



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DA UFBA**  
**NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – NPGA/EAUFBA**  
**MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**SÁVIO DA SILVA COSTA**  
**TRANSFORMAÇÕES NAS CONFIGURAÇÕES**  
**ENTRE ESTADO E ONGS NO BRASIL:**  
**Uma Análise a Partir das Novas Dimensões do Capital**

SALVADOR  
2007

**SÁVIO DA SILVA COSTA**

**TRANSFORMAÇÕES NAS CONFIGURAÇÕES  
ENTRE ESTADO E ONGS NO BRASIL:  
Uma Análise a Partir das Novas Dimensões do Capital**

Dissertação apresentado ao Curso de Mestrado em Administração da Escola de Administração da UFBA como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof. Dra. Tânia Diederichs Fischer.

Salvador  
2007

Escola de Administração - UFBA

C837 Costa, Sávio da Silva  
Transformações nas configurações entre Estado e ONGS no Brasil:  
uma análise a partir das novas dimensões do capital / Sávio da Silva  
Costa. – 2007.  
124 f.

Orientador: Prof.<sup>a</sup>Dr.<sup>a</sup> Tânia Diederichs Fischer.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Escola de  
Administração, 2007.

1. Estado. 2. Ciência política. 3. Política pública. 4. Capitalismo. 5.  
Organizações não governamentais. I. Universidade Federal da Bahia.  
Escola de Administração. II. Fischer, Tânia Diederichs. III. Título.

320.1  
CDD 20. ed.

**SÁVIO DA SILVA COSTA**

TRANSFORMAÇÕES NAS CONFIGURAÇÕES  
ENTRE ESTADO E ONGS NO BRASIL:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DAS NOVAS DIMENSÕES DO CAPITAL

Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Administração, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

---

Prof. Dra. Tânia Diederichs Fischer  
Universidade Federal da Bahia

---

Prof. Dr. Nelson Oliveira  
Universidade Federal da Bahia

---

Prof. Dr. Elsa Sousa Kraychete  
Universidade Católica do Salvador

Salvador, 17 de setembro de 2007.

*À minha família, que nas oportunidades mais difíceis sempre esteve ao meu lado me apoiando, mesmo quando eu não percebia e me sentia só.*

## AGRADECIMENTOS

*Primeiramente a Deus, por ter me ajudado nesse caminho, dando ânimo nas horas mais difíceis e me guiando com sua Luz, através de pessoas que me ajudaram e me serviram de guia.*

*A meus pais e irmãos que contribuíram de todas as maneiras e de forma silenciosa, sabendo da importância do trabalho e passando a necessária tranqüilidade.*

*À companheira e amiga Camila e sua família, sempre me ajudando na viabilização deste trabalho.*

*A professora Tânia Fischer, pela sua atenção e compreensão, bem como pela cobrança e carinho para comigo. Sem a experiência que tive com ela como seu bolsista de iniciação científica, talvez não estivesse aqui.*

*Ao professor Nelson Oliveira, que em tempos de poucos referenciais, é um exemplo na sua vida profissional baseada na ética e na contribuição de seu trabalho para a sociedade brasileira.*

*A todos os outros professores que me ajudaram nesse processo, com as mais diversas formas de contribuição.*

*Aos funcionários da faculdade, aos quais tenho muito respeito, que me ajudaram prestando seus serviços e possibilitaram a mim, desde minha graduação, um ambiente digno em uma Universidade que passa por tempos de crise.*

*"É melhor tentar e falhar,  
que preocupar-se e ver a vida passar;  
é melhor tentar, ainda que em vão,  
que sentar-se fazendo nada até o final.  
Eu prefiro na chuva caminhar,  
que em dias tristes em casa me esconder.  
Prefiro ser feliz, embora louco,  
que em conformidade viver ..."*

*Martin Luther King*

## RESUMO

A partir da questão central *Em que medida a Crise do Estado repercute no perfil das ONGs?* desenvolveu-se este trabalho cuja finalidade é elaborar uma análise crítica da história das Organizações Não-Governamentais (ONGs) e de suas relações com o Estado ante as mudanças do sistema capitalista. De maneira geral, as ONGs latino-americanas, em particular as brasileiras, surgem dos Movimentos Sociais e dos Centros de Educação Popular num contexto de luta contra um Estado interventor e ditador. Assim, estas organizações se colocavam à margem do Estado, lutando pelos direitos civis e pela democracia, numa perspectiva de se tornarem *uma alternativa ao Estado (e ao sistema capitalista)*. Porém, com a internacionalização do capital, que atinge seu auge na década de 70, e a conseqüente insustentabilidade do Pacto Social Tripartite (cerne da Crise do Estado), mudam-se as configurações entre Estado, Capital e Trabalho; daí, uma nova lógica se instaura nas relações políticas e econômicas mundiais: o neoliberalismo. Esta mudança nas configurações, legitimada pelo discurso neoliberal, é responsável pela migração do poder do âmbito dos Estados para o âmbito internacional, onde estão dispostas agora grandes corporações de maneira horizontalizada, que influenciam diretamente na decisão de Estados e organismos multilaterais, em prol de seus interesses. Neste contexto, as ONGs são atingidas pelas mudanças nas políticas de cooperação internacional, em que figuram as *Agências de Cooperação*. Os fundos públicos e privados agora são menos acessíveis e sua concessão moldada sob a ótica liberal, que contempla metas, objetivos e resultados. Com isto, o pensamento e as práticas das ONGs são engessados e estas começam a “entrar no jogo” por uma questão de sobrevivência. A partir deste momento, elas se tornam *uma alternativa do Estado (e do sistema capitalista)*.

**Palavras-chave:** Estado, ONGs, Crise do Estado, Capitalismo e Políticas Públicas.



## ABSTRACT

From the central question *How much the Crisis of the State reflects on the NGOs profile?* this work was developed, the purpose of which is to elaborate a critical analysis of the history of Non-Governmental Organizations (NGOs) and of their relations with the State face to the changes of the capitalist system. In a generalized way, the Latin-American NGOs, particularly the Brazilians, emerge from the Social Movements and from Popular Education Centers in a context of fight against an interventor and dictator State. Thus, these organizations placed themselves apart from the State, fighting for the civil rights and democracy, in a perspective of becoming *an alternative to the State (and to the capitalist system)*. However, with the internationalization of the capital, which reaches its peak in the 70's, and the resulting non-sustainability of the Social Tripartite Pact (core of the Crisis of the State), the configurations between State, Capital and Labor change; from there, a new logic takes place in the political and economical relations of the world: the neoliberalism. This change in the configurations, legitimized by the neoliberal speech, is responsible for the migration of the power from the scope of the States to the international scope, where big corporations are now horizontally present, which exert direct influence on the decisions of States and multilateral organisms, in favor of their interests. In this context, the NGOs are reached by the changes in international cooperation policies, where the *Cooperation Agencies* are present. The public and private funds are now less accessible and their concession is molded under the liberal perspective, which comprises goals, objectives and results. With this, the thought and the practices of NGOs are tied up and these organizations begin "to enter the game" as a matter of survival. From this moment, they become *an alternative of the State (and the capitalist system)*.

**Key words:** State, NGO, State Crisis, Public Politics.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Títulos conferidos pelo Poder Público que as organizações associadas possuem	106
Tabela 2 - Evolução do percentual de gestões com pessoal em relação ao orçamento total das organizações associadas	107
Tabela 3 - Fontes de financiamento e sua proporção no orçamento total da ABONG nos anos de 1993, 2000 e 2003	108
Tabela 4 - Organizações associadas em relação às fontes de financiamento e segundo a faixa de participação destas fontes no orçamento	109
Tabela 5 - Novas fontes acessadas e perdidas pelas organizações associadas entre 2001 e 2004	111
Tabela 6 - Comercialização de produtos pelas organizações associadas	112
Tabela 7 - Comercialização de serviços pelas organizações associadas	112
Tabela 8 - A quem é dirigida a prestação de contas das organizações das associadas	113
Tabela - Organizações associadas segundo o nº de funcionários(as) agregados(as) por faixa	114
Tabela 10 - Percentual de cada regime de trabalho em relação ao total de pessoas ocupadas nas organizações associadas	114
Tabela 11 - Comparação da participação das organizações associadas em campos de articulação política, controle social e/ou conselhos de Políticas Públicas, 2001 e 2004	115

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
- ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
- CEAS – Centro de Estudos e Ação Social
- CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
- CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- EAUFBA – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia
- FMI – Fundo Monetário Nacional
- NEPOL – Núcleo de Estudos em Poderes e Organizações Locais
- NGO – Non-Governmental Organizations
- PNP – Programa Nacional de Publicização
- OMC – Organização Mundial de Comércio
- ONG – Organização Não-Governamental
- ONU – Organização das Nações Unidas
- OSC – Organizações da Sociedade Civil sem fins lucrativos
- PDRE – Programa de Diretor da Reforma do Estado
- PIB – Produto Interno Bruto
- URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
- USC – Universidade de Santiago de Compostela

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 PRIMEIROS PASSOS: DEFININDO ONDE SE QUER CHEGAR.....</b>	<b>19</b>
2.1 DOIS ATORES ENTRAM EM CENA: ESTADO E ONGS.....	21
<b>3 BREVES CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS .....</b>	<b>26</b>
<b>4 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>33</b>
<b>5 AS TRANSFORMAÇÕES NO PERFIL DO ESTADO.....</b>	<b>47</b>
5.1 O PÓS-GUERRA E O PACTO TRIPARTITE .....	48
5.2 A INTERNACIONALIZAÇÃO DO CAPITAL E O FIM DO PACTO TRIPARTITE .....	53
5.3 O DISCURSO NEOLIBERAL E SUAS CRIAÇÕES: A CRISE FISCAL DO ESTADO E A REFORMA DO ESTADO.....	61
<b>6 AS ONGS BRASILEIRAS E SUAS TRANSFORMAÇÕES:.....</b>	<b>72</b>
6.1 ANTECEDENTES: OS FUNDOS PARA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL .....	73
6.2 O FIM DO PACTO TRIPARTITE SOCIALDEMOCRATA E AS ONGS NUMA PERSPECTIVA MACROESTRUTURAL .....	75
6.3 As ONGs NO BRASIL .....	80
6.4 NOVAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, SOCIEDADE E CAPITAL: EVIDÊNCIAS DE UM DILEMA .....	84
<b>7 ANÁLISE DOS DADOS .....</b>	<b>101</b>
<b>8 CONCLUSÕES .....</b>	<b>112</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>117</b>
<b>APÊNDICE – MATRIZ DE PLANEJAMENTO .....</b>	<b>124</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Foi ainda na época que fazia graduação na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EAUFBA), que comecei a criar consciência de alguns processos que se davam ao meu redor; mas cuja causa não conseguia explicar nem como eles se desenvolviam.

Depois de abandonar o curso de odontologia – creio que por me interessar em estudar questões macroestruturais e tentar propor soluções para estas, coisas que não consegui entender como faria num consultório – e entrar na EAUFBA, comecei a perceber que alguma coisa não estava bem. O corpo de “veteranos”, prestes a sair da Universidade, reclamando cada vez mais do mercado de trabalho (tal qual a população brasileira fora do circuito universitário); as grandes empresas impondo o que deveríamos saber e como deveríamos nos comportar; paradoxalmente estas mesmas empresas – que exigiam tudo e não davam nada – seduziam o corpo discente através de um linguajar *business* e com pouco conteúdo, em que a administração privada ganhava um caráter eminentemente embasado numa racionalidade instrumental (e desprovido de qualquer crítica ou reflexão); este “ataque” era reforçado pela mídia e por suas peças publicitárias, pagas por grandes empresas ligadas aos ramos de celulares, cervejas e carros (o cerne dos produtos consumidos no mercado interno brasileiro e que, nesta época pós-globalização remetem à idéia de qualidade de vida), que se dirigiam aos jovens e os forçavam a uma “imbecilização”; por fim, a administração pública e o Estado são esquecidos e desprezados pela maioria do corpo discente (e até por parte do corpo docente): os estudantes tinham orgulho de ser *trainees* de uma grande multinacional – “vestiam a camisa”, mesmo que fosse a de uma grande empresa que produzisse cigarros, estivesse envolvida em escândalos contábeis ou os impedisse, como funcionários, de consumir refrigerantes ou cerveja de outra marca em público. Por outro lado, o patriotismo não exis-

tia – salvo sob a camisa “canarinho” – tampouco o orgulho de ser um servidor público do próprio país. Algo estava acontecendo de fato, mas eu não achava explicação para isto.

Na faculdade, passei por diversos estágios, Empresa Junior, Banco Solidário<sup>1</sup> e coisas afins. Mas ainda titubeava entre a sedução dos cartazes de programas *trainees* e a minha angústia de saber que algo não estava certo, mesmo sem entender exatamente o quê. Foi quando um amigo me ligou informando de um processo seletivo público sobre uma bolsa de iniciação científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). O trabalho de pesquisa vinculado à bolsa passava pelo mapeamento de Organizações da Sociedade Civil sem fins lucrativos (OSCs) no Estado da Bahia e era coordenado pela professora Tânia Fischer. Prestei a seleção e fui aprovado para ser o bolsista. Ingressei no Núcleo de Estudos em Poderes e Organizações Locais (NEPOL).

O NEPOL era outro mundo. O mesmo amigo que me avisara do processo de seleção dizia que ali era o lugar para “abrir a cabeça”. Sentia-me em outra dimensão: a forma de trabalho, baseada mais no pensar e no refletir e menos numa racionalidade instrumental; o clima organizacional, com professores-pesquisadores e seus alunos bolsistas em seus projetos próprios, mas que se integravam (integração dada desde seminários até conversas informais no meio da tarde, ao sabor do cafezinho diário existente na garrafa térmica do NEPOL). A partir daí, freqüentando mais de perto a academia, relacionando-me com outros alunos bolsistas e professores-pesquisadores, bem como tendo contato com estudos e trabalhos, comecei o meu processo de tomar consciência daquilo que me angustiava.

Estudei durante quase dois anos o Terceiro Setor e sua realidade. Agreguei muito conhecimento e aprimorei meu senso crítico. Dentro deste universo, tomei conhecimento de um grupo de organizações que se diziam não fazer parte do Terceiro Setor, pela suas origens e história de lutas diferenciadas: eram as Organizações Não-Governamentais (ONGs).

Influenciado pelo meio acadêmico onde fazia meus trabalhos científicos, con-

---

<sup>1</sup> O Banco Solidário (Bansol) foi uma iniciativa de estudantes e professores da EAUFBA que culminou num projeto baseado em economia solidária, que concorreu e ganhou o Prêmio da Federação Nacional de Estudantes de Administração (FENEAD), em 2001. Este projeto transformou-se numa organização sem fins lucrativos sediada num espaço da EAUFBA, que presta assistência técnica-financeira a cooperativas econômicas populares sob a égide da Economia Solidária. Hoje, estudantes da EAUFBA entram e saem do corpo do Bansol com a perspectiva de consolidar o conhecimento teórico e ter contato com práticas solidárias.

segui com muito esforço – meu e de minha família – estudar duramente um ano na Universidade de Santiago de Compostela (USC), na Espanha. Mais que um momento de estudos, considero que foi um lugar onde refleti muito sobre o que queria da vida.

Era a primeira vez que ia à Europa. Com o meu senso crítico em construção, graças às influências na iniciação científica e com um olhar menos deslumbrado e mais observante – talvez daí minha vocação pela pesquisa científica –, pude perceber uma Europa com seus profundos problemas sociais e sentir um pouco o que era um Estado Social-democrata – ainda que após as Reformas de Felipe González. Além disso, ao contrário de meus colegas do intercâmbio, lá freqüentava mais a Faculdade de Administração e Ciências Políticas do que a Faculdade de Direção de Empresas. Lá pude tomar um pouco mais de consciência sobre a gestão pública, sobre o Estado e sobre Políticas Públicas.

Retornei com uma sede de estudos incontrolável e uma idéia fixa: estender a minha vida acadêmica e preencher lacunas que a graduação tinha-me deixado, através do mestrado em Administração. Seguiria a vertente pública.

Percebi que as coisas estavam erradas não apenas no Brasil. O problema transcendia a política e a economia brasileiras. Elas eram apenas reflexos de um problema mais global. O sistema capitalista estava em uma nova fase e as estruturas por ele influenciadas estavam se acomodando às novas exigências dessa nova fase. Novos temas entravam na pauta cotidiana da grande mídia brasileira e eram empurrados “goela abaixo” à sociedade sem que esta percebesse. A grande mídia impunha suas idéias por trás de um discurso de “imparcialidade” e de (sua) “verdade única”, forçando a nossa atenção para algo que não era palpável para a maioria da população: taxa Selic<sup>2</sup>, Risco Brasil, superávit primário, entre outros termos.

Estávamos em meio a uma batalha de termos e definições (batalha esta pertencente à guerra política que se desenvolvia ante as novas imposições do sistema). Novas terminologias eram criadas, ao passo que outras tinham seu sentido brutalmente arrancado e substituído por outro muitas vezes cínico. Afinal, “[...] quando chamam uma volta das relações de capital e trabalho do século XIX de 'modernidade', você sabe que está numa crise de modernidade ou numa roda de cínicos” (ARANTES, 2004, p. 179). Neste sentido, Paulo Eduardo Arantes faz uma descrição

crítica bastante pertinente:

Daí também a permanente disputa acerca do sentido das palavras, em torno do qual se concentra boa parte da luta política. Não é para menos: de uma hora para outra “direito” tornou-se privilégio, além do mais em detrimento dos “excluídos”; sujeito de direitos, usuário de serviços; destruição social virou sinônimo progressista de “reforma”; previdência social, um mal-entendido em um país de imprevidentes crônicos; sindicalismo, críspação corporativista; “cidadania”, mera participação numa comunidade qualquer; “solidariedade”, filantropia, é claro; bem público, interesses agregados de grupos sociais; desempregado, indivíduo de baixa empregabilidade; “parceria”, sempre que a iniciativa privada então com a iniciativa e o poder público com os fundos etc (ARANTES, 2004, p. 178).

Por outro lado, percebíamos o movimento de esquerda em uma crise de identidade mundial. A esquerda tentava segurar com as mãos o que ainda existia em termos de conquistas da social democracia, ao passo que a mesma esquerda se sentia acuada por uma idéia cada vez mais difundida e que se tornava suprema: o que acontecia era o movimento normal de uma nova época (seria o fim da história ou o fim da picada?).

Esses movimentos conjunturais influenciavam a vida e a produção acadêmica. Agora, a “produção acadêmica” era forçada a uma verdadeira “produção” em massa, tendendo para uma superprodução. As faculdades brigavam por conceitos positivistas emitidos por órgãos de educação, e os professores de universidades federais viam seus salários condicionados a pontos somados pela produção. Tudo isto se desenrolava num cenário em que o pano de fundo era a supremacia da microciência sobre a macrociência.

Para finalizar o panorama geral, vivemos numa época em que um novo imperialismo estadunidense se deflagra, desta vez não apenas sobre um ou outro continente, mas sobre todo o globo. Os mandos e desmandos dos Estados Unidos reve-

---

<sup>2</sup> Sistema Especial de Liquidação e de Custódia, cuja taxa serve de referencial para títulos federais. Essa taxa



lam algo mais parecido a um império do que propriamente a uma forma de imperia-  
lismo. O grande centro “concertador” do sistema capitalista retoma as armas e se  
proclama a “nova polícia mundial”. A Europa é desprezada, o Oriente subjugado, a  
América Latina é ignorada, a África esquecida, a ONU (Organização das Nações  
Unidas) é humilhada e o direito internacional público é rasgado. Os defensores de  
uma Política Realista se impõem sobre a os defensores de uma Política Idealista. O  
que Kant diria diante de tudo isto<sup>3</sup>?

Definida a minha “paixão” pelas questões ligadas ao estudo do Estado – já  
que imaginava que através dele poderia entender melhor as macroestruturas e, por  
consequente, entender e propor soluções para as mudanças que observava no mun-  
do –, faltava-me uma questão central. Depois de muitas conversas com diversos  
professores, consegui formular uma pergunta que talvez desse algumas pistas para  
mim com a ajuda do professor Nelson Oliveira: *em que medida a Crise do Estado  
repercute no perfil das ONGs?*

Acabei reunindo as ONGs, que conheci no período da minha iniciação científi-  
ca, com o Estado, que parecia encerrar atrás de suas “misteriosas” estruturas muitas  
respostas para minhas perguntas. Mas, no momento, eu só tinha questões. E uma  
era especial.

Durante o mestrado, acabei cometendo uma falha: tomei o Estado isolada-  
mente. E mais: por influências e circunstâncias diversas, acabei tomando-o sob uma  
ótica weberiana. Escrevia muita coisa sobre a Crise do Estado, o liberalismo, o *key-  
nesianismo*, a social democracia, tudo com certa lógica. Mas algo ainda não fecha-  
va. Uma lacuna continuava em aberto.

No terceiro semestre do mestrado, algumas pistas me foram dadas através da  
matéria ministrada pelo professor Nelson Oliveira, *Política e Integração Internacio-  
nal*. Não bastava estudar o Estado isoladamente. Era necessário entender sua estru-  
tura e a conjuntura que o circundava. O Estado não é uma simples instância, pois  
desempenha papéis ativos no plano da acumulação de capitais. Desta maneira, ob-  
servando-o, poderemos analisar com mais clareza as novas dimensões assumidas

---

repercute, entre outras coisas, na dívida pública, atração de investidores no país e crescimento econômico.

<sup>3</sup> Kant (1989) é autor de uma das mais belas obras sobre o Direito Internacional Público, obra inclusive que in-  
fluencia a origem da Organização das Nações Unidas (ONU) (KANT, 1989). O que se percebe hoje é um  
desrespeito a este direito e a imposição de interesses dos Estados Unidos através de seu poderio econômico e  
militar, baseado numa perspectiva radical da doutrina realista, no plano internacional, doutrina esta que con-  
sidera o direito irrelevante no tocante a políticas internacionais.

pelo capital e verificar suas repercussões ante as ONGs. Era preciso mais do que isto: era necessário estudar e entender um pouco mais o sistema capitalista.

Nesse meio tempo, no quarto semestre do mestrado, fui nomeado num concurso público em Brasília. Iria trabalhar na Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Mais do que isto: iria trabalhar dentro do meu objeto de estudos, na capital do Brasil.

Em Brasília, tive a oportunidade de conhecer um pouco mais da gestão pública em sua prática e entender como as coisas se processam dentro do Estado. Foi sob esta perspectiva prática que pude constatar e ajustar algumas coisas dentro do escopo teórico de minha dissertação que já estava sendo construída. A principal coisa foi mudar a ótica weberiana de Estado.

Retomei os estudos e aprofundei-me na concepção de Estado de Karl Marx, que o contextualizava ante o modo de produção capitalista e a conseqüente luta de classes. Percebi que concordava com a conclusão que Karl Marx havia chegado:

O resultado geral a que cheguei e que, uma vez obtido, serviu-me de fio condutor aos meus estudos, pode ser formulado em poucas palavras: na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimentos das suas forças produtivas materiais. A totalidade destas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo em geral de vida social, político e espiritual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência. Em uma certa etapa de seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes ou, o que nada mais é do que a sua expressão jurídica, com as relações de propriedade dentro das quais aquelas até então se tinham movido. De formas de desenvolvimento das forças produtivas estas relações se transformam em seus grilhões. Sobrevém então uma época de revolução social. Com a transformação da base econômica, toda a enorme superestrutura se transtorna com maior ou menor rapidez. Na consideração de tais transformações é necessário distinguir sempre entre a transformação material das condições econômicas de produção, que pode ser objeto de rigorosa verificação da ciência natural, e as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas ou filosóficas, em resumo, as formas ideológicas, pelas quais os homens tomam consciência deste conflito e o conduzem até o fim. (MARX, 1978, p.129-130).

Dessa maneira, desenvolvo o meu trabalho sob esta perspectiva: a maneira como a sociedade se sustenta materialmente (o modo de produção) define como esta se conforma e percebe as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas e filosóficas (as formas ideológicas desta sociedade). A partir da base econômica é que se desdobram as bases jurídicas, políticas, religiosas, artísticas e filosóficas. E, por trás de questões que aparentemente encerram interesses nestas formas, há um interesse implícito econômico.

## 2 PRIMEIROS PASSOS: DEFININDO ONDE SE QUER CHEGAR

O presente trabalho versa sobre a relação entre Estado e ONGs, sendo desenvolvido dentro da grande área temática de *Políticas Públicas*. O trabalho situa-se dentro desta área por analisar a forma como o Estado brasileiro hoje se organiza para empreender suas Políticas Públicas e a relação que as ONGs têm neste processo.

Foram analisadas as relações e configurações entre o Estado brasileiro e as ONGs – dois entes que são alvos de grandes discussões no meio acadêmico – no que tange às mudanças assumidas pelo Estado em âmbito mundial a partir dos movimentos do capital. Estas mudanças têm como causa as novas dimensões assumidas pelo sistema capitalista e acabam repercutindo sobre as ONGs. Desta forma, o tema do presente trabalho está identificado como *Políticas Públicas e ONGs*.

A partir do tema já exposto e da percepção de um processo de mudanças nas relações institucionais entre o Estado e as ONGs chegou-se ao objeto do trabalho: a *Crise do Estado e o perfil das ONGs*.

A partir desse objeto foi traçada a questão que serviu de referência para o presente trabalho – questão esta já apresentada na seção anterior. Considerando o sistema capitalista e as repercussões das novas dimensões assumidas pelo capital ante o Estado brasileiro, é analisada a emergência do conceito de Crise do Estado – baseado na crise do Pacto Tripartite social democrata entre Estado, capital e força de trabalho – observando as mudanças nas configurações entre o Estado brasileiro e as ONGs e evidenciando o novo perfil destas últimas. Para isto, a pesquisa está focada na questão: *Em que medida a Crise do Estado repercutiu no perfil das ONGs?*

Nesse sentido, a partir da ótica de que as alterações nas configurações entre Estado e ONGs interferem na formulação e implementação de Políticas Públicas,

afetando toda a sociedade, nossa proposta de pesquisa é realizar uma análise crítica deste processo, expondo tendências, perspectivas e dilemas enfrentados pelas ONGs brasileiras.

Dessa maneira, definidos objeto e questão, desenvolveu-se a pesquisa contextualizando o cenário político e econômico mundial no século XX. Nesta contextualização, é destacada como marco a dita Crise do Estado, movimento que interpreto como resultado da insustentabilidade do Pacto Tripartite firmado a partir do pós-guerra através de uma aliança vertical entre o Estado, o capital e a força de trabalho (também chamado de Pacto social democrata). O Pacto Tripartite torna-se insustentável com o auge da internacionalização do capital, movimento este que forçou uma mudança no perfil do Estado, por volta da década de 70. A análise deste resgate histórico torna-se fundamental, na medida em que marca o início da constituição de um novo modelo de Estado, com um novo perfil e papel na conjuntura capitalista. Este novo Estado acaba empurrando as ONGs para um dilema, sobretudo por estarem diante de um Estado que não é mais o mesmo contra o qual os movimentos sociais e os centros de educação popular – organizações que precederam e deram origem às ONGs no Brasil – lutavam e trabalhavam à sua margem.

Dentro dessa perspectiva, a pretensão foi evidenciar o real conceito de Crise do Estado. Acredito que o Estado nunca esteve em crise, mas que, com a internacionalização do capital na década de 70, ele apenas perdeu seus poderes como instância exclusiva de criação de condições gerais de reprodução do capital. Desta maneira, o Estado não tem mais condições de se manter como gestor da força de trabalho e da moeda. Acredito, ainda, que a Crise do Estado, como geralmente é conceituada, serviu de discurso para que os defensores de uma política econômica de teor mais liberal pudessem implementar suas idéias, justificando e legitimando práticas liberais que no Brasil se consubstanciaram no movimento pela Reforma do Estado, servindo apenas para que novas fronteiras fossem abertas para o capital privado.

Traçado esse panorama mundial e as repercussões no Estado brasileiro, são analisadas as origens das organizações não-governamentais (ONGs), trabalhando com as ONGs latino-americanas – denominadas por alguns autores de ONGs do Sul. São assim, analisadas suas características, sobretudo durante o período da ditadura e movimentos democráticos, e as mudanças observadas nos últimos 15 anos em relação às suas atividades. Também é analisada a nova configuração das rela-

ções entre o Estado brasileiro e ONGs, que definem em muito o formato de formulação e implementação de Políticas Públicas no Brasil e na América Latina. Assim, observados a emergência da suposta Crise do Estado e o novo perfil das ONGs, foram analisadas as possíveis relações entre as duas, apontando tendências e os dilemas em que as ONGs se encontram.

Este trabalho, então, se justifica pela relevância que o tema adquire no meio acadêmico, dentro do próprio Estado e das ONGs. Além disto, é um tema que diz respeito a toda a sociedade, por envolver um modelo de configuração entre Estado e ONGs, que define a maneira como são formuladas e implementadas as Políticas Públicas que influenciam a sociedade como um todo.

Mais do que isso, o presente trabalho justifica-se, principalmente, pela necessidade de se questionar, de maneira mais profunda, essa suposta Crise do Estado e qual o papel que as ONGs têm agora diante desse novo Estado.

## 2.1 DOIS ATORES ENTRAM EM CENA: ESTADO E ONGS

Não é de hoje que Estado e ONGs servem, isoladamente, como objeto de estudos acadêmicos no Brasil. A relação entre eles também tem sido alvo de estudos, principalmente de uns 15 anos para cá. Então, o que há de novo neste trabalho?

