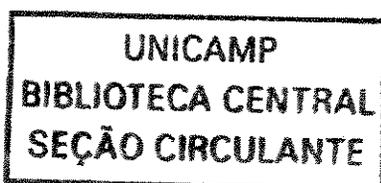


Sandra Maria Faleiros Lima

ONGS - UMA INVESTIGAÇÃO
SOBRE SUA NATUREZA

Tese de Doutorado apresentada na Faculdade de
Educação da Universidade Estadual de Campinas
Orientada por Lúcia Mercês de Avelar

Campinas – SP
2002



UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

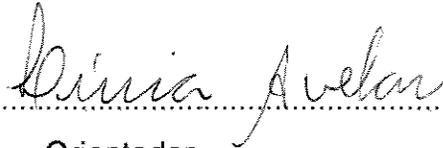
ONGS – UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE SUA NATUREZA

Autora: Sandra Maria Faleiros Lima
Orientadora: Profa. Dra. Lúcia Mercês de Avelar

Este exemplar corresponde à redação final da tese defendida por
Sandra Maria Faleiros Lima e aprovada pela Comissão
Julgadora.

Data: 19/08/2002

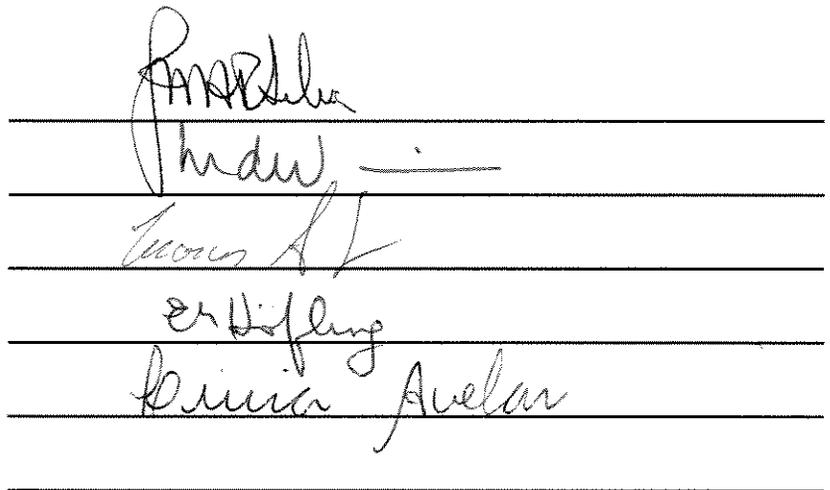
Assinatura:.....



Orientador

COMISSÃO JULGADORA:

200306538



Handwritten signatures on the committee lines:

- Line 1: [Handwritten signature]
- Line 2: [Handwritten signature]
- Line 3: [Handwritten signature]
- Line 4: [Handwritten signature]
- Line 5: [Blank]

© by Sandra Maria Faleiros Lima, 2002.

UNIDADE	BC
Nº CHAMADA	T/UNICAMP L628e
V	EX
TOMBO BC/	52459
PROC.	124103
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	
Nº CPD	

CM00179B36-5

**Catálogo na Publicação elaborada pela biblioteca
da Faculdade de Educação/UNICAMP**

Bibliotecário: Gilденir Carolino Santos - CRB-8ª/5447

B2 17 262015

L628o Lima, Sandra Maria Faleiros.
ONGs - uma investigação sobre sua natureza / Sandra Maria Faleiros
Lima. -- Campinas, SP: [s.n.], 2002.

Orientador : Lúcia Mercês de Avelar.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas,
Faculdade de Educação.

1. Organizações não - governamentais. 2. Meio ambiente. 3.
Participação. 4. Cidadania. 5. Globalização. I. Avelar, Lúcia Mercês de. II.
Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

02-110-BFE

Agradecimentos

Agradeço:

A CAPES pelo apoio financeiro

A Lúcia Mercês de Avelar minha orientadora e amiga

A Eloísa de Mattos Höfling, Joyce Mary Adam de Paula e Silva, Leila da Costa Ferreira, Marcos Sorrentino, Nilson Antônio Modesto Arraes e Patrícia Piozzi por suas contribuições e participação em minha banca examinadora

A ONG estudada por me receber e permitir que eu participasse de seu processo e suas atividades

Finalmente a minha família e a meus amigos, por compartilharem a minha vida e este trabalho!

Resumo

Pouco a pouco, muitos se dão conta de que vivem no planeta Terra, e precisam entender-se, como habitantes, que dependem da vida deste planeta. (...) É muito significativo que a problemática ambiental, ou propriamente ecológica, tenha sido reaberta em termos bastante enfáticos na época da globalização.

Ianni, 1996

Nos cenários da globalização da economia, o desenvolvimento de uma esfera pública globalizável e a construção de uma sociedade civil planetária levam a pensar em novos enfoques de análise de movimentos sociais e de práticas sociais realizadas pelos tradicionais atores estatais e por numerosos e variados atores não-estatais, supranacionais, transnacionais, incluindo os próprios indivíduos. Para a articulação dessas novas práticas sociais em várias escalas, das mais locais às mais globais, as ONGs têm-se revelado como atores sociais importantes. Este trabalho tem como objetivo principal compreender o universo das ONGs, também seu imaginário, buscando saber o que de fato são, o papel que ocupam na sociedade, se elas realmente têm contribuído para a construção de identidades e ativismo nas sociedades contemporâneas, procurando apontar os interesses que as envolvem. O recorte está no campo das relações entre ONGs e o ambientalismo, um espaço no qual elas têm vasta expressão e por ser ele de fundamental importância no momento. Foi realizado também um estudo de caso de uma ONG “ambientalista”, no qual foi possível perceber vários aspectos das questões observadas como parte do processo de atuação das ONGs.

Summary

By degrees, lots realise they live on the planet Earth, and they must understand themselves as inhabitants who depend on the life of this planet. (...) It's very meaningful that the environmental problematic, or properly ecological, has been emphatically reopened in this time of globalisation.

Ianni, 1996

On the scenarios of economic globalisation, the development of the public sphere which is also global and the building of a planetary civil society, it is possible to think about new focus on the analyses of social movements and social practices done by traditional state actors and by a great number of varied non-state, supranational and transnational actors, including the own individual. Due to the articulation of these new social practices in many scales, from local to global, the NGOs have revealed themselves as important social actors. This work has as the main objective to understand the universe and the imaginary of NGOs, wondering what they are, what their real role in society is, if they really have contributed to an identity building and to an activism on the contemporary societies, trying also to show the interests which involve them. The cutting is on the field of the relations between NGOs and the environmentalism, a field where they have great expression due to its fundamental importance at the moment. It has also been done a case study on an "environmentalist" NGO where it was possible to observe many aspects of the analysed issues as part of the performance procedure of NGOs.

