

# Reflexões sobre o público e a sociedade civil: o caso da Adote

MILER FRANCO D'ANJOUR (UFRN)  
MARIA DA LÚZ GÓIS CAMPOS (UFRN)  
MIGUEL EDUARDO MORENO AÑEZ (UFRN)

ISSN 1518-4382

## REFERÊNCIA:

D'ANJOUR, Miler Franco; CAMPOS, Maria da Lúz Góis; AÑEZ, Miguel Eduardo Moreno. Reflexões sobre o público e a sociedade civil: o caso da Adote In: EGEPE – ENCONTRO DE ESTUDOS SOBRE EMPREENDEDORISMO E GESTÃO DE PEQUENAS EMPRESAS. 4. 2005, Curitiba, *Anais...* Curitiba, 2005, p. 436-442.

## Resumo

Em meio às transformações no Estado, como desdobramento da retomada dos ideais econômicos liberais, o terceiro setor vem assumindo, na sociedade contemporânea, espaços de atuação de atendimento a uma série de demandas públicas nos mais diversos campos tais como saúde educação, habitação, dentre outros. Nesse contexto o presente estudo tem como objetivo descrever os desafios das relações sociais construídas no âmbito de organizações solidárias tomando como espaço de investigação empírica a Associação de Orientação aos Deficientes – ADOTE. A pesquisa apresenta como metodologia o estudo de caso onde buscou, por meio de entrevista e pesquisa bibliográfica, estudar as praticas solidárias na ADOTE. Sob esta perspectiva este artigo, explora os valores inerentes ao trabalho solidário, mediante investigação de caráter qualitativo, indicando as dificuldades enfrentadas por organizações que atuam no campo social mesmo quando em parceria com órgãos governamentais e amparadas em Lei. Foram identificados, os conflitos existentes no que diz respeito ao trabalho em uma organização de terceiro setor, que apresentam em seu quadro funcional uma grande parcela de servidores públicos, onde os valores instrumentais irão estar presentes e conflitantes com os valores substantivos, gerando graves problemas em relação a identidade além de distorções no sentido do trabalho nestas organizações atuantes no domínio social. Todavia, é importante destacar a relevância dos serviços prestados pela ADOTE, ainda que em alguns casos de forma precária devido às semelhanças que adquire com organizações públicas.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente estudo apresenta por objetivo descrever desafios das relações sociais construídas no âmbito de organizações solidárias tomando como espaço de investigação empírica a Associação de Orientação aos Deficientes – ADOTE.

A ADOTE é uma instituição filantrópica, sem fins lucrativos, fundada em abril de 1982, com sede própria, situada à rua Aracati, 30, no bairro da Cidade da Esperança em Natal – RN. Reconhecida como de utilidade pública federal, estadual e municipal, a ADOTE é uma Organização Não-Governamental (ONG) filantrópica, fundada em 1982 por Shirley Rodrigues de Carvalho e Ubiratan Pergentino de Araújo, ambos portadores de deficiência que desenvolviam trabalhos sociais na Paróquia do Bairro da Cidade da Esperança.

Ao perceberem o interesse das pessoas portadoras de deficiência da comunidade em participar de diversas atividades que ocorriam no salão da Igreja, os articuladores da Associação conseguiram a

doação de um terreno, cedido pela Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Norte – COHAB/RN.

A missão da organização é “Valorizar a pessoa portadora de deficiência em Natal e Grande Natal, promovendo a assistência integral, através de atendimento nas áreas de saúde, educação, reabilitação, esporte, cultura, lazer e trabalho”. (Estatuto - ADOTE, 2003)

Contando com um quadro de 57 profissionais, entre contratados pela própria Instituição, servidores públicos cedidos pelo Estado e Município, estagiários e voluntários, a Instituição oferece serviços de educação infantil, 1º e 2º ciclos, de educação de jovens e adultos e de apoio pedagógico, além de oficinas de arte, de linguagem, de dança e do corpo. Os usuários dispõem, ainda, dos seguintes serviços: psicopedagogia; psicomotricidade; fonoaudiologia; psicologia; natação terapêutica; hidroterapia; estimulação; fisioterapia; serviço social; odontologia; neurologia; recreação; capoeira; brinquedoteca; e transporte. A média de atendimentos diário é de 220 pessoas.

