

35º Encontro Anual da ANPOCS

Caxambú, 24 a 28 de outubro de 2011

GT 29 – Políticas Públicas

ESTADO E ONGs NO COMBATE ÀS
DESIGUALDADES: PERSPECTIVAS DOS
PARTICIPANTES DE PROJETOS SOCIAIS.

Celi Scalon (UFRJ)
celiscalon@gmail.com

Marcelo Castañeda (CPDA/UFRRJ)
celocastaneda@gmail.com

ESTADO E ONGs NO COMBATE ÀS DESIGUALDADES: PERSPECTIVAS DOS PARTICIPANTES DE PROJETOS SOCIAIS.

Celi Scalon (UFRJ) e Marcelo Castañeda (CPDA/UFRRJ)

1. Introdução

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

O trabalho de construção dos dados empíricos se fez por meio da metodologia de grupos focais, formados por homens e mulheres com idade entre 25 e 40 anos, moradores de territórios que usualmente são designados como favelas, subúrbios e periferias da cidade do Rio de Janeiro. Foram realizados quatro grupos focais, com cerca de dez indivíduos cada um, que participaram de projetos oferecidos por ONGs; e dois grupos, também com cerca de dez indivíduos cada um, com potenciais participantes, ou seja, que buscaram projetos sociais, mas acabaram não participando.

Grupo focal é uma metodologia qualitativa que se baseia em perguntas e questões abertas apresentadas a um coletivo. Os participantes não se conheciam previamente e a seleção considerou variáveis como sexo e idade, concentrando-se em pessoas oriundas dos estratos mais baixos da população, para os quais parecem estar voltados os principais projetos sociais. Por outro lado, não considerou os projetos aos quais os entrevistados estavam vinculados, com o objetivo de obter a maior diversidade possível, o que foi constatado *a posteriori*¹.

Uma das vantagens desta metodologia é permitir a análise da comunicação interpessoal, possibilitando a observação da interação entre os

¹ A análise de conteúdo assinalou 38 organizações não governamentais mencionadas pelos participantes dos grupos focais durante as discussões realizadas. Não justifica aqui nominar estas instituições.

participantes, o que é importante para iluminar valores culturais e normas. Através da observação dos consensos, dissensos e diferentes tipos de narrativas, podemos identificar conhecimentos comuns compartilhados. Isso faz com que seja uma técnica particularmente sensível às variáveis culturais (KITZINGER, 1995), bem como adequada para pesquisas que pretendem valorizar os comentários ou a linguagem participantes (KRUEGER e CASEY, 2009).

Cabe mencionar brevemente o perfil destes participantes, destacando alguns aspectos que nos chamaram atenção para além da idade e sexo dos nossos sujeitos de pesquisa. Um deles remete à observação de que a maioria dos projetos se realizava próximo ao local de moradia, quando consideramos aqueles que participaram de projetos sociais; enquanto, a maioria daqueles sujeitos que não participaram de projetos sociais, tendo procurado, residiam em um bairro distante do local do projeto.

Outro aspecto é que, entre as atividades desenvolvidas, os cursos² de “qualificação profissional” predominaram. No entanto, havia casos de participantes e interessados em atividades culturais e esportivas na composição do que podemos entender como um repertório de projetos. Vale a pena destacar que estes projetos duraram de três a seis meses em média.

Um terceiro aspecto refere-se à contrapartida, presente na maioria dos casos analisados. De um lado, trata-se de um aporte financeiro, da organização para os participantes, como o pagamento de uma bolsa mensal³. De outro, inversamente, a contrapartida era uma contribuição financeira dada pelos participantes para a organização, com a finalidade de cobrir custos com material a ser utilizado nos cursos⁴.

Depois da realização dos grupos focais⁵, as discussões foram transcritas e, em uma etapa posterior, utilizamos a técnica de análise de conteúdo do tipo categorial (BARDIN, 1977). Esta técnica consiste em um conjunto de métodos que permite conhecer as comunicações para além de seus significados imediatos. Este instrumento se caracteriza pela variedade das formas de

² Na sessão 3.4 deste artigo, apresentamos uma extensa lista de cursos que remete à dimensão “natureza” destes projetos sociais.

³ Os valores ficavam entre R\$ 80 e R\$ 150,00.

⁴ O valor mencionado das taxas ficava entre R\$ 10,00 e R\$ 20,00.

