaliar e acompanhar sua execução. Cabe aqui uma interrogação: se propomos e elaboramos políticas, devemos executá-las ou apenas avaliar a sua execução?

Antes de discutir as políticas públicas precisamos responder qual projeto de desenvolvimento queremos e as condições objetivas para a sua viabilização. Não se trata de ficar eternamente na discussão de análises globais, mas da concretude de ações em espaços específicos, a que interesses queremos satisfazer, que confrontos são necessários, como incorporar amplos setores excluídos onde essa ação se manifestará.

Sejamos mais conscienciosos com os nossos esforços e recursos e com o precioso tempo daqueles em nome de quem construímos nossos discursos.

Mais produtivo e eficaz seria, se voltássemos nossas energias para o reconhecimento das nossas limitações e dificuldades, na perspectiva de sua superação. Buscar avanços seria reconhecer a nossa incapacidade de propostas mais articuladas, a nossa falta de informação para a elaboração de proposições mais consistentes, o desconhecimento sobre o funcionamento da máquina estatal, da legislação existente e das inúmeras experiências exitosas com participação popular, no campo das políticas públicas.

Para podermos interferir, avaliar, monitorar políticas públicas ou reforçar e qualificar as intervenções das organizações populares nos espaços já conquistados, devemos investir numa maior capacitação, para obtermos resultados efetivos e eficazes. Resgatar as experiências acumuladas na construção de políticas públicas até agora levadas a efeito pelas ongs, aprofundando o debate sobre o verdadeiro papel nesse governo.

Resta lembrar que a cultura da “subordinação respeitosa” ao poder estabelecido, é um estigma do qual temos que nos livrar se não queremos ficar sempre encurralados ou abrir mão da crença em tantos sonhos já conhecidos nossos.

Acreditar que somos iguais num mundo de desiguais e que temos direitos e deveres nessa aldeia de desregulamentação e deslegitimação crescentes, é assumir a nossa condição de motores do desenvolvimento humano e guardiões de um tempo que queremos livre, saudável, prazeroso e cheio de fartura. ■

Desafios das ONGs em Mato Grosso

Roberto R. Vizentin

Embara várias organizações não governamentais de apoio aos movimentos sociais urbanos, rurais e indigenistas, atuam no estado a mais tempo, o surgimento da maioria das ONGs de Mato Grosso se deu a partir de meados dos anos de 80, principalmente no campo de defesa do meio ambiente. Além da conjuntura nacional e internacional favorável, outros fatores internos contribuíram para o surgimento dessas organizações, entre eles, as evidentes consequências de destruição ambiental provocadas pelo processo de ocupação do estado de Mato Grosso: erosão dos solos do cerrado, contaminação de rios - principalmente o pantanal - por agrotóxicos e mercúrio, a desordenada atividade extrativista vegetal e mineral, as derrubadas e queimadas e, em menor grau de impactos perceptíveis - no sentido de serem assumidos como bandeiras de luta - os problemas urbanos advindos do inchaço das cidades provocado pelo êxodo rural. A luta pela criação do Parque da Chapada dos Guimarães também contribuiu para a articulação de entidades ambientalistas. Mais recentemente, por ocasião da realização da Rio/92, houve um novo alento para as ONGs, tanto para as antigas como para as novas que surgiram nesse período. Foi também no processo

Devemos superar a dispersão, articulando a ação individual e a coletiva.

preparatório do Fórum Global que se constituiu o Fórum MatoGrossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento - FORMAD, na época com 22 organizações e hoje congregando cerca de 42 ONGs que, para efeito de articulação interna, estão divididas em 5 categorias: entidades ambientalistas (15), entidades representativas dos movimentos sociais (10), entidades de apoio aos movimentos sociais (9), entidades indigenistas (5) e entidades de pesquisa (3).

Após altos e baixos, o FORMAD atravessa um momento de redefinições, procurando centrar sua atuação a partir da identificação e seleção dos desafios manifestados pelas entidades articuladas no Fórum. Através de um questionário, de visitas às entidades e de um debate com o presidente da ABONG, Sílvio C. Bava, durante a realização da última Assembléia Geral do Fórum (21 e 22/9), cumprimos a primeira etapa desse processo. Perguntados sobre "qual o principal desafio que sua entidade enfrenta", as respostas mais repetidas foram as se-

guintes: dificuldades financeiras, falta de recursos humanos, dificuldades para sistematizar experiências, baixa capacidade de elaboração de projetos, auto financiamento das atividades, a relação com o estado, estabelecer parcerias para elaboração e execução de projetos.

Portanto, se nos limitarmos a esses procedimentos, o quadro está traçado. Percebemos que os principais desafios das entidades, apresentados por elas mesmas, estão basicamente relacionados à questão financeira, recursos humanos, planejamento e articulação. Se aceitamos esse "diagnóstico", temos uma pista para fortalecer as entidades. Vamos investir para capacitar as ONGs na elaboração de projetos para captar recursos que, por sua vez, viabilizarão a contratação de recursos humanos qualificados e, com estes e assessorias específicas, poderemos elaborar excelentes planejamentos. Com reforço pessoal e financeiro, e com um plano bem elaborado, a articulação virá. Superados os desafios, teremos atingido as condições para o pleno funcionamento das entidades, superando, assim, a atual e tão reclamada crise que ameaça a manutenção de muitas ONGs.