Acredito que a inovação deste trabalho reside no questionamento de idéias e conceitos recorrentes na academia, dentro das ONGs, do Estado brasileiro, na grande mídia e na própria sociedade brasileira, que parecem ser dados por si, quase se transformando em dogmas. São eles: o próprio conceito de Estado, a origem das ONGs, o conceito de Crise do Estado e a idéia relativa ao movimento da Reforma do Estado.

O conceito de Estado apresentado aqui diverge do Estado tradicional clássico concebido sob uma lógica que privilegia o aspecto nacional e como instância única garantidora das condições gerais para reprodução capitalista. O Estado não aparece como um objeto isolado da sociedade civil e do mercado, mas profundamente inserido na sociedade civil e sob influência direta do sistema capitalista e dos movimentos do capital. Maiores considerações a respeito do conceito de Estado serão desenvolvidas na seção *Referencial Teórico*.

Quanto às ONGs, foi possível perceber que, ainda que o volume de trabalhos acadêmicos no Brasil nos últimos 15 anos tenha aumentado sobremaneira, existe certa confusão em apontar a real origem destas organizações no País. Certos trabalhos acabam apropriando-se de aspectos da história destas organizações para uma cultura associativista, própria da história das associações sem fins lucrativos dos Estados Unidos; outros trabalhos mesclam as ONGs e outras organizações como associações de moradores, organizações filantrópicas, fundações privadas originadas de grandes corporações como parte de um grande grupo – no caso, o Terceiro Setor – e acabam negligenciando a distinta natureza e origem destas organizações.

Na seção dedicada aos referenciais teóricos e outras seções do presente trabalho, é defendida a posição de que as ONGs brasileiras têm suas origens nos movimentos sociais e nos centros de educação popular. Por ser uma nomenclatura nova e cada vez mais valorizada entre as organizações sociais civis sem fins lucrativos no Brasil – e como muitas dessas organizações sociais sem fins lucrativos tentam reivindicar sua inclusão nessa nomenclatura, tal como afirma Landim (1993) em sua tese –, indica-se o conceito de ONG (quem é quem) aqui adotado e qual o cerne de sua formação.

O conceito de Crise do Estado é sem dúvida um dos mais polêmicos e representa um dos pilares do presente trabalho. Afinal, existe – ou existiu – uma crise no Estado? Esta crise é de natureza fiscal? Ou a crise não é do Estado, e sim do sistema capitalista?

A Crise do Estado reside, na verdade, no fato de que o movimento de internacionalização do capital, que ocorreu por volta da década de 70, retirou algumas atribuições e poderes que os Estados capitalistas tinham até então. Este movimento impossibilitou a continuação do que se chama de Pacto Tripartite, aliança existente entre o Estado, o capital e a força de trabalho, permitida pela conjuntura capitalista desde o pós-guerra. Tal aliança também existiu entre o Estado brasileiro, o capital nacional e a força de trabalho nacional. Assim, esta mudança na conjuntura capitalista fez com que o Estado ganhasse outro papel no sistema, o que foi interpretado por muitos como o que se convencionou chamar de Crise do Estado.

Mais adiante, evidencia-se que esta mudança na conjuntura capitalista – a internacionalização do capital – alterou o perfil do Estado – inclusive o Estado brasileiro – e seu poder como instância garantidora do capitalismo e de suas condições de reprodução. Isto fez com que sua capacidade de gestão da força de trabalho e da mo-

eda no Pacto Tripartite não fosse mais possível.

Contudo, a interpretação liberal (e a mais hegemônica) da Crise do Estado relaciona-o a uma crise de natureza fiscal. Uma resposta a esta interpretação de Crise do Estado – interpretação que influenciou muitos governos de Estados capitalistas no mundo, bem como se infiltrou em inúmeras universidades e centros de pesquisas – no Brasil foi a criação do movimento pela Reforma do Estado pelo governo, na década de 90. Ao contrário do que comumente é atribuído a esta idéia, não se trata de uma solução para uma suposta Crise do Estado brasileiro de natureza fiscal. Por analisar a questão da Crise do Estado numa perspectiva que não se restringe à questão fiscal e relacionar esta crise a uma mudança na conjuntura capitalista global, penso que a Reforma do Estado acabou por se tornar um valioso instrumento do capital para abertura de espaços. Esta abertura era feita através de privatizações e terceirizações que se legitimavam por um discurso liberal que ganhou supremacia a partir da década de 70 – no Brasil e no mundo.

Diante de todo esse cenário, surgiu a proposta deste trabalho: observar as alterações no perfil das ONGs decorrentes de uma mudança na conjuntura capitalista mundial – a internacionalização do capital – que repercutiu no Estado, fazendo com que este deixasse de ser a única instância garantidora das condições de reprodução do capital e impossibilitando a permanência do Pacto Tripartite.

A partir desse cenário, verificaremos que as ONGs foram colocadas em um grande dilema contraditório. Surgidas a partir dos movimentos sociais da década de 60, tais organizações têm suas origens na negação de um Estado autoritário e ditador, trabalhando de costas para ele (EVERS, 1983). Esta ideologia, defendida por seus fundadores, baseava-se numa corrente da esquerda marxista tradicional, que em determinado momento passou a acreditar que poderia mudar as coisas sem necessariamente fazer uma revolução a partir da luta armada. Desta maneira, as ONGs que se propuseram a ser *uma alternativa ao Estado (e, por conseguinte, ao sistema)*, de repente se encontram diante de um novo Estado – não mais tradicional e sob uma ótica não restrita aos interesses nacionais, mas internacionalizada. Este é o grande dilema para as ONGs: não identificando bem este novo Estado, acabam sendo cooptadas por ele e transformam-se *numa alternativa do Estado (e do sistema)*.

Assim, a intenção deste trabalho não se restringe a essa análise, mas também a uma reflexão crítica que propicie levantar discussões e questionamentos nessa dire-



ção. Temos em mente que todos esses processos fazem parte de um todo e o desenvolvimento em separado dessas temáticas, acaba por esvaziar a capacidade de discussão que pode ser gerada.

Assim, além de apontar tendências e movimentos desse processo, dando pistas para militantes de ONGs e contribuições para futuros trabalhos acadêmicos que abordem o tema, este trabalho levanta questionamentos como a suposta ineficiência do Estado na provisão de serviços, a dita necessária diminuição de suas funções através das privatizações e a delegação dos serviços anteriormente providos pelo Estado para ONGs. Ou seja, questiona o que há por trás dessa estrutura que pouco a pouco se monta, e os processos que se delineiam a partir desta lógica.

Além disso, procurou-se evidenciar como as ONGs chegaram ao ponto de hoje, como se processam suas novas relações com o Estado, como estas relações as levam aos dilemas de hoje e possíveis pistas para seu futuro. Para tanto, as ONGs não podem ser apropriadas como objeto *per se*, mas sim diante de um contexto capitalista onde se inserem inúmeros outros sujeitos que com elas se relacionam. Esta complexidade de tipos de organizações que se relacionam intimamente com as ONGs, formando redes, é indicada por Landim (1993, p.11):

Já se vê que, ao enfrentar a análise do campo formado pelas “ONGs”, do qual as relações com agências internacionais são constitutivas, caímos em um sistema na verdade extremamente complexo e composto de diversas instâncias: doadores individuais e Organizações Não-Governamentais de diversos países europeus, canadenses e norte-americanos, igrejas e governos desses mesmos países, agências multilaterais de desenvolvimento, “ONGs” do Terceiro Mundo, governos idem e “grupos de base” beneficiários – os grass-roots recipients.

Não incorporando discursos, nem os produzindo mecanicamente, a intenção foi ajudar a esclarecer algumas questões e evidenciar os principais beneficiários nesse processo. Por isso, os recursos argumentativos que sustentam este trabalho tendem a se afastar dos discursos hegemônicos e leituras em voga que se assentam

nos fatos dados *per si* e numa perspectiva empirista que descarta qualquer senso crítico ou reflexão mais apurada.

### 3 BREVES CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Como já relatado, o presente trabalho está fundamentado em uma observação e análise conceitual que pretende gerar uma série de questionamentos sobre o atual perfil das ONGs diante de um Estado com um papel mais limitado no que diz respeito a suas atribuições tradicionais, dentro da conjuntura capitalista – limitação aqui evidenciada principalmente a partir de um marco: a insustentabilidade do Pacto Tripartite. Para isso, o foco está sempre na questão da pesquisa: *Em que medida a Crise do Estado repercutiu no perfil das ONGs?*

Boa parte do trabalho se processa em plano teórico. Sobretudo para se fazer o resgate histórico do Estado durante o pós-guerra e desenvolver sua história até contextualizá-lo no cenário político, econômico e social atual – dando importância especial ao Estado Brasileiro. Este interesse no Estado é proposital. A partir de seu entendimento e compreensão, é possível verificar as influências que ele exerce sobre as ONGs, dando condições para que a análise deste tipo organizacional seja feita de maneira mais plena.

Faz-se aqui, também, um resgate histórico das ONGs, evidenciando-se o surgimento destas organizações no plano mundial e sua inserção nos debates e lutas pela democracia e pelos direitos humanos, enfocando-se posteriormente a realidade da história brasileira.

Dessa forma, por se tratar principalmente de uma discussão conceitual que se processa no plano teórico, a metodologia adotada no desenvolvimento do presente trabalho pautou-se, sobretudo, na revisão bibliográfica disponível sobre o tema e em uma pesquisa de base documental. Assim, para se desenvolver esta parte teórica do trabalho, foram efetuados:

– Levantamento e análise bibliográfica, consultando livros, artigos, dissertações e trabalhos de Internet;

– Levantamento e análise documental, consultando documentos de ONGs e/ou entidades que as representam.

Fontes secundárias como textos analíticos e literatura específica sobre ONGs contribuíram para a delimitação, compreensão e explicação do problema. Vale destacar que estas fontes têm origem nas bibliotecas de Universidades e em publicações de ONGs e/ou entidades que as representam.

A base empírica do trabalho consiste em análises de dados da pesquisa *ONGs no Brasil – Perfil das Associadas à ABONG*. Foram utilizadas as associadas à ABONG como campo amostral por se entender que se trata de uma associação representativa de interesses das ONGs, congregando mais de 300 ONGs associadas de 22 estados mais o Distrito Federal, além de ter sido fundada há mais de 15 anos. Assim, reunindo ONGs de renome, identificadas historicamente no Brasil nas lutas pela radicalização da democracia, pela universalização dos direitos, pelo combate à pobreza e a todas as formas de discriminação e exclusão, esta base de dados possibilita levantar muitas questões importantes sobre a constituição e o trabalho destas organizações e, também, sobre o campo político de atuação da Associação.

Cruzando informações da base teórica – como o referencial bibliográfico e a análise de documentos formais e/ou informais produzidos pelas ONGs e as entidades que as representam – com as de base empírica, foi possível fazer uma análise do discurso elaborado pelas ONGs e entidades que a representam a respeito da perspectiva sobre si mesmas e do que pensam representar suas ações.

Partiu-se do pressuposto de que o Estado nacional desempenha papéis ativos no plano da acumulação de capitais e de que não são consistentes as idéias que o concebem como simplória instância não essencial ao cumprimento dos objetivos do capital. Por isso, optou-se por se fazer, ao longo do trabalho, um estudo minucioso sobre o Estado, explanando o conceito aqui adotado, que contempla a questão de este estar inserido em uma conjuntura: o sistema capitalista.

Essa perspectiva conceitual do Estado foi o estímulo para fazer um resgate histórico do papel do Estado no mundo ocidental capitalista desde o pós-guerra até meados da década de 70 – ponto basilar do trabalho, identificado como Crise do Estado, entendida aqui como a impossibilidade da manutenção do Pacto Tripartite –, evidenciando a mudança no perfil do Estado condicionada por uma fase do capitalismo a que se denomina de *internacionalização do capital*. Uma vez entendido este

processo, é possível analisar e perceber melhor as mudanças no Estado brasileiro, como as ONGs são influenciadas dentro deste processo, sua visão e postura, além de perspectivas, dilemas e tendências futuras destas organizações.

Optou-se por essa metodologia, para fugir do “lugar comum” do velho empirismo, em que dados empíricos são tomados como absolutos e sem nenhuma crítica. Combinando a parte teórica com a empírica de uma maneira mais equilibrada, a pretensão foi evidenciar os rumos e os dilemas que as ONGs têm enfrentado desde o fim do Pacto Tripartite social-democrata, analisar as novas dimensões assumidas pelo sistema capitalista e a limitação do papel do Estado nacional tradicional na conjuntura de um capital internacionalizado.

Todo o esforço foi feito no sentido de não incorporar discursos, nem os produzir mecanicamente. Por isso, os recursos argumentativos que sustentam este trabalho tenderam a se afastar dos discursos hegemônicos e leituras em voga, que se assentam nos fatos dados *per si* e numa perspectiva empirista, que descarta qualquer senso crítico ou reflexão mais apurada.

Portanto, não houve preocupação, no desenvolvimento do presente trabalho, em formular nenhuma espécie de solução para a problemática aqui exposta. Como trabalho acadêmico de base teórica, pretende-se analisar e refletir sobre as ONGs e suas relações com o Estado, focando na realidade brasileira. Sem perder de vista o modo de produção em que estas organizações se inserem, fez-se uma reflexão sobre tendências, perspectivas e dilemas impostos a essas organizações.

Para ajudar na sua operacionalização, a pesquisa, está sustentada em três pilares definidos a partir da questão principal da pesquisa – *Em que medida a Crise do Estado repercutiu no perfil das ONGs?* –, a saber:

– *Qual o grau de institucionalização das ONGs?* A partir desta questão, buscar-se-á definir o nível de formalidade das relações entre ONGs e o Estado brasileiro. Foram buscadas também, evidências de que as ONGs são cooptadas pelo sistema, reproduzindo a tendência de transferência de atividades do Estado brasileiro para elas – atividades, contudo, que continuam sob controle do Estado através de instrumentos criados para isto, como o Contrato de Gestão<sup>1</sup> –, tornando-as pesadas e de alto cus-

---

<sup>1</sup> O Contrato de Gestão é um instrumento do Direito Administrativo brasileiro que tem a natureza de um compromisso institucional firmado entre o Estado e ONGs para que estas cumpram funções públicas delegadas pelo Estado. Neste contrato, são definidas metas a serem alcançadas por estas ONGs, com a contrapartida de

to, contradizendo o discurso que as consagrou ante a lentidão e ineficiência do Estado. Esta questão se desdobrou em duas outras, a saber: dentro do campo amos-tral, quantas ONGs possuem títulos conferidos pelo Poder Público? Além disso, a despeito de seu baixo custo e eficiência, como vêm evoluindo os gastos com pessoal em relação ao orçamento total destas ONGs?

– *Que grau de dependência financeira a ONG possui?* Esta questão visava analisar o grau de dependência das ONGs em relação a financiadores, sejam eles o Estado, organizações internacionais diversas ou organizações nacionais. Foram desdobradas questões como: Quais as fontes de financiamentos das ONGs e a proporção destas fontes no seu orçamento? Com relação à rotatividade destas fontes de financiamento, qual o cenário de fontes acessadas e fontes perdidas? Desta maneira, seria possível entender o grau de dependência de financiamento de terceiros e quem são estes terceiros, bem como a proporção destes financiamentos em relação a doações voluntárias e mecanismos de auto-sustentação.

– *Qual a lógica seguida pela ONG na sua gestão?* Esta é uma questão que tem natureza mais qualitativa. A análise da história das ONGs revelou que essas organizações surgiram caracterizadas pela luta contra o Estado autoritário, colocando-se à sua margem (ou de costas para o Estado como sustenta Tilman Evers, em 1983) e lutando por uma *alternativa a este* (e, conseqüentemente, ao sistema) como forma de “[...] luta contra a exclusão, a miséria e as desigualdades sociais; promoção de direitos, construção da cidadania e da defesa da ética na política para a consolidação da democracia” (ABONG, 2000).

Contudo, a tese aqui defendida é de que as ONGs têm-se colocado num dilema que as faz reproduzir o sistema tornando-se *alternativa deste*. Desta forma, algumas questões desdobradas forneceram pistas sobre que lógica estas organizações têm seguido e se estariam caindo em contradição. Desta questão, desdobra-se a seguinte: quanto à prática de auto-sustentação efetuada pelas ONGs – baseada numa lógica consumista e globalizada que vai de encontro à essência da proposta das ONGs de ser uma *alternativa ao Estado (e ao sistema)*, quando do seu surgi-

---

maior facilidade e diminuição na burocracia para estas organizações conseguirem recursos do Estado. O Contrato de Gestão será mais bem explanado na subseção 6.4, denominada Novas relações entre Estado, Sociedade e Capital: evidências de um dilema.

mento –, qual o percentual dessas organizações que comercializam produtos e/ou serviços? Quanto ao posicionamento de estarem trabalhando de costas para o Estado e de frente para a sociedade, a quem é dirigida a prestação de contas das organizações? Ainda, quanto à reprodução do sistema capitalista e institucionalização das ONGs, qual a dimensão de funcionários nestas organizações e qual a proporção dos regimes de trabalho adotados? Por fim, quanto à articulação política e à formação de alianças corporativas horizontais, qual a participação das ONGs em campos de participação política, controle social e/ou Conselhos de Políticas Públicas?

Foi utilizada uma Matriz de Planejamento, anexa, para ajudar a visualizar a direção do objetivo traçado e que proporciona uma maior nitidez à lógica seguida neste trabalho.

Não houve a formulação de hipóteses para o desenvolvimento do presente trabalho porque isto poderia comprometer o seu caráter investigativo. Ao invés disto, escolheu-se desenvolver e trabalhar algumas premissas que ajudaram na orientação do trabalho. Estas premissas desdobraram-se em proposições subseqüentes à medida que avançou o trabalho.

1) O processo de diminuição dos Estados nacionais, que causa a transferência de suas atividades clássicas como Saúde, Educação e Previdência para organizações privadas empresariais e não empresariais, não se trata de um enfraquecimento do Estado, como preconiza o discurso hegemônico. Trata-se tão-somente de um processo de rearranjo das configurações entre Estados que buscam se integrar na economia internacional, seguindo a nova lógica imposta pela internacionalização do capital – internacionalização esta que atingiu seu auge em meados de 1970.

1.1) As ONGs, que desde meados da década de 90 têm ganhado muita projeção no cenário político nacional e internacional, à medida que percebem o Estado fraco e em crise, não identificam o real processo de enfraquecimento de um tipo de Estado nacional tradicional e a substituição deste por um Estado internacionalizado com outro papel e funções. Desta maneira, acabam sendo cooptadas e fortalecendo este novo Estado e, assim, reproduzindo a lógica do sistema e servindo aos propósitos do capital.

O trabalho está dividido basicamente em oito seções. Na primeira, a Introdução, através de uma narrativa pessoal, revela-se o espírito do autor – pesquisador em construção –, que norteia e expõe a essência do presente trabalho: como surgiu,

como foi pensado, suas alterações teóricas, suas circunstâncias e o seu fio condutor.

Na segunda seção, faz-se uma abordagem no sentido de se indicar, como num “ensaio”, os principais parâmetros do trabalho: grande área temática, tema, objeto, questão, justificativa, bem como explicitando o que se pretende desenvolver no trabalho e o que há de inovador nele.

Nesta terceira seção, indicam-se a metodologia utilizada na elaboração do trabalho e os procedimentos para resposta à questão central do trabalho: *Em que medida a Crise do Estado repercute no perfil das ONGs?*

Na quarta seção, delinea-se o Referencial Teórico do trabalho, com o objetivo de delimitar os principais conceitos levantados: são utilizados conceitos de diversos autores para auxiliar na construção dos principais termos aqui trabalhados, estabelecendo um diálogo e críticas na medida do possível. As idéias, creio poderão ser expostas com mais segurança, à medida que o leitor compreenda com precisão, sob a ótica do presente trabalho, o conceito de cada um dos principais termos analisados.

Na quinta parte do trabalho, fez-se um resgate histórico do Estado nacional capitalista ocidental sob um ponto de vista macroestrutural, utilizando como marco histórico os meados da década de 70 – época identificada por grande parte da literatura das ciências econômica, política e da administração como a de Crise do Estado, aqui identificada como o auge do movimento de internacionalização do capital iniciado no pós-guerra. Delineiam-se os cenários políticos e econômicos da época, contextualizando o Estado brasileiro vinculado a uma perspectiva macroestrutural. Vale destacar que, como já mencionado, são indicadas as mudanças no perfil do Estado com base na conjuntura que o envolve, no caso o sistema capitalista e as novas necessidades do capital.

Na sexta seção do trabalho, faz-se a construção do surgimento das ONGs sob o ponto de vista mundial. A historicidade do conceito de ONG é trabalhada sob um ponto de vista relacional, dando relevo a suas especificidades regionais e históricas. Busca-se discutir a construção do conceito de ONGs tendo como referência o conjunto de circunstâncias que lhes deram origem. Serão abordados os fundos públicos e privados de cooperação, as organizações que se relacionaram a seu surgimento, bem como os impactos da mudança de conjuntura ensejada pela Crise do Estado. A partir daí, dado um enfoque especial ao caso brasileiro, indicando as ca-



racterísticas das organizações que as precederam, o surgimento da terminologia aqui no Brasil, suas lutas históricas, bem como apontando tendências, perspectivas e dilemas ante a nova conjuntura propiciada pela internacionalização do capital.

Procede-se a uma análise dos dados empíricos na penúltima seção, com o intuito de dar suporte à perspectiva teórica desenvolvida no trabalho – suporte, pois a parte empírica não é determinante no trabalho, tão-somente fornecendo pistas e perspectivas dos fenômenos relacionados ao objeto de pesquisa.

Por fim, na última seção do trabalho, são feitas reflexões concernentes ao trabalho, apontando perspectivas, tendências e movimentos. Nesta seção estão contidas também as conclusões do trabalho construídas a partir das análises. Estas análises ofereceram subsídios para o desenvolvimento das conclusões com a pretensão de aproximar-se de respostas para as seguintes questões:

→ Que mudanças se processam no interior das ONGs no século XXI?

→ Qual a natureza destas mudanças e sua relação com os Estados nacionais e as novas dimensões assumidas pelo capital?

→ Quais as perspectivas, tendências e dilemas enfrentados pelas ONGs diante de uma nova conformação política, econômica e social global?

#### 4 REFERENCIAL TEÓRICO

Cabe aqui, nesta seção, definir muito claramente os conceitos relacionados às palavras-chaves. Esta preocupação decorre de o trabalho ser desenvolvido a partir de conceitos polêmicos, como Estado, ONGs, Crise do Estado e a idéia da Reforma do Estado.

O conceito de Estado apresentado neste trabalho é um dos pilares para que haja uma compreensão ideal e um desenvolvimento adequado de sua estrutura lógica. O conceito de Estado apresentado aqui não corresponde a um conceito empirista utilizado em alguns trabalhos acadêmicos. Neste trabalho, tal conceito diverge do conceito de Estado tradicional concebido como única instância garantidora das condições gerais para reprodução capitalista. O Estado não aparece como um objeto isolado da sociedade civil e do mercado, mas profundamente inserido na sociedade civil e sob influência direta do sistema capitalista e dos movimentos do capital.

Para determinar o conceito de Estado adotado neste trabalho, passemos por alguns conceitos de Estado construídos por diversos autores. Desta maneira, expondo conceitos e refletindo em cima de cada um deles, é possível estabelecer um diálogo com os autores e chegar a determinados marcos que definem a percepção deste conceito adotado no trabalho. Vejamos uma primeira definição, formulada por Souza (2001, p.39):

[...] o Estado é um conjunto de instituições criadas, recriadas e moldadas para administrar conflitos e tensões dentro de um determinado território, ou seja, a noção de conflito e tensão é essencial a este conceito de Estado. E como se sabe, o Estado é um ente abstrato, ele se materializa por meio de instituições, que são o executivo, o legislativo, o judiciário, as forças militares, os

governos subnacionais e a administração pública. Todas essas instituições vão materializar e arbitrar esses conflitos e tensões que são levados para o Estado.

Na definição formulada pela autora, percebe-se que o conceito tem uma conotação estática e normativa. A figura do Estado está fortemente caracterizada pela idéia de instituição. Desta maneira, poderia parecer estar isolado numa instância, diferentemente da sociedade civil. Recorrendo a Marx (2005, p.132), vê-se que “[...] o Estado não é um domínio independente, com um desenvolvimento próprio, mas tem sua existência e sua evolução explicadas, em última instância, pelas condições de existência econômica da sociedade”.

Como já salientado no trabalho, o conceito de Estado é definido sob uma perspectiva marxiana. Para tanto, foi preciso entender que esta perspectiva se ampara na premissa de que a maneira como a sociedade se sustenta materialmente (o modo de produção) define como ela se conforma e percebe as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas e filosóficas (as formas ideológicas desta sociedade). Ou seja, a partir da base econômica é que se desdobram as bases jurídicas, políticas, religiosas, artísticas e filosóficas. E por trás de questões que aparentemente encerram interesses nestas formas, há um interesse econômico implícito.

A partir de um ponto de vista marxiano, as idéias aparecem como resultado do esforço intelectual, de uma elaboração teórica, objetiva e neutra, de puros conceitos nascidos da especulação metafísica, sem qualquer laço de dependência com as condições sociais e históricas. São, na verdade, expressões destas condições reais, porém de modo invertido e dissimulado. Com tais idéias, pretende-se explicar a realidade, sem se perceber que são elas que precisam ser explicadas pela realidade.

A história, então, é percebida pela maioria como uma sucessão de fatos, o que não seria verdade. A história, sob um ponto de vista marxiano, não é uma sucessão de fatos no tempo, nem o progresso das idéias, mas sim o modo como os homens, em condições determinadas, criam os meios e as formas de sua existência social, e reproduzem ou transformam esta existência social.

Os homens procuram fixar seu modo de sociabilidade através de instituições e, buscando explicar e compreender sua própria vida individual e social, produzem

idéias ou representações. Contudo, tais idéias ou representações tendem a esconder dos homens o modo real das relações sociais de exploração econômica e de dominação política. Na compreensão de Marx, este embotamento da realidade social chama-se ideologia. Desta maneira, os homens legitimam as condições sociais de exploração e de dominação, fazendo com que estas pareçam verdadeiras e justas. É a legitimação de uma “falsa realidade”.

A legitimação dessa “falsa realidade” (que é reiteradamente explicada de forma invertida) se dá por intermédio do Estado. É o Estado quem regula através de um sem-número de instrumentos, incluindo o monopólio do uso legítimo da força, estas relações desiguais amparadas no manto de uma suposta ideologia. E a burguesia como classe social dominante, ou os próprios interesses do capital em sua reprodução, ocupando o parlamento e os centros de decisão do Estado, organiza a sociedade no sentido de realizar a defesa direta dos seus interesses. Portanto, este Estado estará em meio a um conflito permanente (luta de classes) entre aqueles que detêm os meios de produção, a burguesia, e os que trabalham nestes meios vendendo sua força: o proletariado.

Assim, Marx compreende o Estado muito além de sua estrutura legal. A forma de determinado Estado, sua forma de governo ou seu sistema de governo não são determinantes, mas sim determinados. Marx percebe o Estado a partir dos diferentes modos de produção (asiático, escravista, feudal, capitalista). É o determinismo econômico que impera na sua análise, já que, para ele, são as relações de produção que determinam a forma de governo.

Essa visão de Estado se consubstancia na análise feita pelo autor do golpe de Estado que levou Bonaparte ao poder na França, no seu livro *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*. Observando que a burguesia trai os setores populares da insurreição na derrota dos insurretos de junho e que esta mesma burguesia domina o Estado, Marx (1978) ressalta que esta derrota revelou que a república burguesa significou o “depotismo absoluto” da burguesia sobre as demais classes.

Para Coutinho (1998), o Manifesto Comunista expressa a teoria política de Marx e Engels que se centra em três pontos: na noção restrita do Estado, em que este serviria de instância (“comitê executivo”) da classe dominante para cumprir suas funções a partir da opressão e coerção; na concepção de luta de classes como conflito polarizado (entre a classe burguesa e a classe proletária), que se manifesta como “guerra civil mais ou menos oculta”, levando necessariamente a uma “explosão”;

na visão da revolução socialista como “revolução permanente”, que se resolve no “contrapoder” da classe proletária, que tem seu final na derrocada do poder burguês e na substituição deste por outro poder (que seria a “ditadura do proletariado”, para Marx).

Dessa maneira, sob o ponto de vista aqui adotado, não parece correto caracterizar o Estado separadamente da sociedade civil, uma vez que a sociedade civil é mais ampla que o próprio Estado, pois abrange todas as relações sociais baseadas no intercâmbio material dos indivíduos, ou seja, no seu modo de produção (MARX, 2005). Marx (2005, p.132) ainda acrescenta que “[...] a vontade do Estado obedece, em geral, às necessidades variáveis da sociedade civil, à supremacia desta ou daquela classe e, em última instância, ao desenvolvimento das forças produtivas e das condições de troca”. O conceito de sociedade civil estaria ligado, então, ao modo como a sociedade se organiza materialmente.

