

ONGs: Uma Alternativa Aos Descaminhos do Desenvolvimento

Lúcia Capanema Álvares

Lúcia Capanema Álvares é PhD em Planejamento Socioeconômico pela Universidade de Illinois. E.U.A

As organizações não-governamentais — ONGs — têm sido tema de debate em todo o mundo; ora são vistas como entidades de grande valor para a sociedade civil e possíveis pilares de uma nova ordem social, ora são alvo de críticas daqueles que percebem nesse âmbito oportunidades para desvios de verbas, lavagem de dinheiro ilícito e outras descondições. É certo que há, entre as ONGs, como em qualquer meio, “mocinhos e bandidos”. A melhor maneira de decifrá-las é conhecendo o fenômeno das ONGs, sua história, suas diferenciações básicas e suas propostas de atuação na sociedade.

Este artigo visa a responder à tal questão, tratando primeiramente da história das ONGs desde o paradigma do desenvolvimentismo, principal responsável pelo seu aparecimento como opção aos Estados liberais. Esse paradigma, sua evolução e a consequente multiplicação da pobreza no Terceiro Mundo são a base para a compreensão do vácuo deixado pelos Estados nacionais. É a partir desse vácuo que se estruturam os movimentos sociais, com sua gama de possibilidades, e que se delineia o papel das ONGs como fortalecedoras desses movimentos. A evolução dos movimentos sociais e a organização das ONGs em redes de ajuda mútua indicam o nascimento de uma nova sociedade, mais pluralista e menos dependente do Estado.

É preciso compreender esse fenômeno não só para separar o joio do trigo mas também para colaborar com o fortalecimento da sociedade civil organizada e assim ampliar as possibilidades de mudança radical dos nossos parâmetros políticos, econômicos e sociais.

A evolução do pensamento desenvolvimentista

As origens do discurso do desenvolvimento, ou desenvolvimentismo, remontam ao nascimento do próprio pensamento moderno. As bases institucionais e culturais do pensamento moderno, por sua vez, foram inicialmente lançadas no século XVI, época em que a Europa entrou em contato com o chamado “Novo Mundo” e o caracterizou como “não civilizado”. Na segunda metade do século XVIII, quando a Revolução Industrial tomou forma, o conceito de modernidade foi cunhado para representar o apogeu do potencial evolutivo do homem em geral, cujas sementes podiam ser encontradas em qualquer sociedade civilizada (Ake, 1993)¹. Tal conceito de modernidade engendrou um ideal de progresso rumo à sociedade europeia semi-industrializada, que seria não apenas inevitável mas também necessário e bom. Já em fins do século XIX, quando a Europa havia peridido muitas de suas colônias, especialmente na América Latina, o ideal de modernidade passou a englobar também a necessidade de desenvolver as ex-colônias, de trazê-las para o caminho do “progresso”, possibilitando ao Velho Mundo a expansão de seus mercados. Assim, os países europeus procuraram difundir em suas ex-colônias a “necessidade” de modernização. O século XX viu os novos países adotarem a modernidade como uma necessidade básica, sendo o desenvolvimento econômico o principal meio para atingi-la. O desenvolvimento econômico seria a forma de se livrar do colonialismo e de avançar rumo ao modelo europeu. Segundo esse modelo, baseado na industrialização e no livre mercado, o desenvolvimento traria ainda altas taxas de importação-exportação, de investimentos estruturais, maior renda per capita e melhoria das condições de vida em geral (Frank, 1967)². A modernidade e o desenvolvimento foram, assim, as ideologias que embasaram os objetivos sociais, econômicos e políticos das ex-colônias até os anos 40.

Com o fim da Segunda Guerra, as relações internacionais ditaram uma nova ordem mundial, baseada na divisão do mundo em três grandes blocos: o Primeiro Mundo, composto pela Europa Ocidental, pelos Estados Unidos e pelo Canadá e, posteriormente, também pelo Japão; o Segundo Mundo, composto pelos países socialistas-comunistas; e o Terceiro Mundo, integrado pelos países restantes. A Europa Ocidental, dilacerada pela guerra, foi então socorrida pelos Estados Unidos com um programa que ficou conhecido como Plano Marshall, uma ação coordenada cujo objetivo era a expansão da produção por meio de pesados investimentos tanto na agricultura como na indústria. Os empréstimos estadunidenses eram vinculados à sua supervisão, a projetos integrados visando à maior independência econômica, à cooperação entre nações e a um reequilíbrio administrativo que incluía desde cortes de despesas até achatamento de salários. O sucesso obtido pelo Plano Marshall e a consequente união do Primeiro Mundo inspiraram o jovem Banco Mundial, juntamente com outras agências multilaterais, a tomar para si a tarefa de desenvolver o Terceiro Mundo de acordo com os mesmos princípios. Foi somente nessa época que o desenvolvimentismo (ou discurso do desenvolvimento) tomou suas formas definitivas, com países de Primeiro e de Terceiro Mundos, adotando o crescimento econômico como seu objetivo primeiro (Arndt, 1987)³. Inicialmente, os projetos inspirados pelo Plano Marshall foram adotados somente por agências multilaterais, mas já nos anos 50 várias organizações não-governamentais internacionais e locais haviam sido incorporadas ao processo.