Sumário

Resumo

Summary

1. Introdução e metodologia	3
2. Um panorama das ONGs – rumo à constituição de uma tese	7
2.1. “Terceiros e terceiras” – um novo associativismo?	33
2.2. Os movimentos sociais.....	41
3. As organizações não-governamentais, quem são e que caminhos trilham?	47
3.1. As organizações não-governamentais: algumas características.....	47
3.1.1. Definição, um breve histórico	65
3.1.2. Algumas opiniões sobre as ONGs.....	80
3.2. As ONGs no Brasil	87
3.2.1. Voluntariado e profissionalização nas ONGs.....	101
3.2.1.1. Voluntariado	101
3.2.1.2. Profissionalização.....	107
4. Ambientalismo e participação no Brasil	115
4.1. O ambientalismo.....	115
4.1.2. O ambientalismo no Brasil	128
4.2. A participação no centro do cenário	141
4.2.1. A participação e os métodos participativos	147
4.2.2. Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) – instrumento metodológico.....	155
5. Estudo de caso – a atuação de uma ONG com “discurso Ambientalista”, no desenvolvimento de um subprojeto de socioeconomia com proprietários de fragmentos de mata.	163
5.1. A ONG.....	165
5.2. Área de estudo	169
5.3. O projeto.....	171
5.4. O processo.....	175
5.6. Algumas considerações.....	179

6. Considerações finais	185
7. Anexos	193
7.1. Anexos.....	193
7.2. Anexos.....	195
7.3. Anexos.....	197
8. Referências bibliográficas.....	199

1. Introdução e metodologia

Fatores como a globalização da economia, o desenvolvimento de uma esfera pública globalizável e a construção de uma sociedade civil planetária levam a pensar em novos enfoques de análise de movimentos sociais e de práticas sociais realizadas pelos tradicionais atores estatais e por numerosos e variados atores não-estatais, supranacionais, transnacionais, incluindo os próprios indivíduos. Nessa direção, muitos autores vêm valendo-se da abordagem de redes e desenvolvendo enfoques teórico-metodológicos para análise das ações coletivas. Este universo inclui problemas derivados das relações econômicas e culturais, do desenvolvimento e subdesenvolvimento, da desigualdade, da pobreza, da fome, da explosão demográfica, do desequilíbrio ecológico, da violação dos direitos humanos, da desigualdade entre homens e mulheres etc.

Nos cenários da globalização, essas redes tendem a articular sujeitos de vários níveis, dos mais locais aos mais globais¹. O movimento ambientalista, por exemplo, compreende múltiplas práticas que vão desde as realizadas por sujeitos sociais em suas vidas cotidianas às de grupos ambientalistas comunitários, passando por Organizações Não-Governamentais (ONGs)² que trabalham com a questão ambiental, a representação civil na esfera pública até a participação por meio de organizações ambientalistas em fóruns globais. Do mesmo modo é possível pensar em outras formas de organização como os movimentos de mulheres, de combate à pobreza e de exclusão social, nos quais

¹ Capra (1988) é quem usa esta expressão, mas concordo com Sorrentino (1993: 27) quando ele amplia a questão colocando que é necessário não só pensar globalmente e agir localmente mas também agir globalmente, trabalhando-se interiormente, pensando-se e fazendo ecoar as questões locais (Sandra Lima 1996).

² Juridicamente, as ONGs são sociedades civis sem fins lucrativos e enquadram-se na legislação referente a esse tipo de organização. Formalmente são reconhecidas pelo Código Civil brasileiro de 1916 como pessoas jurídicas de direito privado sem fins econômicos. Compreendem, segundo o art. 16, I – as sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, as associações de utilidade pública e as fundações.

existem articulações e intercâmbios políticos entre as várias escalas de atuação dos sujeitos comprometidos com a questão. Tais como: trabalhos de assessoria, participação e/ou desenvolvimento de projetos alternativos, campanhas de conscientização e educação ambiental, construção de representações simbólicas transnacionais e de repercussão nas agendas sociais, apresentadas nos vários fóruns globais.

Para a articulação dessas novas práticas sociais em várias escalas, das mais locais às mais globais, as ONGs têm-se revelado como atores sociais importantes.

Com base em reflexões sobre essas questões, a intenção aqui foi apresentar o trabalho vivenciado ao longo dos últimos anos. O tema, o envolvimento com a bibliografia, o trabalho de campo na qualidade de observação participante, ou mesmo intervenção educacional, são parte do próprio processo de reflexão, e visam a ampliar a compreensão sobre o objeto de estudo, as ONGs, caracterizadas por ambigüidades inerentes, colocando-se em um campo difuso de organizações estreitamente ligadas a outras formas institucionais, como o campo dos movimentos sociais, igrejas, universidades, agências das Nações Unidas, agências de cooperação internacional, órgãos governamentais de áreas específicas (meio ambiente, saúde, educação, promoção social), entre outros.

Assim este trabalho tem como objetivo principal compreender o papel que as ONGs ocupam na sociedade, se elas realmente têm contribuído para a construção de identidades coletivas e para o ativismo nas sociedades contemporâneas, conforme os interesses que se propõem a defender. O recorte está no campo das relações entre ONGs e o ambientalismo, um espaço no qual elas têm vasta expressão. Realizamos um estudo de caso com uma ONG “ambientalista”, objetivando apreender alguns aspectos da atuação das ONGs.

Em primeiro lugar procurei sistematizar algumas perspectivas teóricas que abordam as ONGs. Em seguida, focalizo as ONGs como atores na política mundial, bem como sua atuação no Brasil, em sua relação com a problemática

ambiental. A seguir levanto questões sobre participação e o modo como essas organizações vêm atuando. E, por último, apresento os resultados obtidos no trabalho de campo realizado com a ONG estudada.

Para analisar a atuação destes atores, as ONGs, utilizei contribuições de vários autores. A necessidade de ser propositiva, o papel de consultora-pesquisadora foram possíveis graças a aprendizagens anteriores e fundamentando-me em Paulo Freire, sobretudo na pedagogia da autonomia, e em Carlos Rodrigues Brandão. Metodologicamente, busquei referências na pesquisa, de Michel Thiolent (1986), agregando também conceitos da análise institucional de Gilles Deleuze e Félix Guattari (1995) e da multirreferencialidade (de multiautorias; Joaquim Gonçalves Barbosa: et al. 1998).

O procedimento de pesquisa ou instrumento metodológico adotado foi o da observação participante, escolhido como o mais apropriado para realizar um estudo de caso, entendendo que esse procedimento é uma forma de fazer pesquisa empírica e investigar fenômenos dentro de seu contexto, em situações em que as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente estabelecidas, podendo mesmo utilizar múltiplas fontes de evidência. Desse modo, a ONG pesquisada foi tratada como um estudo de caso. A pesquisa de campo teve início com uma primeira etapa exploratória, em que foram feitos os primeiros contatos com a ONG. Passei então a desenvolver a pesquisa na qualidade de observadora participante e da intervenção educacional. O objeto de estudo, uma ONG que se denomina socioambientalista, passa por um processo de definição de sua identidade e experiencia transformações em sua estrutura e concepções. Essa ONG, na medida em que assumiu um projeto para o qual não estava capacitada, abrigou-se sob uma metodologia participativa, de modo que fosse possível dar continuidade ao seu trabalho de pesquisa. Foi nesse momento em que passei a participar ativamente do processo, na qualidade de participante e analista.

2. Um panorama das ONGs – rumo à constituição de uma tese

Nas sociedades em via de globalização uma parcela crescente de pessoas encontra-se fora desse “planeta”³. Diz Gohn (2001: 15) que os efeitos da crise da economia globalizada e a rapidez das mudanças na era da informação levaram a questão social para o primeiro plano, e com ela o processo da exclusão social, que já não se limita à categoria das camadas populares, historicamente excluídas de condições condignas de renda/salário, saúde, educação, moradia, transportes etc. O indivíduo é excluído “não apenas por ser desigual ou diferente, mas por ser considerado como não-semelhante, um ser expulso, não dos meios modernos de consumo, mas do gênero humano”.

Esse modo de desenvolvimento baseado na lógica mercantil e tecnocrática global vem gerando graves problemas e conseqüentemente uma série de repúdios. Esta crise atual tem novas dimensões, pois criou novas categorias de excluídos, dessa vez no próprio acesso ao mercado de trabalho, pelo fato de certas categorias funcionais simplesmente deixarem de existir em razão do requerimento de outro tipo de qualificação, flexibilização/desregulação deste mercado ou eliminação de direitos sociais conquistados por meio de lutas seculares da parte dos trabalhadores.