Não se pode negar o Estado como um instrumento de dominação, norteador por interesses de um grupo que se vale do poder, do monopólio da força sobre um determinado território, tal como Weber (2002) o definiu. Mas o conceito de Estado aqui delineado, com base num conceito marxiano, torna-se mais completo por se perceber o Estado de maneira mais ampla que sua perspectiva formal.

O conceito baseado em Marx é mais adequado para a análise proposta pois o Estado se corporifica no primeiro poder ideológico sobre os homens e encerra em si um espaço de cerne econômico, porém obscurecido por lutas políticas entre classes.

Contudo, como já salientado, a abordagem sobre o Estado será feita considerando-o como sujeito do sistema capitalista e de suas transformações – tal qual a perspectiva de Karl Marx. Desde a construção do conceito de Estado por Marx, o sistema capitalista vem assumindo novas dimensões, que repercutem no perfil e nas características deste mesmo Estado. Assim, as perspectivas baseadas em Marx, desenvolvidas por seus seguidores – a quem eu chamo marxistas – têm tomado caminhos diversos.

Caminhando no sentido de enriquecer o debate conceitual do trabalho e desenvolver o conceito de Estado adotado, resgata-se uma exposição teórica do professor Nelson Oliveira numa entrevista realizada pela Revista do CEAS (Centro de Estudos e Ação Social). Trata-se de visões de Estado derivadas do marxismo, onde se confrontam duas perspectivas de grupo denominadas intervencionistas: o Estado-objeto e o Estado-sujeito:

Há quem ache que o Estado intervém na sociedade como reflexo da predominância ou da hegemonia de uma ou outra classe, identificando-o como Estado-objeto, ou seja, um Estado que intervém a partir de demandas concretas de um setor das classes dominantes. Outra visão, um tanto diferente, é a dos que o postulam como Estado-sujeito, uma derivação dentro do próprio marxismo. Para estes, o Estado organiza a sociedade não a partir do interesse de uma ou outra classe, mas a partir dos interesses do próprio capital em sua reprodução. Neste sentido, o Estado não intervém para atender apenas aos interesses setoriais de uma burguesia industrial ou financeira, isoladamente, mas para atender aos interesses do capital no seu conjunto. (OLIVEIRA, 1993, p. 14)

Em concordância com a opinião que o professor Nelson defende na reportagem, penso que, com o advento da internacionalização do capital, essas duas visões têm perdido um pouco o sentido. Isto porque o Estado, antes instância única que criava as condições para a reprodução das condições do capital e sendo importante para sua acumulação, não exerce mais este papel. Desde a intensificação do movimento de internacionalização do capital, ocorrida entre as décadas de 60 e 70, grandes interesses capitalistas, consubstanciados em grandes corporações, têm-se articulado horizontalmente no sentido de formarem grupos internacionais, criando um pólo de poder que supera o poder do Estado nacional clássico. Estas grandes articulações entre grupos financeiros e agroindustriais, denominadas por Oliveira (2004) como neocorporativismo, definem hoje os rumos do capital financeiro (cada vez mais móvel) e onde se instalarão os próximos parques industriais (capital industrial). Tais interesses são definidos numa instância internacional, acima dos Estados, fazendo com que a função destes Estados seja apenas a de legitimação destas decisões através da produção e modificação dos seus arcabouços jurídico-normativos. Ou seja, a grosso modo, os Estados fazem valer estas decisões dentro de seu território pela edição de Leis, punindo os que não as obedecem através do poder de coerção e pelo uso do monopólio legítimo da força.

Com relação à internacionalização do capital e às articulações e arranjos envolvendo Estado e grandes corporações financeiras, industriais, agrícolas e agroindustriais, Oliveira (1993, p.14) pondera:

O deslocamento de empresas produtivas, com a internacionalização do capital produtivo a nível mundial, altera significativamente as alterações que se processavam entre grupos de interesses empresariais nos espaços nacionais e entre estes e seus próprios Estados. A evolução desse processo contribui para criar uma desvinculação entre os interesses das empresas nacionais e o seu Estado, até então caracterizado como Estado-objeto das classes dominantes nacionais ou instrumento dos interesses do capital a nível nacional. Tudo isto em função, claro, dessa internacionalização gradativa que ocorre no pós-guerra.

Como já salientados, desde a construção do conceito de Estado por Marx, o sistema capitalista vem assumindo novas dimensões que repercutem no perfil e nas características do Estado. Estas novas dimensões seriam causadas pela evolução do sistema na busca desenfreada por sua realização, no menor intervalo de tempo possível, com o menor risco e a maior concentração de lucros.

Desde o pós-guerra, o capital tem assumido um movimento de internacionalização crescente. Neste sentido a internacionalização do capital é compreendida aqui como um movimento do sistema capitalista que se iniciou no pós-guerra e teve seu auge entre as décadas de 60 e 70 – época em que se dá uma aceleração da internacionalização financeira, com a presença do Banco Mundial e de grandes bancos financiando a expansão do capital produtivo em nível mundial. Este movimento tem como base a expansão do capital produtivo em nível mundial, a partir do deslocamento de empresas produtivas (OLIVEIRA, 1993; EICHENGREEN, 2000).

A internacionalização do capital muda toda a forma como se processa o desenvolvimento do capitalismo nos âmbitos nacionais. As relações entre grupos econômicos de interesses, bem como entre esses grupos e seus Estados nacionais muda radicalmente. Este é o cerne para o entendimento de como o perfil do Estado mudou de lá para cá e como abordado o conceito sobre ele neste trabalho.

O Estado nacional deixa não apenas de ser a grande instância que garante a produção do capital e a reprodução de suas condições, como também de assumir o papel de mediador entre a força de trabalho e o capital em suas relações (o que se chama aqui de Pacto Tripartite, também denominado Pacto Social-democrata). Desta maneira, o Estado nacional perde parte de sua importância, uma vez que estes grupos econômicos começam a se relacionar horizontalmente em nível internacional,

numa instância acima dos Estados nacionais. Ao Estado nacional resta a função de legitimar as decisões tomadas por estes grupos no âmbito nacional, através da produção ou modificação de suas leis, bem como do uso da força (coerção) contra qualquer resistência.

Vale ressaltar que o Estado será mais estudado no decorrer do trabalho, quando se expuser sua relação com as ONGs, buscando responder a questão central do trabalho: *em que medida a Crise do Estado repercute no perfil das ONGs?* Nesta análise, serão retomadas as funções tradicionais do Estado nacional e suas mudanças ao longo do tempo, mediante uma reflexão crítica de como isto repercutiu no perfil das ONGs.

Uma vez exposta a perspectiva de como será trabalhado o conceito de Estado, resta uma dúvida: existe, então, uma Crise do Estado? Se existe, que tipo de crise seria esta? Seria uma crise de natureza fiscal? Se não existe crise no Estado, esta crise residiria no próprio sistema capitalista? Afinal de contas, o que aconteceu realmente da década de 70 para cá, sobretudo nos países ocidentais capitalistas? A estagflação e o desemprego que assolaram desde os Estados Unidos do Welfare State, passando pelos países europeus social-democratas e se estendendo até os países da periferia capitalista (sobretudo os países latino-americanos que tinham um Estado incapaz de prover a todos um bem-estar social, mas que conseguia ser onipresente em suas ações autoritárias e ditatoriais) teriam suas origens exatamente onde?

O conceito de Crise do Estado é, sem dúvida, um dos mais polêmicos deste trabalho. Penso que a Crise do Estado reside no fato de que o movimento de internacionalização do capital, que ocorreu por volta da década de 70, retirou algumas atribuições e poderes que os Estados capitalistas tinham até então. Este movimento impossibilitou a continuação do que aqui se chama Pacto Tripartite, aliança existente entre o Estado, o capital e a força de trabalho, permitida pela conjuntura capitalista desde o pós-guerra. Tal aliança também existiu entre o Estado brasileiro, o capital nacional e a força de trabalho nacional. Assim, esta mudança na conjuntura capitalista fez com que o Estado ganhasse outro papel no sistema, o que foi interpretado por muitos pelo que se convencionou chamar de Crise do Estado.

Como já salientado, esse movimento mudou as configurações entre os grandes grupos econômicos e os Estados nacionais, fazendo com que tais grupos se dispusessem de maneira horizontalizada e operassem em nível internacional, dimi-



nuindo sua dependência do Estado e fazendo com que este último tivesse, agora, um papel diferente.

Antes existia um pacto a que chamamos tripartite, uma aliança entre o Estado, o capital e a força de trabalho propiciada pela conjuntura capitalista do pós-guerra até meados da década de 70, conforme mencionado. Nesta conjuntura, concorriam para que existissem as condições necessárias para o estabelecimento do Pacto Tripartite o advento da guerra fria e as condições de produção do capitalismo.

A Europa encontrava-se destruída, a Rússia acabava de formar a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e a América Latina era seduzida pela a idéia de um regime mais igualitário, implantado desde a Revolução de 1917. Qual seria o futuro do capitalismo, que naquele momento tinha os Estados Unidos como grande propulsor?

Através do Plano Marshall e de outros instrumentos, os Estados Unidos fortaleceram as fronteiras do capitalismo. A configuração entre o Estado, o capital e a força de trabalho em todo o mundo capitalista ocidental foi de uma Aliança, em que o Estado geria as relações entre estes dois últimos – representados, no Brasil, pelos sindicatos e pelas grandes empresas.

Do ponto de vista do sistema financeiro internacional, a pouca mobilidade de capitais e o controle sobre seu permitiram uma separação relativa entre a política macroeconômica interna de cada Estado nacional e a estabilidade do mercado cambial. Durante o período em que vigoraram os acordos de Bretton Woods, de 1945 a 1971, os Estados nacionais puderam orientar suas políticas domésticas na direção do crescimento e do pleno emprego, sem temer uma desestabilização dos mercados, uma vez que existia a possibilidade de ajustes controlados nas taxas de câmbio (EICHENGREEN, 2000).

Essa aliança torna-se insustentável a partir das novas dimensões assumidas pelo sistema capitalista. O movimento de internacionalização do capital, que se inicia no pós-guerra, intensifica-se por volta das décadas de 60 e 70 através da internacionalização financeira que financia o capital produtivo em diversas partes do planeta.

Com o crescimento dos mercados privados internacionais de capitais altamente líquidos, os acordos de Bretton Woods tornam-se insustentáveis. A crescente mobilidade dos mercados de capitais impossibilita o controle destes capitais pelos Estados nacionais, e estes se vêem obrigados a atrelar suas políticas domésticas ao mercado cambial internacional. Além disso, o planeta já não está mais sob a tensão

da guerra fria, diminuindo a importância da manutenção de políticas em favor do pleno emprego e do crescimento produtivo em espaços nacionais. Passa a existir uma luta constante do capital pela ocupação de espaços “liberados” a partir da queda do muro de Berlim (EICHENGREEN, 2000).

Dessa maneira, alteram-se as relações entre os grandes grupos econômicos e os Estados nacionais. O Estado, que antes quase monopolizava as condições de reprodução do capital, perde esta função e assume outro papel. Os grandes grupos econômicos se colocam em nível internacional, uma instância acima dos Estados nacionais, operando e tomando grandes decisões através de organizações e organismos multilaterais internacionais – estes organismos, inclusive, foram originalmente criados em prol dos interesses nacionais estadunidenses em Bretton Woods<sup>1</sup> (O-LIVEIRA, 1993; EICHENGREEN, 2000). Cabe aos Estados agora o papel de legitimar estas decisões dentro de seus territórios, mediante leis e, quando necessário, usando seu poder de coerção e o monopólio legítimo da violência.

Portanto, a partir da internacionalização do capital e da impossibilidade de o Estado nacional seguir com o mesmo papel no sistema capitalista, fica insustentável a manutenção do Pacto Tripartite. Esta é a minha leitura para a chamada Crise do Estado.

Outro ponto de extrema importância a que cabe aqui uma ressalva, refere-se ao termo Reforma do Estado. Mesmo não sendo um conceito, academicamente falando, é de fundamental importância entender do que se trata.

Com a Crise do Pacto Tripartite, as idéias de Estado interventor – baseadas no economista John Maynard Keynes – perdem a força, e, por outro lado, as idéias de cunho liberal reaparecem na comunidade acadêmica e dentro de inúmeros Estados na forma de propostas de governos que ascendem ao poder. Isto se refletirá no perfil do Estado que, seguindo as idéias liberais agora denominadas de neoliberais, começa a diminuir seu tamanho através das privatizações de empresas estatais de serviços públicos e da delegação serviços sociais, como saúde e educação, à iniciativa privada. Para os que não tinham condições de pagar por planos de saúde ou escolas particulares, o Estado garantiria uma saúde e educação de qualidade discu-

---

<sup>1</sup> Cidade dos Estados Unidos que deu nome ao acordo firmado entre os principais países industrializados do mundo, em 1944, no sentido de reconstruir o sistema monetário internacional no pós-guerra. Deste acordo, originaram-se organismos multilaterais internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) (EICHENGREEN, 2000).

tível, dando a estes serviços um caráter assistencialista. Neste caso, os serviços são delegados, sobretudo, às organizações sem fins lucrativos, incluindo aí algumas ONGs. Como nas antigas premissas liberais, os Estados nacionais passam a se concentrar apenas na Defesa, Administração Pública e Sistema Jurídico – atividades próprias e exclusivas do Estado, segundo a visão neoliberal.

No Brasil, esse processo foi representado pelo movimento pela Reforma do Estado. Trata-se de um plano criado pelo Governo brasileiro de Fernando Henrique Cardoso, formalmente intitulado de PDRE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – e implantado pelo MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, criado no mesmo Governo e que tinha como principal figura Bresser Pereira.

A idéia que serviu de base para esse plano foi propalada por Universidades, Escolas do Governo, pela própria mídia e serviu de plataforma para programas de governos. Esse plano justifica-se pela crença numa Crise do Estado de natureza fiscal e pela necessidade de uma reformulação deste diante da globalização (ou mundialização) da economia.

Como já abordado na sessão anterior, a idéia desse plano baseia-se na ótica neoliberal vigente, segundo a qual, a globalização da economia apresenta desafios ao Estado, que deve promover a competitividade de seu país internacionalmente, sob pena da não sobrevivência econômica. Ao mesmo tempo, sob essa mesma ótica, o Estado deve coibir a concentração de renda entre pessoas e países, que, com a globalização, é muito mais intensa (PEREIRA; GRAU, 1999).

Isso é problemático uma vez que, adotada essa visão, instituições, conceitos e até premissas sobre ética e moral começam a ser destruídos e/ou modificados. Um exemplo claro é a emergência, a partir dessa forma de conceber o Estado, de um significado neoliberal de cidadania, que a entende como a inclusão das pessoas no conjunto dos consumidores, esvaziando-a do seu significado instituinte, que garante e alarga continuamente o escopo dos direitos, e que afirma, acima de tudo, a definição e a gestão de novos direitos (CARVALHO, 1998).

Ao contrário do que comumente é atribuído à idéia de Reforma do Estado, não creio que esta se trate de uma solução para uma suposta Crise do Estado brasileiro de natureza fiscal. Por analisar a questão da Crise do Estado numa perspectiva

---

distinta da questão fiscal e relacioná-la a uma mudança na conjuntura capitalista global, creio que a Reforma do Estado acabou por se tornar um valioso instrumento do capital para abertura de espaços para este mesmo capital. Tal abertura era feita através de privatizações e terceirizações que se legitimavam por um discurso liberal que ganhou supremacia a partir da década de 70 – no Brasil e no mundo.

Pelo lado das ONGs, procura-se entendê-las, neste trabalho, como agentes ativos que têm origem nos movimentos sociais e centros de educação popular que enfrentaram a ditadura brasileira que se iniciou em 1964. Tratar-se-á, aqui, especificamente de um tipo de ONG que se destaca entre suas principais atividades exercidas, a luta pela democracia e pelos direitos civis – diferenciando-se de outras organizações não lucrativas que praticavam ações filantrópicas e assistencialistas.

Portanto, as ONGs tratam-se de organizações privadas, sem fins lucrativos e com funções públicas. Elas basicamente funcionam a partir de financiamentos – de bancos, agências internacionais ou do governo – que são aprovados ou não, segundo um projeto com meios e fins, atrelados a um orçamento.

Cabe aqui colocar a definição da natureza das ONGs, segundo a entidade que talvez melhor as represente no Brasil, a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), através de sua Carta de Princípios:

A constituição da ABONG resultou da trajetória de um segmento pioneiro de organizações não-governamentais que têm seu perfil político caracterizado por: tradição de resistência ao autoritarismo; contribuição à consolidação de novos sujeitos políticos e movimentos sociais; busca de alternativas de desenvolvimento ambientalmente sustentáveis e socialmente justas; compromisso de luta contra a exclusão, a miséria e as desigualdades sociais; promoção de direitos, construção da cidadania e da defesa da ética na política para a consolidação da democracia (ABONG, 2002).

Outro conceito de ONG é exposto por Scherer-Warren (1999), sendo importante conhecê-lo para maior compreensão desta definição:

Do ponto de vista formal, ONGs são agrupamentos coletivos com alguma institucionalidade, as quais se definem como entidades privadas com fins públicos e sem fins lucrativos e contando com alguma participação voluntária (engajamento não-remunerado, pelo menos do conselho-diretor). Portanto, distinguem-se do Estado-governo, do mercado-empresas e se identificam com a sociedade civil-associativismo. Nesse universo incluem-se tanto organizações meramente recreativas ou de assistência social como as participantes ou atuantes nas políticas públicas e na politização do social (SCHERER-WARREN, 1999, p.31).

Do ponto de vista conceitual, contudo, o trabalho de definir as origens e a essência dessas organizações não se encerra aqui. Um dos objetivos deste trabalho, inclusive, é o de situar o surgimento destas organizações do ponto de vista global – sobretudo na América Latina – e identificar suas relações com os Estados nacionais dentro da conjuntura capitalista. Portanto, após fazer o resgate histórico do sistema capitalista durante o século XX e como suas novas dimensões acabaram influenciando o perfil do Estado nacional, procura-se localizar as ONGs dentro deste contexto e indicar como acabaram sendo influenciadas por todas estas mudanças ocorridas na política e na economia mundial.

A partir daí, o foco é colocado na realidade brasileira. Neste momento, interessa saber que, assim como as ONGs dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, as ONGs brasileiras se originaram da relação entre as organizações populares de base (destacando-se os movimentos sociais e os centros de educação popular) e organizações sem fins lucrativos de países desenvolvidos que geriam fundos privados e, posteriormente, passaram a gerir também fundos públicos. Isto ocorreu por conta de um rearranjo do sistema de cooperação internacional causado pelos novos rumos do sistema capitalista. A partir desse momento, estas organizações, localizadas em países desenvolvidos, passaram a ser conhecidas como *Agências de Cooperação*.

As *Agências de Cooperação* passam a gerir uma ordem de recursos de grande magnitude e os repassam às organizações populares de base que, no Brasil, trabalham à margem de um Estado ditador e autoritário, na luta pelos direitos humanos e pela cidadania. Está aí a semente de formação dessas organizações que vão ado-

tar uma sigla que passa a constar no vocabulário da ONU<sup>2</sup>. Eis as ONGs.

Contudo as ONGs brasileiras são empurradas para um dilema a ser explorado neste trabalho. Não apenas pelo fato de o Estado brasileiro sair de uma ditadura e se tornar um Estado dito democrático de direito, mas pelas mudanças que já se processavam na visão de Estado que permeava até a Assembléia Nacional Constituinte em 1988, as ONGs hesitam e mudam sua postura perante o Estado brasileiro. Já não fazia sentido que elas continuassem a praticar ações “de costas para o Estado” – como a literatura frequentemente caracterizou as ações destas na fase ditatorial do Estado brasileiro.

Isso porque o Estado, como já ressaltado, muda o seu papel diante da internacionalização do capital. As ONGs, que têm suas origens na luta pela democracia e pelos direitos civis, além de já não estarem à frente de um Estado autoritário militar, também não estão à frente de um Estado que gere os conflitos entre capital e trabalho.

Mas que Estado estaria agora à frente (ou de costas?) das ONGs brasileiras? Seria um Estado mínimo ou máximo? Um Estado fraco? Um Estado em crise? Acredito que não. O Estado brasileiro pode ser encarado como mínimo, mas nunca fraco (talvez mais forte do que nunca). O Estado brasileiro encontra-se sob um novo papel em que legitima, dentro de seu território, as decisões e exigências do capitalismo global.

É, na verdade, um Estado forte em suas novas atribuições de facilitar e legitimar a penetração do capital onde este ainda não havia penetrado; um Estado gerencial, com poder de organizar a sociedade e as iniciativas privadas, que irão ficar com o “filé mignon” de setores e serviços antes providos por este mesmo Estado. Afinal, a palavra “provisão” sai de moda para algo mais “moderno” como “regulação”: regular onde e quem vai entrar na nova era dos modernos serviços públicos brasileiros, sob o discurso da concorrência e do bem comum, e para vender serviços para os não menos modernos “cidadãos-clientes”.

Para os que ainda ostentam o título de cidadão (talvez empunhando o título eleitoral e a carteira de reservista), mas não têm condições de ser clientes, o Estado

---

<sup>2</sup> O termo ‘ONG’ surge pela primeira vez em documentos da ONU, segundo Landim (1993) nos finais dos anos 40. Mais precisamente, em 1945, na Ata de Constituição das Nações Unidas, já se faz menção ao termo “Organizações Não Governamentais”, tipo de organização com que o Conselho Econômico e Social da ONU poderia estabelecer consultorias.

brasileiro também promove a concorrência entre organizações civis sem fins lucrativos pelo “direito de dar direitos aos que não têm direito”. Só que o discurso agora é o da eficiência de ONGs e afins diante do pesado e velho Estado (coitado!). Este discurso, que também inclui *accountability*, *publicização* e outros termos bonitos (fico imaginando como prefeitos de cidades pequenas têm utilizado tais termos em seus palanques de comícios), acaba escondendo uma luta entre estas organizações por recursos – luta acirrada desde o corte no financiamento via cooperação internacional propiciado pela reorientação da política internacional de cooperação definida pelos países desenvolvidos na década de 90.

Dentro dessa perspectiva, foi analisado o perfil das ONGs após a dita Crise do Estado – aqui chamada de Crise do Pacto Tripartite ou Pacto Social-democrata. Dessa forma, são feitas reflexões sobre o novo comportamento das ONGs, seus dilemas, sua visão, além das perspectivas e visões sobre este processo.

## 5 AS TRANSFORMAÇÕES NO PERFIL DO ESTADO

Nesta seção do trabalho, pretende-se resgatar historicamente a trajetória do sistema capitalista no século XX, evidenciando o panorama político, econômico e social mundial e suas repercussões e transformações sobre o Estado nacional: no seu perfil, em suas funções e em suas relações com outros sujeitos.

Para desenvolver esse resgate, a seção é dividida em três subseções apresentadas a seguir, cada uma das quais retratando um determinado momento: inicialmente são destacados o pós-guerra e as condições que permitiram a criação do pacto entre o Estado, o capital e a força-de-trabalho – o Pacto Tripartite Social-democrata; posteriormente, é focado o movimento de internacionalização do capital iniciado no pós-guerra e que se intensificou ao redor da década de 70, movimento este que representou uma nova dimensão do capitalismo e acabou inviabilizando a manutenção do Pacto Tripartite; finalmente, fez-se uma exposição crítica, onde se refletirá sobre os discursos advindos da corrente econômica neoliberal que se tornou hegemônica para explicação do fim do Pacto Tripartite no Brasil e seus discursos derivados desta corrente de pensamento: a Crise do Estado e a Reforma do Estado brasileira.

Dessa maneira, ao se descrever o contexto do sistema capitalista e do Estado nacional capitalista durante o século XX, e as repercussões deste contexto no Brasil, será evidenciada mais claramente a trajetória dos movimentos sociais e centros de educação popular no Brasil, e o posterior surgimento das ONGs, suas origens, suas lutas e os dilemas por elas enfrentados: a postura assumida perante um Estado com outra roupagem, que já não mais opera da mesma maneira que antes e que exerce outro papel na acumulação do capital ante uma conjuntura capitalista em nova fase.

Essa postura de fazer uma análise teórica mais apurada do Estado nacional, foi adotada por se compreender que ele desempenha papéis ativos no plano da acumu-



lação de capitais e de que não são consistentes as idéias que o concebem como simplória instância não essencial ao cumprimento dos objetivos do capital. Desta maneira, observando-o, seria possível analisar com mais clareza as novas dimensões assumidas pelo capital e verificar suas repercussões frente às ONGs.

## 5.1 O PÓS-GUERRA E O PACTO TRIPARTITE

Começamos a analisar o mundo desde a década de 30, uma época de profunda crise internacional do sistema capitalista, que teve seu marco no *crack* da Bolsa de New York, em 1929, ocasionado por uma crise de superprodução.

Até essa época, o mundo ocidental capitalista, de maneira geral, era orientado segundo os padrões da economia política liberal, cujos principais mentores são Adam Smith e Ricardo. O liberalismo, a grosso modo, pregava uma menor intervenção do Estado na economia – o que se chama de defesa pelo Estado mínimo –, deixando-a ao sabor do mercado. Idéias como as da “mão invisível” ou do *laissez-faire* serviam para legitimar ideologicamente estas práticas dentro do seio de governos capitalistas diversos. O padrão ouro era até então adotado por muitos países integrantes do sistema financeiro internacional.

A crise internacional de 1929 acaba por influenciar essa visão liberal, predominante até então entre os economistas e adotada como modelo mundialmente por inúmeros governos capitalistas. Todo este modelo começa a ser repensado diante da crise e o liberalismo começa a perder forças. Quebra-se o padrão ouro e se instala uma era de enorme instabilidade nos mercados de câmbio e de capitais internacionais que perdurará no período entre as duas guerras mundiais (EICHENGREEN, 2000).

Mas é a partir do pós-guerra que o liberalismo perde efetivamente sua hegemonia. Na Europa, arrasada e humilhada após a Segunda Guerra Mundial e o advento do socialismo na Rússia – que pouco a pouco alastra suas idéias através da sua influência direta na Europa, por sua proximidade, e indireta na Ásia e na América, por conta do financiamento de governos socialistas –, estes acontecimentos são ameaças ao futuro do sistema capitalista. Agora era necessário promover intervenções governamentais no mercado a partir de financiamentos e empréstimos à Euro-

pa, além de abrir espaço para políticas governamentais em prol do emprego e do crescimento econômico. O liberalismo já não cabe.

Diante desse contexto, o capitalismo foi obrigado a buscar alternativas para sua crise. Os Estados Unidos, país que abriga os maiores interesses do capital, empreende um dos maiores e mais ousados planos de reconstrução após uma guerra: o Plano Marshall<sup>1</sup>.

O Plano Marshall era uma forma de garantir a perpetuação do capitalismo dentro da Europa, evitando a sedução dos europeus pelo socialismo empreendido por seus vizinhos russos. Para isso, foi canalizada uma quantia exorbitante de dólares para a época, visando à reconstrução da Europa e do seu parque industrial.

Os europeus aceitaram a ajuda (mesmo sob um sentimento de humilhação que cercava uma ajuda de natureza utilitária vinda dos Estados Unidos e que também escondia propósitos pouco nobres como a inserção de seus produtos e indústrias na Europa), mas exigiram que a gestão do fundo fosse feita por eles. Com a iniciativa privada igualmente arrasada pela Segunda Guerra Mundial – e, portanto, incapaz de reconstruir o parque industrial europeu –, os europeus decidem que seus Estados nacionais serão os indutores da economia mediante a forte intervenção estatal na economia e a criação de estatais.

Assim, com o financiamento do Plano Marshall, são criadas inúmeras empresas estatais européias, sobretudo da indústria de base. Nesse momento, o liberalismo não tem mais condições de se sustentar legitimamente como discurso ideológico, dando espaço para uma política de maior intervenção estatal na economia, com base nas idéias do economista John Maynard Keynes<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Iniciado em 1947, na gestão do então presidente do Estados Unidos, Harry Truman, o Plano Marshall foi um dos mais ousados e maiores planos de reconstrução que já existiu. Disponibilizando 13 bilhões e 150 milhões de dólares (quantia exorbitante para o capitalismo na época), este plano integrava o Programa de Recuperação Européia (ERP). Tal plano foi executado e administrado pelos Estados Unidos através da Agência de Cooperação Econômica (ECA), contudo foi imposto pelos europeus que as decisões sobre a distribuição dos recursos a cada Estado nacional ficava a cargo da Europa, através da Organização para Cooperação Econômica Européia (OCEE) (PFETSCH, 2000).

<sup>2</sup> Esse modelo vai ser chamado por muitos estudiosos de *keynesianismo*, embora muitos autores desenvolvam trabalhos que afirmam que muito do que se atribui a Keynes, não foi pregado pelo mesmo, assim como as fortes críticas contra o *keynesianismo* nos dias de hoje não devem ser dirigidas ao mesmo. Esse modelo foi planejado por Estados Unidos e Reino Unido através das figuras de Keynes, então economista e consultor não-remunerado do ministro das Finanças britânico, e Harry Dexter White, ex-acadêmico e economista do Tesouro dos Estados Unidos. Nosso trabalho vai denominar essa política intervencionista, que vai até a década de 1970, de *keynesianismo* ou de *modelo econômico do bem-estar social*. Mesmo assim estamos cientes que há uma contradição na definição *keynesianismo* [Nota do Autor].