O desenvolvimento era, antes de tudo, uma questão humanitária e uma necessidade de melhor utilização dos recursos mundiais, que seriam acrescidos de valor e usufruídos por todos. Seu significado econômico baseava-se na neutralidade de valores e apontava as qualidades naturais do livre mercado: a competição, a vantagem comparativa e a compensação financeira a investidores. A ideia de que o subdesenvolvimento era passageiro e que seria superado mediante uma maior interação com o mundo desenvolvido estava implícita no desenvolvimentismo. Pré-modernidade e subdesenvolvimento eram realmente males a serem curados. Rostow (1960),⁴ representando o ápice desse discurso e baseando-se nas experiências da Inglaterra e dos Estados Unidos, chega a propor os estágios necessários a todas as economias para atingir o desenvolvimento.

Os descaminhos do desenvolvimentismo e as reações do Terceiro Mundo

O discurso desenvolvimentista, porém, releveu importantes aspectos históricos e estruturais. Desconsideiro-se que: 1) a experiência europeia de industrialização não foi repassada ao Terceiro Mundo; 2) os países pobres não tinham colônias para explorar; 3) a estrutura de classes nesses países era completamente diversa daquela encontrada no Primeiro Mundo, principalmente naqueles adeptos do modelo escravocrata; 4) havia uma enorme diversidade cultural e política entre os países pobres (dos Santos, 1973)⁵. Apesar desses entraves, havia um consenso em torno da possibilidade de repassar a experiência desenvolvimentista a outras partes do mundo.

O paradigma desenvolvimentista imposto ao Terceiro Mundo trouxe pelo menos duas consequências desagradáveis. Em primeiro lugar, a estratégia de modernização e industrialização dos países pobres incluiu a concentração de benefícios nas elites mais afinadas com os valores europeus em detrimento das camadas mais pobres. Essa concentração do capital disponível visava a aumentar o consumo de bens industrializados nacionais e importados. Foi também por meio desses benefícios setorializados que o novo sistema econômico mundial cooptou as elites locais para que impusessem o paradigma do desenvolvimento às classes inferiores. Naturalmente, essa estratégia acabou gerando grandes concentrações de renda e desigualdades sociais. A distribuição de benefícios para toda a sociedade por meio do efeito cascata ficaria para o futuro (Anderson, 1995)⁶. Em segundo lugar, a industrialização se concentrou nas regiões mais “desenvolvidas” de cada país, gerando conflitos entre regiões essencialmente agrícolas e regiões proto-industrializadas. A assimilação de tecnologias exógenas imposta a estes países e a mecanização de algumas áreas de produção agrícola converteram camponeses de todas as regiões em mão-de-obra excedente e os expulsaram do campo para as periferias urbanas. Bolsoes de miséria se instalaram nas regiões mais pobres, gerando grandes ondas migratórias para os centros industrializados. A incapacidade desses centros de absorver a mão-de-obra excedente criou uma “subclasse” permanente nas grandes cidades do Terceiro Mundo, como Rio de Janeiro, São Paulo, Caracas, Delhi e Lagos. Assim, para a manutenção do sistema, um crescente distanciamento se deu entre as elites e as classes mais pobres, e entre regiões de um mesmo país (Horowitz, 1966)⁷. Completando o quadro de desigualdades, enquanto o Banco Mundial e outras agências multilaterais encorajavam o Terceiro Mundo a buscar incessantemente as benesses do progresso e do desenvolvimento, a grande maioria dos países desenvolvidos, maiores colaboradoras de tais agências, adotava altas tarifas alfândegárias para proteção de suas indústrias, subsídios aos setores mais frágeis e políticas de preços mínimos.

Quando o desenvolvimentismo não conseguiu cumprir suas promessas de melhores condições de vida e tampouco de equiparação aos parâmetros econômicos do Primeiro Mundo, surgiu uma variedade de argumentos para explicar as causas de tais falhas e propor novos caminhos. Os monetaristas da Escola de Chicago e os economistas neoclássicos, liberais e até keynesianos indicavam como causas do sub-desenvolvimento a falta de disciplina fiscal, o mau gerenciamento do Estado, a falta de uma ética da produção e do trabalho e um atraso geral de costumes nos países pobres e defendiam maior inserção desses países na ordem econômica mundial, juntamente com medidas de austeridade prescritas pelo Fundo Monetário Internacional.