A política também mudou em seus fundamentos com a globalização. Governar tornou-se, nos países tidos como emergentes, sinônimo de ser compatível com as regras e exigências dos banqueiros internacionais. As instituições públicas perderam força, capacidade de regulação e integração. Ocorreu uma desativação da participação no espaço público, um crescimento dos espaços da vida privada e das organizações voluntárias. O espaço das instituições

³ “A globalização provoca um desenraizamento dos segmentos econômicos e culturais das sociedades nacionais, integrando-os a uma totalidade que os distancia dos grupos mais pobres, marginais ao mercado de trabalho e de consumo” (Ortiz, 1994: 179).

públicas passou a ser ocupado pelas organizações financeiras internacionais e pela mídia.

Ianni (1992) argumenta que a marcha da globalização é impulsionada por internacionalização da produção, globalização das finanças e seguros comerciais, mudanças na divisão internacional do trabalho, movimentos migratórios do Sul para o Norte, competição ambiental, mudança na natureza dos Estados e nos sistemas de Estados. Esses sistemas, que eram concebidos como um aparato das economias nacionais para garantir níveis de emprego adequados e bem-estar às populações, cada vez mais têm modificado suas prioridades no sentido de adaptar a economia nacional às exigências da economia mundial.

Mattelart (1994) afirma que o novo modelo de desenvolvimento mundial tem provocado um desligamento progressivo de segmentos de economias, de culturas e sociedades, de países e grupos sociais que deixam de ter um interesse funcional e econômico para o sistema em seu conjunto, sendo muitíssimo pobres para constituírem mercados e demasiado "atrasados" para servirem como força de trabalho em um sistema produtivo fundamentado na informação. Tornaram-se parte da agenda internacional os temas da destruição do ambiente, miséria, explosão populacional, desenvolvimento sustentável, direitos humanos, desigualdades de gênero, narcotráfico, entre outros.

Ele argumenta, ainda, que na raiz da atual complexidade social e cultural se encontra o caráter global dos processos políticos. E que os quatro fatores de poderio e integração (armas, meios de comunicação, economias e ideologias), que na época da política internacional clássica eram de alcance nacional, estão se tornando mundiais. Assim, a noção de globalidade torna-se central. Esta é gerada pelas comunicações. "Meios de comunicação e computadores criaram uma sociedade composta por elementos extraordinariamente entrelaçados." Porém, o paradoxo consiste em que, ao mesmo tempo, a realidade (e também humanidade) unifica-se e fragmenta-se. A realidade imediata encontra-se em vias de se fragmentar e, simultaneamente, a realidade global absorve o indivíduo, envolve-o, submerge-o (idem, 1994: 154).

Neste contexto outras formas de associativismo e associacionismo surgem ao lado do mundo dos movimentos sociais, ao redor das novas organizações da sociedade civil. A novidade é que a grande força impulsionadora dos novos processos não advém da política propriamente dita, mas da cultura. Essas organizações, situadas no âmbito não-governamental, reestruturam o velho modelo das associações voluntárias filantrópicas para um novo modelo no qual combinam o trabalho voluntário com o trabalho assalariado, remunerando profissionais contratados segundo projetos específicos. As novidades não se limitam à forma de organizar a divisão do processo de trabalho nas ONGs, mas incluem também a articulação que as novas organizações passaram a ter com a reestruturação do Estado, na economia e na sociedade, e com as políticas públicas para as áreas do social, gerando um novo tipo de associativismo, de natureza mista: filantrópico-empresarial-cidadão (Gohn, 2001: 16).

Podemos entender por que surgem as organizações de voluntariado ou as organizações não-governamentais no seio dos novos movimentos sociais, e compreender como evoluiu o terceiro setor desde três grandes eixos teóricos explicativos. Num primeiro enfoque, as organizações não-lucrativas alçam-se como um contraponto à ineficiência do Estado na função de prestadoras de serviços a cidadãos exigentes e insatisfeitos. Dessa maneira, as atividades desenvolvidas pelas organizações não-governamentais representam nichos de mercado ante a ineficiência do Poder Público, em particular no que respeita à atenção a grupos sociais marginalizados ou mais indefesos na sociedade capitalista.

Um segundo enfoque ressalta as vantagens comparativas das ONGs ao legitimar a qualidade dos serviços que elas oferecem, em particular por o fazerem sem fins lucrativos, o que se tornou a base de sua confiabilidade diante dos potenciais clientes e da sociedade de um modo geral.

O terceiro eixo destaca as razões ideológicas como elementos motivadores para a ação das organizações não-governamentais e das organizações de voluntariado. Nesse caso, a ação busca fundamentalmente

transmitir os valores da organização à sociedade. Esses valores se concretizam na missão da organização, em seus objetivos oficiais, mas também nos objetivos operacionais que se manifestam em suas práticas e estratégias de ação.

As ONGs alçaram-se como protótipos desses movimentos tornando-se os objetos privilegiados da investigação social. O fato de apresentarem-se como organizações, com estruturas formais, inspira um poder de ordenamento da vida social, mas também supondo-se que elas provocam as mudanças sociais, com estabilidade política. Sua influência sobre os diferentes domínios sociais, sendo privadas mas atuando na esfera pública, ganha importância e as define como um terceiro setor. Esse setor se apóia em valores contra-hegemônicos e alternativos, mais no centro de um sistema que funciona sob valores, de acumulação e de dominação.

As ONGs parecem ser, à primeira vista, organizações muito simples cuja estrutura de funcionamento interno poderia refletir-se num organograma quase horizontal. O universo composto por associações, organizações não-governamentais, sem fins lucrativos e de voluntariado dedicadas a distintos campos de atuação, legalizadas sob diferentes formas jurídicas e diferentes mecanismos de financiamento, com distintas origens e igualmente diversas tendências ideológicas, conforma um quadro heterogêneo e complexo. Ademais, a sua existência não se enquadra num sistema fechado e auto-suficiente. Pelo contrário, as estreitas relações dessas organizações com a sociedade estão entre suas características principais das mais apreciadas e defendidas. Por outro lado, também é importante o Estado, o qual por meio de inúmeras formas de parceria⁴,

⁴ O termo “parceria” pode ter várias interpretações: em seu nível mais simples, a parceria pode significar o ato de trabalhar em colaboração íntima com uma outra organização para alcançar uma meta comum. Uma definição mais formalizada de parceria entre ONGs utiliza a noção de uma parceria de negócios, com a aceitação de metas, obrigações e riscos compartilhados. No entanto, a noção de parceria nos círculos de desenvolvimento tornou-se menos clara por ter ficado mais na moda. As parcerias agora cobrem uma grande variedade de relacionamentos organizacionais entre diferentes atores, incluindo as agências oficiais, as ONGs e as empresas. Hoje em dia, o termo “parceria” às vezes chega a ser utilizado para representar a cooperação na arena de desenvolvimento. A parceria é uma forma determinada de relacionamento que vai além de uma colaboração vagamente definida ou de um acordo contratual entre organizações. Não existe nenhuma parceria perfeita e alguns de seus principais elementos são: mutualidade, expectativas claramente definidas, direitos, responsabilidades e prestação de contas, entre outros.

de financiamento compartilhado, acaba por influenciá-las, regulamentando-as e ordenando-as juridicamente.

O conjunto das atividades das ONGs e dos movimentos sociais, de acordo com Gohn (2001), gerou um associativismo no nível local e passou a constituir um novo setor na economia, sendo denominado como uma “economia social” ou, simplesmente, terceiro setor, que se apresenta com fins públicos não voltados para o lucro.

As novas ONGs passaram a atuar principalmente como mediadoras de ações desenvolvidas em parceria entre setores da comunidade local organizada, secretarias e aparelhos do Poder Público, segundo programas estruturados para áreas sociais como: educação, saúde, saneamento, meio ambiente, geração de renda etc., ou seja, as ONGs, como parte do terceiro setor, entraram para a agenda da implementação das políticas sociais do Estado.