A reestruturação do modelo capitalista acaba obrigando o Estado a passar por uma reestruturação, por conta de que “Estado e capitalismo estão imbricados um no outro fazendo parte de um mesmo sistema, desde as origens” (SANTOS, 2001, p.11). Assim, o “Estado emerge como principal capitalista individual com o status e o poder de definir o nível de emprego, a partir da importância que passa a ter sobre os níveis de oferta e demanda agregada” (SANTOS, 2001, p.11).

O Estado passa a ser o principal protagonista da oferta e demandas sociais e da distribuição de renda. Configura-se como o maior capitalista, tendo, nesta condição, ampliado e aperfeiçoado os instrumentos de regulação das relações sociais do sistema capitalista. Em outras palavras, o Estado profissionaliza suas forças de segurança (interna e externa), desenvolve instrumentos de apoio ao desenvolvimento de atividades que elevam a produção social, regulamenta a indústria nacional (protegendo-a da concorrência externa e desenvolvendo políticas de desenvolvimento regional), além de regular e disciplinar a atividade de agentes econômicos através de uma série de normas. Em suma, O Estado cria as condições externas para o processo de acumulação (SANTOS, 2001). É a partir desse momento que se desenvolvem as condições necessárias para se firmar o que chamo de Pacto Tripartite ou Pacto Social-democrata.

O capitalismo passa a ter, na figura do Estado, um importante garantidor da reprodução de suas condições. O Estado nacional mediava os conflitos entre o capital – representado pelas empresas capitalistas que atuavam dentro do seu território – e o trabalho – representado pelos sindicatos e associações. Nessa época, o capitalismo dava condições para que o Estado assumisse este papel, uma vez que, no processo de reprodução capitalista, as condições gerais de produção são quase uma exclusividade do Estado (segurança jurídica da produção e propriedade privada, mecanismos de reprodução da força de trabalho, tais como apoio à Saúde, Educação, etc.).

Além de o Estado passar a ter uma coordenação maior do sistema econômico através da capacidade de influenciar e direcionar as ofertas e demandas agregadas, ele também determina os níveis de produção e emprego. Nesse contexto, o Estado ainda pode lançar mão das tradicionais políticas fiscal e monetária como instrumen-

---

tos complementares. Por fim, o Estado também passa a praticar políticas de distribuição de renda, seja como empregador, seja como executor de políticas sociais de distribuição de renda. Entendam-se aqui políticas sociais como um esforço planejado em prol de reduzir as desigualdades sociais (DEMO, 1988).

Os Estados nacionais são beneficiados também pelo ambiente no sistema financeiro internacional. Com o advento dos acordos de Bretton Woods, além da pouca mobilidade de capitais, a reestruturação do sistema financeiro internacional no pós-guerra, propiciada por estes acordos, permitia o controle dos Estados nacionais sobre os fluxos de capitais. Isto admitia uma separação relativa entre a política macroeconômica interna de cada Estado nacional e a estabilidade do mercado cambial. Assim, os Estados nacionais podiam orientar suas políticas domésticas na direção do crescimento e do pleno emprego sem temer uma desestabilização dos mercados, uma vez que existia a possibilidade de ajustes controlados nas taxas de câmbios (EICHENGREEN, 2000).

Dessa maneira, através do Pacto Social-democrata, o Estado toma para si as responsabilidades e assume a postura de grande gestor do capital e da força de trabalho, com o intuito de garantir a perpetuação do sistema capitalista ante uma crise e as ameaças que se colocavam no contexto mundial do pós-guerra. Esta postura do Estado permite que o capitalismo possa se fortalecer e que, futuramente, possa colocar-se como sistema de produção hegemônico ante o socialismo.

Assim, as lutas de classe são maquiadas e os conflitos entre as classes atenuados, num dos períodos que se convencionou apontar como de uma das mais longas tréguas entre capital e trabalho. Nunca se imaginara, até então, que um dia uma relativa harmonia social poderia ser combinada com produtividade, crescimento econômico e uma distribuição de rendas razoável.

Mas o reflexo da conformação do Pacto Tripartite não foi exatamente igual nos países que adotavam o sistema de produção capitalista. Podemos basicamente distinguir três modelos. O modelo implantado na Europa, o dos Estados Unidos e o dos países em desenvolvimento – sobretudo na América Latina, aí incluído o Brasil.

Na Europa, a modalidade foi baseada no controle direto de setores produtivos. Desta forma, foram estimuladas áreas-chave da economia da região e se possibilitou que estas se mantivessem competitivas entre si e em relação às empresas do resto do mundo. Vale ressaltar que a Europa se beneficiou, após a Segunda Guerra Mundial, de vultosas quantias investidas pelos Estados Unidos que executa-

ram o Plano Marshall. Este plano objetivava a reconstrução da Europa depois da guerra. Isto era importante para o sistema capitalista, já que seria difícil competir com um socialismo emergente e cada vez mais forte, estando o capitalismo representado por países arrasados pela guerra. A partir do Pacto Tripartite na Europa, é criada a social-democracia europeia, que hoje tem sua principal expressão nos países escandinavos.

Nos Estados Unidos, o modelo seguido foi um pouco diferente. Nele, o Estado não tinha grande relevância no comando de capitais. Este modelo consiste numa associação entre o Estado e o capital industrial para a criação do programa do Welfare State. Nos Estados Unidos, o Estado induzia as empresas a gerarem as condições de reprodução da força de trabalho, indo além do aspecto econômico. Esta associação tinha o objetivo também de desenvolvimento da força militar estadunidense, através de programas.

Nos países em desenvolvimento, o Estado alavanca capitais para começar a se industrializar. É importante destacar que este processo de industrialização está totalmente atrasado em relação aos países desenvolvidos. Os países latino-americanos tiveram dificuldades a partir do fim da Segunda Guerra, pois a Europa não poderia financiar nada, por estar destruída, e os Estados Unidos estavam voltados para o projeto de reconstrução europeia, através do Plano Marshall. Tomando pelo caso do Brasil, o Estado teve que criar um sistema financeiro nacional para que pudesse haver o financiamento do seu projeto de industrialização.

O Pacto Tripartite, em diferentes níveis, propiciou aos países integrantes do bloco capitalista, durante anos, gozar de elevadas taxas de crescimento econômico, níveis de inflação controlados, níveis de desemprego tendendo a zero, causando uma sensação na força de trabalho de que o sistema econômico capitalista era benéfico a todos. Com as concessões feitas pelo capital ao trabalho, através de um pacto social mediado pelo Estado nacional, a concentração e a desigualdade criadas pelo sistema eram menos perceptíveis.

Em suma, os países periféricos puderam crescer simetricamente e os países europeus foram, pouco a pouco, saindo das ruínas do pós-guerra. Muitos países experimentavam um crescimento econômico jamais visto – o *boom* econômico do pós-guerra. As taxas de desemprego caíram e foram atendidos interesses do capital e necessidades coletivas, contradições próprias do interesse capitalista. Era a política voltada para o bem-estar social, em que o Estado intermediava as relações de

produção.

No caso do Estado brasileiro, este consolida nessa época o sistema de produção capitalista, através do desenvolvimento industrial do País. Este desenvolvimento foi fruto do projeto nacional-desenvolvimentista iniciado por Getúlio Vargas e desenvolvido ao longo dos anos, chegando à sua conclusão no governo Geisel. O Estado brasileiro é tido, então, como o grande empreendedor do País.

## 5.2A INTERNACIONALIZAÇÃO DO CAPITAL E O FIM DO PACTO TRIPARTITE

O Pacto Tripartite Social-democrata no período pós-guerra foi capaz de garantir, de maneira geral, um crescimento econômico simétrico entre países e de responder às principais demandas sociais através das Políticas Públicas de caráter democrático empreendidas pelo Estado – políticas estas que asseguravam o consumo e regulavam as relações de produção.

A conjuntura do sistema capitalista da época dava condições para que o Estado assumisse um papel de mediar os conflitos entre o capital – representado, sobretudo, pelas empresas capitalistas instaladas no espaço nacional – e o trabalho – representado pelos sindicatos – numa configuração vertical. Através da liderança do Estado, o desenvolvimento foi possível, e contradições inerentes ao capitalismo foram superadas temporariamente. Instaura-se, assim, um período de longa trégua entre capital e trabalho, em que a harmonia social se combinava com a produtividade, o crescimento econômico e a distribuição de rendas.

Porém essa fase de prosperidade e crescimento do sistema capitalista começa a apresentar sinais de declínio, principalmente a partir da década de 70. Os níveis de crescimento começam a cair, chegando a ficar quase estáveis. O desemprego e as desigualdades sociais começam a aumentar e os Estados nacionais estão endividados por conta de anos de investimentos vultosos. A simetria do crescimento econômico já não é mais uma realidade. O crescimento econômico entre países torna-se assimétrico. A ideologia econômica, que outrora despojou as idéias liberais e que até agora sustentara as práticas governamentais do pós-guerra, começa a ser contestada. A luta de classes reaparece depois de um longo período de trégua.

Depois de analisada por muitos estudiosos (principalmente pela ala de economis-

tas ortodoxos mais ligados a uma visão liberal), a crise foi apontada pelos liberais que sustentavam que ela teria como origem os gastos do Estado – altos e com pouca eficiência alocativa. Segundo os liberais, estes gastos levavam a um déficit cada vez maior que requeria um financiamento através de uma política monetária expansionista. Isto gerava um poder de compra maior que pressionava os preços para cima, o que, por sua vez, desencadeava um processo inflacionário. Como já é sabido, com a inflação os custos aumentam, o que faz com que diminuam os lucros para os capitalistas, conseqüentemente diminuindo os investimentos e, por conseguinte, aumentando o desemprego. Isto gera uma crise que cresce com o efeito de “bola de neve” (SANTOS; MATOS, 2004).

Com respeito a esse assunto, Santos (2001), a partir de um raciocínio lógico, mostra a argumentação do pensamento neoliberal contra o modelo baseado no keynesianismo:

Qual é a estrutura do pensamento conservador materializado na política neoliberal que fala de uma crise fiscal e prega a noção de Estado mínimo? Segundo esse pensamento, a crise, que deriva e é sinônimo de déficit público, tem como causa primária e única o excessivo intervencionismo governamental, visto que, por conta de uma descontrolada política de gastos, parte do volume global de investimento realizado pelo Estado perde eficiência alocativa. Disso decorrem dois movimentos perversos: a) por conta da ineficiência alocativa o sistema econômico como um todo tem reduzida a sua taxa de produtividade, o que faz declinar a carga tributária futura; b) pela mesma razão, para conseguir o mesmo nível de produção o Estado é obrigado a gastar mais do que o necessário. Dessa forma, ambos os movimentos - mais gasto, menos receita - produzem o mesmo resultado: a ampliação do déficit público (SANTOS, 2001, p.23).

Em outras palavras, as altas taxas de desemprego, o crescimento econômico quase estável e o aumento do déficit público e dos preços criam um ambiente propício para a crítica ao modelo econômico vigente, denominado por alguns de keynesianista. Ao mesmo tempo, dão espaço para que o ideário liberal ortodoxo volte a projetar-se no cenário internacional com suas velhas idéias.

Entra em cena, então, o neoliberalismo. Esta nova roupagem da velha corrente liberal criticava o modelo vigente em decadência pelo excesso de intervencionismo e pela ineficiência alocativa do Estado, o qual produzia déficit. A solução do modelo era uma política macroeconômica de ajuste e equilíbrio fiscal do Estado, baseado na redução dos gastos públicos.

Além da ineficiência que o modelo passa a apresentar, outros fatores externos contribuem para a redefinição do modelo econômico adotado mundialmente pelos países capitalistas. Um deles são as crises internacionais do petróleo (choques do petróleo) que, em 1973 e em 1979, provocam uma grande recessão na economia dos países capitalistas, sobretudo os desenvolvidos. Isto mostrava as limitações do modelo econômico vigente para responder às crises enfrentadas pelo capital.

Mas, creio, a causa fundamental para o processo que se desencadeia a partir da década de 70, tem origem já no pós-guerra: o processo gradual e sistemático de internacionalização do capital, que se explicita entre as décadas de 60 e 70.

A internacionalização do capital transcende o simples aumento do fluxo de mercadorias via exportação, significando uma transformação na forma como se processa o desenvolvimento do capitalismo nos espaços nacionais. O cerne deste processo reside no deslocamento de empresas produtivas e do capital produtivo em nível mundial. Este processo implica uma profunda mudança nas relações entre grupos de interesses empresariais entre si e entre estes grupos e seus Estados nacionais. O papel deste último se reduz, perdendo a importância que tinha anteriormente (OLIVEIRA, 1993).

O processo de internacionalização do capital torna-se mais evidente entre as décadas de 60 e 70, quando, através do Banco Mundial e de outros grandes bancos, se financia a expansão do capital produtivo internacionalmente. O capital financeiro se expande internacionalmente e quase totalmente livre, em busca de sua valorização (OLIVEIRA, 1993; OLIVEIRA, 2005; EICHENGREEN, 2000). Desta maneira, por sua maior mobilidade, acaba apoiando o capital produtivo em sua internacionalização.

O advento da internacionalização do capital repercute nas relações entre o Estado nacional e o capital. Até meados da década de 70, o Estado nacional capitalista ocidental tinha uma importância ímpar no desenvolvimento do sistema capitalista. Como já foi salientado, o Estado tornou-se o principal gestor da força de trabalho e do capital, mediando seus conflitos, numa configuração vertical. A justificativa é



que o capital produtivo nacional dependia sobremaneira do espaço territorial dominado pelo Estado nacional, onde estão localizados seus meios de produção, sua força de trabalho e, em grande parte, seu mercado consumidor – responsável pelo consumo do excedente produzido. Além disso, o Estado assume o papel de grande reprodutor das condições de existência do capital, propiciando educação, saúde e segurança em diferentes níveis, a depender do país referenciado.

A partir de meados da década de 70, período identificado como o ápice da internacionalização do capital, as relações entre Estado e capital sofrem uma mudança.

Com sua internacionalização, o capital se coloca numa instância superior à dos Estados nacionais. Articulações entre grandes corporações capitalistas são desenvolvidas horizontalmente em nível internacional, numa instância acima dos Estados nacionais. A dependência do capital em relação ao Estado diminui sobremaneira. O Estado passa a ter um papel mais limitado. O poder estatal migra em parte para estes arranjos corporativos que se tornam agora instâncias decisórias. Estas mesmas corporações em seus novos arranjos interferem diretamente nos processos de acumulação e reprodução do capital, independentes dos Estados nacionais (OLIVEIRA, 1993; OLIVEIRA, 2005).

O Pacto Tripartite torna-se insustentável a partir das novas dimensões assumidas pelo sistema capitalista. Do ponto de vista financeiro, com o crescimento dos mercados privados internacionais de capitais altamente líquidos, os acordos de Bretton Woods tornam-se insustentáveis. A crescente mobilidade dos mercados de capitais impossibilita o controle direto dos capitais internacionais pelos Estados nacionais, e estes se vêem obrigados a atrelar suas políticas domésticas ao mercado cambial internacional. Além disso, o planeta já não está mais sob a tensão da guerra fria, diminuindo a importância da manutenção de políticas em favor do pleno emprego e do crescimento produtivo em espaços nacionais. Passa a existir uma luta constante do capital pela ocupação de espaços “liberados” a partir da queda do muro de Berlim (EICHENGREEN, 2000).

Os interesses capitalistas são articulados em nível internacional, e organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, concebidos no período Bretton Woods como instrumentos para consecução de interesses nacionais estadunidenses (OLIVEIRA, 1993; OLIVEIRA, 2005; EICHENGREEN, 2000), passam a servir como instrumento de representação do capital – ou

seja, das grandes corporações que agem em âmbito internacional.

Nesse contexto, as grandes decisões, de maneira geral são tomadas em nível internacional, sem uma interferência maior do Estado. Ao Estado se reserva o papel de aceitar tais decisões impostas e legitimá-las através da edição de Leis, fazendo calar resistências a tais decisões através do seu monopólio do uso da violência (WEBER, 2002; WEBER, 2005).

Com esse novo arranjo desenhado entre o Estado e os interesses do capital, o Pacto Social-democrata fica insustentável. Os sindicatos se enfraquecem e o capital “perde as rédeas” que o seguravam. A crise do Pacto Tripartite “[...] joga com a possibilidade de modificação desses pactos, mas também traz no seu bojo uma necessidade de reorganização de alianças antes existentes” (OLIVEIRA, 1993, p. 16).

Identifico a Crise do Estado segundo uma idéia que tende a aproximar-se à de Oliveira (1993). Para ele, não se trata da crise do Estado, mas sim de uma crise de um tipo de Estado tradicional:

A crise do Estado tradicional é a impossibilidade de sustentar a aliança formada de modo tripartite como nos anos 60. É uma crise que leva a que o Estado não tenha mais condições de financiar esse processo de exclusão; ou seja, de financiar os excluídos, atuar no campo da saúde, da educação da aposentadoria do desemprego. Enfim, para o Estado, é cada vez mais difícil financiar um processo que tem nos excluídos seu pólo contraditório. (OLIVEIRA, 1993, p. 27).

Dessa forma, a Crise do Estado se trata de uma crise de um determinado Estado: o Estado nacional tradicional. Por isso prefiro usar a expressão crise do Pacto Tripartite, pois o Estado de caráter nacional vai dando espaço a um Estado não tão ligado a questões nacionais e que busca uma integração econômica internacional; um Estado não mais ligado a mecanismos reparadores da exclusão social (através da atuação nos campos da Educação, Saúde e Previdência), mas que por isso não se enfraquece, pelo contrário, tem que ser forte.

A crise do Pacto Tripartite joga os Estados nacionais numa crise de identidade. O Estado é empurrado para uma internacionalização e deixa para segundo plano seus interesses nacionais. O planejamento governamental e o Estado nacional como principal instância decisória são negligenciados pelo capital, que se arruma internacionalmente e inverte o jogo. A Política Governamental passa a assumir um perfil confuso e pouco objetivo, deslocando suas principais “[...] decisões de âmbitos nacionais para instâncias de regulação internacional, projetando-se o que passa a ser assumido como inquestionável: o gradual esvaziamento dos Estados nacionais” (OLIVEIRA, 1999, p. 138). Agora, os Estados nacionais precisavam se adaptar e aprimorar seus instrumentos para responder às demandas do capital internacional se quisessem se integrar ao mercado globalizado. Um Estado informal, que transcende seu caráter nacional e não necessariamente fraco, começa a se construir (OLIVEIRA, 1993; OLIVEIRA, 2005).

Os Estados deixam de ser a instância mais importante na reprodução das condições gerais do capital. As corporações que se internacionalizam e se configuram horizontalmente – movimento chamado de neocorporatismo – passam a substituir o Estado nacional nessas funções (OLIVEIRA, 1993; OLIVEIRA, 2005).

O capital perde o controle, querendo cada vez mais realizar-se no maior número de vezes possível, num prazo cada vez mais diminuto. Através da tecnologia e das redes mundiais, o capital financeiro se fortalece como nunca, e as bolsas de valores entram em evidência. Os governos dos Estados nacionais capitalistas entram em uma crise de identidade, sem entender por que os instrumentos tradicionais de controle inflacionário e de promoção de crescimento econômico não surtem efeito sobre os altos índices de desemprego. Ao mesmo tempo, são levados a aceitar a abertura e desregulamentação de seus espaços nacionais, sob pena de não se integrarem no novo arranjo econômico mundial.

Nesse contexto, a margem de atuação dos governos de Estados nacionais capitalistas passa a ser o controle da taxa de juro e o controle fiscal rígido para formação de um superávit primário que seria consumido por ávidos investidores atraídos por índices de confiança desses Estados (mensurados por agências internacionais privadas) para a compra de títulos públicos de curto prazo. Estes mesmos investidores eram responsáveis pela migração de capital financeiro de países a países, sem nenhuma responsabilidade para com eles, gerando crises que eram administradas pelo FMI – que passou a ser o que se chama de *prestamista de última ins-*

*tância* e que encerrava os interesses do capital na medida em que resguardava o fluxo de capital internacional e combatia a inflação<sup>3</sup>. Chega-se a uma situação onde existe uma supremacia do capital financeiro sobre o capital produtivo<sup>4</sup>.

Esse novo arranjo entre capital e Estados nacionais, juntamente com a sistemática falência do sistema socialista – que teve como marco simbólico de seu fim a derrubada do Muro de Berlim em 1989 –, fez com que o capital tentasse penetrar em todos os espaços ainda não ocupados por ele. Isto lançou o mundo capitalista em uma época de imensa concentração de lucros e, por isso mesmo, de empobrecimento, desigualdades regionais e sociais.

Ante a incapacidade do Pacto Tripartite Social-democrata se sustentar, na década de 70, as críticas e dúvidas sobre ele garantir a equidade social e o desenvolvimento econômico são intensificadas. Os formuladores de Políticas Públicas e os partidos que preconizam sua prática são despojados do poder dando espaço a um novo discurso nas plataformas eleitorais de toda a América e da Europa.

Santos (2001) explica a sua perspectiva dessa crise que atravessou o capitalismo e a necessidade de se criar uma argumentação para a mudança de modelo econômico:

---

<sup>3</sup> Aglietta (2004) identifica quatro modelos de atuação do FMI desenvolvidos através do tempo, a saber: o FMI como organismo de assistência mútua; o FMI como emissor de moeda internacional; o FMI como intermediário financeiro para o desenvolvimento; e, por fim, o FMI prestamista internacional de última instância. Sendo o FMI um organismo multilateral internacional, criado pelos acordos de estruturação do sistema financeiro internacional do pós-guerra (Bretton Woods), e tendo os atuais arranjos deste sistema mudado em uma velocidade e uma intensidade bastante grandes, o próprio FMI foi forçado a alterar suas posturas e ações. A postura de prestamista de última instância é dada pela intervenção de países em situação fiscal problemática, com vistas a garantir a liquidez financeira internacional (AGLIETTA, 2004). Dehove (1998) analisa estas mudanças dentro de um dilema em que se colocam às organizações internacionais em nossa época. Segundo o autor, a crise das organizações internacionais passa por elas não conseguirem cumprir as funções para que foram criadas, por conta de uma tendência de regionalização que reestrutura os fluxos econômicos, comercial, financeiro e monetário, além de alguns membros (países) estarem sistematicamente contestando estas organizações internacionais e, com isto, fazendo-as perder a legitimidade (DEHOVE, 1998).

<sup>4</sup> Quanto às relações entre o capital financeiro e o capital produtivo, Belluzzo (1999) desmistifica a idéia de que o capital industrial estaria contrapondo-se ao capital financeiro. Ambos seriam faces de uma mesma moeda. Portanto a simpatia por parte de alguns teóricos e as idéias de governantes difundidas como plataforma de governo com relação a aliar-se com os capitalistas industriais para contrapor-se ao capital financeiro, cai por terra (BELLUZZO, 1999).

Quando o Estado emergiu como a locomotiva a puxar o capitalismo, houve, em certa medida, uma pactuação política definindo os espaços para a atuação do Estado e a preservação dos interesses dos capitais individuais, inclusive como forma de recuperar as esperanças perdidas dos homens de negócios e dos seus ideólogos. Enquanto o capitalismo crescia não havia sinais aparentes de ruptura dessa aliança; porém, com o prolongamento da recessão dos anos 70 e, particularmente, com a assimetria do crescimento econômico entre os países, o pacto entra num processo de dissolução radical. Como isto implicaria em contrariar interesses consolidados e poderia levar a uma instabilidade política, a tarefa a seguir seria preparar uma argumentação convincente aos diferentes interesses atingidos (SANTOS, 2001, p.18).

A ordem social (desde o fim da Segunda Guerra Mundial até então), que está pautada nos pressupostos do desenvolvimento econômico e da democracia, é então substituída por pressupostos de competição em escala mundial e concentração de capitais como nunca visto anteriormente. Os Estados nacionais são forçados a adotar uma postura meramente reativa se quiserem se integrar à nova lógica econômica internacional. À concentração de capitais, alia-se uma fragmentação das instâncias de regulação do capital. Entra em cena, então, o neoliberalismo.

O dilema enfrentado pelos Estados nacionais, na tentativa de se integrarem ao mercado mundial e à nova lógica capitalista, fica evidente na exposição de idéias feita por Oliveira (1999, p.144):

A lógica tende a ser claramente invertida: uma circulação financeira liberta das amarras institucionais é que passa a exigir das realidades nacionais ações identificados com seus objetivos. Cada espaço nacional se esmera em transformar-se numa esfera privilegiada da ação do capital mundial e em assegurar, pelas vias institucionais, a sua reprodução do modo mais conveniente aos referidos interesses; sendo o mais importante não desperdiçar qualquer oportunidade de integração, qual seja: não permanecer à margem dos processos de multinacionalização, descentralização e reestruturação produtiva.

Dessa maneira, atendendo a esses condicionamentos estruturais e a pressões sob o âmbito decisório, os mecanismos de gestão público-estatal são reformulados. Reformulam-se as ações executivas de governo e a esfera normativa-legal, com o intuito de responder a pressões e interesses que vem de fora do Estado, tornando problemática sua gestão que passa a ocorrer de maneira setorializada e fragmentada, evidenciando uma quebra de unidade no aparelho estatal (OLIVEIRA, 1999).

Diante da desregulamentação e abertura dos espaços nacionais, globalização, multinacionalização e de mercados financeiros internacionalizados e integrados, o Estado encontra-se num dilema quanto à sua identidade. Tal dilema se estabelece com relação a renegar a unidade nacional sob a perspectiva de integração à nova lógica capitalista internacionalizada. Ainda que os espaços nacionais sejam reconhecidos como espaços já sem sentido como fonte de acumulação do capital, setores lutam pelo poder dentro destes espaços no âmbito de uma competição globalizada. É mais um paradoxo desta nova lógica (OLIVEIRA, 1999).

### 5.3O DISCURSO NEOLIBERAL E SUAS CRIAÇÕES: A CRISE FISCAL DO ESTADO E A REFORMA DO ESTADO

A partir da crise do Pacto Tripartite Social-democrata, que causou estagnação econômica e desemprego nos países capitalistas na década de 70, surge espaço para novas práticas dentro dos governos de Estados nacionais de todo o mundo. Este espaço para as novas práticas viria a surgir por conta da ineficiência dos mecanismos tradicionais utilizados pelos Estados nacionais para a promoção do desenvolvimento e seriam legitimadas por um discurso que foi difundido por ideólogos de partidos conservadores liberais de todo o mundo, intelectuais de universidades e centro de pesquisas e consultores internacionais de organismos multilaterais. Desta maneira, o novo conjunto de práticas que viesse a substituir as do período do Pacto Tripartite Social-democrata seria legitimado por um modelo ideológico.

Como o fim do Pacto Tripartite, ocorre concomitantemente um fortalecimento ideológico do capitalismo, baseado num suposto fim de uma alternativa a este modo de produção, sacramentado através do fim do bloco socialista soviético, a ideologia

que vai tomando corpo e substituindo gradualmente a idéia de Estado anterior – interventor e provedor das demandas sociais – tende a privilegiar uma idéia de liberdade total do capital. É a volta do liberalismo em sua nova versão, ou neoliberalismo.

Assim, o neoliberalismo, um corpo teórico derivado da tradição liberal, sistematicamente vai tomando espaço na política econômica mundial. A crítica a um modelo de Estado dito interventor é sustentada pela estagflação e desemprego que atingem inúmeros países capitalistas. Esta visão interventora é gradualmente substituída pela idéia de um modelo amparado na figura do Estado mínimo. Os ideólogos que estiveram reunidos no Mont Saint Pélerin, na Suíça, desde 1947 começam a reaparecer para o mundo com suas idéias ditas modernas, mas que se baseavam na velha e empoeirada obra *O Caminho da Servidão* de Friederich Hayek, datada de 1944. As velhas idéias liberais retornavam com força total sob uma nova roupagem.

Quanto ao ganho de projeção do neoliberalismo ante a falência do modelo intervencionista na promoção do desenvolvimento econômico, Souza (1997, p.126) contextualiza:

Esta conjuntura de crise de legitimidade vivida pelo modelo do Estado nacional intervencionista, promotor do desenvolvimento e responsável pelo bem-estar social, favorece a emergência de uma ofensiva de idéias liberais que irão se consolidar no que se tornou conhecido como neoliberalismo em que o mercado ressuscita como instância máxima que irá nortear as relações políticas, econômicas e sociais e que pressupõe a redução do Estado a funções mínimas.

O principal argumento da doutrina neoliberal era a crítica ao “bem intencionado” igualitarismo inglês, que destruía a liberdade de concorrência – fonte verdadeira da prosperidade – e que conduzia ao mesmo desastre da social-democracia alemã: “a servidão moderna” (HAYEK, 1990).

Os níveis altos de desemprego e de crescimento econômico tendendo à estabilidade, além de um déficit público cada vez maior e do aumento de preços, são

apontados como justificativas para o fim das idéias social-democratas. A origem desta situação é argumentada com base no excesso de intervencionismo estatal, em conjunto com os altos gastos do Estado e sua ineficiência alocativa. Segundo esta mesma linha de raciocínio, o Estado é apontado como grande responsável pela crise. Então, era necessário repensar e redefinir as funções do Estado para a saída da crise iniciada na década de 70. Assim, os pontos básicos a atacar seriam os encargos sociais e a intervenção do Estado na economia.