Já as escolas latino-americanas de estudos econômicos, como a ECLA**, indicavam as causas estruturais, incluindo os fatores históricos e a própria divisão da produção mundial. O argumento latino-americano tomou sua forma definitiva na Análise da Dependência, primeiramente advogada por Andre Gunder Frank, em 1967, ganhando fôlego e corpo teórico, em 1970, nos trabalhos de Fernando Henrique Cardoso e Efraim Falletto. Os dependetistas e os teóricos latino-americanos, excetuando-se aí raras opiniões, propunham mudanças radicais na ordem mundial. De acordo com eles, não havia estágios econômicos progressivos que levassem ao desenvolvimento. Na verdade, o que havia eram funções econômicas específicas a diferentes regiões de um país ou a diferentes países dentro do mercado internacional, o que não podia ser alterado por nenhum país individualmente.

Ao trazer uma industrialização parcial ao Terceiro Mundo, o desenvolvimentismo teria criado uma dependência dos países pobres em relação à tecnologia e à informação controladas pelo Primeiro Mundo, bem como em relação aos financiamentos para implementação de programas de “necessidade básica” definidos pelos padrões do Primeiro Mundo. Outras consequências do processo de desenvolvimento teriam sido: a criação de Estados fortes e intervencionistas baseados na centralização das decisões, no autoritarismo e na burocracia (Cardoso & Faletto, 1970)⁸; o aprofundamento das relações sociais baseadas em desigualdades regionais e de classe; a prevalência dos sistemas de conhecimento dominados pelo Primeiro Mundo sobre os sistemas de conhecimento locais, desqualificando e marginalizando estes últimos (Escobar, 1995)⁹. Já nos fins dos anos 70 e começo dos anos 80, o entendimento comum na América Latina era o de que a adoção do modelo desenvolvimentista havia causado a crise das dívidas externas, forçando Estados inadimplentes a adotar medidas austeras e a efetuar grandes cortes em programas sociais e educacionais.

Os estratos de baixa renda nos países do Terceiro Mundo foram, portanto, quadruplicamente punidos pelo desenvolvimentismo e seu ideal de modernização: primeiramente, o processo de “modernização rural” descondição suas necessidades, seus conhecimentos e modos de produção, excluindo os mais pobres do mercado formal de produção e renda; em segunda instância, suas economias de subsistência foram destruídas pela sua expulsão da terra; em terceira instância, os problemas econômicos dos países empobrecidos causaram a redução de empregos e de oportunidades no campo e na cidade; finalmente, em quarta instância, quando o modelo desenvolvimentista não espalhou os prometidos frutos do progresso pelo mundo, os governos endividados foram obrigados a cortar programas sociais de toda espécie.

Alguns autores, como Theotônio dos Santos, defendiam uma revolução dos oprimitos do Terceiro Mundo e chegaram a apontar novos caminhos para os países subdesenvolvidos, mas as análises da dependência em geral não chegaram a oferecer caminhos inovadores e bem elaborados para contrapor ao modelo desenvolvimentista. Embora argumentassem que o modelo desenvolvimentista havia agravado os problemas regionais, os teóricos latino-americanos ainda acreditavam nos conceitos básicos da modernidade e, assim, ofereciam pouco conceitos alternativos de mundo (Escobar, 1988)¹⁰. Na maior parte das vezes, as prescrições seguem o caminho do socialismo, em que o Estado ainda seria o ator principal, deixando a sociedade civil à margem dos processos decisórios. As análises da dependência falharam tão-somente ao menosprezar a capacidade da sociedade civil de se engajar em ações políticas transformativas. Assim sendo, deixaram de vislumbrar escolhas significativas às políticas convencionais no nível mundial (Sheth, 1987)¹¹.

Até os anos 80, o Primeiro Mundo e as elites dos países pobres continuavam a defender o desenvolvimento e o progresso como processos lineares e universais, persuadindo as classes média e baixa a continuar vivendo sob esse paradigma. A disseminação desse discurso foi um entrave ao reconhecimento do subdesenvolvimento em todo o Terceiro Mundo, impedindo a conscientização popular da necessidade de uma nova ordem mundial. No entanto, setores da sociedade civil, como os grupos comunitários, religiosos, étnicos, femininos ou de profissionais liberais, acadêmicos e ambientalistas, começavam a conscientizar as classes menos favorecidas dos descaminhos do desenvolvimentismo e da necessidade de se criar novas opções de gerenciamento do Estado. Alguns estudos e análises dessa época, como a Teologia da Libertação, documentaram e encorajaram esse fenômeno social.