É evidente que esses desafios são reais, como é legítimo que as entidades os apresentem como estranguladores ou pontos críticos para a maioria delas. Todavia, essa seleção de desafios parece ser insuficiente para alavancar as ONGs para um patamar de atuação para o além crise, para romper os limites impostos, para provocar um

salto qualitativo menos reativo e mais propositivo. Portanto não se trata de negá-los e nem deixar de enfrentá-los através do reforço institucional - a assembléia do FORMAD apontou várias iniciativas nesse sentido - mas de aprofundar o debate. Planejar a partir do que? Articular para que e com quem? Nesse sentido, um desafio preliminar é a necessidade de buscar e compreender as raízes, as origens da crise, as causas mais remotas que provocam o atual estágio de dificuldades que a sociedade civil, no seu polo democrático e popular - no qual estamos - enfrenta. Entender o capitalismo moderno, o neoliberalismo, seus determinantes históricos e suas consequências a curto e longo prazo é, de fato, um desafio que extrapola as costumeiras análises de conjuntura realizadas em nossas reuniões e desafia nossa capacidade analítica e explicativa. No contexto dessa desafio, coloca-se outro, mais específico. Trata-se da questão da representatividade ou mediação, de identificar e defender interesses, de alcançar a capacidade de mobilização de grupos sociais, o que pressupõe, também aqui, compreender melhor as características dos movimentos sociais hoje. Um terceiro desafio advém da pluralidade e da multiplicidade de interesses imediatos das entidades do nosso campo que provocam uma atuação excessivamente pulverizada. Então o desafio é o de superar a dispersão, articulando a ação individual com a ação coletiva. O FORMAD está sendo assumido por muitas entidades nes-



ta perspectiva. Quarto desafio: construir ou assumir um referencial de um projeto estratégico. Por mais que esse referencial esteja presente na maioria das definições das missões das ONGs, parece que isso não está suficientemente internalizado, ou não se articula na prática, sempre provocando a dicotomia entre os desafios imediatos e os de longo prazo. Além da superação dessa desvinculação, a compreensão de via dupla entre o particular e o global é importante para balizar espaços de articulações e parcerias. Em nosso Estado, em que pese algumas experiências de parceria entre ONGs, esse objetivo é mais uma palavra de ordem do que um processo que avança efetivamente. Ao se falar como nunca de desenvolvimento sustentável, de sustentabilidade dos processos produtivos, impõe-se um quinto desafio: o de aprofundar os conhecimentos das ba-

ses científicas e tecnológicas desse pretendido e propagandeado novo modelo de produção e desenvolvimento. Esse desafio deve se transformar, também, numa exigência ao Estado, às agências multilaterais de financiamento, às empresas nacionais e multinacionais que desenvolvem atividades de impacto ambientais. Cabe um destaque em relação ao papel das universidades nesse processo de geração de novos conhecimentos. Aqui em Mato Grosso, de forma muito preliminar ainda, inicia-se esse debate a partir da proposta de instalação na região do médio Araguaia, de uma faculdade de agronomia ecológica.

Portanto, sem assumir e enfrentar esses desafios, articulando-os com as questões mais imediatas relacionadas com o chamado reforço institucional, poderemos ver frustradas as expectativas de encontrar respostas para muitas questões que hoje enfrentamos, como a parceria com o Estado e a relação com os movimentos sociais. A manutenção de um espaço como o FORMAD é fundamental para promover esse debate que, de resto, deve ser alimentado a partir da prática de cada uma das entidades inseridas em diferentes experiências, mesmo que, muitas vezes, os desafios do dia-a-dia encubram as causas mais remotas de nossos problemas e incertezas. ■

Roberto R. Vizenin engenheiro agrônomo, secretário executivo do FORMAD

Jornal da ABONG é uma publicação bimestral da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

Endereço: Rua Dr. Renato Paes de Barros, 684, Itaim, São Paulo, SP, CEP: 04530-001, Tel (011) 829.9102, telefax (011) 822.6604, E.mail abong@ax.apc.org.

Diretoria Executiva da ABONG: Silvio Caccia Bava (presidente), Maria Emilia Lisboa Pacheco (secretária), Sérgio Haddad (tesoureiro), Benno Asseburg, Magnólia Said, Maria Iromy Bezerra, Sônia Correa, Vandevaldo Nogueira.

Equipe de Trabalho: Rosângela D.O. da Paz (assist.diretoria), Ofélia Ferreira (jornalista),

Iume Taya Tamoto (secretária).

Tiragem: 3000 exemplares

** É encorajada a reprodução total ou parcial dos artigos desta publicação, desde que citada a fonte.*