Segundo essa perspectiva, o Estado deveria ser forte, contudo limitado. Entre suas responsabilidades, o Estado deveria controlar os gastos públicos cortando encargos e investimentos, quebrar o poder dos sindicatos e movimentos operários, manter a estabilidade monetária – contendo gastos sociais e restaurando a taxa de emprego – e realizar uma reforma fiscal para incentivar investimentos – reduzindo impostos sobre o capital e as fortunas.

O neoliberalismo propunha também um Estado parco nos gastos sociais e na intervenção econômica, deixando ao mercado a regulação da economia. Entre as propostas dos ideólogos neoliberais, estão o livre fluxo financeiro, a elaboração de uma rígida legislação antigreve e o incentivo à privatização de setores sob o monopólio do Estado ou de empresas públicas – mesmo que sejam de serviços públicos.

Todas essas idéias corroboram uma visão de que a doutrina neoliberal defendia uma abertura de novos espaços ainda não preenchidos pelo capital, bem como uma absolutização deste. Segundo esta corrente de pensamento, a liberdade absoluta e irrestrita do capital, ainda que não pareça, contribui para uma alocação eficiente deste e um bem geral.

Em meu ponto de vista, essa visão refletia as novas necessidades do capital que se internacionalizava. A nova configuração horizontal de grandes corporações num âmbito internacional, atuando através de organismos que o representavam – neocorporatismo – deslocava o poder estatal para esses grupos internacionais e empurrava os Estados nacionais para uma busca pela integração econômica internacional que não lhe permitia atuar como no período do Pacto Tripartite Social-democrata. Ao mesmo tempo, a lógica dos Estados baseada nos espaços nacionais começa a entrar em conflito com uma lógica baseada numa integração internacional. O retorno às idéias liberais revela-se como a tábua de salvação para o capital em sua nova fase.

Assim, as Idéias de Friederich Hayek e Milton Friedman invadem, sobretudo,



as universidades estadunidenses, nas décadas de 60 e 70, que servem como pólo difusor destas idéias, uma vez que formam a base teórica de uma geração de economistas que influenciarão governos, serão consultores internacionais que prestarão auxílio técnico-financeiro em diversos países e economistas que mais tarde irão assumir cargos estratégicos nos países da periferia capitalista, sobretudo latino-americana. Trabalha-se numa alteração da política de condução do capitalismo desenhada no pós-guerra, sob a ótica de que esta política estava distorcida e deveria ser corrigida. Oliveira (1999, p.137) ainda acrescenta que “[...] para esses críticos, o modelo havia se desnortado, ao privilegiar o equilíbrio social em detrimento do lucro privado, ameaçando a própria reprodução do sistema em sua totalidade”.

Pouco depois, até o final de década de 80, chegam ao poder governos de forças liberal-conservadoras: na Inglaterra, assume Margareth Thatcher; nos Estados Unidos, os Republicanos vencem os Democratas através do candidato Ronald Reagan, e, na Alemanha, ascende ao poder Helmut Kohl. Estes governos fazem a interface da teoria com a prática: “desregulação”, “privatização” e “abertura comercial” são as palavras de ordem:

[...] os partidos políticos conservadores dos países líderes - Republicano, nos Estados Unidos; Conservador, na Inglaterra; e Democracia Cristã, na Alemanha - assumiram o poder e assim puderam estabelecer uma agenda mínima contendo regras de conduta que seriam universais; aqueles países que desejassem encontrar o Eldorado pronunciado teriam que se libertar da chamada ortodoxia keynesiana e praticar rapidamente o receituário da salvação (SANTOS, 2001, p.16).

Essa agenda mínima foi desenvolvida com base nas idéias estabelecidas pelo Consenso de Washington (1989). Nele foram estabelecidas as diretrizes para a implantação do modelo neoliberal. Estas diretrizes seriam posteriormente difundidas, principalmente por agências multilaterais internacionais como o FMI e o Banco Mundial, influenciando formuladores de Políticas Públicas de todo o mundo. Condiciona-

lidades são impostas aos países devedores ou que quisessem receber crédito.

No Consenso de Washington, os integrantes do grupo das sete maiores potências econômicas mundiais, G7, definiram uma agenda de forte teor liberal e que tinha como diretrizes:

- Equilíbrio fiscal, pautado numa política fiscal severa e na redução brutal dos gastos públicos – já que havia o problema dos déficits públicos;
  
- Desregulamentação das relações de mercado, deixando os capitais livres de regras e para circulação, ao sabor do próprio mercado; e queda das barreiras alfandegárias. Neste caso, as mercadorias também seriam privilegiadas por estarem livres para circulação. Em outras palavras, desregulamentação econômica e abertura financeira e comercial;
  
- A venda das empresas estatais, por entenderem que o Estado era ineficiente e gastava muito quando atuava no campo do mercado.

Essas três diretrizes figuram como políticas de médio e longo prazos. Contudo, a agenda não parava por aí. As políticas de curto prazo foram também definidas em função dos elevados índices inflacionários da época. Era imposta a redução da demanda agregada, que se desdobrava em corte de gastos de investimento e custeio dos governos, e elevação dos juros do país.

A partir desse momento, as idéias neoliberais passam a influenciar todos os governos, universidades, centros de pesquisas e a própria mídia, como solução para ajustes econômicos de países em desenvolvimento e subdesenvolvidos. Os antigos países do bloco socialista soviético são atingidos em cheio por tais idéias. A América Latina é influenciada através de reformas propostas por governos que tomam as práticas neoliberais como legítimas para tirar a região do período de crise econômica.

Marques-Pereira (2001) contextualiza esse processo na América Latina. Segundo ele, na década de 90, com os mercados financeiros mais integrados e num processo mais avançado de liberalização financeira, os países latino-americanos se tornam reféns do capital especulativo. Esta lógica, segundo o autor, é responsável pela perda de soberania monetária dos Estados Nacionais Latino-americanos. Esta perda estaria descaracterizando o perfil do Estado que passa de algo mais interven-

tor para um perfil mais regulador. A política econômica é imposta de fora e é a determinante das Políticas Públicas que serão empreendidas pelos Governos (MARGUES-PEREIRA, 2001).

No Brasil, o neoliberalismo também impregna desde as universidades brasileiras até as instâncias de governo e o próprio Estado. O neoliberalismo aparece como uma vitória ideológica: aumentando sobremaneira a 'polarização social', fazendo com que o capitalismo contemporâneo fique cada vez mais parecido, sobretudo no aspecto social, com o retrato feito pelo velho Karl Marx (FIORI, 1998).

Pela suposta responsabilidade dada ao Estado pela crise, no Brasil os formuladores de Políticas Públicas que se baseavam nas idéias neoliberais, criaram o conceito de Crise Fiscal do Estado – conceito baseado numa lógica estadunidense difundida por todo o mundo naquele momento. Como solução para conter esta crise, o governo criou o movimento pela Reforma do Estado, na década de 90.

Esses dois conceitos foram, pouco a pouco, se disseminando e se infiltrando nas Universidades brasileiras, no âmbito governamental e no discurso midiático. O ideal do Consenso de Washington tendia para a imposição de uma idéia de que havia uma crise fiscal do Estado e que era necessária a Reforma do Estado brasileiro.

Mas será que essa crise é meramente de caráter fiscal? E se deve responsabilizar única e exclusivamente o Estado por ela? Diante desta nova crise capitalista, devemos mesmo redefinir o papel do Estado, de maneira que o configuremos numa ótica mínima com relação a suas ações no combate aos excluídos? São questões pouco levantadas sobre temas tão abordados no campo das ciências sociais.

Como dito anteriormente, a tese aqui defendida é a de que o Estado não está em crise. Acredito num movimento do capital que se internacionaliza gradualmente e cujo processo atinge seu ápice por volta da década de 70. Este novo momento no sistema capitalista faz com que as grandes corporações se coloquem horizontalmente em uma instância internacional, impossibilitando a continuação do Pacto Tripartite articulado com o Estado nacional, que geria a força de trabalho e a moeda, desde o pós-guerra. Ou seja, trata-se de uma crise de um determinado modelo de Estado, no caso, o Estado nacional tradicional.

Contudo, a idéia de crise do Estado vem sendo discutida desde muito tempo na direção de uma crise de natureza fiscal. O'Connor (1977), por exemplo, refere-se à propensão ao aumento dos gastos públicos em nível federal nos Estados Unidos – no final da década de 60 e começo da década de 70. Ele denomina a situação como

Crise Fiscal do Estado. “Costumamos chamar tal propensão para os gastos superarem as receitas de ‘crise fiscal do Estado’ (O’CONNOR, 1977).

No entanto, ao contrário dos ortodoxos neoliberais, que defendem uma redução do Setor Público, O’Connor (1977) argumenta que o crescimento do Setor Público é essencial para que haja a expansão da atividade privada. Isto vai de encontro às idéias liberalistas – e neoliberais – que promovem o desmantelamento do Setor Público e a desregulamentação da economia em prol de um crescimento econômico maior. Santos (2001, p.24) explica, sinteticamente, o raciocínio desses ortodoxos:

Qual é, então, a solução recomendada pela ortodoxia para se conter o apetite intervencionista e gastador do Leviatã? O caminho apontado tem duas variantes, porém convergentes para o mesmo ponto. De um lado, sugere-se o corte linear das despesas, estimando-se que a um dado percentual em anos todos os problemas estarão resolvidos. De outro lado, como reforço à medida anterior, recomenda-se a transferência para a iniciativa privada do ativo estatal imobilizado na produção de bens e serviço; esta medida, transferindo de mãos o poder de alocação/produção não só aumenta a eficiência alocativa do sistema, como permite ao Estado o resgate mais rápido da sua dívida - donde se deduz que o Estado fique menos onerado para estabelecer uma política de equilíbrio fiscal.

Ao contrário das idéias propagadas acerca dessa crise, Santos (2001) mostra que a dita crise fiscal do Estado não se trata de uma crise somente de natureza fiscal, nem tampouco restrita ao Estado e de sua responsabilidade. Em linhas gerais, o autor explica a crise da seguinte maneira:

Ao invés de estarmos diante de uma crise do Estado, materializada nos aspectos fiscais, nossa análise permite concluir que a crise não é só do Estado e muito menos seja de natureza fiscal [...] estamos diante de uma crise do sistema e que se expressa em outros elementos muito mais contundentes: cres-

cimento lento da renda e acelerado do desemprego, da criminalidade e da desesperança – esta marcada e agravada pela falta de futuro para os jovens. Sem dúvida, o entendimento da estruturação nos anos 30 e da ruptura hoje do pacto entre capitais e Estado, onde este, de locomotiva do sistema está sendo transformado em reparador de vagões danificados, é um ponto-chave para o entendimento da economia política contemporânea - principalmente de uma economia política incapaz tanto para prover uma renda ou manutenção para a população, quanto para prover o Estado de uma renda suficiente para os tão fundamentais serviços, conforme propusera Adam Smith (SANTOS, 2001, p.21).

Outra análise interessante é a de Offe (1984), que critica a visão dos ortodoxos com relação à crise (que ele chama de “fenômeno da ingovernabilidade”) que se instaura nos países capitalistas. Essa análise está baseada na República Federal da Alemanha, a partir da década de 70:

O que surpreende nessa lista de explicações para o surgimento do fenômeno da ingovernabilidade é o fato de que elas não revela nada de concreto nem sobre o objeto da disputa que constitui o conteúdo das exigências e expectativas (da sociedade para com o Estado) nem sobre o caráter daquelas matérias que precisam ser regulamentadas e que o aparelho de direção do Estado não consegue solucionar (OFFE, 1984, p.38).

Essas análises são importantes por se consubstanciarem como uma espécie de contraponto ideológico à lógica liberal hegemônica que tenta explicar a crise econômica que se abate sobre grande parte do bloco de países pertencentes ao sistema capitalista. É um discurso menos dogmatizado que vai de encontro à visão neoliberal e que ajuda a formular um pensamento alternativo ao hegemônico encontrado em governos e em muitas universidades.

Já a Reforma do Estado é um movimento que ganha força, sobretudo por ser justificado pela dita Crise Fiscal do Estado, posta como solução e implementada pelo

Estado brasileiro. Resume-se à idéia de diminuir as atribuições do Estado, passando suas atividades (que até então se centravam em bens e produtos coletivos, como Educação, Transportes, Saúde, etc.) para o setor privado. Sob essa ótica, caberia ao Estado somente as funções que não podem ser exercidas por empresas privadas – como a defesa e a justiça. Esta transferência de atribuições para o setor privado seria feita basicamente através de privatizações. O Estado grande e intervencionista estaria fadado a um perfil mínimo, com papel apenas regulador.

Esse movimento foi difundido por vários países, sendo que, no caso brasileiro, seu principal articulador e defensor foi Bresser Pereira, através do PDRE. Bresser o defende como necessário para que o Estado brasileiro se modernize e possa combater os novos desafios que se colocam ao Estado num contexto de globalização da economia. Segundo seu raciocínio, o contexto globalizado da economia exige do Estado promover a competitividade de seu país internacionalmente e, ao mesmo tempo, combater a concentração de renda entre pessoas e países, sob pena da não sobrevivência econômica (PEREIRA; GRAU, 1999).

Bresser Pereira vai liderar o PDRE, que é um plano baseado fortemente nas discussões de Paul Samuelson e outros autores liberais estadunidenses, da década de 50, sobre os gastos públicos. O PDRE chega a propor uma tipologia sobre bens produzidos, que ainda que se diga inovadora, nada mais é que a reprodução dos trabalhos desses autores estadunidenses. Em outras palavras, nada há de novo nesse plano (SANTOS; MATOS, 2004).

Contudo, ainda que a Reforma do Estado seja colocada junto a um discurso de modernização do Estado, ela parece apenas estar disposta a sucateá-lo. Este sucateamento tem dado espaço para que a iniciativa privada possa avançar em campos que antes tinham domínio parcial ou total do Estado. E o que se vê, desde então, é o capital avançar com uma voracidade por lucros nunca vista antes; por lucros cada vez maiores e prazos cada vez mais curtos. O capital busca sua realização com risco zero, fazendo com que os prejuízos sejam divididos pela sociedade. O problema é que muitos destes setores dão retorno em longo prazo. Como o capital se comportará diante desta perspectiva?

O conceito por trás da Reforma do Estado está intimamente ligado a uma idéia de que o estado seria apenas uma mera instância de correção ou gerenciamento em determinados momentos. O Estado seria concebido como “[...] instância cujos instrumentos são criados como quase sempre emergenciais, desde que renova seus

papéis e funções – segundo as referidas fundamentações – a cada movimento cíclico descendente” (OLIVEIRA, 1999, p. 140).

Até o momento, as ações pautadas na Reforma do Estado parecem não ter tido efeito. No Brasil, percebe-se que, desde a década de 80, há problemas para se ter um crescimento econômico sustentável, além de a situação de exclusão social de parcela da sociedade ter piorado. Pobreza, miséria, fome parecem ter aumentado nos últimos anos.

Por outro lado, os serviços públicos básicos, como educação, saúde e transportes, não parecem ter tido uma melhora significativa quanto à qualidade. Contudo o discurso ortodoxo liberal, propalado através de seus defensores, não aceita o fracasso das ações baseadas nas idéias liberais. Eles justificam a falta de resultados palpáveis até agora, diante da crise, por conta de equívocos e má execução de propostas.

Quanto a isto, Santos (2001) faz uma análise na direção de que os resultados dessa política se distanciam do desejado na perspectiva dos mais necessitados. Mesmo que o orçamento de receita aumente - através da venda de ativos produtivos e do corte nos gastos convencionais -, o orçamento de despesa cresce numa proporção mais que compensadora aos resultados alcançados pelo orçamento de receita, uma vez que a financeirização dos mercados obrigam também que os orçamentos fiscal (tesouro nacional) e monetário (Banco Central) se tornem prisioneiros do processo de valorização da riqueza no âmbito da especulação financeira. Não compreendendo o movimento da Economia Política contemporânea, o Banco Mundial anuncia que resultados pouco satisfatórios dessa política têm como causa, equívocos na sua implantação. Descartam-se erros de concepção. Ainda segundo o autor, bons resultados se verificam em países governados por ditadores, como o Chile de Pinochet, cuja política teve em Milton Friedman o principal mentor intelectual.

Sob o ponto de vista aqui defendido, a Crise do Estado no Brasil também reside no movimento de internacionalização do capital, tal como já argumentado. O Pacto Tripartite também existiu no Estado brasileiro durante a ditadura, apesar de não haver aqui uma social-democracia aos moldes europeus. O Estado brasileiro promovia o desenvolvimento com forte intervenção na economia (através de decisões governamentais e empresas estatais) e estendendo previdência pública, educação e saúde até uma determinada parcela da sociedade.

A mudança na conjuntura capitalista – a internacionalização do capital – alte-

rou o perfil do Estado brasileiro e seu poder como instância garantidora do capitalismo e de suas condições de reprodução. Isto porque articulações horizontais entre grandes corporações internacionalizadas foram formadas e tais configurações se colocaram numa instância acima do Estado brasileiro, fazendo valer seus interesses através de organismos que as representam e influenciando na tomada de decisões antes efetuada no âmbito estatal.

Isso fez migrar o poder estatal para essas instâncias neocorporativistas, forçando o Estado nacional brasileiro a deixar a perspectiva dos espaços nacionais num plano secundário e a buscar se integrar internacionalmente sob o ponto de vista econômico. Ao Estado nacional brasileiro, resta a função de legitimar as decisões tomadas por esse grupo em nível nacional, através da produção ou modificação de suas leis, bem como do uso da força (coerção) contra qualquer resistência.

A interferência na acumulação e reprodução do capital já não se faz exclusivamente sob a perspectiva dos espaços nacionais. Assim, a capacidade de gestão da força de trabalho e da moeda pelo Estado nacional brasileiro, propiciado pelo Pacto Tripartite, não é mais possível.

Nesse sentido, vale destacar a perspectiva de Oliveira (1999), que identifica arranjos setoriais de grandes interesses do capital que são formados com vistas à tomada de decisões. Trata-se de governos de interesses privados, macroconcertações e negociações individuais entre empresas e aparelhos governamentais que surgem junto com o movimento da Reforma do Estado como alternativas, mas que apenas reforçam a perspectiva conservadora de acomodar as estruturas do capital sob a sua nova fase internacionalizada (OLIVEIRA, 1999).



## 6 AS ONGS BRASILEIRAS E SUAS TRANSFORMAÇÕES:

Após fazer o resgate histórico do sistema capitalista durante o século XX e evidenciar como as novas dimensões do sistema acabaram influenciando o perfil do Estado nacional, nesta seção focalizam-se as ONGs dentro desse contexto e se indica como elas acabaram sendo influenciadas por todas as mudanças ocorridas na política e na economia mundial. Primeiramente, abordam-se as origens das ONGs a partir de um contexto macroestrutural, dando enfoque especial à maneira como estas organizações foram influenciadas pelas transformações no sistema capitalista e no perfil do Estado nacional. A partir daí, retrata-se o caso das ONGs brasileiras, identificando suas origens, o desenvolvimento de suas relações com o Estado brasileiro, as transformações processadas no seu contexto, seus dilemas e suas perspectivas para o futuro diante da problemática de estarem lidando com um novo Estado de perspectiva internacionalizada.

Para cumprir o proposto nessa seção, esta se divide quatro subseções. Inicialmente, são contextualizados os fundos públicos e privados de cooperação internacional, germen do processo de geração das ONGs; depois, são analisadas as transformações sofridas pelas ONGs, sob um ponto de vista macroestrutural, após o fim do Pacto Tripartite Social-democrata; na terceira subseção, evidencia-se a realidade brasileira das ONGs; finalmente, identificam-se as tendências e os dilemas enfrentados pelas ONGs brasileiras diante da problemática de estarem inseridas num sistema capitalista sob uma nova fase e se relacionando com um Estado brasileiro que busca se integrar à lógica do capital internacionalizado em que os espaços nacionais perdem parte da sua importância. Desta maneira, é possível contextualizar a problemática vivida pelas ONGs diante das mudanças processadas no capitalismo e no perfil do Estado nacional, com um raciocínio cronológico, lógico e concatenado.

## 6.1 ANTECEDENTES: OS FUNDOS PARA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

As ONGs têm sido objeto de inúmeros estudos e discussões, envolvendo acadêmicos, burocratas, sociedade, mídia, entre outros. Estas organizações se fazem cada vez mais presentes na literatura e na mídia, envolvidas local e globalmente em temas e questões polêmicos que atingem toda a humanidade e se articulando politicamente para consecução de suas ações. Tudo isto denota o aumento da importância destas organizações desde o final do século XX. Mas qual a sua origem, afinal?

As ONGs tiveram sua origem por volta das décadas de 60 e 70, a partir de um encontro entre os chamados movimentos sociais, em plena ascensão, e as pequenas organizações internacionais de cooperação financeira e apoio a projetos desenvolvimentistas e assistencialistas em países em desenvolvimento e subdesenvolvidos. Estas últimas eram organizações sediadas em países desenvolvidos, já denominadas de Non-Governmental Organizations – NGOs (ARANTES, 2004; SANTOS, 1997; SCHERER-WARREN, 1995).

No pós-guerra, impregnados pelo clima de reconstrução mundial, defesa dos direitos humanos e Democracia e crescimento econômico em prol da promoção do desenvolvimento, os Estados nacionais ditos desenvolvidos, junto às NGOs – que a partir de agora serão chamadas de *ONGs do Norte*<sup>1</sup> –, atuavam no plano local e internacional na assistência e na promoção do desenvolvimento (ARANTES, 2004; SANTOS, 1997).

No plano local, a promoção e a assistência nos países eram realizadas em duas frentes: através do Estado, inserido no Pacto Tripartite, com a formulação e implementação de Políticas Públicas visando incorporar segmentos da população na economia de mercado; e através das ONGs do Norte, que prestam assistência de natureza filantrópica e assistencialista a grupos não atingidos pelas Políticas Públicas promovidas pelo Estado nacional.

No plano internacional, a cooperação era realizada também em duas frentes: a-

---

<sup>1</sup> Adota-se aqui tipologia utilizada por alguns autores para diferenciar as ONGs localizadas nos países desenvolvidos prestadoras de recursos financeiros – *ONGs do Norte* – das organizações receptoras destes recursos, que viriam também a ser chamadas de ONGs, localizadas nos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos – *ONGs do Sul*. Acredita-se que esta diferenciação entre tais organizações ensejará uma compreensão maior das ONGs brasileiras – dentro do grupo *de ONGs do Sul* – e de suas origens, distintas das da *ONGs do Norte*.

través dos Estados nacionais desenvolvidos, que firmavam acordos bilaterais de assistência e cooperação com países em desenvolvimento e subdesenvolvidos; e através das *ONGs do Norte*, que repassavam ajuda financeira e técnica a grupos com algum nível de organização<sup>2</sup> sediados em países em desenvolvimento e subdesenvolvidos. As fontes de recursos tinham origem em fundos públicos e em fundos privados (SANTOS, 1997).

Os fundos públicos são provenientes de governos de países desenvolvidos e são repassados através de duas maneiras: acordos de cooperação bilateral entre governos de países desenvolvidos, que repassam recursos dos fundos públicos aos governos de países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, na forma de projetos de desenvolvimento conjunto; e através de agências multilaterais que congregam inúmeros países. Estas agências multilaterais são a ONU, o FMI, o Banco Mundial, entre outros. Todos estes organismos foram criados no pós-guerra. A ONU se destaca como a grande instância de representação da cooperação internacional entre países (SANTOS, 1997).

A cooperação internacional entre Estados nacionais via-se condicionada a uma ideologia desenvolvimentista baseada no Estado – Pacto Tripartite Socialdemocrata. Dentro desta perspectiva, este tipo de cooperação tinha como indicador ideal o Produto Interno Bruto (PIB) e sustentava-se numa idéia de progresso, em que os países não desenvolvidos deveriam espelhar-se e passar pelos estágios que os países desenvolvidos passaram. Esta ideologia promovia o capitalismo como modo de produção ideal, em contrapartida ao socialismo burocrático empreendido pelo bloco socialista soviético – evidenciando na época uma cooperação internacional impregnada por uma dicotomia Leste-Oeste.

Os movimentos sociais e os Centros de Educação, organizações ligadas à sociedade civil, assim como as Igrejas – que empreendiam muitos desses movimentos – tinham uma percepção diferente do capitalismo. Estas organizações congregavam militantes de esquerda e setores da Igreja entre seus membros e, desde o começo, criticavam os efeitos produzidos pelo sistema capitalista, colocando-se como alternativa ao Estado – e, por conseguinte, ao sistema capitalista –, pautando suas ações

---

<sup>2</sup> Vale ressaltar que, nesse momento, as organizações dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos ainda não são denominadas ONGs. Estas organizações no Brasil são representadas pelos Movimentos Sociais e pelos Centros de Educação.

às margens deste mesmo Estado nacional.

## 6.20 FIM DO PACTO TRIPARTITE SOCIALDEMOCRATA E AS ONGS NUMA PERSPECTIVA MACROESTRUTURAL

Como já visto, com o fim do Pacto Tripartite Social-democrata, o Estado tradicional, que intervém na economia do espaço nacional que lhe pertence, é substituído por um novo Estado internacionalizado, que segue a lógica de um capital agora internacionalizado e busca a integração econômica global, deixando os espaços nacionais em um segundo plano. Estas mudanças nas configurações que propiciavam a acumulação e reprodução do capital, eram sustentadas ideologicamente pelo “novo liberalismo”, que questionava práticas utilizadas desde o pós-guerra e defendia uma menor intervenção do Estado na economia.

A argumentação utilizada pelos “novos liberais”, por volta da década de 70, em prol do Estado mínimo se amparava num discurso que mais tarde se dogmatizou e que defendia a idéia de que o Estado era ineficiente na alocação de recursos. Por isso, ele deveria deixar o Mercado se auto-regular por sua eficiência nata na alocação de recursos.

A partir dessa bandeira, o Estado foi questionado e taxado de ineficiente em tudo que fazia. Não seria diferente no que tange às suas atividades de garantir a equidade social e promover o desenvolvimento sustentável.

Foi a partir dessa lógica, num contexto de economia sem crescimento, desemprego em alta e aumento das desigualdades sociais, que o modelo de desenvolvimento que sustentava ideologicamente a cooperação internacional entre Estados desenvolvidos e não desenvolvidos foi questionada. Um novo padrão de desenvolvimento, pautado na globalização da economia e que utiliza como indicadores o acesso dos povos ao consumo e ao comércio mundial, ganha projeção e é difundido como legítimo, a partir de então, pelos países desenvolvidos e organismos multilaterais.

Assim, com o crescimento da influência ideológica liberal, ocorre também uma mudança na orientação da cooperação internacional e dos fluxos dos fundos públicos nacionais que foram, desde o pós-guerra até o fim do Pacto Tripartite, grandes

responsáveis pela estruturação das relações sociais de produção e pela definição dos padrões de desenvolvimentos a serem adotados pelos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos (SANTOS, 1997).

Os novos movimentos do capital, agora internacionalizado, além de retirarem do Estado muito de sua capacidade de promover o desenvolvimento e distribuição de renda, acabam legitimando as ONGs como organizações privilegiadas para substituir e complementar o Estado nacional em muitas de suas funções públicas. O discurso neoliberal sustenta que as ONGs são ideais para realizar estas atividades por conta de sua agilidade, baixos custos e aproximação com a sociedade. Entre estas funções herdadas pelas ONGs, está também a de promover a cooperação internacional. O movimento do capital contempla agora as concepções de globalização e auto-sustentação (SANTOS, 1997).

Dessa maneira, o Estado nacional perde competência e legitimidade para empreender ações de bem-estar social. Segue-se uma onda de privatizações de empresas estatais e terceirizações de funções antes exclusivas do Estado, por conta de os interesses do capital terem-se internacionalizado. Instâncias criadas para garantir os interesses econômicos dos Estados Unidos, como o FMI, o Banco Mundial e a OMC, já respondem a interesses de grandes grupos desvinculados de um espaço nacional – é o neocorporatismo (OLIVEIRA, 1999; OLIVEIRA, 2005). Estas instâncias a partir de agora, transformam-se nos grandes centros de decisão e regulação capitalista. Aos Estados nacionais, sobra agora a responsabilidade por seguir uma política macroeconômica definida por estas instâncias, legitimar as decisões por elas tomadas e implementar práticas assistenciais – voltadas sobretudo para os que não têm capacidade financeira de pagar por serviços de saúde, educação, previdência, etc.

O Estado nacional perde a importância na regulação da economia e da sociedade, ao passo que ganham relevância organizações “[...] capazes de atuar globalmente com o poder de conformar as realidades nacionais, segundo um modelo único, compatível com os novos interesses do capital” (SANTOS, 1997, p. 104).

Assim, além dos fundos privados, os fundos públicos passam a ser geridos pelas *ONGs do Norte*. Os Estados dos países desenvolvidos firmam convênios com as *ONGs do Norte* para a realização da cooperação internacional. A partir desse mo-

mento, estas ONGs passam a ser chamadas de *Agências de Cooperação*<sup>3</sup>. ICCO, na Holanda, ODA, na Inglaterra, HEKS, na Suíça, e BMZ, na Alemanha, são exemplos de *Agências de Cooperação*.

As *Agências de Cooperação* intensificam suas ações através de repasses a organizações populares de base, localizadas em países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, seja de maneira direta, seja através de entidades internacionais como o FMI e Banco Mundial. É a partir desse momento que a terminologia “ONG” começa a ser empregada para denominar as organizações populares de base, receptoras de recursos localizadas em países em desenvolvimento e subdesenvolvidos (SANTOS, 1997).