Os movimentos sociais como resposta às falhas do desenvolvimentismo

A partir de meados dos anos 80, alguns teóricos começaram a compreender o discurso desenvolvimentista como um fruto do paradigma capitalista (que, de acordo com Escobar [1988]¹², está na base de ambas as formas de governo, capitalista e comunista). Eles propõem mudanças maiores na estrutura das sociedades e defendem a ideia de que os canais políticos opcionais, como os movimentos comunitários, são um importante caminho para a criação de uma nova ordem social em nível global. Escobar (1988)¹³, um dos proponentes desse argumento, sustenta que a melhor maneira de criar uma alternativa ao desenvolvimentismo é repensar as noções de “desenvolvimento”, de “democracia”, e de “sociedade”, de acordo com o enfoque econômico que elas têm e usar da “imaginação coletiva e radical de alternativas para o futuro” que já existe nos movimentos sociais do Terceiro Mundo. Como Escobar evidencia, um grande número de pensadores já não acredita que o abandono do paradigma desenvolvimentista em favor de um novo paradigma democrático e inclusivo possa ser dirigido por intelectuais, mas sim por práticas coletivas que envolvam todos os elementos da sociedade e que incluam a cultura popular. Esses pensadores veem essa reafirmação histórica já em curso nos trabalhos dos movimentos comunitários. Entre tais pensadores está Fals-Borda, que, baseado em sua experiência na Colômbia e em relatos de países como Brasil, Peru, Venezuela e México, argumenta que os movimentos sociais “estabeleceram canais de mão-dupla, da base para cima, e de cima para baixo até a base, em novas e mais simétricas formas de intercâmbio” em níveis regionais e nacionais (Fals-Borda, pp. 118)¹⁴. Ainda de acordo com Fals-Borda, esse fenômeno é de longo e importante alcance para as populações marginalizadas e suas reivindicações. Além disso, o autor afirma, esses movimentos sociais têm mantido sua identidade, integridade e capacidade de liderança, enquanto tomam posições firmes na cena política e ocupam um vácuo deixado pelas agências de desenvolvimento e pelas instituições existentes. Exemplos desses grupos seriam o Partido dos Trabalhadores dos anos 80, no Brasil, a Izquierda Unida, no Peru, e os Movimentos Informes e Peñolas, na Colômbia. Esses movimentos eram baseados de natureza cívica, não violenta e pluralista, dedicados à descentralização, à participação cidadã, à autonomia e à diversidade cultural. Ao escolher o caminho da não-violência, esses grupos se diferenciaram dos canais de ação política militaristas e revolucionários, escolhidos por grupos como os Sandinistas e o Sendero Luminoso.

A maioria dos movimentos sociais de base, bem como uma série de organizações não-governamentais que agora ocupam lugar de destaque na América Latina, têm raízes exatamente nas desigualdades sociais atribuídas à adoção do paradigma desenvolvimentista nos anos 60 e 70. Em toda a América Latina, fatores como as intervenções estrangeiras, o papel do Estado e das elites locais, a concentração de renda, a ausência de políticas públicas sociais, a proletarianização das comunidades rurais e o crescimento da subclasse urbana demandavam organização e luta por melhores condições de vida, tanto na cidade como no campo. Mais ainda, durante aquele período, ditaduras militares e Estados repressivos fecharam os canais tradicionais de expressão e participação política, como os partidos políticos e os sindicatos, em vários países latino-americanos. No Brasil, por exemplo, as possibilidades de organização política eram quase nulas. Movimentos populares se organizavam por meio de ONGs como associações lideradas (OAB, IAB, ABI, etc.) e grupos religiosos locais (CEBs, pastoraís, etc.). Movimentos profissionais por mulheres ou associações de bairro também eram vistos com mais tolerância pelo aparelho hegemônico. Por isso, muitos dos movimentos e entidades que têm agora de quinze a trinta anos de existência embasaram-se em preocupações locais e tradicionalmente femininas, como habitação, educação e saúde infantil e custo de vida. Os movimentos liderados por mulheres têm sido reconhecidos como fortalecedores da participação democrática e da justiça, pois a solidariedade de gênero nas atividades locais é básica na busca de formas de desenvolvimento participativo (DAWN, 1995)¹⁵. Incidentes e abrangentes, eles representam um canal político alternativo que busca mudar a natureza do Estado e dos contratos sociais que o sustentam.