Diversos autores afirmam que as associações do terceiro setor vêm ocupando o papel antes desempenhado pelos sindicatos e pelos partidos políticos. O novo associativismo do terceiro setor tem estabelecido relações contraditórias com o “antigo” associativismo advindo dos movimentos sociais populares dos anos de 1970 e 1980. Estes últimos fizeram do campo da política seu eixo básico de articulação e identidade, atuando via reivindicações por direitos (sociais, políticos, econômicos, culturais, por cidadania), eram amalgamados pelas ideologias da esquerda (num grande espectro de matizes e tendências), ao passo que o associativismo do terceiro setor é pouco ou nada politizado, na maioria das vezes avesso às ideologias e integrado às políticas neoliberais. Muitos programas advêm de entidades criadas ou patrocinadas por instituições financeiras, privadas e públicas, como Banco Itaú, Bradesco, BNDS etc., ou por empresas nacionais e internacionais (a rede de lojas C&A, por exemplo). E algumas empresas já constituíram em sua trajetória “fundações”, que se dedicam a atuar em programas voltados para o social, como a Fundação Abrinq, a Fundação Odebrecht, a Kellogg’s, o Instituto Construindo o Futuro ou mesmo algumas ONGs que passaram a incorporar atividades produtivas no trabalho com suas clientelas.

O governo federal tem colaborado com recursos financeiros nos projetos de parceria (sempre considerados pelas ONGs como escassos, específicos demais, sem linha de continuidade e de difícil planejamento quanto a sua disponibilidade). Entretanto, a grande contribuição governamental tem sido na área jurídica, na forma de regulamentação de novas regras para o trabalho voluntário, por meio de leis que normatizam e criam novos tipos de relações de trabalho, de prestação de serviços não remunerados por períodos superiores a 90 dias e que não criam vínculos empregatícios, conseqüentemente desobrigando aos encargos trabalhistas.

As ONGs têm-se tornado cada vez mais visíveis no cenário mundial, em geral agindo em coalizões. No contexto atual, são criadas e alimentadas pelas redes eletrônicas da informática, sob a forma de redes. Assim, reúnem-se e analisam informações sobre assuntos que afetam comunidades e grupos socialmente negligenciados, agregam grupos separados no espaço, mobilizando pessoas e utilizando a publicidade para pressionar atores políticos mais poderosos. Tornam-se fonte de informação, promotoras de fóruns de debates, desenvolvem linguagens comuns, ligando pessoas de muitas nacionalidades, lidam com problemas globais da atualidade. São chamadas de *international advocacy network* (Margaret Keck & Kathryn Sikkink, 1997).

O objetivo dessas ONGs é o de agir em esferas políticas globais. Os autores enfatizam que, para “ascender” nessas arenas, essas organizações não podem agir individualmente. Precisam intercambiar informações, formar parcerias, alianças, coalizões e agir em conjunto, dadas sua dimensão, ênfase na esfera local e escassez de recursos materiais e humanos. Daí a característica de sua ação em redes que possibilitem ações para enfrentar os desafios globais e a necessidade de compartilhar recursos e informações. Entretanto a formação dessas coalizões e *networkings*⁵ por si só não garante a concretização ou a

⁵ *Networking* (atuação em rede) – refere-se à capacidade das ONGs de se articularem em redes de relações em torno de pontos de vista compartilhados ou de questões políticas; aparece geralmente associado ao termo *advocacy* (defesa de interesses), que diz respeito à política pragmática de atuação por tópicos (fragmentos de mata, ecologia, saúde da mulher etc.).

prática dos valores de justiça social, sustentabilidade ecológica, paz, direitos humanos, igualdade das relações entre sexos e raças, entre outros, ao redor dos quais essas organizações se agregam.

As transformações que vem ocorrendo, apesar de oferecerem oportunidades inéditas de progresso para a humanidade, representam riscos consideráveis nas vitórias políticas e sociais arduamente conquistadas no recente século. Se o virtual colapso de alguns projetos utópicos de transformação social deu lugar à valorização dos direitos individuais diante do Estado, a falta de transparência e de condução da atividade pública tem provocado uma profunda erosão no significado da representação política, com o conseqüente questionamento das elites nacionais e internacionais⁶. No plano econômico, o predomínio de estratégias de mercado e a crescente globalização da economia convivem, lado a lado, com o recrudescimento do protecionismo nos países centrais, com o aumento da distância econômica, social e ambiental entre países ricos e pobres, e com a acentuação das desigualdades sociais em muitos países. A dinâmica atual configura, pois, uma crise social de enormes dimensões.

Regis de Moraes (1996) diz que, até aqui, tem procurado olhar com realismo o panorama de nosso tempo, apontando que, mesmo sofrendo o condicionamento brutal do estado de nossa sociocultura, enquanto houver uma opção, uma possibilidade de escolha que confirme o humano livre-arbítrio, com certeza não estaremos fatalmente determinados pelas condições de vida atuais. E continua ainda: “A grande crise contemporânea é uma crise de valores. Mais tecnicamente, trata-se de uma crise axiológica⁷ (...) nosso tempo, em crise de valores, pede das lideranças uma profunda visão axiológica que se mostre capaz de recuperar a nobreza e a dignidade do ser humano, retomando sadia visão antropológica que se viu deformada e deturpada pelo impacto terrível da mentalidade industrialista e pelo consumismo pragmático” (Moraes, 1996: 40).

⁶ Hoje mudaram as formas de participação, elas passam por outros canais, inclusive pelo Judiciário e pelos ministérios públicos por um lado e, por outro, pelas ONGs. As ONGs têm criado uma nova elite política; intelectuais organizados fazendo o trânsito entre a sociedade civil e o governo.

Pessoas e sociedades compartilham crenças e valores, sendo sua estrutura social, como base de apoio do modo de viver existente, formada por duas variáveis básicas: a intensidade das relações de solidariedade entre os indivíduos e o contexto das estruturas de diferenciação, autoridade e hierarquia existentes. Nesta discussão, Gohn (2001) introduz o debate sobre cultura e aponta que muitos autores como Touraine, Chauí, Santos associam cultura a mudança social, para os quais sociedade e cultura estão sempre se refazendo, porque não são entidades estáticas.

Para Santos, por exemplo, “a cultura é um território bem atual das lutas sociais por um destino melhor. É uma realidade que deveria ser apropriada em favor do progresso social e da liberdade, em favor da luta contra a exploração de uma parte da sociedade por outra, em favor da opressão e da desigualdade”. Já Canclini vê a cultura como processo social que envolve a instância em que cada grupo organiza sua identidade, a instância simbólica de produção e reprodução da própria sociedade, a instância da formação do consenso e da hegemonia (neste sentido contribui para a formação da hegemonia política e da legitimidade), e, finalmente, a instância de dramatização eufemizada dos conflitos sociais, como representação, nos moldes de Brecht, Benjamin e outros (apud Gohn, 2001: 32).

Em síntese, a cultura passou a ser vista, na sociologia e ciência política, como tendo um caráter relacional com sentidos e significados construídos nos processos de interação. A identidade cultural de um grupo é estruturada nesse processo, e há uma tensão constante entre os significados e os sentidos que um grupo ou movimento social procura atribuir/construir via suas práticas e os outros significados e sentidos de outros grupos/movimentos. Isso ocorre porque as relações de poder não aludem apenas às relações de força física, material. A cultura é também uma força, na qualidade de uma prática plena de significados. Ela demarca diferenças porque estas são produzidas por essas práticas de significações. O exercício das práticas produz continuamente novos significados, pois muitas vezes está procurando demarcar as diferenças de uma outra forma. O

⁷Crise de um valor ou valores, particularmente valores morais ou ligados aos valores humanos.

preconceito racial, por exemplo, é uma diferença carregada de negatividade, que busca separar, segregar, excluir. Contra ela os grupos organizados lutam e procuram construir outros significados para a questão da raça, baseados em valores positivos. Ao fazer isso, geram identidade com base na demarcação do campo de suas diferenças.

