

Terceiro Setor sob um olhar crítico: propostas para o avanço do debate

Valdir Assef Jr.*

Caso “Agora”: breve histórico dos fatos

Na edição de 24 de maio deste ano, a revista VEJA publicou matéria denunciando que a ONG “Instituto Agora” utilizou 54 notas frias para justificar gastos da ordem de R\$ 900.000,00 entre 1999 e 2001 na implementação de cursos de treinamento e reciclagem de trabalhadores no Distrito Federal, em São Paulo e no Rio Grande do Sul. Tais recursos eram originários do FAT (Fundo de Amparo dos Trabalhadores) e repassados pelo governo federal aos Governos Estaduais, que por sua vez celebravam convênios com a entidade.

Também foram denunciadas irregularidades no convênio celebrado entre o Ágora e o Governo Federal para a implementação do programa “Primeiro Emprego”, as quais foram apuradas a pedido do Senado Federal pelo TCU (Tribunal de Contas da União) e resultaram num relatório cujo relator foi o ministro Guilherme Palmeira, que apurou que, somente no Governo Lula, o Instituto Ágora teria recebido R\$ 7,5 milhões do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador).

Segundo o relator, além da falta de critérios na distribuição dos recursos e na escolha das entidades encarregadas de executar o programa, está a ausência da criação do Conselho Consultivo, previsto no lançamento do programa. Além disso, teriam sido identificados elementos que beneficiaram a escolha do Ágora para executar as ações do programa. O tribunal determinou que a empresa devolva todos os valores recebidos até agora “em montantes superiores” aos que constam do projeto aprovado pelo ministério.

Também houve uma sindicância realizada no MTE (Ministério do Trabalho e Emprego) e concluída em 25 de junho de 2004 para apurar as irregularidades apontadas no convênio celebrado com o Ágora para a implementação do Programa “Primeiro Emprego”, a qual concluiu haver falhas na “... concepção, operacionalização, acompanhamento e fiscalização das ações que operacionalizam o PNPE.”

Entretanto, o relatório da sindicância do MTE, ao contrário do documento do TCU, não recomendou a suspensão do convênio ou a revisão de seus critérios de implementação, fiscalização e controle, limitando-se a sugerir novas investigações e o aprimoramento do programa.

Até o momento, não há notícias de processos judiciais sobre o caso, seja na esfera cível, seja na penal.

Aspectos políticos do caso

Desde as primeiras reportagens sobre o caso Ágora, fica claro que mudou o “humor” da imprensa (e, por conseguinte, da sociedade) sobre as ONG’S e o Terceiro Setor em geral: se há algum tempo atrás a atuação das ONG’s era considerada uma oxigenação na concepção, implementação e execução de políticas públicas e até mesmo a vanguarda na reconfiguração da organização da sociedade civil do país, atualmente as ONG’S são objeto de desconfiança.

Desde acusações sobre inobservância da legislação trabalhista e da lei de licitações e abusos na utilização de trabalho voluntário, até indícios de uso do trabalho de entidades do Terceiro Setor para fins político-partidários, o Brasil de 2004 mostra-se particularmente cético ao analisar a ação das ONG’s.

Há um lado positivo nesta “ressaca” do movimento “ongueiro”, fortalecido e consolidado nos moldes atuais na década passada, que é o de colocar as ONG’S e o Terceiro Setor em geral na pauta da mídia, expondo ações e avanços de algumas, excessos e distorções de outras, o que resulta numa visão mais complexa, profunda e abrangente do setor. Com isso, afasta-se uma concepção disseminada recentemente, que colocava todas as ONG’S no mesmo “balaio”, como se o simples fato de ser/pertencer a uma ONG garantisse a idoneidade das pessoas, a relevância e a eficiência dos serviços realizados.

Cenário normal em contextos de “euforia” como o da “bolha” da internet, esta visão idílica do Terceiro Setor rapidamente está cedendo espaço a um movimento de crítica substantiva por parte da mídia, do direito e dos políticos, o que certamente contribuirá para expor os “picaretas” que se aproveitaram da grande aceitação do Terceiro Setor pela sociedade para urdir suas maracutaias, ao mesmo tempo em que ajuda a expor de forma qualificada os muitos trabalhos sérios realizados por entidades em todo o país.