Com o aumento da disponibilidade de recursos – causado pela concentração dos fundos públicos e privados nas *ONGs do Norte*, agora conhecidas como *Agências de Cooperação* –, ocorre uma espécie de *boom* das ONGs, por volta da década de 80.

Landim (1993, p.12) faz considerações expondo dados que indicam a magnitude desse boom das ONGs:

(...) não se pode deixar de considerar, quanto ao aumento significativo de “ONGs” brasileiras nos últimos 10 a 20 anos, o paralelo aumento do volume de recursos internacionais alocados para esse tipo de instituição, a nível mundial. Por exemplo, entre 1960 e 1980 houve um crescimento de 68% na ajuda externa para o “Terceiro Mundo”, através de agências não governamentais de países europeus, do Canadá e dos Estados Unidos: passou-se de 2.8 bilhões de dólares para 4.7 bilhões de dólares (pelo dólar de 1986). Um dos fatores mais importantes nesse aumento foi o crescimento dos subsídios governamentais para ONGs: quanto aos países membros da OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), por exemplo, esses subiram de 778.2 milhões de dólares em 1973 para 1.5 bilhões, em 1980. Com respeito à Comunidade Econômica Européia, se em 1976 dava às ONGs européias 4.8 milhões de dólares, em 1982 essa quantia vai a 22.7 milhões. Da

---

<sup>3</sup> Além das *Agências de Cooperação*, os fundos públicos foram passados também, em parte, para organismos multilaterais como o FMI e a ONU. Estes organismos faziam o repasse destes fundos para Estados e ONGs, baseados numa lógica imbuída de idéias como globalização, integração, desregulamentação, inclusão e consumo. Tais organismos impõem condicionalidades para financiamento, na forma de projetos dotados de finalidades, objetivos, metas, prazos e resultados.

mesma forma o Banco Mundial passa, no mesmo período, a investir crescentemente nas “ONGs” do “Terceiro Mundo”.

Arantes (2004) faz uma interessante síntese que retrata a mesma leitura até aqui defendida sobre o processo de surgimento das ONGs no cenário latino-americano e brasileiro. O autor resgata historicamente o que ele chama de “desembarque da sigla ONG”; em outras palavras, as primeiras aparições de organizações que se auto-intitulavam ONGs, sigla que consta na nomenclatura das representações da ONU:

Com se há de recordar, em algum momento dos anos 1970, o novo ímpeto dos chamados movimentos sociais, então em plena ascensão, cruzou o caminho de micro-organizações internacionais de cooperação, cujo ânimo prestativo, bem ao feitio do clima de reconstrução mundial característico do imediato pós-guerra, estava aos poucos se deixando contagiar pelo espírito militante das campanhas internacionais em favor dos direitos humanos. Ninguém ignora que os principal interessado e provedor daquelas iniciativas eram os Estados Unidos, empenhados num fogo de barragem ideológico preparatório da Segunda Guerra Fria a caminho. Sobreveio, no entanto, uma reviravolta singular. Emanando dos civilizados países centrais, projetou-se uma luz insuspeita de propaganda subversiva adversa sobre as barbaridades praticadas pelas ditaduras do Cone Sul, além do mais com uma regularidade de política de Estado. Tendo este último, por sua vez, se retirado de cena como instância pública com alguma legitimidade – salvo a exibição tecnocrática dos índices de crescimento econômico –, embora permanecesse brutalmente onipresente como aparato repressivo incontestável, compreende-se que a esquerda, escaldada inclusive pelo trágico desfecho da luta armada, tenha descoberto que também havia política e transformação possível para além dos confrontos autorizados no âmbito dos aparelhos de Estado. No mesmo passo, a independência daquelas antenas internacionais em relação aos governos metropolitanos coniventes com a repressão local permitia que um tal arquipélago associativo ainda algo remoto fosse aos poucos se convertendo num valioso canal alternativo numa hora de fechamento político total. Acresce que os agentes responsáveis por modestas intervenções pontuais de “desenvolvimento e promoção social” (na linguagem protocolar dos organismos multilaterais) também foram fazendo, por seu lado, a experiência direta do caráter destrutivo que podiam assumir os processos de modernização na periferia, verdade que registrada nos termos aparentemente mais estreitos dos direitos violados, quando não simplesmente inexistentes ou sequer imaginados. Digamos que a este choque imaginário, vivido por uma sensibilidade

cosmopolita, tenha correspondido uma concomitante mutação no discurso e na prática dos movimentos populares, que estavam, por sua vez, reagindo igualmente às segregações modernas, que tinham vindo se juntar às do ciclo anterior, sem falar no museu vivo das antigas taras coloniais. Com algum otimismo, era possível afirmar que o fiasco do populismo finalmente lhes ensinara finalmente a não trocar direitos por favores – com está ocorrendo de novo com a atual globalização dependente, só que vários degraus abaixo rumo ao fundo do poço (ARANTES, 2004, p.176-177).

A estreita relação entre os fundos públicos e privados e as organizações populares de base é apenas uma evidência de como estas organizações, agora denominadas ONGs, ficam dependentes destes fundos. A respeito disso, Santos (1997, p.171) sugere:

Esse fato evidencia estarem as duas instâncias atuando sob uma mesma lógica, inaugurando apenas um novo modelo de relação entre Estado e Sociedade, pautado no discurso da integração e da solidariedade que ao mesmo tempo pulveriza as responsabilidades.

Essas circunstâncias são muito importantes para se entender como as ONGs ganharam evidência no Brasil e no mundo, além de servir para compreender o significado do papel social e político atribuído às ONGs brasileiras.

Contudo, a partir da década de 90, começam a acontecer nos países desenvolvidos novas discussões sobre a orientação das políticas de cooperação internacional. O estilo paternalista e assistencialista assumido pelas *Agências de Cooperação* começa a ser questionado e substituído por um estilo mais condizente com o padrão de desenvolvimento propalado e que se sustenta na idéia de globalização.

Isso se deve em muito às mudanças na dimensão do sistema capitalista, já explanadas até aqui, e são um reflexo também das crises do petróleo da década de



70 que afetam desde países desenvolvidos até países subdesenvolvidos. A estagnação econômica e o contínuo desemprego gerado na década de 80 – conhecida no Brasil como década perdida – fazem as *Agências de Cooperação* repensarem a orientação política desenvolvida até então junto às ONGs receptoras de recursos.

Com isso, as ONGs de países em desenvolvimento e subdesenvolvidos receptoras de recursos internacionais, via cooperação internacional, começam a sentir os efeitos dessa mudança de orientação das políticas da cooperação internacional. Tais ONGs sempre tiveram liberdade no emprego dos recursos repassados pelas *Agências de Cooperação*, tendo uma visão política autônoma e bastante interessante, criticando os efeitos produzidos pelo sistema capitalista, colocando-se como alternativa ao Estado – e, por conseguinte, ao sistema capitalista – e pautando suas ações às margens deste mesmo Estado nacional.

Com ações pautadas na promoção da democracia e defesa dos direitos humanos, visão crítica com relação aos efeitos do desenvolvimento imposto pelos países desenvolvidos e uma postura de autonomia, essas ONGs começam a sofrer, a partir desse momento, pressões com relação a condicionais impostas pelos organismos que as financiam. Palavras como objetivos, metas, eficiência, eficácia e gerência são cobradas das ONGs.

Isso força as ONGs a uma busca desenfreada por captação de recursos, criando concorrência entre elas. Além disso, segue-se um processo de profissionalização destas organizações e um esvaziamento do seu conteúdo crítico – os antigos fundadores são substituídos por um corpo gerencial tecnicista. O corpo de voluntários cede seu lugar a trabalhadores remunerados. A racionalidade substantiva dá espaço para a racionalidade instrumental.

Essa nova situação leva as ONGs a um paradoxo: elas começam a reproduzir estruturas institucionais burocráticas, hierarquizadas e que se distanciam da sociedade; todas estas estruturas são opostas àquelas de sua origem, que as fizeram ganhar relevância no cenário internacional.

### 6.3 AS ONGS NO BRASIL

No Brasil, o processo de formação das ONGs seguiu a mesma tendência inter-

nacional. O aumento da disponibilidade de recursos, propiciado por uma transferência das funções de cooperação internacional dos Estados de países desenvolvidos às ONGs localizadas naqueles países – agora denominadas de *Agências de Cooperação* –, fez com que houvesse um fortalecimento institucional e das ações das organizações populares de base, além de sua proliferação no País.

Essas organizações – que foram denominadas de ONGs após esse processo – eram os chamados Movimentos Populares e Centros de Educação Popular, já conhecidos no Brasil. Para Landim (1993), tratava-se de organizações vinculadas a idéias como “educação popular”, “assessoria”, “conscientização”, “organização”, “sociedade civil”, “popular” e “cidadania”, e que:

(...) lutaram contra a ditadura, ligaram-se a movimentos sociais surgidos no período, como os sindicais, os de bairros, os de lutas pela terra, etc. e situam-se à esquerda no espectro das entidades civis brasileiras, onde a palavra “socialismo” continua ainda razoavelmente presente (LANDIM, 1993, p.27-28).

Formadas por militantes esquerdistas, que acreditavam numa forma diferente de contestação ao sistema capitalista, e por segmentos progressistas ligados à Igreja Católica, essas organizações realizavam atividades de cunho social junto às comunidades não atingidas pelas Políticas Públicas promovidas pelo Estado brasileiro. Tinham um caráter ligado à contestação da ordem governamental estabelecida sob a forma da ditadura e ao sistema capitalista, praticando suas ações à margem do Estado brasileiro. Acreditavam ser uma alternativa ao sistema capitalista, entendendo o Estado como representação deste mesmo sistema. Tal postura cria a expressão “de costas para o Estado”, eternizada por Evers (1983) e incorporada pelas organizações que originarão as futuras ONGs, para significar a maneira que realizam suas atividades, à margem do Estado, reivindicando uma sociedade mais democrática e participativa.

O perfil dos membros que fundaram as ONGs no Brasil origina-se de um en-

contro “[...] dos circuitos universitários, com as pastorais populares inspiradas na teologia da libertação, com as dissidências marxistas em resistência à ditadura, integrados politicamente ao PT, de onde surgiu a maior parte dos dirigentes das ONGs” (LANDIM, 1993, p. 6).

Santos (1997, p.73) identifica as organizações que originam as ONGs: “Historicamente são as organizações de base popular, comprometidas com os processos de transformação social, com certo nível de organização e uma certa permanência organizacional que tendem a se reunir sob esta denominação”.

Sob uma perspectiva mais sociológica, Landim (1993, p.7-8) afirma que, num primeiro momento, essas organizações e seus agentes não tinham o sentimento “[...] de pertencimento a um universo institucional particular, com características e interesses comuns”. Mas, num segundo momento, após o conjunto de eventos que se convencionou chamar de ECO – 92, a projeção adquirida pelas organizações participantes e a evidência da denominação ONG, no Brasil, fizeram a sigla se valorizar e empurraram muitas organizações civis sem fins lucrativos numa luta pela reivindicação e reconhecimento como tal:

[...] se pularmos no tempo até 1992 – mudada também, portanto, a conjuntura política do país – o que se constata não é a “superação” das “ONGs”, mas sim um movimento oposto: esses mesmos agentes e organizações vêm-se dedicando a afirmar sua institucionalização, construir uma identidade comum e uma atuação como corpo no campo político e social do país, buscando reconhecimento público e reivindicando para si o papel de protagonistas autônomos nessa cena. Em que pese ou não sua vontade e consciência – será interessante examinar a dinâmica desse processo – o fato é que em poucos anos essas organizações consagraram-se, no país, enquanto entidades de marcas específicas e originais. E fizeram, aí sim, um nome coletivo, através do qual se reconhecem, produzem e reafirmam essa identidade: “ONG” (LANDIM, 1993, p.8).

Dentro dessa denominação ONG, inserem-se tipos de organizações surgidas por volta da década de 1950 que, em linhas bastante gerais, se dividem em organi-

zações de assistência social e organizações de defesa de direitos e para a educação popular. Enquanto as primeiras estão mais ligadas a uma natureza filantrópica, as segundas estariam caracterizadas pela construção de espaços públicos, por ações de defesa de interesses difusos, assessoria e apoio aos movimentos de base popular e de luta pela promoção da democracia e cidadania<sup>4</sup> (SANTOS, 1997; OLIVEIRA NETO, 1991; LANDIM, 1993).

As organizações de natureza filantrópica são mais antigas que as de defesa de direitos e educação popular. Estas últimas surgem num contexto de construção da sociedade civil no Brasil, realizando suas atividades à margem do Estado ditador pelo fato de este não possibilitar uma interlocução formal para a reivindicação de direitos e pelo exercício da cidadania. As organizações de defesa de direitos e educação popular são as que estão mais intimamente ligadas à formação das ONGs (SANTOS, 1997).

Santos (1997, p.75) explica o que motivou a postura ideológica dessas organizações, reforçando o argumento desenvolvido no presente trabalho:

[...] a experiência de governos autoritários e o não atendimento de necessidades básicas de grandes contingentes populacionais contribui para a emergência de grupos de pessoas que passam a se articular em torno da definição de estratégias para a defesa de interesses comuns, específicos e imediatos, quase sempre ligadas à construção ou reivindicação de bens de consumo coletivos e de espaços para a discussão e difusão de idéias políticas então submetidas à censura.

Vale destacar que as *Agências de Cooperação*, antes da década de 90, apesar de contar com recursos governamentais representados pelos fundos públicos,

---

<sup>4</sup> Embora não utilize esta nomenclatura em sua tese, Landim (1993) desenvolve seu trabalho utilizando organizações que se aproximam muito dessas citadas –aproximando-se das organizações que originam as ONGs mencionadas neste trabalho. Trata-se para ela das entidades de “educação popular”, ou “a serviço dos movimentos populares”, ou mais atualizadamente, como ele trata no decorrer do seu trabalho, as organizações “de assessoria e apoio aos movimentos populares”.

detinham uma autonomia<sup>5</sup> com relação a seus Estados. Isto acontece por conta dos campos temáticos de atuação destas *Agências de Cooperação* em conjunto com as organizações populares de base, que não representam uma oposição frontal à reprodução do capital ou ao modelo desenvolvimentista praticado pelos países integrantes do bloco capitalista até determinado momento. Havia a crença, por parte destas *Agências de Cooperação*, que na autonomia residia o verdadeiro caráter inovador e o potencial de novos sujeitos para promoção do desenvolvimento. Esta visão de desenvolvimento era considerada uma evolução à visão baseada no PIB e na cópia das práticas de países desenvolvidos pelos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos.

Essa visão inovadora de desenvolvimento e experiências como a Revolução Cubana e o socialismo burocrático praticado nos países do bloco soviético promoveram uma postura que iria envolver também as ONGs posteriormente: o Brasil e a América Latina necessitavam de mudanças estruturais para acabar com as diferenças para com os países desenvolvidos. Era a *ideologia terceiro-mundista*, que defendia um rompimento das relações econômicas de dependência dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos com países desenvolvidos.

Esse é o cenário e as influências que cercam as organizações populares de base do Brasil – entre elas os movimentos sociais e os Centros de Educação Popular – que virão a se constituir no que chamamos de ONGs, atualmente.<sup>8</sup>

#### 6.4 NOVAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, SOCIEDADE E CAPITAL: EVIDÊNCIAS DE UM DILEMA

Com a internacionalização do capital tendo seu ápice na década de 70, o Pacto Tripartite entre Estado, força de trabalho e capital fica insustentável. O capital, representado por grandes corporações internacionais, coloca-se em nível internacional, numa instância acima à dos Estados nacionais. Esta nova configuração impossibilita

---

<sup>5</sup> Como já havíamos retratado na seção anterior, as *Agências de Cooperação* repassaram até certo momento recursos às organizações populares de base – que originarão as ONGs – sem impor nenhuma espécie de condicionalidade e respeitando a autonomia dessas organizações.

a continuação do “Estado de Bem-estar Social”, que mediava os conflitos entre o capital e a força de trabalho. Desta maneira, o Estado passa a não mais controlar a produção nem atender às demandas sociais, através das tradicionais Políticas Públicas de cunho desenvolvimentista.

Esse movimento do capital acabou por transferir as decisões estratégicas, antes tomadas na instância dos Estados nacionais mais poderosos, para uma instância internacional. As decisões envolvendo grandes interesses econômicos são agora tomadas através dos organismos multilaterais internacionais (FMI, Banco Mundial, OMC, entre outros) e outras organizações – que representam grandes grupos econômicos internacionais – e legitimadas nos espaços nacionais através da edição, revisão e revogação de normas jurídicas pelos Estados. Estes fazem valer as decisões dentro de seus territórios através do Direito e, se preciso, utilizam seu poder de monopólio da violência.

Esse processo se cristaliza num contexto de enfraquecimento do socialismo burocrático conduzido pela União Soviética, seguida pelo bloco de países socialistas. O fim da disputa Leste-Oeste é simbolizado pela queda do Muro de Berlim (1989) e o ingresso do bloco de países do Leste Europeu no capitalismo.

O capital encontra-se, enfim, livre de qualquer amarra, não existindo mais um rival “vermelho”. A tecnologia e a internacionalização fizeram com que o capital financeiro e o capital produtivo se integrassem para consolidar sua dominação. Ao mesmo tempo, novos mercados são abertos com o ingresso, no capitalismo, das ex-repúblicas socialistas. O capital estava livre para se realizar o maior número de vezes e o mais rapidamente possível.

Esse movimento do capital exige uma nova conformação entre Estado e Sociedade. A sociedade ocidental capitalista, que até então fora formada por valores ancorados em pilares como trabalho, ideologia e Estado, presencia o desmoronamento destas instituições e começa a ser moldada em valores político-econômicos de cunho liberalizante, mesclados com um paradoxal ideal de solidariedade, como forma de atenuar os efeitos sociais causados pela voracidade do capital nesta nova fase.

Dessa forma, a saída do Estado como principal mediador dos conflitos entre capital e trabalho causa a “informalização e virtualização do trabalho humano” (SANTOS, 1997, p. 120). A circulação e o consumo figuram em conjunto como a nova instância que orienta as práticas sociais. Além disso, forma-se na sociedade uma “[...] nova cultura política caracterizada pela emergência de novos espaços so-

cietários inspirados em ideais comunitários nos quais as relações sociais são definidas pela comunhão dos valores e práticas individuais” (SANTOS, 1997, p. 120).

Nesse ínterim, as ONGs passam a ser privilegiadas como organizações ideais para servirem como instância de aglutinação da sociedade civil e construção de uma nova cultura política baseada nos valores exigidos pela conjuntura econômica, política e social.

As ONGs são percebidas como organizações que consolidam um novo espaço societário de ação e que detêm um potencial revolucionário no sentido de construir uma sociedade “[...] mais justa e mais democrática, na qual as distâncias sociais tendem a ser reduzidas através do exercício pleno da cidadania e da construção de uma ética da inclusão pautada no consumo, na tolerância e no respeito à diversidade” (SANTOS, 1997, p. 121). Em outras palavras, as ONGs são concebidas como a solução para os problemas surgidos com o novo modelo político-econômico instalado.

Nesse momento, as ONGs já se encontram diante de dificuldades no que diz respeito ao repasse de recursos das *Agências de Cooperação* e dos organismos multilaterais. Às ONGs são impostas condicionalidades e contrapartidas para o recebimento destes recursos que as lançam numa lógica liberal que privilegia a concorrência entre elas, a racionalidade instrumental e o esvaziamento do senso crítico de seus membros. Isto as faz ingressar, sem perceber, na lógica de internacionalização imposta pelo capital e sua subsequente reprodução.

Assim, percebe-se claramente que a organização e o desenvolvimento da sociedade civil naquele momento não foram resultantes apenas da construção de uma vontade coletiva que questiona e implementa ações de mudança efetiva da ordem econômica vigente. As novas condições do capital propiciaram a conformação destas estruturas.

Os mesmos movimentos do capital que fizeram ruir a social-democracia e o Estado desenvolvimentista, propiciaram o aumento de poder das ONGs através da concentração dos fundos públicos e privados em suas mãos. É o começo de um dilema.

No Brasil, o Estado desenvolvimentista e ditador, que sempre fora alvo de grandes críticas desde os movimentos sociais até as ONGs, começa a perder seu poder a partir da década de 70. As ONGs brasileiras, pelo contrário, sempre trabalhando à margem do Estado, como alternativa a este, ganham recursos e poder co-

mo nunca. Parecia que elas começavam a ganhar o jogo e derrotar o Estado. Com o fim do Estado, seria o fim do sistema?

Contudo, o Estado não estava em crise ou sendo derrotado. Como já sinalizado ao longo deste trabalho, há um movimento do capital que se internacionaliza e que impulsiona o Estado a adotar novos papéis e, conseqüentemente, cumprir um novo perfil.

Em outras palavras, o Estado brasileiro não estava em crise. Seguindo uma tendência global, o Estado tradicional brasileiro estava sendo substituído por outro Estado, com outro papel e outras funções, um Estado forte para cumprir esse novo papel. Este novo Estado internacionalizado e que não mais representava puramente os interesses do espaço nacional, buscava uma integração econômica internacional, ao passo que algumas de suas funções são passadas para outras organizações que representam interesses deste capital internacionalizado. As decisões já não são tomadas no seu bojo. O poder migra para uma instância superior, internacional.

As ONGs, tal como essas organizações que representam os interesses do capital, também passam a cumprir funções estatais. Isto porque, apesar de elas defenderem um discurso de que estão atuando no espaço democrático da sociedade civil, tais espaços já estão plenamente demarcados e divididos, com objetivos mais ou menos delineados. A margem de manobra é praticamente inexistente e as ONGs acabam apenas reproduzindo o sistema na medida em que atuam apenas na “[...] assepsia no processo de reprodução do capitalismo, eliminando suas principais mazelas [...]” (OLIVEIRA, 1993, p.26), não se configurando uma prática alternativa, mas sim uma mera substituição.

Portanto esse “fortalecimento” das ONGs acaba por ser propiciado por um movimento do capital. É interessante para a dimensão capitalista, agora, pulverizar as demandas sociais, fazendo com que às ONGs sejam delegadas tarefas antes executadas pelo Estado brasileiro. Os discursos estruturais como exploração, divisão do trabalho, concentração de riqueza são substituídos por temas mais restritos como meio ambiente, cultura, inclusão digital, racismo, entre outros. A sociedade civil estaria atomizando suas questões, trabalhando com questões e temas específicos e de minorias que não atacam o cerne do problema. O intuito é trabalhar uma solução do problema, dentro de certa ética, de maneira pontual, sem tocar no cerne do problema, mais estrutural.

Esse dilema das ONGs fica mais evidente na medida em que têm origem e se



apóiam em um discurso de que são uma alternativa ao Estado – e, por conseguinte, ao sistema – e parecem perceber o Estado como o velho Estado tradicional. Este Estado, na verdade, não existe mais. E, quando se apóiam nesse mesmo e antigo discurso de que trabalham de costas para o Estado, correm o risco de estar de frente para este novo Estado internacionalizado e de costas, sim, para os excluídos (OLIVEIRA, 1993). Desta maneira, deixam de ser uma *alternativa ao Estado* e passam a ser uma *alternativa do Estado* – e do sistema capitalista também.

Sobre esse processo, Oliveira (1993) faz uma interessante reflexão, que corrobora a idéia central aqui defendida. Nela, ele contextualiza a essência da sociedade civil que se estabelece hoje e as relações articuladas entre Estado, grupos econômicos e ONGs:

Refletindo pela via que eu estou apontando, a questão é definir com mais clareza: alternativa a quê? A contradição que levantei a pouco diz respeito a essa compreensão de que devemos ter claro de que não existe mais uma sociedade civil no estilo tradicional – um espaço de hegemonia e de liberdade –, mas uma sociedade civil estatizada, com poderes quase independentes da ação estatal tradicional. Uma sociedade que tem como referência as leis que um Estado determinado define, mas a partir de sua própria interferência. As empresas, os grupos econômicos de maneira geral, são estatais também a partir dos seus objetivos situados para além do estritamente privado. São os instrumentos de criação desse Estado informal.

Quanto às ONGs, financiadas na sua maioria por agências internacionais e, às vezes, pelo Banco Mundial, também detêm certa configuração estatal. Ou, pelo menos, são instrumentos de determinado modelo estatal a nível internacional identificado com a criação de uma ordem e de uma harmonia internacionais baseadas no capital. As organizações que trabalham dentro dessa lógica exercem às vezes típicos papéis que as identificam como aparelho de Estado; de um outro tipo de Estado, não aparelho de Estado tradicional, ao qual se postula como substituta (OLIVEIRA, 1993, p.26).

Esse cenário propiciou, no Brasil, o movimento pela reestruturação produtiva do Estado – Reforma do Estado. À medida que este movimento se processava, o

Estado diminuí mais sua participação no campo das políticas sociais – é um movimento global em que se dá a transformação do Estado tradicional em Estado internacionalizado. Este último busca a integração internacional e dá menos importância ao espaço nacional. Pouco a pouco, áreas antes sob responsabilidade do Estado são privatizadas. A Saúde e a Educação de qualidade começam a ser oferecidas por empresas privadas a um grupo seleto de indivíduos. Indivíduos estes que têm condições de pagar por tais serviços à iniciativa privada. A população que não tem condições é relegada aos serviços do Estado, que são cada vez mais precários e sucateados. A parte social prestada pelo Estado vai cada vez mais adquirindo um perfil assistencialista. E as ONGs assumem muitas funções sociais antes executadas pelo Estado.

Todo esse contexto contribui para que as ONGs absorvam as tarefas do Estado tradicional, desenvolvendo atividades de cunho social que antes eram exercidas exclusivamente pelo Estado. Começa um processo em que se monta um novo arranjo institucional, envolvendo Estado e Sociedade civil, em que este Estado se insere nesta sociedade civil. Este arranjo é caracterizado por um papel de complementaridade que as ONGs assumem em relação ao Estado.

A montagem desse novo arranjo é incentivada pelo próprio Estado brasileiro, que, a essa altura, já possuía os ideais neoliberais sendo reproduzidos dentro do aparelho estatal, representado pelo PDRE e suas ações. As ONGs se encaixavam perfeitamente no processo, principalmente por serem ditas experientes e de baixo custo. Além disso, acreditava-se que estas ONGs ajudariam no processo de descentralização – que foi reivindicada na década de 80 durante o movimento pela democratização e incorporada na Constituição brasileira de 1988 –, pois poderiam convergir as pressões sociais, ajudando ao Estado brasileiro (agora apenas um gerente, conforme o próprio linguajar *management* da Administração Pública brasileira) a identificar as demandas sociais e propiciando uma maior participação popular nas Políticas Públicas.

Fica evidente a associação entre os objetivos de teor neoliberal – baseados na Reforma do Estado e no desmantelamento do Estado – e o uso das organizações sem fins lucrativos, quando Fischer e Falconer (1998, p.4) afirmam que o processo “[...] é avaliado com otimismo por analistas da crise do Estado que tendem a identificar, nas organizações sem fins lucrativos, a via eficaz para eliminar a ineficiência da burocracia estatal e assegurar a eficácia dos serviços públicos”.

Contudo alguns autores já faziam restrições à incorporação de ONGs no processo de implementação de Políticas Públicas formuladas pelo Estado brasileiro. Veja-se o exemplo de Paula (1997, apud TEODÓSIO, 2001), que faz ressalvas quanto a este processo envolvendo Estado e ONGs. Quando ela analisa as parcerias entre Estado e organizações sem fins lucrativos, acaba corroborando com a idéia aqui exposta de que as ONGs acabam sendo levadas pelas novas dimensões do capital. Sobre o assunto, ela afirma:

Terceiro Setor e Organizações Não-Governamentais (ONG's) são neologismos surgidos na esteira do processo de expansão da lógica neoliberal de condução dos Governos das economias capitalistas centrais. Por detrás da discussão, cada vez mais intensa, sobre a importância das ONG's, estaria implícita a idéia de que os problemas sociais e econômicos devem ser resolvidos a partir da lógica do mercado, ou melhor, do encontro e da ação dos diversos atores no espaço das trocas econômicas, cabendo ao Estado um papel restrito à regulação dessa esfera (apud TEODÓSIO, 2001, p.2).

Ainda sobre a parceria entre o Estado e as organizações sem fins lucrativos que forma um novo arranjo institucional, Teodósio (2001, p.6) observa que a “[...] parceria com o Estado pode se transformar em ‘terceirização’ das Políticas Públicas [...]”, ou seja, o Estado se desonera de suas funções, delegando às organizações sem fins lucrativos suas funções e esperando que estas solucionem todos os problemas comunitários. O Estado impõe regras, demonstrando a histórica tradição de evitar diálogos com os movimentos sociais. Essas regras deverão ser seguidas à risca por essas organizações, perdendo-se a justificativa que sustentava o discurso quando da construção desse processo: a maior participação da sociedade e maiores impactos das Políticas Públicas (TEODÓSIO, 2001, p.6).

Mesmo com as críticas direcionadas a esse processo, o Estado brasileiro continua a empreender a transferência de parte de suas atribuições para as empresas privadas e parte para as ONGs. O Programa Nacional de Publicização (PNP) é um exemplo da continuidade destas práticas, dentro da ótica do Movimento de Reforma

do Estado brasileiro.