Nos anos de 1980 e 1990, o termo “cultura” passa a se popularizar, com expressões como cultura do medo, da violência, do estresse, cultura escolar do bem-estar físico e espiritual, da moda, do consumo, do respeito/desrespeito às leis, de se levar vantagem, de vícios etc., entrando em voga a palavra “multiculturalismo”.

A expansão da cultura no universo das artes e da sociedade do lazer e do entretenimento é uma dimensão que tem múltiplas facetas: pelo lugar que ocupa na vida das pessoas quer seja consumindo telenovelas, leitura de jornais, filmes na tevê ou no cinema, videogames, internet etc.; pelo mercado de bens que gera, pois fomentar e patrocinar a produção de bens culturais passou a ser um dos grandes setores do próprio processo capitalista; e pela produção artística dos homens em si, nas áreas de pintura, escultura, dança, música, teatro, cinema, fotografia, audiovisuais em geral e literatura; “cultura é como a lente através da qual o homem vê o mundo” (R. Benedict).

Gohn (2001: 56), citando Chauí, aponta que “as redefinições do próprio conceito de cultura propiciaram à cultura política ser vista não como um legado histórico, mas como via prática viva e atuante. A interação permanente entre valores antigos (que persistem por meio das tradições) e valores novos (que são agregados ao repertório das pessoas pelo fato de elas viverem num mundo globalizado, competitivo e em busca de contínuas inovações que produzam diferenciais entre os indivíduos) faz com que a cultura política seja resultado de um processo que se constrói cotidianamente, por meio de um jogo de reciprocidade. Os atores sociais possuem suas crenças e valores, mas reagem em face dos acontecimentos da política segundo a interpretação que captam das ações dos atores do mundo da política oficial, governamental. Essa interpretação

é usualmente mediada pelos meios de comunicação. De tal forma que, para se entender a cultura política de um grupo social, ou de seus atores em particular, temos que decodificar o conjunto de significados – atribuídos ou construídos – no universo do imaginário e das representações sociais daqueles grupos ou indivíduos”.

A importância do papel da cultura política passou a ser dada pela possibilidade que esta oferece para explicar a ação política dos indivíduos nos grupos sociais, o comportamento político dos indivíduos como seres políticos, no sentido aristotélico e não apenas em relação às instituições políticas e/ou aos governantes, em especial no momento do voto. Com isso a ênfase se desloca das atitudes e opiniões dos indivíduos isolados para os indivíduos como membros participantes de grupos, de coletivos sociais com identidade: ser sem-terra, negro, mulher, defensor de causas ambientalistas etc.

Gohn (2001) cita Renato Ortiz e Paulo Freire, falando de cultura política, apontando que o primeiro a situou em determinados espaços localizados, como os partidos, os sindicatos, as ONGs, os movimentos sociais etc.; afirmou que é atribuído a esse espaço o papel de formulação, construção e realização da consciência política, assim como formulação de projetos para equacionar os problemas da sociedade, via determinadas estratégias políticas. Mas ele questiona a exclusividade dada à “política” e indaga se não há outros espaços, compostos por instituições como a família, a religião, a escola, a mídia etc., que participam da socialização dos indivíduos, e também contribuem para a cultura política destes, concluindo que, nos tempos atuais, a esfera da política tornou-se mais flexível e plural. E que, se no passado nela atuavam predominantemente o Estado e os partidos, hoje temos uma multiplicidade de movimentos sociais como atores sociais, que há toda uma cultura que escapa da esfera da política especializada, que não coincide nem com a perspectiva tradicional nem com uma “nova cultura política”. Dito de outra forma, os partidos, os movimentos sociais, as ONGs atuam dentro de um contexto que reflete a própria modernidade da sociedade brasileira. Essas organizações atuam no interior desse jogo de forças,

no qual surgem alguns valores mediáticos e que não se enquadram na cultura política no sentido estrito do termo. Não se trata, portanto, de desvalorizar sua importância mas de mostrar outro lado do problema. Paulo Freire, por sua vez, destaca que “uma das preocupações daqueles que pretendem transformar a sociedade é exatamente lutar pela novidade. (...) uma das formas de se engajar nessa luta pela novidade é buscar diferentes formas de ajuizar a prática política. Quer dizer: fazer exigências de natureza ética, para que seja possível uma nova cultura política” (apud Gohn, 2001).

Para outros autores (Alvarez, Dagnino e Escobar, 2000: 15), a ênfase na transformação cultural⁸ como elemento da estratégia dos movimentos sociais não está confinada à sociedade civil na qualidade de um lugar privilegiado da política, mas estende-se também ao Estado e à institucionalidade política. A esquerda passa por um profundo processo de renovação político-teórica, que reavalia o papel da cultura no processo de transformação social. Um impulso para essa renovação indubitavelmente passa pelos movimentos sociais e suas lutas. E de certo modo reflete as transformações pelas quais a sociedade mundial está passando. Ela evidencia os impasses e as transformações que a prática política vivencia, com a colocação de novas questões, novas direções para a organização da sociedade civil, com a redefinição da própria noção de sociedade civil⁹. Hoje... “o que está fundamentalmente em disputa são os parâmetros da democracia, são as próprias fronteiras do que deve ser definido como arena política: seus participantes, instituições, processos, agenda e campo de ação”.

⁸ “Cultura, entendida como concepção do mundo, como conjunto de significados que integram práticas sociais, não pode ser entendida adequadamente sem a consideração das relações de poder embutidas nessas práticas. Por outro lado, a compreensão da configuração dessas relações de poder não é possível sem o reconhecimento de seu caráter ‘cultural’ ativo, na medida em que expressam, produzem e comunicam significados. Com a expressão ‘política cultural’ nos referimos então ao processo pelo qual o cultural se torna fato político” (Alvarez: et al., 2000: 17). Malinowski chama a atenção para a importância do contexto cultural em que os fenômenos sociais ocorrem. Ele demoliu a concepção de cultura como colcha de retalhos, presente nas abordagens evolucionistas, e reafirmou que ela é constituída por sistemas de significados que são parte integrante da ação social organizada.

⁹ Uma sociedade civil emergente, construída no solo conflituoso da vida social, por meio de práticas de representação e negociação de atores coletivos reconhecidos na legitimidade de seus interesses e dos direitos reivindicados (idem, ibidem: 104).

Ainda de acordo com os autores, os programas de ajuste estrutural nos países devedores dos organismos financeiros internacionais, inspirados no neoliberalismo, entraram nessa disputa como poderosos e ubíquos competidores. Em resposta à suposta lógica “inevitável” imposta pelos processos de globalização econômica, as políticas neoliberais introduziram um novo tipo de relação entre o Estado e a sociedade civil, apresentando uma definição distintiva da esfera pública e seus participantes, baseada numa concepção minimalista do Estado e da democracia. Uma vez que a sociedade civil é obrigada a assumir as responsabilidades sociais evitadas agora pelo Estado neoliberal em processo de encolhimento, sua capacidade como esfera política crucial para o exercício da cidadania democrática está cada vez mais enfatizada, embora de modo ambíguo. Na atual concepção, os cidadãos devem fazer-se por seus próprios esforços particulares e a cidadania é cada vez mais equiparada à integração individual do mercado.