⁵ Os grupos focais foram moderados por Pedro Paulo de Oliveira (Professor adjunto do IFCS/UFRJ)

aplicação e pelo alcance de sua utilização, compreendendo toda e qualquer comunicação humana, ou seja, tudo que é dito ou escrito.

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

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

Neste sentido, os discursos proferidos na dinâmica comunicacional dos grupos focais foram, primeiramente, codificados e, depois, categorizados⁶. No final deste processo, contamos com 1151 unidades de registro, nas quais se baseia a análise que apresentamos a seguir, inseridas em um universo de 47 unidades de contexto⁷.

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

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

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

⁶ A codificação e a categorização foram realizadas com eficiência por Fernanda Araripe e Verônica Glória, bolsistas de iniciação científica vinculados ao projeto "Desigualdade e Políticas Públicas", depois de um treinamento adequado, coordenado por Marcelo Castañeda.

⁷ Bardin (1977, p. 104) define as unidades de registro como a "unidade de base" de uma análise de conteúdo. Assim, cabe entender que as unidades de contexto são definidas como "a unidade de compreensão para codificar a unidade de registro e corresponde ao segmento da mensagem, cujas dimensões (superiores às da unidade de registro) são ótimas para que se possa compreender a significação exata da unidade de registro" (BARDIN, 1977, p. 107).

2. Papéis na redução das desigualdades

A partir do momento em que a pobreza e as desigualdades passam a ser compreendidas como problema social e político, as ONGs entram na arena pública como atores capazes de enfrentar tais questões. Desta forma, assinalamos que a década de 1990 registrou um intenso crescimento do número de ONGs⁸ em atuação no Brasil. Embora a definição de ONG seja controversa, tomamos como base o que propõe Landim (2002, p. 238):

Grosso modo: organizações com razoável grau de independência em sua gestão e funcionamento, criadas voluntariamente, sem pretender caráter representativo e sem ter como móvel o lucro material, dedicadas a atividades ligadas a questões sociais, pretendendo a institucionalização, a qualificação do trabalho e a profissionalização de seus agentes, tendo a fórmula « projeto » como mediação para suas atividades, onde as relações internacionais – incluindo redes políticas e sociais e recursos financeiros – estão particularmente presentes.

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

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

Os papéis das diferentes esferas do Estado — federal, estadual e municipal — e das ONGs na redução das desigualdades no Brasil remete a um

⁸ O crescimento das ONGs na década de 80 e 90 fica evidente nos dados da pesquisa "As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil". 2 ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2004 (apud Koslinski e Reis, 2009). Do total de fundações privadas e associações sem fins lucrativos existentes em 2002, metade delas havia sido fundada no período de 1991 a 2000. O restante: 12% entre 2001 e 2002, 22% entre 1981 e 1990, 12% entre 1971 e 1980 e 4% antes de 1970.

universo relacional entre estes dois pontos. Com a análise de conteúdo das discussões dos grupos focais, percebemos que estes atores tecem um entendimento das esferas do aparato estatal e das ONGs como pares de uma relação.

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

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

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

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

Quem tinha que fazer este trabalho não era as ONGs. Esse trabalho já tinha que ter sido tomada uma iniciativa pelos governantes (Grupo P3, UC 11, UR 51)⁹

Acho que tem que existir a ONG, não tô dizendo que não tem que existir, mas a gente deve fazer um movimento no qual a gente reconhecer que as ONGs só existem por falha das políticas públicas (Grupo P2, UC 5, UR 15).

⁹ Cabe explicar como codificamos os 6 grupos focais realizados. Assim, os 4 grupos realizados com pessoas que participaram de projetos sociais foram codificados como P1, P2, P3 e P4; enquanto que os 2 grupos com pessoas que procuraram, mas não participaram receberam os códigos NP1 e NP2. Além disso, deixamos explícito as unidades de registro (UR) e unidades de contexto (UC), de onde cada citação selecionada para compor este artigo foi mencionada.

Apesar de enxergarem a responsabilidade do Estado, estes participantes sinalizam para uma avaliação positiva destas intervenções, o que será visto com mais nuances na sessão seguinte deste artigo. Neste ponto, cabe ter em mente que eles entendem as ONGs, e os projetos que estas organizações desenvolvem, como “*paliativos*”¹⁰.