A ADOTE é mantida através de convênios e doações tendo como principais parceiros o Ministério da Previdência Social, o Ministério da Educação, a Prefeitura Municipal do Natal, o Serviço Social da Indústria - SESI, o Serviço Nacional de Emprego – SINE e o Conselho de Estadual da Criança e Adolescentes – CONSEC. Além dessas parcerias, a organização conta com contribuições sociais e recursos advindos de eventos por ela patrocinados.

A intervenção empírica, realizada com o corpo funcional, foi de caráter qualitativo, onde buscou em um primeiro momento fundamentar o tema estudado com o uso da pesquisa bibliográfica utilizado em seguida a pesquisa de campo com o emprego de entrevista estruturada como instrumento de coleta de dados. Do instrumento constavam questões destinadas a identificar as razões que influenciaram os atores a integrarem a equipe técnica da ADOTE, as expectativas profissionais dentro da Organização e o grau de conhecimento sobre a natureza do terceiro setor.

Sendo a ADOTE uma organização atuante em duas frentes distintas (educacional e clínica), a investigação foi direcionada para a área clínica por ser esta que oferece serviços de maior demanda. A pesquisa utilizou, assim, uma amostra não probabilística intencional, onde foram entrevistados 14 colaboradores, dos 24 que desenvolvem atividades técnico-profissionais na clínica.

Compõem o texto, além desta parte introdutória, mais três partes. A seguinte, traz uma discussão em torno da natureza das organizações de terceiro setor centrada nas suas características teóricas e na base legal. No item 3 são descritos os resultados da intervenção empírica merecendo destaque o reduzido grau de solidariedade identificado na organização. Nas considerações finais, item 4, são retomados alguns dos resultados do estudo e questionado o perfil do corpo técnico-profissional da clínica da ADOTE, pois, em virtude da elevada quantidade de servidores públicos em cessão, a organização apresenta características de funcionamento similares aos órgãos governamentais.

## 2. DISCUTINDO A NATUREZA DAS ORGANIZAÇÕES DE TERCEIRO SETOR

Em meio às transformações no Estado, como desdobramento da retomada dos ideais econômicos liberais, o terceiro setor vem assumindo, na sociedade contemporânea, espaços de atuação de atendimento à uma série de demandas públicas nos mais diversos campos tais como saúde, educação, habitação, dentre outros.

Segundo Andion (2000) o termo terceiro setor é geralmente utilizado para caracterizar as organizações que atuam no domínio social e que podem ser subdivididas em três grupos, tendo por base seus modos particulares de ação. São eles: economia social, terceiro setor e economia solidária.

No terceiro setor estão agrupados os institutos, as fundações empresariais e públicas, as ONGs internacionais e as ONGs intermediárias entre os financiadores e a comunidade, que não operacionalizam diretamente programas ou projetos sociais.

Essas instituições são formadas por iniciativa da sociedade civil e têm como característica a ajuda ao próximo e a preservação da vida. De outra forma, as ONGs têm se destacado fundamentalmente pela atuação mais aguerrida e ganham notoriedade pelos seus métodos de ação.

A manutenção financeira dessas instituições se dá através de parcerias e alianças entre diversos grupos sociais que acontecem a partir da captação de recursos junto ao mercado viabilizando a realização de atividades que não mais estão sendo desenvolvidas pelo Estado. Nesse cenário, as organizações públicas não governamentais, subvencionadas por capitais estrangeiros ou nacionais (público ou privado), vêm demonstrando, em diversos setores da área social, competência para elaborar projetos que possibilitam ações sociais transformadoras (TACHIZAWA, set 2002).