Evelina Dagnino (2000: 77) aponta que nos deparamos com mudanças no campo do conhecimento, de teorias e de conceitos, como política, hegemonia, transformação social, entre outras, de modo que os setores da sociedade mais envolvidos nos processos de mudança terão de levar em consideração dimensões de vida ignoradas pelas análises mais tradicionais, como a marxista, entre outras¹⁰. A partir principalmente da década de 1980, a crescente heterogeneidade e a complexidade das sociedades, em especial as latino-americanas, “(...) impulsionadas por uma modernidade cada vez mais definida por suas conexões globais, engendraram uma vasta pluralidade de novos temas culturais. Por outro lado, o desgaste gradual dos Estados autoritários e a transição para a democracia tornaram possível que a capacidade de iniciativa e de invenção dos grupos sociais na sociedade civil revelasse a dinâmica múltipla das relações entre cultura e política. Dessa forma, uma atenção sem precedentes a temas como vida cotidiana, subjetividade, cultura jovem e consumo (eu colocaria **entre outros** –

¹⁰ Em trabalhos consecutivos realizados na década de 1990, Yves Dezalay e Brian Garth (1998, 1998 a), ligados ao grupo de estudos de Bourdieu, mostram como o campo do conhecimento nas ciências humanas foi construído na qualidade de instrumento para a ampliação da hegemonia política norte-americana.

grifo meu) começou a tomar forma dentro da esquerda (Canclini, 1987; Nun, 1989; Lechner, 1988). Como diz Fernando Calderón, ao concluir seu artigo sobre a pertinência do pensamento de Gramsci no contexto boliviano, estou convencido de que enquanto não interpretarmos realmente o que move as pessoas a fazer e sonhar, o que fazem e sonham a cada dia, isto é, compreender e aceitar em sua plenitude as múltiplas e diversas manifestações socioculturais, é impossível estabelecer metas de direção intelectual e moral da sociedade”.

Dagnino (2000: 78), entre outros autores, acredita que essa nova postura em face das relações entre cultura e política esteve, como já foi mencionado, ligada ao surgimento da construção hegemônica da democracia como projeto da esquerda, da expressão de uma vontade coletiva democrática. Ela aponta também: “As pretendidas encarnações autoritárias dessa referência coletiva previamente existentes – o Estado, a vanguarda, o partido – foram postas sob suspeita ou rejeitadas completamente. Obviamente se repudiou também o mercado como referência universal proposta pelo neoliberalismo em sua versão despolitizadora do coletivo. (...) Todas estas questões vêm trazendo novos desafios para a construção de um processo democrático, da elaboração de ‘uma nova gramática política’. A busca de uma nova linguagem, de um novo conjunto de temas, regras e procedimentos, novas formas de fazer política, resumida freqüentemente na demanda por uma nova cultura política – às vezes, por uma nova cultura *tout court* –, delinea o alcance das transformações embutidas nesse projeto democrático”.

Essas mudanças de certo modo responderam a uma tendência global, mas foram fortemente determinadas pelas características e demandas específicas dos processos políticos e cenários particulares de cada país. “O desenho político-institucional de um país varia em relação a outros, conforme suas tradições culturais e sua história. Desenvolve-se no contexto do crescimento econômico, tornando-se mais complexo conforme a integração com o mercado internacional. A assertiva geral é a de que o desenho institucional no âmbito de um Estado molda as práticas políticas resultantes. O Estado tem, portanto, um conjunto de

'regras de jogo de uma sociedade' (North, 1990), que leva a boas ou más *performances* de economia e de política, por sua influência na cultura e no desenvolvimento das relações sociais e políticas." (Lúcia Avelar, 1996: 6)

Visões tradicionais tornam-se cada vez mais insuficientes para abarcar a realidade "internacional". Um trecho de Manuel Castells (apud Mattelart, 1994: 275) chama a atenção: "O processo fundamental vivido pelo que chamamos Terceiro Mundo é a desintegração como entidade relativamente homogênea. Em termos de desenvolvimento econômico e social, a Coréia do Sul ou Singapura estão mais próximas da Europa do que as Filipinas ou a Indonésia. No entanto, ainda mais importante é o fato de que São Paulo, sob o ponto de vista social, esteja mais afastado do Recife do que de Madri. E de que, no próprio estado de São Paulo, a Avenida Paulista e a cidade operária de Osasco façam parte de constelações socioeconômicas diferentes não somente em termos de desigualdade social, mas também de diferenças de dinâmicas e segmentos de cultura (...). Assim, o começo da história produz-se pelas condições de segregação de uma parte importante da população do planeta, não em termos perigosamente simplificados do Norte contra o Sul¹¹, mas de uma forma mais completa e insidiosa".

Em geral, as ONGs que trabalham na área de cooperação internacional para o desenvolvimento, tanto no Norte como no Sul, embora diversas entre si, estão crescentemente questionando os próprios modelos de desenvolvimento, tanto no que diz respeito à desigualdade social, à pobreza, como ao meio ambiente. Constitui-se um dos grandes desafios para os atores sociais, em especial às ONGs nos anos de 1990, construir alianças para lidar com as conseqüências negativas do desenvolvimento do capitalismo globalizado.

¹¹ Essas observações apontam para o risco de simplificações como a dicotomia Norte/Sul, países desenvolvidos/subdesenvolvidos, sistema internacional/nacional, bem como parecem indicar a existência de novas dinâmicas mundiais, conseqüências do chamado processo de globalização, o qual, simultaneamente, integra e desintegra, une e fragmenta.

Fúlvia Rosemberg (1995), ao discutir as funções do Estado e o papel das ONGs, aponta que, seja no Hemisfério Norte ou no Sul, seja dentro do Estado ou da sociedade privada com fins lucrativos, seja no interior da sociedade civil, jogos de interesse contrapõem os interesses das elites aos interesses dos despossuídos. Mas que, contudo, não há apenas interesses econômicos, há também interesses de natureza ideológica, que podem ser exemplificados pelas igrejas. Exemplos disso são as hierarquias de gênero, que não são determinadas apenas por interesses de natureza simbólica, cultural, ética e moral. São estruturas estáveis de desigualdade que desafiam as democracias do ponto de vista de sua qualidade.

A autora afirma, ainda no que se refere às ONGs: “Coloco em discussão o *pedigree* das ONGs, estratégia da qual discordo frontalmente. Aliás, se a denominação Organização Não-Governamental for reservada a algumas entidades sob condição de serem progressistas ou democráticas, será preciso antes admitir que o Banco Mundial e mesmo as agências de fomento não fazem esta distinção. Recentemente tive acesso a uma proposta elaborada por Cláudio Moura Castro para o Bird, proposta que visava à ampliação da rede de escolas. O documento qualificava de Organizações Não-Governamentais as entidades que prestam serviço para a população de baixa renda. É preciso muito cuidado para não atribuir o nome de Organização Não-Governamental a um grupo de entidades de elite”. E continua, dizendo que duvida de que haja uma ONG (no sentido por ela tratado), mesmo entre as mais progressistas, que não faça uso de dinheiro público, pois a verba pública circula por muitos caminhos. Vou citar apenas dois exemplos, diz ela, “por via indireta, através da isenção de uma série de impostos; outra via é o tráfico de dólares que vigorou no país durante todo o período em que a moeda nacional era desvalorizada diante do dólar. (...) Existe uma questão ética no plano das relações Norte-Sul. Não se pode ignorar que muitas Organizações Não-Governamentais trocaram dólares no mercado paralelo e elaboraram seus orçamentos apostando na desvalorização da moeda nacional ante o dólar, contribuindo dessa forma também para a crise econômica. Resumindo, quero afirmar que não há organizações, governos ou cidadãos isentos de interesses.

Todos fazemos parte de jogos de interesse, e representamos posições diversas na sociedade, que devem ser explicitadas” (1995: 119).

Principalmente nestes últimos 20 anos é que as ONGs puderam se expandir e desenvolver com tanta rapidez e intensidade numérica. Entre as décadas de 1980 e de 1990 elas cresceram em pelo menos dez vezes, sendo que nesta última, já se encontravam em pelo menos 45 países (Princen e Finger, 1996). E depois de muito tempo trabalhando em silêncio, na obscuridade, quase na clandestinidade, as ONGs nas décadas de 1980 e 1990 adquirem notoriedade internacional, um progressivo reconhecimento, e no Brasil esse processo ocorre principalmente após a ECO 92. Depois de aplicar bilhões de dólares nos grandes projetos e nos chamados programas de desenvolvimento social, por intermédio dos Estados (no caso da América Latina, em sua maioria ditaduras ou regimes autoritários), diversas instituições internacionais, começaram a se dar conta de que seus dólares não chegavam aos destinatários e que seus programas muitas vezes se constituíam em grandes fracassos. É nesse momento, em que muitas das ditaduras entrava em crise, e perdia terreno para os movimentos de democratização, que as ONGs ganham um espaço mais efetivo. Em geral tinham a característica de serem honestas, competentes pequenas, flexíveis, “transpirando” credibilidade. Tinham, dessa forma, todas as características para substituírem o Estado gigantesco, corrupto, incompetente, ineficiente e burocrático.