O lado negativo aparece nas críticas generalizantes, típicas de épocas de “ressaca”, as quais pregam, basicamente, que as ONG’s foram criadas para substituir o Estado e/ou promover indivíduos à custa da supressão de direitos trabalhistas, deveres fiscais e pela supressão de licitações. Alega-se também que as ONG’S querem substituir o Estado na execução de políticas públicas, subvertendo princípios de administração pública, na medida em que entidades privadas realizam atividades de interesse público.

Dificuldades e oportunidades: algumas questões atuais sobre o Terceiro Setor a serem debatidas

O caso *Ágora/Primeiro Emprego* nos mostra que ainda hoje, mesmo após cinco anos da promulgação da Lei das OSCIP (organizações da sociedade civil de interesse público), há muita desinformação e resistência àquilo que BRESSER PEREIRA, quando ministro da reforma do Estado, chamou de “permeabilização” das atividades estatais.

Esta permeabilização pressupõe que a execução de políticas públicas, embora seja dever inafastável do Estado, não pode ser exclusiva deste, podendo ser realizada por várias formas e meios, não só através da ação direta de agentes estatais. Nesse sentido, o TERMO DE PARCERIA previsto na Lei nº 9.790/99 configura-se instrumento imprescindível para garantir que o trabalho conjunto entre Estado e ONG’S seja revestido da mais absoluta legalidade e, portanto, adequado aos princípios da administração pública.

Entretanto, para que o instrumento legal do Termo de Parceria seja bem utilizado e disseminado como paradigma na relação entre entidades do terceiro setor e o Estado, alguns pressupostos precisam ser esclarecidos, dentre os quais:

1. As entidades do terceiro setor qualificadas como OSCIP’S têm natureza jurídica diversa das empresas privadas?
2. As OSCIP’S estão sujeitas à Lei de Licitações, mesmo na execução de suas atividades-fim, isto é, aquelas que legitimam sua qualificação?
3. O Termo de Parceria é ilegal, sob o prisma da Lei de Licitações?

Outra questão aventada por conta da “crise” deflagrada pelo caso *Ágora* versa sobre a relação das ONG’S com o Estado e a autonomia deste para escolher quais entidades/projetos vai patrocinar.

Sobre este assunto, também há aspectos preliminares a serem esclarecidos, dentre os quais destaco os seguintes:

1. Até que ponto o Estado pode correr riscos em experimentar novas ações sem incorrer em improbidade administrativa?
2. Os agentes estatais (notadamente os políticos) podem errar em suas escolhas sem que isso configure ilegalidade?
3. As ONG’S são eficazes para identificar novas demandas sociais e propor novos modelos de políticas públicas e/ou organização produtiva?

Para iniciar a discussão e a busca pelas respostas, faz-se necessário discutir-se, ainda que superficialmente, o futuro do terceiro setor no Brasil e os caminhos que já se avistam.

Caminhos para o Terceiro Setor no Brasil: “publicização” e “precificação”

Se o aumento da visão crítica sobre o Terceiro Setor no Brasil ajuda a superar opiniões simplistas e homogeneizadoras sobre as ONG’S, por outro lado traz em seu bojo a (falsa) ameaça da falta de rumos. Afinal, para onde caminham as ONG’S no país? Elas vão virar os “monstros paragovernamentais” descritos pelo jornalista RUI NOGUEIRA na última edição da revista PRIMEIRA LEITURA (“Governança – Que Bicho é este?” – agosto/04), ou vão refluir a ações pontuais comunitárias sem grande relevância? Teremos uma mistura destes dois cenários?