A organização tomada como campo de intervenção empírica guarda essas características e, em virtude de lidar com a assistência a deficientes físicos, está ancorada por procedimentos legais específicos.

De acordo com a Constituição Federal de 1988 “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade” (Art. 5º, Constituição Federal.1990:02). Já o Art. 6º faz referência aos direitos sociais e garante que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados” (Art. 6º. Constituição Federal. 1999:11).

Uma Lei específica, de número 9.790, de 23 de março de 1999 trata da constituição de Sociedade Civil de Interesse Público - ONG e Termo de Parceria, o que, segundo Pinho (2001, p.12), “regula, de forma absolutamente vinculada, e até mesmo casuística, em certas hipóteses, a qualificação de tais organizações, seus objetivos, e principalmente identifica as entidades que podem ou não ser enquadradas em tal categoria”.

O Artigo primeiro desta LEI Nº 9.790 reza que as organizações da sociedade civil de interesse público são pessoas jurídicas de direito privado dando ênfase aos seus respectivos objetivos sociais e normas estatutárias. Define, assim, desde os critérios para as organizações serem enquadradas como pertencentes a esta classe, até condutas a serem impostas, bem como, os benefícios que podem ser adquiridos por tais entidades.

A partir desta Lei, as organizações de terceiro setor vêm firmando parcerias com órgãos públicos, conforme trata o Capítulo 3, o que, dentre outros aspectos, permite a cessão de servidores públicos. Tal fato pode favorecer a indefinição de papéis, tanto por parte do servidor público (agora atuando em uma organização não governamental), quanto dos beneficiados, no tocante ao papel e importância do aparelho do Estado. Este fenômeno ficou evidenciado no caso estudado conforme descrito a seguir.

### 3. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Na análise dos resultados coletados foram utilizadas, como eixos, as duas categorias weberianas de racionalidade discutidas por RAMOS (1989) no intuito de caracterizar a forma como os informantes valorizam o trabalho desenvolvido.

Os aspectos ligados a emancipação individual; a satisfação; a auto-realização, compreendida como concretização de potencialidades; julgamento ético valorativo das ações; entre outros, são elementos que formam a racionalidade substantiva, segundo Guerreiro Ramos (1989). Para o autor, essa racionalidade deve ser pautada na ética, assim como qualquer assunto sobre a vida social. Assim, a racionalidade substantiva residiria no psique, sendo um atributo natural do homem. Essa racionalidade vai levar o indivíduo a busca de sua emancipação sendo esta balanceada pela consciência de que os outros indivíduos também tem direito de alcançá-la.

Contrapondo a racionalidade substantiva a racionalidade instrumental vai ter em sua base valores centrados no cálculo, maximização dos recursos disponíveis e a lógica da economia de mercado onde o sucesso financeiro vai funcionar como agente motivador para os seus agentes. Esse tipo de razão segundo Guerreiro Ramos vai ser comum no meio de organizações produtivas sendo essa lógica inerente ao valor do trabalho onde o indivíduo é visto como um recurso para atingir a finalidade operacional da organização que é voltada para lucro.

Fazendo-se uma ponte entre dois tipos de racionalidade pode-se observar que os resultados desta pesquisa evidenciam que a Associação de Orientação aos Deficientes – ADOTE, apesar de ser considerado como de terceiro setor, ou uma organização de economia solidária, os valores substantivos ‘teoricamente’ inerentes a esse tipo de organizações ou encontrados em maior grau, não foram expressivos, uma vez que, apesar de ser uma entidade filantrópica de caráter social direto, está intimamente vinculada a diversos órgãos governamentais através de convênios.

A ADOTE possui a maioria do seu quadro funcional constituído por servidor público cedido ou remanejado de secretarias municipal e estadual de saúde e da educação. Além disso, recebe recursos financeiros diretamente do governo provenientes de leis específicas para pessoas portadoras de deficiências. Trata-se, pois, de uma ONG com características de órgão governamental.