Seguindo essa mesma linha de pensamento, Herbert de Souza (1991:2), (o Betinho), diz que o Banco Mundial, “sem abandonar os parceiros privilegiados que ajudou a criar e principalmente fazer nenhuma autocrítica do passado, passou não somente a buscar uma nova aliança com as ONGs como também a apresentá-las, de alguma forma, como substitutas da ação governamental no campo do desenvolvimento social. Essa mudança responde também a um outro objetivo político da estratégia do grande capital, realizada por intermédio do Banco Mundial, entre outras instituições: o de implementar a política neoliberal de libertar as forças do mercado (leia-se do capital) das amarras ou do

controle dos Estados que começaram a passar por processos de democratização. Enquanto o Estado autoritário servia ao desenvolvimento do grande capital, o Banco Mundial não aplicava seus princípios liberais à liberalização do Estado, que era funcional ao grande capital e a seus projetos. Depois que o Estado autoritário foi questionado e liberalizado, por meio de pressões da sociedade civil, o Banco Mundial deu-se conta de que o neoliberalismo deveria aplicar-se também ao Estado. Este, que já fora privatizado por dentro, deveria agora ser privatizado por fora. O Estado deveria ser reduzido à sua existência mais simples, para não colocar entraves ao chamado desenvolvimento das chamadas forças do mercado”.

Nicolas Guilhot (2000: 1), falando sobre ativismo e o “novo” internacionalismo americano, diz, quase literalmente, que a gestão de programas internacionais de promoção dos direitos do Homem e a ajuda à democratização, principalmente em Washington, tornaram-se uma indústria crescente cujo volume de metas anuais atinge 700 milhões de dólares segundo estimativas recentes (lembrar que o texto é de 2000). Esses fundos, que alimentam o mercado internacional com a reforma das instituições do Estado em plena expansão, servem para financiar missões de observação eleitoral, grupos de defesa dos direitos do Homem, organismos de imprensa independente, as ONGs, ou ainda a difusão da vulgata econômica dominante. Mas os beneficiados são também, e talvez principalmente, os numerosos sustentadores que se encarregam da logística do conhecimento e de suas operações: consultores especializados, organismos semipúblicos, ONGs, centros de pesquisa universitários, *think tanks*, associações profissionais, fundações dos partidos políticos, organismos sindicais. E muito comumente essas numerosas organizações são exportações da “virtude política” seguindo as agências tais como um braço do departamento de Estado encarregado da cooperação (Usaid), ou do Banco Mundial, que são os principais dependentes financeiros e onde se reciclam os antigos funcionários. Longe de serem casos isolados, esses exemplos mostram que para além da pluralidade dos lugares institucionais, é um pessoal relativamente homogêneo, ocupando posições contíguas no espaço social americano e muitas vezes acumulando o que fornece

o grosso dos profissionais da “democratização”: universitários especializados nos problemas da transição para a democracia, ou ainda como um braço da área de estudos; juristas dos direitos do Homem; ativistas políticos. Estes atores estão também além do pertencimento público e intervêm por meio de jogos de afiliações múltiplas ou de missões pontuais colocadas na órbita de uma política de Estado, que se distingue tanto mais de sua atividade quanto ela se constrói em torno de um mesmo discurso prescritivo.

Esse autor coloca ainda que essas práticas permitem às classes dirigentes perpetuarem o seu poder reduzindo as contingências e minimizando os riscos, pois tais estratégias de acumulação de posições tendem a ser geralmente ocultadas pelas instituições por meio das quais elas se exercem. As fronteiras institucionais e a compartimentalização das funções oficiais vêm também recorrer à interpenetração das redes e à mobilidade das pessoas. Nos EUA esse mecanismo era deliberadamente implementado pelos responsáveis da política externa (*foreign policy establishment*) e com influência inquestionável sobre a condução dessa política. Os militantes e *experts* da democracia recorreram às mesmas estratégias adotadas no período da Guerra Fria. Aí está a razão de toda ambigüidade dessas novas práticas transnacionais sob as cores de um ativismo gerado no âmbito da ação estatal. Porque a retórica *grass-roots* com que elas recrutam voluntários é indissociável daquela de um *expert*, por meio da qual um grupo se põe também a produzir o Estado, de dupla forma: de um lado, sobre os países nos quais exerce a *expertise*, buscando produzir o Estado mínimo; e por outro, nos EUA, local em que se constitui esse campo de atividades, por meio de um conjunto de atores que afirmam suas competências estatais e sua legitimidade para tomarem como relevante o *establishment*. Se esses novos ativistas puderem ser descritos como empresários de normas, essa é a condição para não esquecer que o Estado é também uma empresa cuja particularidade é a de promover o Estado de Direito.

Guilhot argumenta que nos podemos perguntar se esse discurso científico importado não faz parte de dispositivos por meio dos quais os

interessados constroem uma imagem pública de seu desinteresse. Por um tipo de retorno ao idealismo, nas ciências sociais, os teóricos das relações internacionais explicam a mobilização coletiva desses “ativistas” da democracia pelos princípios que eles professam, retomando assim, por sua conta, a face acrílica e não-reflexiva, o desinteresse “pregado” por seus atores. Do lado oposto destas aproximações que produzem uma figura da “bela alma”, e mais sensíveis à aliança do ativismo e dos interesses no Estado, cujos momentos de expansão sempre foram tomados sob a forma de um mecanismo moral, podem ser encontrados trabalhos que analisam a exportação de modelos institucionais em termos de imperialismo ou de hegemonia. Mas eles têm o mérito de colocar em destaque os interesses nacionais e setoriais que são estritamente ligados às novas cruzadas democráticas; eles pressupõem um ator estatal unitário e coerente, com seus intelectuais “orgânicos”.

Outros autores (entre eles Nerfin, 1991, e Wolfe, 1991) afirmam que as ONGs fazem parte de um terceiro setor formado por associações de cidadãos, que propõem alternativas diversas aos dois outros setores, formados por atores estatais (“príncipes”), ou por empresas privadas e corporações transnacionais (“mercadores”). De acordo com argumentos de Nerfin (apud Princen & Finger, 1996), o terceiro sistema alcança as relações globais em pelo menos duas formas: através do sistema das Nações Unidas e por redes (*networking*). Exemplos seriam a participação das ONGs no processo da Unced, 1992, e as redes de ONGs, facilitadas por tecnologias modernas de comunicação, que por sua vez favorecem maior participação nos processos decisórios globais.

Do mesmo modo que o papel e a área de atuação das ONGs vêm sendo amplamente discutidos, principalmente a partir de meados da década de 1980, teóricos da consolidação democrática, analistas dos movimentos sociais questionam a relevância desses movimentos sociais para o processo de institucionalização democrática, ou apontam-nos como desestabilizadores deste, ou mesmo como incapazes de se adaptarem à nova arena política formal representativa.

Diversos autores – Sônia Alvarez (1993); Evelina Dagnino (1995); Ana Maria Doimo (1995); Maria da Glória Gohn (2000); Ilse Scherer-Warren (1993); Sônia Lopes (1996) – entre tantos, em análises recentes da ação coletiva dos movimentos sociais, vêm discutindo a noção relacionada ao surgimento de “teias” ou redes interpessoais da vida cotidiana que sustentam movimentos sociais, indicando a construção coletiva que resulta dessa articulação de movimentos sociais de vários tipos com outros setores e organizações, como partidos políticos e organizações de esquerda, a igreja católica, a universidade, ONGs, sindicatos etc.