Para que a resposta a tais questões não seja afirmativa, devemos antes de mais nada trabalhar para que os avanços já consolidados no Terceiro Setor não sejam perdidos em ações regressivas, principalmente no que concerne à profissionalização das entidades e à disseminação das regras de boa governança corporativa. Sem administração profissional, assessoria jurídica e planejamento estratégico (requisitos básicos para qualquer empresa), não há como uma ONG avançar em suas missão, metas e objetivos.

Contudo, a mera observância dos princípios legais e administrativos não é suficiente para garantir a vitalidade e a relevância das ONG’S: é preciso que elas tenham clara sua missão, e é neste ponto que pode surgir algumas respostas para as questões até aqui levantadas.

Sem querer reduzir a diversidade e complexidade do Terceiro Setor no Brasil, vou partir de uma premissa simplificadora a fim de propor uma questão para debates: as ONG’S, basicamente, identificam ou novas demandas sociais ou novas oportunidades de mercado.

Na primeira hipótese, as entidades, por motivos e formas diversas, atuam no contexto de novas formas de organização social, reconhecendo os problemas e demandas advindos deste rearranjo e propondo soluções de alcance variado,

conforme a possibilidade de ação da entidade e/ou de abrangência do problema. Na medida em que a relevância pública da ação da entidade se demonstra, o Estado entra em cena, fazendo parcerias com a entidade, com o objetivo de fortalecer sua ação, ou simplesmente encampando a atividade da ONG, tornando-a objeto de uma nova política pública. Aqui, a atividade da ONG “publicizou-se”.

Na segunda hipótese, a ONG atua junto às carências de determinado segmento social, criando um mecanismo que aproveite potenciais humanos e materiais ociosos da comunidade para, ao mesmo tempo, atender àquelas carências e promover ações autonomizadoras de indivíduos e grupos sociais através da produção de riquezas e criação de novas formas para sua distribuição. Nestes casos, o Estado entra como financiador/subsidiador, viabilizando o início das atividades até que o trabalho da entidade ocupe um nicho de mercado, garantindo sua sustentabilidade. Nesse caso, a atividade da ONG “precificou-se”.

São estes os únicos caminhos para as ONG'S? É claro que não. Não há, sequer, como esgotar as possibilidades do Terceiro Setor, nem tampouco é desejável que se engesse a evolução das ONG'S e as diversas formas de relacionamentos destas com o mercado e o Estado a apenas estas duas alternativas.

Entretanto, é importante que se reconheça que, em muitos casos, as ONG'S são laboratórios experimentais para novas formas de ação estatal, organização empresarial e criação de nichos de mercado. O Terceiro Setor cada vez mais se mostra como interseção entre mercado e Estado, fortalecendo ambos ao mesmo tempo em que se aprimora.

Nesse sentido, o aperfeiçoamento do arcabouço legal que permite ao Estado e incentiva os entes privados financiar determinadas ações de ONG's é medida que se faz necessária, pois não é razoável exigir do Estado que crie novas burocracias para cada potencial nova política pública demandada pela sociedade: antes, que se crie (ou se utilize) mecanismos legais para iniciar ou dar prosseguimento aos projetos oriundos da sociedade civil, nos quais se vislumbre alguma relevância social. Conforme o projeto for ganhando consistência, sua “publicização” seria decorrência natural.

Da mesma forma o Estado, na qualidade de principal “parceiro” do setor produtivo privado (na qualidade de cobrador de impostos), deve utilizar o Termo de Parceria para fomentar empreendimentos que, além de importância social, tenham potencial para gerar riqueza e criar novas formas de distribuí-la, que privilegiem a coesão e a justiça social. Em outras palavras, o Estado deve incentivar, de preferência via financiamento (já que a isenção fiscal tem caráter “viciante” e retira competitividade) ONG's que possam ter sua atividade “precificada”.

Para aceitar estas propostas, contudo, devemos sempre levar em conta a possibilidade de erro de gestão por parte dos governantes, considerando-o (o erro) algo normal dentro de um contexto de busca de novos arranjos sociais e do constante aprimoramento do Estado. Em suma, para legitimarmos a ação do Estado junto às ONG's, temos que assimilar como pressuposto a possibilidade do equívoco, do fracasso, da ausência de resultados, como algo não necessariamente fruto de corrupção e/ou má-fé.