Assim, os profissionais que atuam na ADOTE não estabelecem diferenças entre o papel de servidor público, e o trabalho que exerciam nas secretarias de origem, e as atividades que desenvolvem em uma ONG. A maioria, inclusive, sequer percebe que trabalha em uma organização não-governamental.

Os voluntários que atuam na organização são esporádicos. De forma geral, os informantes têm consciência da representatividade do trabalho da ADOTE e destacam o prestígio nacional e a qualidade da infra-estrutura. Demonstram interesse na expansão física – como por exemplo, da piscina, em virtude da elevada procura, e a necessidade de salas mais amplas.

Está presente o sentimento de orgulho dos que integram o corpo funcional. Porém, os motivos que narram para o sentido e o valor do trabalho na ADOTE não são representativos de elementos de racionalidade substantiva, uma vez que, ao tratarem do assunto não diferem o exercício profissional em uma organização solidária daquele que seria desenvolvido em uma outra de natureza pública ou privada.

De outra forma, é elevada a presença de elementos de racionalidade instrumental uma vez que consideram que a principal habilidade necessária ao desempenho da organização é o conhecimento especializado ou a capacidade tecnológica da clínica e, ainda, estudos e conhecimentos específicos em torno da assistência a pessoas portadoras de necessidades especiais.

A equipe julga-se distante e independente e o comprometimento com a organização e o trabalho ocorre de forma individual e pontual mediante argumentos que falam na falta de recursos fazer mais, para fazer melhor ou para ampliar os serviços prestados. Percebem a necessidade da

existência de canais de retro-alimentação dos associados e de melhoria da comunicação interna, prejudicada pelos constantes revezamentos dos profissionais no atendimento aos usuários.

É importante registrar, entretanto, que, não obstante as dificuldades existentes, a apatia da equipe para iniciativas e criatividade é evidente o que ocorre, provavelmente, em virtude do reduzido grau de compromisso da equipe com a organização. Nesse caso, é importante lembrar que a maioria é constituída por funcionários públicos que mantêm vínculo institucional com órgãos da administração pública estadual ou municipal.

No Setor de Serviço Social da clínica e na escola, porém, há presença de valores substantivos. Em contra-partida, o setor de *telemarketing*, em virtude da natureza do trabalho lá realizado, apresenta elevado grau de racionalidade instrumental e o vínculo empregatício dos trabalhadores é com a ADOTE.

Se a parceria com órgãos governamentais garante, por um lado, a regularidade na prestação dos serviços, causa, por outro lado, um reduzido grau de envolvimento da equipe técnica com a organização elevando o grau de presença da racionalidade instrumental. Por isso, os valores substantivos aparecem com grau elevado tão somente quando recorre ao histórico da organização e à sua finalidade e missão.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa, ao explorar valores inerentes ao trabalho solidário, mediante investigação de caráter qualitativo, indicou dificuldades enfrentadas por organizações que atuam no campo social mesmo quando em parceria com órgãos governamentais e amparada em Lei.

No caso estudado é possível indicar que a legislação, ao garantir a cessão de funcionários públicos, contribui para a formação de elos de compromisso frágeis influenciando, inclusive, na identidade e na forma como a sociedade classifica a organização dita não-governamental.

Embora a ADOTE esteja cumprindo o seu objetivo quanto à integração social dos seus clientes-usuários, é evidente que o trabalho realizado poderia ter o grau de efetividade elevado e relevância superior caso valores de natureza substantiva estivessem presentes de forma ampliada, em especial no sentido do trabalho para o corpo funcional.

Há carência de pessoal e problemas de comunicação em virtude dos constantes revezamentos no atendimento aos usuários.

A necessidade de captação de recursos junto aos órgãos governamentais e a quantidade elevada de pessoal em cessão por parte dos poderes públicos municipal e estadual reduzem as características da organização em sua natureza não-governamental o que, inclusive, influencia no processo decisório e na definição de normas e procedimentos organizacionais, o que é intensificado pelo rápido crescimento da ADOTE desde a sua fundação.