Os movimentos sociais, de maneira geral, podem ser entendidos como a semente de uma nova identidade para as classes menos favorecidas, como símbolos de resistência à opressão, seja ela política, econômica ou social. Eles aparecem e valorizam o questionamento em relação ao Estado centralizador e hierárquico e em relação à legitimidade do status das elites (Cardoso, 1983)¹⁶. A psicologia comunitária nos ensina que a estima pessoal só é legitimada nas instâncias coletivas quando o cidadão consegue transformar em ação seu desejo de evolução, de melhoria das suas condições de vida (Katz, 1984)¹⁷. É, pois, nos movimentos sociais que ele encontra seu primeiro nicho de atuação. Também é ali que ele encontra seu igual, para questionar e reafirmar sua posição na sociedade. É também por ser primeira instância de ação coletiva, reunindo indivíduos que ainda testam suas próprias capacidades, que os movimentos sociais das classes menos favorecidas são em sua maioria, despreparados para o jogo político e para a atuação nas arenas do poder. Eles necessitam, em suas fases incipientes, do suporte de entidades mais experientes, que possam guiá-los até a auto-suficiência.

As ONGs, como as percebemos, têm nesse contexto a função de apoiar e estruturar os movimentos sociais. Entidades já familiarizadas com a logística organizacional, com a legislação, com as estruturas de poder local podem e devem passar seus conhecimentos aos movimentos de base, fortalecendo-os, e, consequentemente, também à sociedade civil como um todo.

As Organizações Não-Governamentais

Entidades sem qualquer participação do Estado e que não visam ao acúmulo de lucros existem desde os primórdios da humanidade. Grupos voluntários, comunitários, entidades de classe e até associações de intelectuais são exemplos desse fenômeno na história. A multiplicação quase exponencial e a conotação que se dá atualmente às ONGs — grupos não governamentais especificamente direcionados a melhorar das condições de vida da população —, porém, são um fenômeno recente. Esse fenômeno surgiu justamente a partir das ações do Banco Mundial no Terceiro Mundo, quando este acoplou à ideia do voluntarismo seus objetivos socioeconômicos, dando início a um processo globalizante de ações com os governos e a sociedade. Foram assim criadas ONGs de alcance internacional que serviriam como canais de apoio, investimento ou troca, que seriam financiadas por agências multilaterais e por grandes corporações. Enquanto essas primeiras ONGs tinham a total anuência e, muitas vezes, a supervisão de seus governos, entidades similares foram surgindo a partir de iniciativas independentes da sociedade o mundo. A grande maioria das ONGs, como as percebemos hoje, foram, não só no Brasil mas em todo o mundo, uma resposta da sociedade civil ao vácuo criado pelo desenvolvimentismo.

O fenômeno das “ONGs”, das “entidades sem fins lucrativos”, ou do “terceiro setor” é hoje discutido e pensado em todo o mundo. A apropriação desses e de outros termos distinta e desprezionalmente pela sociedade, por um tempo, tem apresentado alguns problemas, como, por exemplo, a sua definição na atual legislação brasileira¹⁸. Semanticamente, todos os termos mais usados são falhos: ONG é abrangente em demasia, já que encerra de toda e qualquer atividade não governamental, as abrangentes inclusive. Além disso, aliça, de certa forma, suas filiações dos conceitos de governo e governança. Ora, se a organização é não governamental, então como pode pretender ser uma alternativa de governo, no sentido primeiro da palavra? Como poderá propor modelos de autogovernança? “Terceiro setor” tem uma conotação essencialmente econômica e diferencia suas filiações do primeiro setor, o governo que regulamenta, e do segundo, o empresário que produz. É também muito abrangente e nos parece excluir quase subliminarmente as entidades desse “setor”, do mercado, da produção, da demanda e até mesmo da necessidade de retorno financeiro. Finalmente, “entidades sem fins lucrativos” torna-se uma expressão limitada por não abranger, por exemplo, as cooperativas de âmbito comunitário. Como recentemente o termo ONG vem prevalecendo, é com ele que aprofundaremos nossa discussão.

Não há ainda um consenso entre autores ou entidades sobre os tipos de organização que possuem exatamente o universo das ONGs. Na tentativa de ser o mais inclusivo e abrangente possível, proponho, a partir da compilação de várias definições, o seguinte conceito: ONGs são organizações autônomas, sem participação governamental, geralmente sem fins lucrativos, dedicadas à melhoria da qualidade de vida das populações desfavorecidas. Dentro desse largo e amplo universo, porém, há que se distinguir organizações com diferentes objetivos, funções, atividades e escalas de atuação. Essas distinções delineiam alguns tipos de ONGs. Se considerarmos a função da entidade como o maior fator de diferenciação entre as ONGs, podemos distinguir quatro grandes grupos de organizações: as doadoras, como a Fundação Ford estadunidense, a Novib Holanda e a Oxfam inglesa; as “guarda-chuva”, como o “Save the Children” estadunidense, e a Fundação E e Alegria venezuelana; as intermediárias, como a CUT, a CPT e a Visão Mundial; e as organizações de base, como as associações de bairro, os sindicatos e as comunidades eclesiais de base (CEBs).