O PNP foi instituído pela Lei nº 9.637/98, sendo um dos instrumentos que o Estado brasileiro vem utilizando para substituir uma entidade pública por uma entidade privada qualificada como Organização Social, com fins de terceirizar seus serviços e diminuir o tamanho do Estado. Segundo a Lei, o PNP tem “[...] o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União [...]”, atividades estas pertencentes à área de atuação delimitada pela própria lei para as Organizações Sociais (BRASIL, 1998). A Lei ainda exige que sejam observadas as seguintes diretrizes nesse “processo de absorção”, a saber: ênfase no atendimento do cidadão-cliente; ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados; controle social das ações de forma transparente. Percebemos, assim, a intenção de capturar organizações sem fins lucrativos a uma lógica instrumental de resultados e metas.

O PNP, portanto, trata-se de mais um instrumento jurídico para facilitar e implementar o processo de diminuição do Estado, fazendo transparecer mais uma vez as relações entre ONGs e o Estado brasileiro em sua mudança de perfil. O termo *publicização*, com seus ares de modernidade e democracia, na realidade oculta sua real acepção. Aliás, a questão semântica tem sido um dos instrumentos de imposição de uma lógica neoliberal dentro da academia, de governos, na mídia e no interior do próprio Estado. Arantes (2004) trabalha esta questão, evidenciando uma luta política por trás do real significado das palavras e de novos significados para antigos termos:

A essa metamorfose e correspondente simbiose entre poder e dinheiro deu-se o nome de publicização – outra palavra vitimada pela implosão semântica do léxico dos “direitos da cidadania”, que logo trataremos de observar mais de perto. Como se trata obviamente de um processo de “publicização” destinado a ampliar ainda mais o “espaço de participação cidadã” com a introdução de novos “atores emergentes” – de cujas “habilidades gerenciais” e “visão estratégica” redundará por certo um bem-vindo empowerment (“empoderamento” em espanhol) da “cidadania” numa sociedade de “baixa participação” como a nossa –, não se poderá dizer que se está “privatizando” o que quer que seja. Pelo contrário, somando vantagens dos dois lados, estará por acréscimo nos livrando do modo de pensar dicotômico que nos prendeu na

armadilha maniqueísta do “ou bem estatal, ou bem privado”. (ARANTES, 2004, p. 171).

Estando moldado por uma ideologia neoliberal, o Estado brasileiro acaba por difundir essa ideologia também para as ONGs, que se tornam suas parceiras na execução das Políticas Públicas. Juntamente a este contexto, viu-se que os organismos de financiamento (*Agências de Cooperação* e organismos multilaterais) diminuíam o crédito e cobram cada vez mais resultados em um tempo mais curto, a partir da década de 90. As ONGs são obrigadas, cada vez mais, a se profissionalizarem e se institucionalizarem. Acabam, nesse processo, esvaziando sua capacidade crítica, incorporando técnicos de visão baseada numa racionalidade instrumental e perdendo seus antigos fundadores (que tinham uma visão mais crítica, baseada numa racionalidade substantiva) e suas ideologias.

Assim como os organismos de financiamento, o Estado brasileiro também cria condições, através de seu aparato jurídico-normativo, para que as ONGs firmem parcerias com o Estado e possam ser cobradas com relação a resultados palpáveis e baseados numa lógica mais instrumental. Além disso, estas condições favorecem e facilitam o processo de passagem de atividades do Estado para tais organizações. Dentro desta perspectiva, destacam-se a criação das Organizações Sociais, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e a utilização de instrumentos para firmar estas parcerias, como os Convênios e os Contratos de Gestão<sup>6</sup> para Organizações Sociais.

A Organização Social constitui um novo tipo de entidade disciplinada na esfera federal pela Lei nº 9.637/98, podendo atuar nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde, como estabelece seu art. 1º (BRASIL, 1998).

Para esse tipo de organização, há benefícios, como a previsão de dispensa de licitação para a “celebração de contratos de prestações de serviços com organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo para ati-

---

<sup>6</sup> Uma explanação sobre o Contrato de Gestão será feita mais à frente, nesta seção.

vidades contempladas no Contrato de Gestão”<sup>7</sup> (art. 24, XXIV da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com redação dada pela Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998) (Brasil, 1998).

Ainda sobre o conceito de Organizações Sociais, Meirelles (1996, p.360) observa que se trata de “[...] pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização do Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de Contrato de Gestão”.

Sobre as Organizações sociais, Arantes (2004) faz uma reflexão crítica, construída a partir da ótica de que se estabelece uma passagem de atividades do Estado para as ONGs, obedecendo a uma lógica do capital que coopta estas organizações:

A fórmula mágica “organização social” designa um curioso espécime da zoologia fantástica gerencial, algo como uma ONG clonada nas incubadeiras do Estado, uma sorte de ONG espelho da similar produzida por geração espontânea no seio generoso da sociedade dita atualmente civil. Mais exatamente, segundo a nomenclatura oficial, organizações sociais resultam da transformação dos serviços públicos em entidades públicas de direito privado que celebram com o Estado um Contrato de Gestão, cujas atividades são controladas de forma mista pelo Estado (financiamento parcial pelo orçamento público, poder de veto e cooptação nos conselhos de administração) e pelo Mercado (cobrança de serviços prestados pela mão invisível da concorrência entre as entidades). A essa metamorfose e correspondente simbiose entre poder e dinheiro deu-se o nome de publicização – outra palavra vitimada pela implosão semântica do léxico dos “direitos da cidadania”[...] (ARANTES, 2004, p.171).

Já as OSCIPs foram concebidas pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 (BRASIL, 1999). Tratando-se de uma nova modalidade de qualificação a ser atribuída à pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que exerça atividades que atendam a necessidades coletivas, mas que não sejam serviços públicos.

---

<sup>7</sup> Uma explanação sobre o Contrato de Gestão será feita mais à frente, nesta seção.

Tal Lei dispõe, no seu artigo 3º, que a dita qualificação por ela instituída observará o princípio da universalização dos serviços e será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das finalidades elencadas pela própria Lei, a saber:

- Promoção da assistência social;
- Promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- Promoção gratuita da educação;
- Promoção gratuita da saúde;
- Promoção da segurança alimentar e nutricional;
- Defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- Promoção do voluntariado;
- Promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- Experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- Promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
- Promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- Estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Essas organizações credenciam-se a receber recursos ou bens públicos a serem utilizados nestas atividades. Trata-se, portanto, de mais uma forma de relação entre Estado e organizações sem fins lucrativos, consubstanciada no instrumento denominado Termo de Parceria<sup>8</sup>.

Os convênios administrativos são antigos instrumentos utilizados na Administração Pública brasileira e que são aproveitados agora para firmar acordos entre o Estado brasileiro e as ONGs. Convênios administrativos são “[...] acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes” (MEIRELLES, 1996, p.358).

Já o Contrato de Gestão foi introduzido pela Lei 9.637/98, com o discurso de permitir uma maior autonomia para o administrador público – balanceado pelo compromisso com os resultados a serem atingidos – e pela transparência das informações sobre desempenho institucional, focando fundamentalmente o controle sobre os resultados. Era baseado no que se convencionou chamar de nova administração pública.

Entende-se por Contrato de Gestão o instrumento firmado entre o Estado e a entidade qualificada como organização social, com a finalidade de formar parceria entre estas partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde (Lei nº 9.637/98).

O Contrato de Gestão, legalmente, deve contemplar os preceitos de especificação do programa de trabalho proposto pela Organização Social, metas e os respectivos prazos, com previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade; e a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais.

---

<sup>8</sup> O Termo de Parceria é o instrumento instituído legalmente – também pela Lei 9.790/99 – para ser firmado entre o Poder Público e as OSCIPs, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, com o intuito de fomentar e a execução das atividades destas OSCIPs. A natureza deste termo, além de reafirmar a diminuição do Estado e terceirização de parte de suas atividades para organizações sem fins lucrativos, evidencia a substituição de uma racionalidade substantiva por uma instrumental, em que a competitividade por recursos e a contrapartida de resultados sejam condicionadas a metas e objetivos. O Termo de Parceria legalmente tem 3 três cláusulas essenciais, a saber: a do objeto, contendo o programa de trabalho proposto pela OSCIP; a estipulação das metas e resultados a serem alcançados, bem como os prazos para isso; e os indicadores usados para avaliação de desempenho.



Dessa maneira, percebe-se como os movimentos do capital no contexto internacional influenciavam a norma jurídica brasileira, que criava instrumentos de apoio à terceirização de serviços e concepção do Estado Mínimo. Ao mesmo tempo, amarravam as ONGs à estrutura do Estado.

Por outro lado, já foi ressaltado que os fundos públicos e privados têm tomado outra direção desde a década de 90. A cooperação internacional passou por um grande processo de reorientação no que diz respeito ao modelo adotado desde o fim do Pacto Tripartite Social-democrata e à efetividade dos impactos por ele produzido (SANTOS, 1997).

Essa reorientação é fruto de um processo de discussão nos países desenvolvidos, que constataram que essa forma de cooperação internacional estava em falência. Soma-se a isto, a decisão de se adotar novos critérios, priorizando novas regiões tal como o Leste Europeu e a Ásia, bem como outras temáticas<sup>9</sup>. As ONGs brasileiras, que foram ficando gradativamente dependentes das *Agências de Cooperação*, acabam sentindo o impacto da migração destes recursos da cooperação para outros continentes. Nesse momento, as ONGs caem na armadilha do capital (SOUZA, 1997).

Esse cenário faz com que as ONGs fiquem mais vulneráveis à transferência de recursos de *Agências de Cooperação* condicionados às metas e aos resultados, bem como as faz aproximar do Estado, reivindicando espaço nas Políticas Públicas, angariando recursos através de Convênios e Contratos de Gestão e voltando a disputar com o Estado, só que, desta vez, pleiteando recursos e funções tradicionalmente atribuídas a este Estado. Elas acabam sendo cooptadas pelo Estado, e, sendo assim, também cooptadas pelo próprio capital.

Nesse sentido, vale a pena observar a análise que Fischer e Falconer (1998, p.9) fazem da atuação dos financiadores estrangeiros no Brasil ao longo do tempo:

---

<sup>9</sup> Leste Europeu e Ásia que contemplavam países que estavam sob o regime socialista e começavam a migrar para o regime capitalista desde a queda do Muro de Berlim (1989).

Neste ponto os financiadores estrangeiros permitiriam o estabelecimento de certas práticas de gestão extremamente liberais<sup>10</sup> no passado, das quais eles próprios procuram redimir-se, atualmente, começando a adotar critérios mais exigentes, tais como a contrapartida financeira da própria entidade, a obrigatoriedade de registros contábeis mais rígidos, a redução do período de financiamento e a apresentação de retorno quantificável na aplicação dos recursos. Algumas instituições internacionais passaram a adotar, nos últimos cinco anos, a prática de submeter, às organizações financiadas, a avaliação periódica de equipes técnicas independentes e de auditorias financeiras profissionais. Estas mudanças recentes, acompanhadas de significativas reduções dos montantes financiados e da exigência de que as organizações passem à auto-sustentação, depois de um período de suporte, traumatizam as entidades habituadas com as políticas *laissez-faire* do passado. Entretanto, observa-se ainda uma forte resistência a adaptar-se a estes mecanismos e critérios, próprios de modelos de administração racional.

Também com relação aos financiamentos internacionais recebidos pelas ONGs via organismos multilaterais e *Agências de Cooperação*, Santos (1997, p.144) analisa que:

[...] é no mínimo paradoxal [...] a proliferação da idéia de expansão de recursos humanos e financeiros e de ações não-estatais a nível global através das ONGs ocorra em paralelo à intensificação de fundos públicos multinacionais que circula a nível mundial justamente através das ONGs.

Ela conclui dizendo que “[...] este fato, por si só, desautoriza a falar na independência das ONGs em relação a essa instância e entre estas e o mercado, uma vez que a reconfiguração do Estado se dá justamente em função de interesses de capital” (SANTOS, 1997, p.144).

---

<sup>10</sup> Liberais nesse sentido referem-se a práticas paternalistas e sem a cobrança de algum resultado como forma de controle e imposição de uma lógica (Nota do Autor).

Assim, as questões aqui levantadas dizem respeito aos limites da autonomia das ONGs brasileiras perante o Estado e ao contexto capitalista. Será que suas práticas as estariam realmente colocando como uma alternativa ao sistema e todas suas mazelas ou elas também se estariam integrando a esta lógica e, de alguma maneira, sendo cooptadas para trabalhar como uma espécie de “reparadoras” ou “corretoras” dos efeitos colaterais do sistema?

Dessa questão derivam outras: haveria a possibilidade de elas serem influenciadas por interesses de grupos que as financiam, perdendo seu original valor democrático e de participação? Além disso, sobre os impactos da difusão da racionalidade instrumental e de uma ótica gerencialista sobre as organizações sem fins lucrativos, será que as ONGs poderiam ser levadas a se alienarem a metas de curto prazo, perdendo seu vínculo com as transformações sociais mais amplas? (TEODÓSIO, 2001).

Quanto à questão da autonomia dessas organizações, por exemplo, Teodósio (2001) observa que muitas vezes as parcerias entre Estado e organizações sem fins lucrativos não passam de uma forma de “captura” destas organizações, seja pelo Estado, pelas grandes empresas, ou por organismos e ONGs internacionais. Assim, acaba prevalecendo não uma relação de parceria, mas de submissão das organizações sem fins lucrativos ao Estado, às empresas privadas, aos organismos internacionais e/ou às ONGs mais fortes. Em suma, ao capital.

Percebe-se assim que, habilmente, o discurso pela democratização é confundido propositadamente com o da Reforma do Estado, no caso do Brasil. O discurso democrático dos anos 80, que antecederam a Constituição de 1988, clamava por maior participação e descentralização – para que as Políticas Públicas fossem definidas pela comunidade local e adequadas a suas necessidades. Os defensores e executores da Reforma do Estado acabam por se aproveitar de tal situação na medida em que se utilizam das ONGs como parceiras na execução de Políticas Públicas. Utilizando um discurso de que, de certa maneira, estas organizações representam a sociedade civil, incluem-nas no processo de execução de Políticas Públicas, fazendo acreditar que se promove uma maior participação da sociedade civil. Ao mesmo tempo, sustentam que descentralizam estas políticas, por conta de as ONGs atuarem localmente, junto ao cidadão e à comunidade. Este discurso liberal serviu de saída para o desmantelamento do Estado brasileiro, legitimando-o.

O Estado, apesar do discurso, não se tem mostrado interessado em uma

construção efetiva dessa parceria com as organizações sem fins lucrativos, por conta de ter um investimento pequeno até agora para aperfeiçoar seus parceiros e tornar este novo arranjo proposto eficiente. Além disso, a “[...] redução de recursos orçamentários em áreas vitais para o desenvolvimento; a ação restrita a macroprogramas que verticalizam as ações acabam por obstaculizar a descentralização administrativa[...]” (FISCHER; FALCONER, 1998, p11.).

Como defendido até aqui, as ONGs acabaram “entrando nesse jogo”. Dependentes de recursos, foram perdendo pouco a pouco a autonomia para seus financiadores – que representam grupos e interesses específicos ou do próprio Estado. Além disso, para se adequarem ao recebimento destes recursos – que cada vez exigiam respostas mais precisas e tecnicamente mensuráveis –, esvaziaram seu conteúdo crítico e privilegiaram uma visão pautada na racionalidade instrumental, fortalecendo sua parte técnica. Institucionalizaram-se – ainda para viabilizar a captação desses recursos – de tal maneira que perderam a habilidade e se tornaram burocráticas. Talvez caiba aqui questionar se as ONGs foram cooptadas pelo Estado e agora fazem parte de sua estrutura.

Dessa maneira, a origem essencial das antigas organizações populares de base foi-se perdendo até chegar ao que acontece hoje com as ONGs (nova roupagem daquelas antigas organizações): perda da capacidade crítica, exacerbação de instrumentos gerenciais e preocupação com metas. Em suma, a armadilha foi construída e hoje elas se encontram perigosamente entrelaçadas com o Estado, organismos multilaterais e as *Agências de Cooperação*, “sob nova direção”. A esta situação gerada a partir dos processos iniciados pelo Estado brasileiro e identificados até agora neste trabalho, acrescenta-se o seguinte comentário crítico de Arantes (2004, p.168):

Com perdão da má palavra, o fato é que também existe um mercado atraente para as iniciativas cidadãs. Ocorre simplesmente que a mais estrita observância da cláusula sem-fins-lucrativos não é uma barreira à entrada do mundo dos negócios, podendo até representar uma senha privilegiada de ingresso. Segundo consta, a paulatina impregnação pelos usos e costumes da livre iniciativa começa pela inocente elaboração de um “projeto” em conformidade com as exigências de qualquer agência financiadora. Tais projetos lidam

com fundos escassos sob severa vigilância, que por sua vez não toleram amadorismo, antes exigem, pelo contrário, um cálculo profissional de custo/benefício, na previsão do “retorno” do investimento, o qual vem a ser enfim a transformação do apoio recebido em serviço. Submetido por seu turno à concorrência do programa similar oferecido por outra entidade, que também disputa “parcerias” e nichos em “mercados sociais inovadores”, o advogado voluntário dos direitos dos sem direitos, sob pena de não produzir o “impacto” que dele se espera, logo estará falando, por exemplo, em “público-alvo” e afinal recorrendo a todos os expedientes consagrados do gerenciamento dito estratégico. Não custa lembrar: “estratégia” é sempre uma manobra de guerra “contra” um rival. Sem falar que tudo isto dá emprego, e muito. (Nada contra, por favor). De sorte que nem sempre é fácil perceber onde termina a utopia republicana e principia um empreendimento tocado à imagem e semelhança do mundo dos negócios. Aliás, a fraseologia gerencial-cidadã também está aí para atenuar qualquer eventual excesso de zelo: uma linguagem comum aos dois “setores” é o melhor atestado da “interação positiva” entre essas duas ânsias que porventura rasguem o peito inquieto do ativista social.

## 7 ANÁLISE DOS DADOS

Nesta seção, procede-se a uma análise dos dados empíricos, com o intuito de dar suporte à perspectiva teórica até então desenvolvida – e diz-se suporte, pois, como já exposto neste trabalho, a parte empírica não é percebida como determinante, tão-somente soma-se à parte teórica no sentido de dar pistas, tendências e perspectivas dos fenômenos relacionados ao objeto de pesquisa.

A base empírica do estudo consiste em análises de dados da pesquisa *ONGs no Brasil – Perfil das Associadas à ABONG*. Desta forma, procede-se à análise de 11 tabelas que sintetizam os dados levantados em seus vários aspectos.

Dando prosseguimento à análise dos dados empíricos, é apreciada cada uma das questões desdobradas a partir da questão central: *Em que medida a Crise do Estado repercutiu no perfil das ONGs?*

Assim, a primeira questão desdobrada da questão central é *qual o grau de institucionalização das ONGs?* Esta questão se desdobra em duas outras questões, sendo a primeira: dentro de nosso campo amostral, quantas ONGs possuem títulos conferidos pelo Poder Público?

Tabela 1 – Títulos conferidos pelo Poder Público que as organizações associadas possuem

<b>Títulos</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Utilidade Pública Municipal	105	51,98
Utilidade Pública Estadual	85	42,08
Registros no CNAS	75	37,13
Utilidade Pública Federal	51	25,25
Outros títulos	38	18,81
CEBAS – Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social	25	12,38
OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público)	10	4,95
Nenhum deles	54	26,73
NS/NR	1	0,50

Fonte: Abong (2004/ base 202).

Com base na tabela acima, percebe-se o quão inseridas no Estado estão as ONGs brasileiras. É sabido que esses títulos são instrumentos que servem como “passaporte” para transpor a acirrada disputa (competitiva) por recursos públicos estatais (seja da esfera municipal, estadual ou federal).

Segundo os dados, mais da metade das ONGs da ABONG possui pelo menos o título de Utilidade Pública Municipal (51,98%); quase a metade possui o título de Utilidade Pública Estadual (42,08%); e mais de um quarto possui pelo menos o título de Utilidade Pública Federal. Vale destacar que existem ONGs que possuem mais de um título, denotando sua inserção política no aparato estatal brasileiro.

Além disso, a despeito de seu baixo custo e eficiência, como vêm evoluindo os gastos com pessoal em relação ao orçamento total dessas ONGs?

Tabela 2 – Evolução do percentual de gastos com pessoal em relação ao orçamento total das organizações associadas

Percentuais	2001		2002		2003		2004	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
até 10%	11	5,45	12	5,94	7	3,47	12	5,94
de 11% a 20%	9	4,46	12	5,94	10	4,95	2	0,99
de 21% a 30%	15	7,43	10	4,95	14	6,93	18	8,91
de 31% a 40%	23	11,39	32	15,84	27	13,37	18	8,91
de 41% a 50%	29	14,36	34	16,83	34	16,83	17	8,42
de 51% a 70%	51	25,25	41	20,30	55	27,23	57	28,22
Acima de 71%	23	11,39	25	12,38	18	8,91	27	13,37
NS/NR	41	20,30	36	17,82	37	18,32	51	25,25

Fonte: Abong,(2004/base 202).

Com base nos dados apresentados na Tabela 2, vê-se que existe uma tendência de evolução do aumento de número de ONGs com um maior percentual de gasto com relação a seus orçamentos.

Constata-se, também, que o número de ONGs com até 10% de percentual de gastos de pessoal com relação a seus orçamentos mantém-se estável. Ao passo que o número de ONGs com gastos de pessoal entre 11% a 20% com relação a seus orçamentos diminui bruscamente. Já com relação às ONGs com faixas de gastos com pessoal com relação a seus orçamentos entre 51% a 70% e com mais de 71%, o número aumenta. Desta maneira, deduz-se que, se as ONGs estiverem recebendo mais recursos, estarão também empregando boa parte destes recursos em contratação de pessoal e/ou aumento de salários.

Nada contra uma maior contratação por parte das ONGs ou uma melhora salarial de seus trabalhadores. Mas, uma vez constatada esta tendência, obriga-se a observar que estas organizações estão aumentando seus custos e se tornando burocratizadas e pesadas, o que vai de encontro ao discurso que as consagrou diante de um suposto Estado pesado e ineficiente.

Analisada a questão da institucionalização, passa-se, agora, a outra questão desdobrada da questão principal, qual seja: *que grau de dependência financeira a*



ONG possui? A primeira questão desdobrada a partir desta seria: Quais as fontes de financiamentos das ONGs e a proporção destas fontes no seu orçamento delas?

Tabela 3 – Fontes de financiamento e sua proporção no orçamento total da ABONG nos anos de 1993, 2000 e 2003

Fontes de Financiamento	Nº de ONGs em 2003	Valor do orçamento em 2003	% do orçamento total		
			2003	2000	1993
Agências Internacionais de cooperação	135	100.282.960,30	39,90	50,61	75,90
Comercialização de produtos e serviços	86	7.805.359,88	3,11	3,83	6,90
Doações de indivíduos	78	2.625.791,23	1,04	-	-
Órgãos governamentais federais	74	14.185.349,87	5,64	7,50	*
Empresas, fundações ou institutos empresariais	71	9.415.047,41	3,75	4,19	1,80
Outras fontes de financiamento	70	15.109.063,52	6,01	3,99	5,00
Órgãos governamentais municipais	55	17.598.271,45	7,00	5,03	*
Órgãos governamentais estaduais	45	5.198.282,06	2,07	5,93	*
Contribuições associativas	42	3.620.646,68	1,44	1,77	-
Agências multilaterais e bilaterais	21	4.139.897,82	1,65	2,40	7,00
Recursos não identificados por fonte	24	71.372.404,77	28,40	14,74	-
<b>Total</b>	-	<b>251.353.075,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Abong (2004, 2001 e 1994/base 176 organizações que especificaram orçamento em 2003).

\* O percentual de recursos recebidos de órgãos públicos em 1993 sobre o orçamento total das associadas foi de 3,2%.

Em 1993, o questionário agrupava os recursos de órgãos governamentais nos três níveis (municipal, estadual e federal) em uma única variável.

Tabela 4 – Organizações associadas em relação às fontes de financiamento e segundo a faixa de participação destas fontes no orçamento

Fontes de Financiamento - 2003	Até 20%		21 a 40%		41 a 60%		61 a 80%		81 a 100%		NS/NR	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Agências Internacionais de Cooperação	10	6,29	23	14,47	27	16,98	32	20,13	50	31,45	17	10,69
Empresas, fundações ou institutos empresariais brasileiros	47	66,20	5	7,04	4	5,63	2	2,82	2	2,82	11	15,49
Agências multi e bilaterais	14	66,67	3	14,29	0	0,00	0	0,00	1	4,76	3	14,29
Comercialização de produtos e serviços	63	73,26	7	8,14	0	0,00	1	1,16	1	1,16	14	16,28
Órgãos governamentais federais	38	51,35	17	22,97	9	12,16	2	2,70	2	2,70	6	8,11
Órgãos governamentais estaduais	33	73,33	7	15,56	0	0,00	0	0,00	1	2,22	4	8,89
Órgãos governamentais municipais	35	63,64	6	10,91	3	5,45	3	5,45	1	1,82	7	12,73
Contribuições associativas	31	73,81	1	2,38	0	0,00	3	7,14	0	0,00	7	16,67
Doações de indivíduos	55	70,51	2	2,56	0	0,00	5	6,41	1	1,28	15	19,23
Outras fontes	50	71,43	6	8,57	3	4,29	2	2,86	0	0,00	9	12,86

Fonte: Abong (2004/base 159 organizações que recebem recursos de agências internacionais de Cooperação; 71 organizações que recebem recursos de empresas, fundações e institutos empresariais brasileiros; 21 organizações que recebem recursos de agências multi e bilaterais; 86 organizações que recebem recursos de comércio de produtos e serviços; 74 organizações que recebem recursos de órgãos governamentais federais; 45 organizações que recebem recursos de órgãos governamentais estaduais; 55 organizações que recebem recursos de órgãos governamentais municipais; 42 organizações que recebem recursos de contribuições associativas; 78 organizações que recebem recursos de doações de indivíduos; 70 organizações que recebem recursos de outras fontes).

Com base nas Tabelas 3 e 4 acima, é visível uma tendência nas ONGs, de 1993 a 2003, a diminuir a dependência dos recursos de apenas um tipo de fonte para mais de um tipo. Isto, de maneira geral, é bom, uma vez que estas mesmas ONGs se tornam menos dependentes de possíveis influências das fontes de financiamento que possam repercutir em suas atividades. Nota-se, também, uma diminuição importante das *Agências de Cooperação* no financiamento dessas ONGs, tal como foi traçado no corpo teórico deste trabalho.

Contudo, as *Agências de Cooperação* ainda constituem um pilar financeiro importante no sentido de dar continuidade às atividades dessas organizações (quase 40%, com um total de R\$ 100.282.960,30 em recursos). Um grande número de ONGs (135) do universo estudado ainda tem estas Agências como fonte de financiamento, além de ser necessário se ater ao fato do aumento do percentual de “Recursos não identificados por fonte” (28,40%), indicando uma possível posição defensiva das ONGs de não revelar seus recursos diante da realidade atual de competitividade na sua captação (Tabela 3).

Por fim, a Tabela 4 indica a tendência de pulverização das fontes de recurso, ainda que 31,45% das ONGs pesquisadas tenham de 81% a 100% dos recursos advindos de *Agências de Cooperação*.

Ainda com relação à questão do financiamento, qual à rotatividade dessas fontes de financiamento, considerando um cenário de fontes acessadas e fontes perdidas? A Tabela 5, a seguir, possibilita suprir esta questão.

Tabela 5 – Novas fontes acessadas e perdidas pelas organizações associadas entre 2001 e 2004

Fontes de financiamento	Fontes acessadas		Fontes perdidas	
	Nº	%	Nº	%
Agências Internacionais de cooperação	102	50,50	35	17,24
Empresas, fundações ou institutos empresariais brasileiros	75	37,13	16	7,88
Agências multi e bilaterais	22	10,89	6	2,96
Comercialização de produtos e serviços	56	27,72	3	1,48
Contribuições associativas	23	11,39	4	1,97
Órgãos governamentais federais	75	37,13	11	5,42
Órgãos governamentais estaduais	54	26,73	15	7,39
Órgãos governamentais municipais	52	25,74	14	6,90
Doações de indivíduos	53	26,24	5	2,46
NS/NR	18	8,91	45	22,17

Fonte: Abong (2004/base 202 - respostas múltiplas).

Obs: 26 organizações não acessaram nenhuma nova fonte;

82 organizações não perderam nenhuma fonte de recurso nesse período.

Nas informações dispostas na Tabela 5, mais uma vez nota-se a importância das fontes internacionais advindas das *Agências de Cooperação* para as ONGs. Ainda que sejam a maior parte das fontes perdidas entre as respondidas (17,24%), são elas que dão ânimo renovado às ONGs, uma vez que respondem por 50,50% das novas fontes acessadas pelas ONGs na sua busca por captação de recursos.

Assim, com base na análise das Tabelas 3, 4 e 5, infere-se que o grau de dependência de financiamento das ONGs por parte das *Agências de Cooperação* continua bastante acentuado. Isto enseja uma reflexão por parte das ONGs com relação à sua real autonomia na consecução de seus objetivos e até que ponto estas *Agências de Cooperação* se eximem dos interesses vinculados às ONGs.