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

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

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

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

É importante salientar um aspecto que explica, ao menos em parte, este aparente paradoxo, já que, de um lado, os participantes enxergam a responsabilidade do Estado frente aos problemas sociais e, de outro, vêem os projetos sociais desenvolvidos pelas ONGs como paliativos positivos. Trata-se da insatisfação e desconfiança em relação aos governos, em especial na identificação de interesses políticos envolvidos na realização destes projetos, mas também relacionadas com a “*falta de estrutura*” que o Estado brasileiro historicamente apresentou.

A maioria de projetos que tem na comunidade é pra promover questões políticas. O cara trabalha na eleição com outro cara da associação de uma ONG, aí o projeto ficava legal (...) Muda

¹⁰ Os trechos em itálico correspondem às citações de falas dos participantes dos grupos focais.

o governo o que acontece? Aquele trabalho não dá continuidade. É uma questão de interesse, não é uma questão de interação social por parte do governo (Grupo P3, UC 3, UR 13).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nesse sentido, se reconhecermos que o sentido dado à igualdade é socialmente construído, devemos também reconhecer que Políticas Públicas que não levem em consideração os valores e os padrões de comportamento da sociedade são políticas destinadas ao fracasso (SCALON, 2010). Daí a enorme

relevância de conhecer a percepção do público para o qual se destinam os programas sociais; na medida em que projetos que vão ao encontro dos valores e expectativas deste público podem ser mais bem sucedidos em suas metas.

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

3.1. Adequação

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

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

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

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

Essa inadequação parece se relacionar com o fato de que uma parcela expressiva destes participantes se inscreverem sem qualquer interesse nos cursos, muitas vezes estimulados tanto pelas contrapartidas oferecidas pelas ONGs, tais como bolsas e cestas básicas, como também para ocupar seu

tempo livre. Por outro lado, o interesse de se inscrever em função de uma possível oportunidade no mercado de trabalho aparece com menor frequência.

Você vai e faz o curso que tem vaga, entendeu? No meu caso foi assim. Queria fazer informática, só que não tinha vaga. Tinha de telemarketing, eu estava trabalhando pro vereador, sabe como é que é... (Grupo P1, UC 5, UR 5).

Desperta não só a consciência daquele que tá participando. Tô indo lá fazer o curso, eu posso chegar a algum lugar. Posso fazer um curso, conseguir um emprego. Posso elevar o meu padrão de vida um pouco estudando cada vez mais (Grupo P2, UC 4, UR 5).

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

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

3.2. Natureza

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

No entanto, a maioria destes participantes demonstra dificuldades para descrever a natureza do projeto, um aspecto abordado marginalmente. Desta forma, apenas uma pequena parte dos que participaram das discussões dos

grupos focais conseguia descrever os objetivos, as concepções e propostas que estavam em jogo nos cursos dos quais participavam.

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

3.3. Eficácia

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

As declarações mais específicas sobre os aspectos positivos aparecem relacionadas com a possibilidade de ajudar a evitar um envolvimento com o tráfico de drogas¹¹, que se configurava como um problema em grande parte dos contextos em que estas pessoas atuaram como participantes de projetos sociais. Os grupos que organizavam o tráfico de drogas em muitas das localidades, que serviram como pano de fundo para a realização de projetos sociais, aparecem recorrentemente na análise de conteúdo. Assim, os participantes assinalam as restrições impostas pelas organizações criminosas sobre os projetos realizados sobre sua área de influência.

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

¹¹ Cabe destacar que o processo de implantação de Unidades de Polícia Pacificadora – UPP por parte do Governo do Estado a partir de 2008 pode ter alterado as configurações de algumas destas localidades nas quais o tráfico era um elemento ativo, tendo em vista que estes grupos focais foram realizados no final de 2007.

3.4. Desenvolvimento

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

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

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

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

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

Um ponto que faz refletir sobre as estruturas que se configuram durante o desenvolvimento dos projetos sociais pesquisados está relacionado ao contato com a coordenação das ONGs envolvidas. Neste sentido, não basta simplesmente conhecer os coordenadores dos projetos ou mesmo das ONGs, o que até ocorre com frequência. De acordo com os participantes, esse contato remete à existência de conflitos, bem como uma reduzida possibilidade de

diálogo, no sentido de ouvir as sugestões destes participantes. Dessa forma, parece que apenas uma pequena parcela das organizações se mostra aberta para incorporar as visões e demandas dos participantes de projetos.