As entidades doadoras e as entidades “guarda-chuva” não lidam diretamente com as comunidades, e sim com governos e ONGs intermediárias. Elas influenciam as políticas nacionais e globais, promovem o desenvolvimento humano de maneira geral, enfocam regiões inteiras, como a América Latina ou os países de uma região. Enquanto as entidades doadoras são geralmente financiadas por governos do Primeiro Mundo ou por grandes corporações, as “guarda-chuva” são financiadas por doações particulares e mantêm escritórios regionais.

As ONGs intermediárias funcionam como elemento de ligação entre as comunidades locais e as agências doadoras ou “guarda-chuva” internacionais, trazendo também as preocupações e prioridades comunitárias à atenção das autoridades. Têm contato frequente com as comunidades beneficiadas por seus programas, seus funcionários e diretores são geralmente remunerados e não são beneficiários na sua própria pessoa. Sua atuação pode-se dar nas mais diversas áreas, como, por exemplo, na da educação, da agricultura, dos direitos humanos, e mais agentes fortalecedores dos contatos entre entidades atendidas, possibilitando a formação de redes de interesses comuns.

As organizações de base são aquelas que agregam os indivíduos no nível comunitário. Como não possuem os meios, a força política ou a experiência para lidar com agências governamentais e com grandes ONGs em condições de igualdade, elas contam com as intermediárias para esses contatos. Os membros, geralmente não remunerados, dessas entidades são os próprios beneficiários de suas ações, o que acarreta um contato cotidiano com as necessidades definidas pela comunidade.

O entendimento geral que se tem das ONGs é em grande parte limitado ao que classificamos aqui de ONGs intermediárias. Embora essas entidades intermediárias cumpram com a porção mais visível do trabalho das ONGs, é importante ressaltar que existe uma profunda interdependência entre as intermediárias e os outros três tipos de ONGs. É o universo composto por todas elas o responsável pela “via alternativa” de que falamos Fals-Borda e Escobar.

Autores de várias partes do mundo têm escrito sobre o importante papel que as ONGs intermediárias podem exercer na construção de uma nova ordem mundial. Julie Fisher (1998)¹⁸ vê as ONGs intermediárias desempenhando um papel de vanguarda no Terceiro Mundo de seis maneiras diferentes. Elas pavimentam o caminho para o pluralismo organizacional, já que fortalecem as instituições de base e atuam como organizações independentes, elas mesmas em grande número. Ajudam a criar interesses econômicos entre os mais pobres, que daí promoverão sustentação institucional para suas microempresas, cooperativas e associações. As ONGs também promovem direitos políticos e liberdades civis e valorizam a democratização de baixo para cima, desafiando superestruturas autoritárias com a ajuda das ONGs de base. Influenciam e contam outras organizações voluntárias, como igrejas, hospitais e universidades, para considerar os interesses dos mais necessitados. Finalmente, fazem uma ponte entre os interesses dos marginalizados e os dos grupos de interesses privados por meio de microempresas de desenvolvimento, formadas pela sociedade civil, que podem levar à democratização do capital.

Brown (1998, p. 239)¹⁹ percebe sete papéis importantes que as ONGs intermediárias estão desempenhando no Terceiro Mundo. Primeiramente, reforçam os trabalhos de base como facilitadoras de reflexões coletivas que produzem novas perspectivas, ajudando a organizar e gerenciar atividades conjuntas, e como educadoras dos líderes de atividades. Num segundo plano, agem como mediadoras e tradutoras para grupos comunitários, atuando também como fiscais para assegurar que as regras acordadas sejam seguidas. Além disso, enfim, o acesso a recursos controlados por grupos desconhecidos ou antagonistas, aproximando-os e conformando redes de ajuda mútua, exercendo também o papel de articuladoras de ações inovadoras e de cooperação.

Em Fisher e Compilando o pensamento de autores como Escobar, Fals-Borda, Paulo Freire, Julie Fisher e David, bem como as ONGs intermediárias oferecem uma visão do mundo:

1. ao propor um modelo decisório inclusivo e de baixo para cima, que contrapõe as fórmulas prontas e padronizadas apresentadas pelas agências de desenvolvimento;
2. ao privilegiar os conhecimentos e as tecnologias locais em relação às tecnologias importadas, integrando o sistema tradicional e de vanguarda para fortalecer as tecnologias de nível intermediário e de mão-de-obra intensiva;
3. ao considerar o ser humano como sujeito, e não como objeto do saber e da ação, respeitando suas experiências e incorporando-o ao planejamento de seu próprio desenvolvimento;
4. ao acatar padrões culturais mais pluralistas, em oposição à massificação das culturas mundiais em torno de valores e necessidades do Primeiro Mundo;
5. ao problematizar os aspectos do cotidiano, relacionando-os com os processos socioeconômicos e políticos, permitindo novas leituras e criando novos paradigmas para a reestruturação da sociedade;
6. ao deslocar o centro de decisões de instituições e corporações para as comunidades, que deverão ser as novas produtoras de normas e discursos a partir das leituras e dos paradigmas já citados;
7. ao crer no avanço da sociedade por meio da cooperação entre grupos e intragrupos, em vez de crer na mão invisível do mercado, na competição e na vantagem comparativa, propondo a reestruturação do mercado, de modo a refletir relações mais igualitárias coordenadas por redes de ONGs em nível mundial;
8. ao re-interpretar as necessidades básicas da população com base nas suas experiências cotidianas, em vez de adotar os padrões de necessidades básicas propostos por agências internacionais;
9. ao rejeitar a imposição de modelos positivistas (como a modernização e o desenvolvimento) em favor de transformações graduais e duradouras das identidades institucionais, dos modelos de governança e de ideais e ações;
10. ao rejeitar tanto o Estado autoritário e burocrático como a hegemonia das elites, sugerindo maior independência das comunidades de base em relação ao Estado e propondo o diálogo e a negociação nos conflitos de interesse;
11. ao favorecer formas de governo mais eficientes e descentralizadas, que considerem as especificidades culturais e ambientais inerentes a cada região.

Esses onze pontos definem as bases para uma sociedade radicalmente diferente, questionando o discurso do desenvolvimento e suas nefastas consequências na sociedade industrial-capitalista. As ONGs intermediárias têm um grande papel no sucesso dos movimentos sociais, pois elas são a ponte necessária entre as pequenas entidades sem recursos e o Estado ou o capital voluntário. Apesar ONGs trazem também o suporte político e organizacional para que as pequenas entidades se apossarem de seu destino e busquem mudanças por si mesmas. O avanço dos movimentos sociais e das ONGs no Terceiro Mundo será assim um fator determinante na demissão do desenvolvimentismo como paradigma predominante.

Considerações finais: balanço e perspectivas

O otimismo deste artigo, porém, deve ser momentaneamente quebrado na forma de um alerta. Os anos 80 representam mais um retrocesso que um avanço para o universo das ONGs. A abertura de canais de participação e empastamento decorrente da democratização política da América Latina na década anterior causou um esvaziamento dos quadros de membros e principalmente de líderes, que se transferiram para partidos políticos ou foram cooptados por órgãos governamentais. A situação financeira cada vez mais séria dos países pobres continua a forçar cortes nas áreas sociais, estrangulando os financiamentos e repasses às instituições intermediárias. No caso dos governos de orientação neoliberal, não em voga na América Latina dos anos 90, os cortes foram ainda mais brutais, mantendo a estratégia de concentração de renda nas mãos da elite e nos sistemas produtivo e financeiro. Mais recentemente, no Brasil, os órgãos federais ligados à área social, totalmente à míngua e com seu poder de persuasão, disputam com as ONGs as verbas voluntárias das corporações, emagrecendo ainda mais o orçamento destas últimas. No cenário internacional, a América Latina deixou de ser um foco de interesse para as agências multilaterais e para as ONGs financiadoras: a redemocratização dos países do Segundo Mundo e a abertura dos mercados do sudeste asiático transformaram países como Polônia, Letônia, China e Indonésia na coqueluche do voluntariado mundial. Já no microcosmo das ONGs intermediárias e das pequenas associações, é necessário lembrar que a participação não remunerada só é compensadora quando há frutos. Quando a participação cidadã se torna apenas um exercício sem conquistas, o trabalhador opta, com razão, pelo menor esforço, esvaziando sua associação de bairro e os movimentos sociais; ainda, quando o trabalhador passa a não ter condições de contribuir com R\$5,00 ao mês (valores de 1999) para a manutenção de sua associação, esta perde toda a sua capacidade organizativa.

Nesses casos, a ação das ONGs intermediárias para capacitar as organizações de base torna-se extremamente difícil.

Se, por um lado, assistimos a uma parcial des-construção dos movimentos sociais por fatores exógenos à sua atuação, por outro, percebemos também que a luta pela sobrevivência tem induzido o universo das ONGs intermediárias a novas buscas, como por exemplo, maior eficiência na conquista de recursos, maior eficácia na sua disposição e maior interação com entidades similares. Assim é que um dos fenômenos positivos dos anos 90 na América Latina foi a formação de redes de movimentos sociais para pressionar organismos internacionais e governos de Primeiro Mundo a reconhecer o valor dos recursos nacionais existentes na região. Outras redes também se formaram no combate a males urbanos como a fome e a AIDS. No Brasil, mais especificamente a partir da ECO-92, essas redes ganharam força e visibilidade. Recentemente, temos tido demonstrações locais da força dessas redes de ONGs, haja vista os movimentos pela paz em várias cidades brasileiras e as mobilizações de caráter emergencial, como foi o caso do “levante” contra a verticalização da Pampulha, em Belo Horizonte.