Na ADOTE, a administração firmou parcerias que, do ponto de vista da racionalidade, é essencialmente instrumental, uma vez que visa exclusivamente a superação de problemas operacionais. Desta forma, valores de natureza substantiva, que atestariam o caráter solidário da organização e poderiam se constituir importantes elementos de superação das dificuldades enfrentadas pelos usuários- clientes, melhorando a auto-estima destes, aparecem em grau reduzido.

Um outro elemento de racionalidade substantiva, o entendimento, tem sua aplicação prejudicada em virtude dos problemas de comunicação entre os diversos profissionais de categorias distintas – de

formação na área médica e educacional - e regidos por relações de trabalho determinadas pela própria organização, pelo Estatuto do Servidor do município, pelo Estatuto do Servidor do Estado e por relações de trabalho voluntário.

A autonomia, na forma como se manifesta, tem um lado positivo e outro negativo. É prejudicial ao funcionamento da organização quando aparece relacionada aos problemas de comprometimento da equipe com a condução da organização uma vez que, como servidores públicos em sua maioria, não se sentem integrantes da ADOTE. É positiva quando aparece manifestada na aceitação de novas idéias que permitem a elaboração e desenvolvimento de projetos de melhoria da estrutura e do atendimento.

Por fim, é importante registrar a relevância dos serviços prestados pela ADOTE, mesmo que, em algumas situações, de forma precária em virtude da similaridade que adquire como órgão governamental. De outra forma, sem as parcerias com órgãos públicos, a organização não conseguiria sobreviver e prestar os serviços na qualidade e quantidade demandados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDION, **Carolina**. As Particularidades da Gestão em Organização da Economia Solidária. São Paulo: ENANPAD, 2000.

BRASIL. Sociedade Civil De Interesse Público - Ong E Termo De Parceria. LEI Nº 9.790, DE 23 DE MARÇO DE 1999. Disponível em: <[www.soleis.adv.br](http://www.soleis.adv.br)>. Acesso em 31 de Jan de 2003.

CERVO, A. L. & BERVIAN, P. A. **Metodologia Científica**. 3 ed. São Paulo : McGraw-Hill do Brasil, 1983.

COLLINS, James C; PORRAS, Jerry. **Feitas para durar**: práticas bem-sucedidas de empresas visionárias; tradução Silvia Schiros. – Rio de Janeiro:

BRASIL. Constituição Federal. 4ª edição. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo. 1999.

ELCSS – ENCONTRO LATINO DE CULTURA E SOCIOECONOMIA SOLIDÁRIAS: **construindo a sociedade solidária do espaço local ao global**. Série: Semeando Socioeconomia. Porto Alegre, 1998.

HABERMAS, J., **Teoria de la acción comunicativa**. Madrid: Taurus, vols. I e II, 1987.

LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**: Procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 5 ed. São Paulo : Atlas, 2001.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de Pinho. **A importância da parceria entre o ministério público e o terceiro setora jurisdição coletiva**. Rio de Janeiro: Forense, 2001

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações – uma reconceitualização da riqueza das nações**. Trad. Mary Cardoso. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

SERAFIM, Mauricio Custódio. **Considerações acerca da solidariedade no espaço de produção para uma efetiva concretização de alternativas**. Disponível em: <<http://www.uem.br/~urutagua/03serafim.htm>>. Acesso em 07 mar 2002.

SERVA, Maurício. **A racionalidade substantiva demonstrada na pratica administrativa.** Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v.37, n.2, p18-30, abr. 1997.

TACHIZAWA, Takeshy. **Reflexões sobre o crescimento do terceiro setor e organizações não governamentais e seu efeito no papel do administrador.** Revista Brasileira de Administração, São Paulo , n. 38, set. 2002.

VARELA, F. & MATURANA, H. **Autopoeiesis and cognition.** Boston: D. Reidel, 1980.

WEBER, Marx. **Economía y sociedad.** México: Fondo de Cultura Económica, 1984.