Avançando para a terceira questão desdobrada da questão principal deste

trabalho – *qual a lógica seguida pela ONG na sua gestão?* – desdobra-se a seguinte: quanto à prática de auto-sustentação efetuada pelas ONGs – baseada numa lógica consumista e globalizada que vai de encontro à essência da proposta das ONGs de ser uma *alternativa ao Estado (e ao sistema)*, quando do seu surgimento – qual o percentual destas organizações que comercializam produtos e/ou serviços?

Tabela 6 – Comercialização de produtos pelas organizações associadas

Opções	Nº	%
Sim	74	36,63
Não	112	55,45
NS/NR	16	7,92

Fonte: Abong (2004/base 202).

Tabela 7 – Comercialização de serviços pelas organizações associadas

Opções	Nº	%
Sim	93	46,04
Não	89	44,06
NS/NR	20	9,90

Fonte: Abong (2004/base 202).

Com base nas Tabelas 6 e 7, vê-se que boa parte das ONGs comercializa produtos e/ou serviços, o que se configura como uma tendência de uma prática de auto-sustentação em parte – ainda que esta auto-sustentação represente muito pouco ainda das fontes de financiamento das ONGs, segundo os dados das Tabelas 3 e 4.

Vale destacar também que se pode deduzir que a comercialização de produtos e serviços, conforme explica a Tabela 5, configura-se como uma fonte estável de financiamento e que, ao mesmo tempo, é uma prática que ganha espaço entre as ONGs. Segundo os dados, esta prática é relacionada a 27,72% das novas fontes acessadas pelas ONGs pesquisadas, ao passo que apenas 1,48% correspondem a fontes perdidas.

Essa tendência parece indicar uma deturpação do objetivo inicial das ONGs, no sentido de que estas organizações surgiram da luta pela cidadania e direitos civis, trabalhando à margem do Estado e lutando por uma *alternativa a este* e (e, conse-

qüentemente, ao sistema). À medida que estas ONGs tendem a utilizar tais práticas para financiamento, elas se contradizem e entram para o sistema que elas próprias criticam. Reforça-se a idéia de que elas acabam por não combater o real problema, reduzindo seu papel a uma mera “limpeza” dos efeitos colaterais do sistema, além de reproduzi-lo.

Prosseguindo a análise, no que se refere ao posicionamento de estarem trabalhando de costas para o Estado e de frente para a sociedade, a quem é dirigida a prestação de contas das organizações?

Tabela 8 – A quem é dirigida a prestação de contas das organizações das associadas

<b>Opções – 2001</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>	<b>Opções – 2004</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Para os(as) financiadores(as)	140	93,33	Para os(as) financiadores(as)	148	95,48
Para os(as) associados(as)	105	70,00	Para os(as) associados(as)	130	83,87
Para o público interno	78	52,00	Para o público interno	101	65,16
Para os(as) beneficiários(as)	37	24,67	Para os(as) beneficiários(as)	52	33,55
Para a população em geral	27	18,00	Para a população em geral	31	20,00

Fonte 1: Abong(2001/base 150 - respostas múltiplas).

Fonte 2: Abong (2004/base 155 - respostas múltiplas).

Pelas informações da Tabela 8, evidencia-se, mais uma vez, uma contradição que diz respeito não apenas a uma mudança de lógica das ONGs, mas também a sua institucionalização e autonomia. Analisando-se os dados, vê-se que os beneficiários das ações das ONGs, tal como a população em geral são a minoria a quem são dirigidas as prestações de contas. Em 2004, 95,48% das ONGs dirigem suas prestações de contas aos seus financiadores, ao passo que, nesse mesmo ano, apenas 33,55% e 20,00% das ONGs disseram ter dirigido suas prestações de contas aos beneficiários e à população em geral, respectivamente. Isto revela uma possível falta de preocupação com relação à transparência destas organizações para com a soci-

idade ao passo que transparece sua submissão a seus financiadores. O capital mais uma vez indica a quem é importante se reportar no processo: as ONGs se tornam *alternativa do sistema*.

Ainda, quanto à reprodução do sistema capitalista e institucionalização das ONGs, qual a dimensão de funcionários nestas organizações e qual a proporção de regimes de trabalho adotados?

Tabela 9 – Organizações associadas segundo o nº de funcionários(as) agregados(as) por faixa

Faixas	Nº	%
0	11	5,45
1 a 2	9	4,46
3 a 4	11	5,45
5 a 9	46	22,77
10 a 25	67	33,17
26 a 49	27	13,37
50 a 99	13	6,44
Mais de 100	8	3,96
NR/NS	10	4,95

\* Número total de funcionários: 5260;  
Fonte: Abong (2004/base 202).

Tabela 10 – Percentual de cada regime de trabalho em relação ao total de pessoas ocupadas nas organizações associadas

Regime de Trabalho	Nº	%
Contratados(as) CLT	3.206	51,52
Autônomos (as)	939	15,09
Terceirizados(as)	793	12,74
Outros	525	8,44
Estagiários(as)	513	8,24
Trabalhadores(as) Temporários(as)	247	3,97

Fonte: Abong (2004/base 6223 de pessoas ocupadas nas 193 organizações que responderam esta pergunta).

Com base nas informações das Tabelas 9 e 10, observa-se uma tendência já verificada na análise da Tabela 2. As ONGs começam a se tornar importantes fontes de

emprego. Com os dados da Tabela 9, constata-se que a maioria das ONGs se situa num patamar de 10 a 25 funcionários, estando parte significativa delas numa faixa de 26 a 49 funcionários. Além disso, a Tabela 10 revela que 51,52% das pessoas que trabalham nas ONGs encontram-se formalmente contratadas segundo a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Autônomos e terceirizados são, respectivamente 15,09% e 12,74%, deixando o voluntariado – regime de trabalho que melhor representa o espírito das ONGs – apenas como uma prática do passado destas organizações.

Por fim, quanto à articulação política e formação de alianças corporativas horizontais, qual a participação das ONGs em campos de participação política, controle social e/ou Conselhos de Políticas Públicas?

Tabela 11 – Comparação da participação das organizações associadas em campos de articulação política, controle social e/ou conselhos de Políticas Públicas, 2001 e 2004

Opções	2001		2004	
	Nº	%	Nº	%
Redes	140	71,43	161	79,70
Fóruns	153	78,06	151	74,75
Conselhos de Políticas Públicas	90	45,92	130	64,36
NS/NR	16	8,16	11	5,45

Fonte 1: Abong (2001/base 196 - respostas múltiplas).

Fonte 2: Abong (2004/base 202 - respostas múltiplas).

Os dados da Tabela 11 identificam mais do que a projeção política que essas organizações (e seus líderes) têm ganhado no País. O aumento das ONGs nas Redes e nos Conselhos de Políticas Públicas mostra uma tendência destas organizações em se articular de maneira horizontal, tal como as organizações empresariais, obedecendo a uma lógica de internacionalização do capital. Esta é uma das teses defendidas neste trabalho. Esta articulação permite uma melhor aglutinação de forças que pressionam o Estado por interesses próprios, fazendo com que o poder do Estado seja exercido dentro destas estruturas. É o neocorporativismo (OLIVEIRA, 1993; OLIVEIRA, 2004).



## 8 CONCLUSÕES

A partir da análise feita ao longo do trabalho, foi possível evidenciar o processo de diminuição dos Estados nacionais, que causa a transferência de suas atividades clássicas como Saúde, Educação e Previdência para organizações privadas empresariais e não empresariais. Este processo é compreendido na literatura liberal como necessário – além de ter sido implementado por inúmeros governos em Estados nacionais como uma Reforma, a exemplo do Brasil que criou o movimento pela Reforma do Estado –, uma vez que, no entendimento desta mesma literatura, os Estados nacionais entraram em uma crise de natureza fiscal, comumente denominada de Crise do Estado.

Contudo, do ponto de vista aqui adotado, esta Crise do Estado não se trata de um enfraquecimento do Estado tradicional, como preconiza o discurso liberal hegemônico, mas da impossibilidade de sustentar a aliança firmada de modo tripartite entre Estado, capital e trabalho como nos anos 60. Ou seja, é a crise de um determinado tipo de Estado – no caso o Estado tradicional – que não tem mais condições de financiar o processo de exclusão – financiando os excluídos através de sua clássica atuação nos campos da saúde, da educação da aposentadoria e do desemprego (OLIVEIRA, 1993).

Na verdade, penso, é um novo Estado que se fortalece, um Estado internacionalizado, que tenta integrar sua economia internacionalmente e que começa a não mais representar como antes seus espaços nacionais.

Essa transfiguração no Estado é aqui identificada pelo movimento de internacionalização do capital, que se inicia no pós-guerra e se intensifica por volta da década de 70. Este movimento se intensifica a partir do afrouxamento dos controles de capital e das práticas de regulamentação e liberalização dos mercados, previstas desde o acordo de Bretton Woods, bem como pelos avanços tecnológicos e pela

presença do Banco Mundial e de grandes bancos financiando a expansão do capital produtivo em nível mundial. Este movimento tem como base a expansão do capital produtivo no âmbito mundial, a partir do deslocamento de empresas produtivas (OLIVEIRA, 1993; OLIVEIRA, 1999; OLIVEIRA, 2004; EICHENGREEN, 2000).

Esse movimento propiciou o deslocamento de grupos econômicos internacionais para uma instância acima dos Estados nacionais. Desta forma, este deslocamento fez com que tais grupos se alinhassem horizontalmente, permitindo que estes mesmos grupos passassem a influenciar os Estados nacionais na sua tomada de decisões. À ação destes grupos denomina-se de neocorporativismo. O Estado nacional deixa de ter um papel quase exclusivo na acumulação e reprodução das condições do capital (OLIVEIRA, 1993; OLIVEIRA, 2004).

Assim, parte do poder do Estado migra para esses grupos corporativos internacionais. Estas instâncias acabam sendo as verdadeiras instâncias de decisão no contexto capitalista. Aos Estados resta apenas a legitimação destas decisões, implementando-as nos seus espaços nacionais através da Lei e coibindo por meio da força qualquer espécie de resistência a estas decisões.

Uma vez traçado esse contexto, o foco é colocado nas ONGs, organizações que, desde meados da década de 90, têm ganhado uma grande projeção no cenário político nacional e internacional. Traçado um resgate histórico destas organizações, ficou evidenciado que elas se originam no Brasil (e na América Latina) como organizações que contam com o “[...] financiamento de agências de cooperação internacional desenvolviam trabalhos de educação popular, alfabetização de adultos, assessoria sindical e a movimentos camponeses e urbanos” (ABONG, 2007). Estas organizações são fortemente marcadas pela:

[...] resistência a ditadura e autoritarismo; pela presença ativa nas lutas democráticas, pelo compromisso de luta contra a exclusão e as desigualdades sociais; pela defesa de direitos e construção da cidadania; pelo apoio aos movimentos sociais, pela busca de alternativas de desenvolvimento ambientalmente sustentáveis e socialmente justas; e pela defesa intransigente da ética na política para a consolidação da democracia (ABONG, 2007).

Assim, estas ONGs trabalham à margem do Estado nacional tradicional, colocando-se como *alternativa a este e ao sistema capitalista*.

Mas, com as novas dimensões assumidas pelo sistema capitalista, através da internacionalização do capital, as ONGs parecem não perceber a transfiguração que está sofrendo o Estado nacional tradicional. Entendem o Estado a partir da idéia difundida pela ótica liberal: fraco e em crise, não identificando o real processo de enfraquecimento de um tipo de Estado nacional tradicional e sua substituição por um Estado internacionalizado com outro papel e funções.

Nessa perspectiva, acabam sendo cooptadas pelo Estado e pelo sistema. Acreditam estar combatendo o Estado nacional tradicional e não percebem que estão fortalecendo este novo Estado internacionalizado. Acreditam estar ajudando a sociedade, e talvez estejam apenas “de frente” para este novo Estado e “de costas” para a sociedade. Desta maneira, acabam reproduzindo a lógica do sistema e servindo aos propósitos do capital. Quanto a esta impregnação da lógica do capital dentro das ONGs, Arantes (2004, p.168) faz a seguinte crítica a estas organizações:

Está claro que a carga simbólica que imprime uma “aura positiva” às ações voluntárias sem fins lucrativos não decorre apenas da inegável funcionalidade delas na legitimação das políticas sociais compensatórias recomendadas pelos próprios patrocinadores da devastação econômica em andamento. Tampouco, como quer o discurso edificante corrente, derivaria da pressão moral exercida sobre os agentes econômicos para que se sintam concernidos para a “nova cultura de participação cidadã”, como se diz na língua geral do momento. (Voltaremos ao paradoxo da compulsão à benevolência civil numa era de narcisismo de massa). Como ficou dito pelos próprios interessados, é preciso que este suplemento espiritual tenha um significado econômico tangível. E se possível crescente, pelo menos até o ponto ótimo em que se reinvente a roda da acumulação – a saber, que ela sempre foi e continuará impura, que a valorização do capital emperra se não encontra à sua disposição uma massa de bens e serviços produtivos fora do mercado –, claro que nos termos eufemísticos exigidos pelo Terceiro Setor. Até mesmo o mais empedernido fundamentalista do mercado haverá de convir que os investimentos propriamente ditos estarão comprometidos sem uma dose correspondente de investimentos ditos sem fins lucrativos, por certo mediante conveniente dedução do desembolso ético.

As ONGs acabam por se contradizer e cair numa espécie de armadilha que as empurra para uma crise de identidade. Hoje, estas organizações tendem a trabalhar com temas atomizados, pulverizados. Tendem a assumir um papel de “limpeza” do sistema, trabalhando em cima de efeitos colaterais nocivos que possam ser removidos sem comprometer o cerne do sistema. As grandes questões estruturais são abandonadas bem como o foco na população ou na sociedade em geral, tendo suas ações dirigidas para grupos específicos (OLIVEIRA, 1993).

Dessa maneira, a partir da questão central – *em que medida a Crise do Estado repercute no perfil das ONGs?* – tentou-se compreender o fenômeno das ONGs no Brasil e no mundo, de maneira crítica, e fazendo uma análise abrangente, à luz dos novos movimentos do capital e das transformações causadas por estes movimentos ante o Estado nacional tradicional.

Procedeu-se à análise dessa maneira, considerando que o Estado nacional desempenha papéis ativos no plano da acumulação de capitais e de que não são consistentes as idéias que o concebem como simplória instância não essencial ao cumprimento dos objetivos do capital.

Ao longo do trabalho, foi feito um esforço no sentido de não incorporar discursos, nem os produzir mecanicamente. Por isso, os recursos argumentativos que sustentam este trabalho tenderam a se afastar dos discursos hegemônicos e leituras em voga que se assentam nos fatos dados *per se* e numa perspectiva empirista que descarta qualquer senso crítico ou reflexão mais apurada.

Por se tratar de um trabalho acadêmico, de natureza ensaística, fortemente amparado numa perspectiva teórica, não se pretendia apontar soluções ou fórmulas para o problema, tão-somente ajudar a esclarecer algumas questões e apontar perspectivas, tendências e dilemas enfrentados pelas ONGs ante as mudanças que se processam no seu interior, ensejadas pela nova conformação política, econômica e social global do século XXI.

Creio que esta análise se some a outros pontos de vista, contribuindo para um melhor entendimento dos processos por que passam as ONGs no século XXI, ajudando os dirigentes destas ONGs a traçar os passos a serem dados no futuro. Questões e problemáticas, que dizem respeito à figura do Estado e das ONGs, são levantados a partir deste trabalho.

Entre as problemáticas relacionadas ao Estado, ressaltam-se as apontadas por Marques-Pereira (2001) sobre a postura tomada por governos latino-americanos

ante a nova conjuntura delineada pelos novos movimentos do capital: resignação diante do novo perfil do Estado imposto pelo capital; aceitação de uma política econômica igualmente imposta; falta de controle sobre o fluxo do capital; e uma postura que relega os problemas sociais a um segundo plano (MARQUES-PEREIRA, 2001).

A essa problemática se colocam grandes questões: o que os formuladores de Políticas Públicas devem fazer diante das novas dimensões assumidas pelo capital? Devem seguir na busca de uma integração econômica internacional e abandonar as questões nacionais? E quanto ao espaço nacional e à atuação nas Políticas Públicas de combate à exclusão social – lembrando que este espaço nacional contempla quem elege os formuladores de Políticas Públicas? E no caso de uma contestação, como fazê-la e quais suas conseqüências para cada país?

Quanto às problemáticas e questões relacionadas às ONGs, uma vez percebidas as mudanças processadas no sistema capitalista e o fortalecimento de um novo Estado, deveriam as ONGs continuar a lutar contra este mesmo Estado? Qual a postura que as ONGs devem adotar ante o movimento de internacionalização e os ditames do capital? Qual seria o futuro do movimento das ONGs se estas, por uma questão de sobrevivência, sistematicamente tentarem integrar-se internacionalmente? Continuariam com a função de “asepsia” do sistema? Ou seriam utilizadas pelo sistema até uma nova mudança na orientação política da cooperação internacional. São questões colocadas para reflexão, e esperando-se que este trabalho colabore no sentido de que, no futuro, novos estudos, artigos, dissertações e teses sobre o tema sejam desenvolvidos.

## REFERÊNCIAS

AGLIETTA, M. FMI e a arquitetura financeira internacional. In: FERRARI FILHO, F; PAULA, L. F. **Globalização financeira: ensaios de macroeconomia aberta**. Petrópolis: Vozes, 2004.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS (ABONG). Carta de Princípios. Disponível em:<<http://www.abong.org.br>>. Acesso em: 01/05/2007.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS (ABONG). Conheça a história da ABONG. Disponível em:<<http://www.abong.org.br>>. Acesso em: 01/05/2007.

ARANTES, Paulo Eduardo. Esquerda e Direita no espelho das ONGS. In: \_\_\_\_\_. **Zero à esquerda**. São Paulo: Conrad Editora do Brasil, 2004 (Coleção Baderna).

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Finança global e ciclo de expansão. In: FIORI, José Luís (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das Nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993 e Republicada em 06 jul. 1994.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 mai. 1998 e Retificada em 25 mai. 1998.

BRASIL. Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998. Altera dispositivos das Leis no 3.890-A, de 25 de abril de 1961, no 8.666, de 21 de junho de 1993, no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no 9.074, de 7 de julho de 1995, no 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 mai. 1998.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 mar. 1999.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A.. Participação social no Brasil hoje. Pólis Papers, São Paulo, p. 42-45, nov. 1998.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia**: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Cortez, 1997.

COUTINHO, Carlos Nelson (Org.). **O Manifesto do Partido Comunista**: 150 anos depois. São Paulo: Perseu Abramo, 1988.

DEHOVE, Mário. Elementos sobre a gênese das organizações internacionais. In: THÉRET, B; BRAGA, J. C. S. (Org.). **Regulação econômica e globalização**. Campinas: IE/Unicamp, 1998.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1988.

DINIZ, Eli. Globalização, Democracia e Reforma do Estado: paradoxos e alternativas analíticas. In: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (Org.). **Gestão social**: uma questão em debate. São Paulo: EDUC: IEE, 1999.

EICHENGREEN, Barry J. **A globalização do capital**: uma história do Sistema Monetário Internacional. São Paulo: Editora 34, 2000.

EVERS, Tilman. De costas para o Estado, longe do Parlamento. **Novos Estudos CEBRAP**, v.2, n.1, p.25-39, abril, 1983.

FARAH, Marta. Parcerias, novos arranjos institucionais e Políticas Públicas no nível local de Governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, jan./fev.2001.

FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público**: O Terceiro Setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes, 1998.

FISCHER, Tânia; MELO, Vanessa. Organizações e interorganizações na Gestão do Desenvolvimento Sócio-territorial. Colóquio Internacional sobre Poder Local, 9., 15 a 17 jun.2003, Salvador. Anais... Salvador, 2003.

FISCHER, Rosa Maria; FALCONER, Andrés Pablo. Desafios da Parceria Governo-Terceiro Setor. Texto apresentado ao I Encontro da Rede de Pesquisas sobre o Terceiro Setor na América Latina e Caribe, ISTR, 1998. Disponível em <<http://www.rits.org.br>> Acesso em 7 Abr. 2000.

FRANÇA, Genauto. **Gestão Social**: um conceito em construção. Texto apresentado ao IX Colóquio Internacional sobre Poder Local, Salvador, 15 a 17 jun. 2003. Xerocopiado.

FRANÇA, Genauto. Terceiro Setor, Economia Social, Economia Solidária e Economia Popular: traçando fronteiras conceituais. Bahia Análise & Dados, Salvador, SEI, jun.2002.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos Sociais e ONG's no Brasil na Era da Globalização. In: \_\_\_\_\_. **Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.

HAYEK, Friedrich von. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. Associativismo Civil e Estado: um estudo sobre Organizações Não-Governamentais (ONGs) e sua dependência de recursos públicos. Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC, v.1, n. 1, ago./dez.2003.

KANT, Immanuel. **La paz perpétua**. Madrid: Ed. Tecnos, 1989.

LANDIM, Leilah. **A invenção das ONGS: do serviço invisível à profissão impossível**, 1993. Tese (Doutorado em Antropologia Social), – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional e da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993.

LECHNER, Norbert. Reforma do Estado e condução política. **Lua Nova Revista de Cultura**, São Paulo, n.37, 1996. CEDEC.

LUBAMBO, Catia Wanderley. **Descentralização: a experiência das ONGs na formulação de Políticas Públicas na Cidade do Recife**.

LUBISCO, Nídia M. L.; VIEIRA, Sônia C. **Manual de estilo acadêmico: monografias, dissertações e teses**. Salvador: Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da UFBA, 2001.

MARQUES-PEREIRA, Jaime. **Crisis financiera y regulación política en américa latina**. Comercio Exterior. México, sept.2001.

MARX, Karl. Para a crítica da Economia Política. In: \_\_\_\_\_. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. 2.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978 (Os Pensadores).

MARX, Karl. O 18 Brumário de Luís Bonaparte. In: \_\_\_\_\_. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. 2.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978 (Os Pensadores).

MARX, Karl. **A Ideologia alemã**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Martin Claret, 1996.

MEDINA, Miriam. Participação e espaço urbano no contexto colombiano. 1997. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELO, Vanessa Paternostro. **Terceiro Setor e interorganizações: uma análise crítica a par-**



tir da realidade baiana". 2002. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade Civil, entre o Político Estatal e o Universo Gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n. 52, 2003.

O'CONNOR, James. **USA: A crise fiscal do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Nelson. Neocorporatismo e Estado: a construção do espaço de dominação setorial, **O&S**, v.6, nº 15, maio/ago.1999.

OLIVEIRA, Nelson. **Neocorporativismo e Políticas Públicas: um estudo das novas configurações assumidas pelo Estado**. São Paulo: Loyola, 2004 (Centro de Estudos e Ação Social).

OLIVEIRA, Nelson. O véu da intransparência. In: SANTOS, Reginaldo Souza (Org.). **Políticas sociais e transição democrática**. Salvador: Mandacaru, 2000.

OLIVEIRA, Nelson. Repensando o Papel do Estado (entrevista). Caderno do CEAS – (Centro de Estudos e Ação Social), Salvador, n.144, p.13-30, mar./abr.1993.

PFETSCH, F. **A União Européia: história, instituições e processos**. Brasília: UNB, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill (Org.). **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

PINHO, Antônio. Evolução do Estado Moderno. **Gestão Pública: desafios e perspectivas**, Salvador: FLEM, 2001.

SANTOS, Reginaldo Souza (Org.). **A Administração Política como campo do conhecimento**. Salvador: Fundação Escola de Administração da UFBA; São Paulo: Mandacaru, 2004.

SANTOS, Reginaldo Souza. A Economia Política contemporânea e o pouco que sabemos. In: SANTOS, Reginaldo (Coord.). **Esgotamento do padrão de financiamento e a Crise Fiscal brasileira: Relatório de Pesquisa – CNPq/Escola de Administração da UFBA**. Salvador: NP-GA/UFBA, 2001. Xerocopiado.

SANTOS, Reginaldo Souza; MATOS, Elizabeth. A reestruturação produtiva do Estado brasileiro. **RAP**, nº 1, 2004.

SANTOS, Teresinha Quadros Guilherme dos. **ONG's e o cenário político contemporâneo: potências e limites para a construção de um espaço societário**. 1997. Salvador. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1997.

SCHERER-WARREN, Ilse. ONGs latino-americanas: construindo Redes Cidadãs. In: CI-DADANIA sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização. São Paulo: Hucitec, 1999.

SCHERER-WARREN, Ilse et al. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 1995.

SOUZA, Celina. A Nova Gestão Pública. **Gestão Pública: Desafios e Perspectivas**. Salvador: FLEM, 2001.

SOUZA, Celina. Por que mudam as formas de Gestão Pública? **Gestão Pública: A Trajetória da Função Administração no Estado da Bahia**. Salvador: FLEM, 2003.

TENÓRIO, Fernando G. (Org.). Gestão Social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. **Pensar o Terceiro Setor pelo avesso: dilemas e perspectivas da Ação Social organizada na Gestão Pública**. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD), 25., 2001, Campinas. Anais... Campinas: ANPAD, 2001.

VILLAS BOAS, Renata. Os canais institucionais de participação popular. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Participação popular nos Governos locais**. São Paulo: Pólis, 1994.

WEBER, Max. **Conceitos básicos de Sociologia**. São Paulo: Centauro, 2002.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

## APÊNDICE

APÊNDICE – MATRIZ DE PLANEJAMENTO

<b>Tema:</b> ONGS E POLÍTICAS PÚBLICAS	
<b>Objeto:</b> A Crise do Estado e as Alterações no Perfil das ONGs	<b>Problema:</b> Em que medida a Crise do Estado repercutiu no perfil das ONGs?
<p><b>Hipóteses/Pressupostos:</b></p> <p>Não houve a formulação de hipóteses para o desenvolvimento do presente trabalho porque isso poderia comprometer o seu caráter investigativo. Ao invés disso, escolhemos desenvolver e trabalhar com algumas premissas que ajudam a orientação do trabalho. Essas premissas desdobram-se em proposições subsequentes na medida em que avança o trabalho.</p> <p>1.0.1. O processo de diminuição dos Estados nacionais que causa a transferência de suas atividades clássicas como Saúde, Educação e Previdência para organizações privadas empresariais e não empresariais não se trata de um enfraquecimento do Estado, como preconiza o discurso hegemônico. Trata-se tão somente de um processo de rearranjo das configurações entre Estados que buscam se integrar na economia internacional, seguindo a nova lógica imposta pela internacionalização do capital – internacionalização esta que atingiu seu auge em meados de 1970;</p> <p>2.0.1.1. As ONGs, que desde meados da década de 1990 têm ganhado projeção no cenário político nacional e internacional, na medida em que percebem o Estado fraco e em crise, não identificam o real processo de enfraquecimento de um tipo de Estado nacional tradicional e a substituição deste por um Estado internacionalizado com outro papel e funções. Dessa maneira, acabam sendo cooptadas e fortalecendo este novo Estado e, assim, reproduzindo a lógica do sistema e servindo aos propósitos do capital.</p>	
<b>Estratégia Metodológica:</b> Análise teórica e de dados secundários	<b>Unidade de Análise:</b> ONGs vinculadas à ABONG- BA
<b>Corte Temporal:</b> Década de 1970 até 2007	

Modelo de Análise:		Indicadores		Fonte de Dados	Técnica de Tratamento de dados	Questões Operacionais
Conceito	Dimensões					
Vínculos das ONGs com o Estado	<b>1 Grau de Institucionalização</b>	Porcentagem de ONGs que possuem um ou mais títulos conferidos pelo Poder Público. Evolução da relação entre gastos com pessoal e o orçamento total das ONGs.	Base de dados da pesquisa ONGs no Brasil – Perfil das Associadas à ABONG.	Análise de base de dados da pesquisa ONGs no Brasil – Perfil das Associadas à ABONG.	Análise da formalidade das relações entre Estado brasileiro e ONGs: ONGs estariam sendo cooptadas pelo Estado brasileiro? Ongs estariam se tornando burocráticas e custosas?	
	<b>2 Grau de dependência financeira</b>	Percentual da proporção de cada fonte de financiamento no orçamento total das ONGs. Percentual de fontes acessadas e perdas pelas ONGs entre 2001 e 2004.	Base de dados da pesquisa ONGs no Brasil – Perfil das Associadas à ABONG.	Análise de base de dados da pesquisa ONGs no Brasil – Perfil das Associadas à ABONG.	Analisar grupos de financiadores de ONGs brasileiras e relacionar o peso dessa dependência. Há possibilidade da perda de autonomia por parte das ONGs?	
	<b>3 Lógica de Gestão</b>	Percentual de ONGs que comercializam produtos e/ou serviços. Percentual de grupos a quem são dirigidos a prestação de contas das ONGs. Percentual do número de funcionários em ONGs e proporção dos regimes de trabalho adotados. Percentual de participação das ONGs em campos de participação política, controle social e/ou Conselhos de Políticas Públicas.	Base de dados da pesquisa ONGs no Brasil – Perfil das Associadas à ABONG.	Análise de base de dados da pesquisa ONGs no Brasil – Perfil das Associadas à ABONG.	Analisar a lógica de ONGs brasileiras identificadas a partir de práticas como a auto-sustentação, o foco da prestação de contas em determinados grupos (colocando a sociedade em segundo plano), a formalização e consolidação dessas organizações como um campo de empregos e a articulação política e formação de grupos de interesse a partir dessas organizações.	