Também é assim que devemos encarar a ação do mercado e da sociedade civil na relação com as ONG's: o sucesso de entidades pode significar poder (no caminho “publicista”) ou dinheiro (no caminho “precificador”), o que não é necessariamente algo imoral ou ilegal, muito menos indesejável por si só. Tampouco podem ser declarados negligentes ou corruptos “a priori” os responsáveis por projeto que encerra suas atividades e deixa de atender os que dele se beneficiavam. Os entes privados, ao colaborar com trabalho voluntário ou cessão gratuita de recursos materiais para as ONG's, assumem sua parte do risco: logo, nada mais justo que, eticamente, se beneficiem do sucesso, ou respondam pelo fracasso de seu trabalho apenas no estrito limite da Lei.

Em suma, embora seja um exagero querer caracterizar o caso “Ágora/Primeiro Emprego” como um divisor de águas, há que se reconhecer a importância do fato para o cenário do Terceiro Setor no Brasil, posto que a partir dele a sociedade deitou novos olhos sobre as ONG's, superando entusiasmo acrítico que foi ênfase nos anos 90, cujo efeito colateral mais evidente é uma desconfiança geral que tampouco lança luz sobre o tema.

Aos que se debruçam sobre a questão, seja qual for a área de atuação específica, é o momento de aprender com os erros próprios e de terceiros, assimilar as críticas porventura recebidas e aprimorar a teoria e a prática no trabalho com as ONG's. A importância do terceiro setor no Brasil, nos âmbitos social, político e econômico, chegou a um “ponto de não-retorno”, o que significa, por um lado, que não é possível nem desejável enfraquecer ou deteriorar o terceiro setor, mas, por outro, que não dá para levá-lo adiante “descolado” do mundo, como se as ONG's não estivessem sujeitas às contingências, imprevisibilidades e exigências de uma realidade cada vez mais complexa. O aprimoramento e fortalecimento do terceiro setor dependem de uma abordagem madura e aberta sobre as críticas e limitações éticas, materiais, humanas e legais, onde o erro, o fracasso é considerado “fato da vida” que ajuda a reorientar caminhos e ações e não apenas limita.

Finalizo essa digressão com uma citação do Prof. BRESSER PEREIRA já citado, que, direta ou indiretamente, norteou toda a parte opinativa deste trabalho:

“A Reforma do Estado nos anos 90 é uma reforma que pressupõe cidadãos e para eles está voltada. Cidadãos menos protegidos ou tutelados pelo Estado, porém mais livres, na medida em que o Estado que reduz sua face paternalista, torna-se ele próprio competitivo, e, assim, requer cidadãos mais maduros politicamente. Cidadãos talvez mais individualistas porque mais conscientes de seus direitos individuais, mas também mais solidários, embora isto possa parecer contraditório, porque mais aptos à ação coletiva e portanto mais dispostos a se organizar em instituições de interesse público ou de proteção dos interesses do próprio grupo.... por isso, o novo Estado que está surgindo não será indiferente ou superior à sociedade, pelo contrário, estará institucionalizando mecanismos que permitam uma participação cada vez maior dos cidadãos, uma democracia cada vez mais direta; por isso as reformulações em curso são também uma expressão de redefinições no campo da própria cidadania, que vem alargando o seu escopo, constituindo sujeitos sociais mais cientes de seus direitos e deveres em uma sociedade democrática em que competição e solidariedade continuarão a se complementar e se contradizer.”

** Valdir Assef Jr. é advogado especializado em terceiro setor e bacharel em ciências sociais. Atualmente é vice-presidente da OCAS (Organização Civil de Ação Social) e gerente da parceria entre o CRAVI (Centro de Referência e Apoio à Vítima, programa da Secretaria Estadual de Justiça) e o Instituto São Paulo Contra a Violência.*

Fonte: <http://integracao.fgvsp.br/administrando.htm> . Acesso em 11/10/2004.