A incipiente onda de desconfiância em relação ao universo das ONGs nos parece baseada na falta de compreensão do termo em si, e na não-diferenciação dos diversos tipos de entidades e de seus propósitos. O destaque dado por órgãos da imprensa aos maus exemplos, em sua maioria protagonizados por entidades que não se filiam ao nosso conceito de “ONGs intermediárias”, é prejudicial, pois inibe a participação de setores importantes da sociedade no processo de renovação dos nossos preceitos sociais e econômicos.

Estando hoje diante do fracasso do paradigma desenvolvimentista, como recentemente admitiram seus idealizadores, e assistindo à falência tanto dos Estados centralizadores quanto dos Estados neoliberais, o que se propõe é um novo paradigma, baseado em Estados pequenos e socialmente competentes, que deem lugar a uma real terceira via, criada e gerida pela sociedade civil organizada mundialmente por meio das ONGs.

NOTAS

¹ KEPE, Claude. (1993) “Development and Underdevelopment”. In Joel Krieger (ed.). The Oxford Companion to Politics of the World. New York: Oxford University Press.

² FRANK, Andre Gunder. (1969) Latin America: Underdevelopment or Revolution. New York: Monthly Review Press.

³ ARNDT, Heinz W. (1987). Economic Development: The history of an idea. Chicago, IL: Univer-sity of Chicago Press.

⁴ ROSTOW, Walter W. (1960). The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifest. New York: Cambridge University Press.

⁵ DOS SANTOS, Theotônio (1973). Dependência Economica y Cambio Revolucionario en America Latina. Caracas, Venezuela: Editorial La Enseñanza Viva.

⁶ ANDERSON, Perry. (1995). “Balance Sheet of Neo-Liberalism.” In Pós-neo-liberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra.

^{*} Do inglês underclass, termo cunhado por Gunnar Myrdal em 1962. In Myrdal, Gunnar. The Challenge to Affluence. New York: Pantheon, 1962.

⁷ HOROWITZ, Irving Louis (1966). Three Worlds of Development: The Theory and Practice of International Stratification. New York: Oxford University Press.

^{**} Economic Commis-sion for Latin America, comissão econômica criada pela ONU para a região.

⁸ CARDOSO, Fernando H. e Enzo Faletto (1970). Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

⁹ ESCOBAR, Arturo e Sonia Alvarez (1995). The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategies, and Democracy. Boulder, CO: Westview Press.

¹⁰ ESCOBAR, Arturo (1988). “Power and Visibility: The Invention and Management of Development in the Third-World.” In Cultural Anthropology vol. 3, no. 4.

¹¹ SHETH, D. L. (1987). “Alternative Development as Political Practice” In Alternatives: Social Transformation and Hu-man Governance. vol. 12, no. 2.

¹² ESCOBAR, Arturo, op. cit..

¹³ ESCOBAR, Arturo, Ibidem.

¹⁴ FALS-BORDA, Orlando (1990). “Social Movements and Political Power: Evo-lution in Latin America.” In International Sociology vol. 5, no. 2, June.

¹⁵ DAWN _ Develop-ment Alternatives with Women for a New Era (1995). “Challenging the Given” In The Society for International Development. vol. 1.

¹⁶ CARDOSO, Ruth C. (1983). “Movimentos Sociais Urbanos: Balanço Crítico.” In Bernardo Sorj e M. H. Tavares de Almeida (eds.). Sociedade e Política no Brasil pós-64. São Paulo: Brasiliense.

¹⁷ KATZ, Richard (1984). “Empo-vement and Syner-gy: Expanding the Community’s Healing Resources.” In Julian Rappaport e Robert Hess (eds.) Studies in Empowerment: Steps Toward Understanding and Action. New York: Haworth Press.

^{*} A Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, define como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que não distribuam proventos entre seus sócios. Ao definir desta forma o interesse público, exclui os interesses comunitários, como é o caso das cooperativas, dos sindicatos, das instituições religiosas e das organizações sociais, entre outras.

¹⁸ FISHER, Julie (1998). Non-Governments: NGOs and the Political Development of the Third World. West Hartford, CN: Kumarian Press.

¹⁹ BROWN, L. David (1998). “Creating Social Capital: Non-governmental Development Organizations and Inter-sectoral Problem Solving.” In Walter W. Powell e Elizabeth S. Clemens. Private Action and the Public Good. New Haven, CA: Yale University Press.