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

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

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

4. Considerações Finais

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

Entre as conclusões que chegamos, destaca-se a importância que o Estado adquire na perspectiva dos participantes de projetos sociais, sendo invariavelmente apontado como principal responsável pelas políticas de combate e superação das desigualdades. Este dado não é novo, uma vez que no *survey* nacional sobre desigualdades, realizado no início desta década, 62% dos brasileiros apontavam o governo como responsável pela diminuição das desigualdades (SCALON, 2006). Em contrapartida, neste artigo apontamos que as ONGs são vistas como “*paliativos*” que, se não são a resposta adequada para a solução dos problemas sociais constituem, ao menos, uma “*ajuda*”.

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

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

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

Apesar de serem avaliados positivamente, por desenvolverem projetos sociais em contextos nos quais o campo de possibilidades restrito no que diz respeito às oportunidades de mobilidade social ascendente¹², uma parte dos participantes indica que as ONGs estão mais preocupadas em “*jogar mão-de-obra no mercado de trabalho*”, e que o aprendizado destas “*novas profissões*” acaba por manter o status quo.

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

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

¹² Ver SCALON, C. (2009).

canais de comunicação com estas instituições. Esta situação pode intensificar a desconfiança dos participantes que denotam a existência de corrupção.

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

É freqüente a menção de que os projetos e programas sociais oferecidos não vão ao encontro dos interesses dos participantes que, em muitos casos, as pessoas se engajam neles sem interesse na finalidade do projeto, mas são levados apenas pelas contrapartidas ofertadas. Como consequência: o desinteresse, o desconhecimento em relação à natureza do projeto, a inadequação dos projetos em relação às expectativas dos participantes e, até mesmo, a geração de desconfiança em relação ao uso dos recursos.

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

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

A segunda diz respeito ao efeito que a participação em projetos desenvolvidos por organizações não governamentais pode ter sobre a participação associativa e aumento das capacidades dos indivíduos¹³. Em outras palavras, esta experiência aumentaria as esferas e possibilidades de participação dos beneficiários?

Para finalizar, é importante destacar que entendemos que os participantes destes projetos sociais, que constituem o universo pesquisado, desempenham um papel crítico e ativo, animando a possibilidade de que novas

¹³ Utilizamos aqui o conceito de capacidades (*capabilities*), tal como é sugerido em Sen (2001).

pesquisas baseadas na percepção deles sejam “desenhadas”. Esta perspectiva aponta para amplas possibilidades de compreender melhor os processos de implantação das políticas públicas em um contexto de democracia recente, como é o caso brasileiro. Além disso, sinaliza possibilidades de configuração de profícuos instrumentos de avaliação, tão caros atualmente ao desenvolvimento destas políticas, no que diz respeito tanto a sua natureza e adequação, quanto ao sentido e direção que assumem depois de implantadas, bem como à eficácia das ações previstas.

Referências bibliográficas

BARDIN, L. - *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

IBGE *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil*. 2 ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2004

KITZINGER, J. *Introducing focus groups*. British Medical Journal, vol 311, 299-302, 1995.

KOSLINSKI, M. C. e REIS, E.. Transnational and Domestic Relations of NGOs in Brazil. *World Development* 37 (3): 714-725, 2009.

KRUEGER, R. A. e CASEY, M. A. *Focus groups: a practical guide for applied research*. California, Sage, 2009

LANDIM, L. “Experiência militante”: Histórias das assim chamadas ONGs. *Lusotopie*, 2002/1 : 215-239, 2002.

REIS, E. *Processos e Escolhas: estudos de sociologia política*. Rio de Janeiro, ContraCapa, 1998.

_____. A desigualdade na visão da elite e do povo brasileiro. In SCALON, C. *Imagens da Desigualdade*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.

_____. New ways of Relating Authority and Solidarity: theoretical and empirical explorations, In: Denis, A. e Kalekin-Fishman, D (ed.) *The ISA Handbook in Contemporary Sociology*. London, Sage, 2009.

SCALON, C. *Imagens da Desigualdade*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.

_____. *Ensaio de Estratificação*. Belo Horizonte, Argumentum, 2009

_____. Pobreza e desigualdade na agenda das políticas públicas. In LOPES e MÉLO, *Desigualdades sociais na América Latina: outros olhares, outras perguntas*. São Leopoldo, RS, Editora Oikos, 2010

SEN, A. *Desigualdade Reexaminada*. São Paulo, Record, 2001.