Em Dagnino (2000: 80), podemos ver que, por meio do intercâmbio de discursos e práticas, “um processo ativo de elaboração que reflete as dinâmicas de múltiplas práticas emergentes concretas de luta e seus conflitos internos acontece no interior dessas teias, configurando um campo ético-político distintivo. (...) Como os movimentos sociais não constituem atores sociais ou sujeitos políticos homogêneos, mas se caracterizam pela heterogeneidade e diversidade, as concepções discutidas aqui não devem ser tomadas como representativas da enorme multiplicidade de movimentos sociais existentes hoje no Brasil. As práticas autoritárias e clientelistas vigentes na sociedade brasileira certamente encontram espaços significativos também no campo dos movimentos sociais, que não são, portanto, imunes a elas. Mas, se é verdade que uma certa tendência a mistificar suas ações coletivas como encarnações de virtude política, portadoras de todas as novas esperanças de transformação social, deve ser avaliada criticamente, isso não deve ser feito negando-se ou obscurecendo-se as mudanças moleculares que resultam das práticas desses movimentos”.

Diante do contexto globalizado, acredito haver algumas transformações na política mundial, de acordo com Rosenau (1990\1992), sobre a formação de uma ordem global bifurcada em “dois mundos”, um estado-cêntrico e um multicêntrico, que se inter-relacionam e interagem. Neste sentido, o enfoque direciona-se ao mundo multicêntrico, buscando explorar as inter-relações entre a emergência de ONGs como atores políticos mundiais e a formação de redes de

comunicação por computador, bem como identificar os papéis que estas poderiam desempenhar numa política globalizada. As relações entre globalização, política mundial¹², ONGs como atores e suas redes são complexas e não lineares, não sendo possível traçar relações simples de causa/efeito.

Essas estruturas de significados podem incluir diferentes formas de consciência e práticas relativas, por exemplo, à natureza, à vida de bairro ou à construção de identidades coletivas. Essas teias invisíveis configuram novos vínculos interpessoais, interorganizacionais e político-culturais com outros movimentos, bem como com uma multiplicidade de atores e espaços culturais e institucionais. Esses vínculos expandem o alcance cultural e político dos movimentos para muito além das comunidades locais e dos pátios familiares, abrangem mais do que suas organizações e seus membros ativos; tais redes incluem participantes ocasionais nos eventos e nas ações, apóiam uma determinada causa, ou objetivo do movimento, e ajudam a difundir seus discursos e demandas dentro e contra as instituições e culturas políticas dominantes, corroborando para contrabalançar as supostas tendências paroquiais, fragmentárias e efêmeras dos movimentos.

Sônia Lopes (1996) aponta que essas redes, que ela chama de “A Teia Invisível”, na verdade acabam sendo espelhos do momento planetário que vivemos, no qual, apesar da crise atual, revelaram-se a existência de práticas e a discussão de conceitos até então pouco considerados, ou mesmo negligenciados, como: a indicação da sociedade civil como uma alternativa para o mercado e o Estado, sob os rótulos de Terceiro Setor ou Terceira Via; a noção de Ecologia Social, na qual o desenvolvimento é indissociável das preocupações com o equilíbrio dos ecossistemas naturais e humanos; a visão emancipadora de

¹² Talvez política mundial aqui possa ser tratada como as relações de poder no mundo: poder de direção, de contestação, de influência nos rumos dos acontecimentos globais. Envolvendo desde conferências das Nações Unidas até manifestações públicas de protesto, ou propositivas, *lobbies* e outras formas de pressão sobre o sistema jurídico internacional e os órgãos que formulam “políticas públicas” internacionais, incluindo ainda os fenômenos relacionados aos meios de comunicações interpessoais e intergrupos, caracterizando redes transnacionais de trocas de experiências, idéias, informações e conhecimentos, e a formação de uma espécie de opinião pública e consciência global.

democracia que enfatiza o combate à exclusão e à desigualdade de oportunidades; a substituição do enfoque “centro-periferia” pelo de “relação Norte-Sul” nas análises sobre as desigualdades entre as nações; e, por fim, o universo difuso de organizações não-governamentais.

Podemos encontrar algo nesta direção na fala de Ana Maria Doimo: “Em geral, quando estudamos os fenômenos relativos à participação explicitamente política, tais como partidos, eleições, parlamento etc., sabemos onde procurar dados e instrumentos para ‘medi-los’. Não é esse o caso do campo dos movimentos em questão (...) um tal campo baseia-se em relações interpessoais que ligam indivíduos a outros indivíduos, envolvendo conexões que vão além de grupos específicos e atravessam transversalmente instituições sociais particulares, tais como a Igreja Católica, o protestantismo – nacional e internacional –, a academia científica, as organizações não-governamentais (ONGs), organizações de esquerda, os sindicatos e os partidos políticos” (apud Alvarez et al., 2000).

Lopes (1996: 9) diz que essas redes são “realidades complexas que envolvem relações sociais e humanas ambíguas e possuem uma dinâmica não-linear e não-determinista. Daí a necessidade de abordá-las a partir de um ponto de vista ‘caótico’, que não ocultasse as características de imprecisão, incerteza e contradição que lhes são próprias. Nesse contexto, as necessidades de informação e de conhecimento aparecem associadas à sua aplicabilidade na solução de problemas da vida social e não ao desenvolvimento contínuo e cumulativo de um conhecimento de valor universal que supõe uma verdade única e objetiva, como na ciência” (**positivista** – grifo meu).

De acordo com as autoras Keck & Sikkink (1997), há diferenças significativas entre movimentos sociais e as redes de *advocacy*. Os movimentos sociais são ações coletivas organizadas para reivindicar bens coletivos. Já as redes (*network*) vêm sendo o principal veículo para atividades transnacionais acerca de direitos e tópicos de justiça social, mas que apesar de sempre incluírem ativistas que são parte de movimentos sociais, essas redes não são “movimentos”.

Elas podem às vezes estimular ações coletivas mobilizadoras, mas, em geral, elas são alternativas para ações de massa, o que se evidencia quando grupos organizados não podem fazer suas reivindicações localmente, seus ativistas podendo estar algumas vezes distantes, embora mobilizados. Pergunto: serão tão modernas as formas de mobilização social dos tempos de hoje, que de fato possibilitem que os “ativistas” possam estar efetivamente mobilizando setores da sociedade civil, sem se fazerem presentes? Será que estes atores podem promover e articular “ativismos à distância”? As ONGs geram, por meio de suas redes, ativismo e construção de identidades coletivas?

Em âmbito mundial, é possível perceber a existência de um padrão assimétrico de produção e difusão de conhecimento que exclui amplos segmentos populacionais dos progressos econômicos e técnicos e deixa o controle dos processos informativos e educacionais a cargo das elites políticas e intelectuais, sejam elas conservadoras, democrático-pluralistas ou contra-hegemônicas. Ou seja, os detentores de conhecimento e de informação tanto podem contribuir para a manutenção do *status quo* dos setores dominantes quanto utilizar seu saber em favor da emancipação dos setores dominados ou subalternos.

Avelar (1998)¹³ coloca que: “No Brasil, a realidade econômica e social na era pós-autoritária não é mais encorajadora do que a realidade política. Aos altos níveis de desigualdade – pobreza e miséria –, com uma economia dominada por um capitalismo imaturo e gangsteriano (Shapiro, 1996), coexistem instituições e práticas políticas que têm inviabilizado a resolução de problemas urgentes com conseqüências para o processo de consolidação da democracia. O Estado, particularmente no campo das políticas sociais, está longe de alcançar equidade e eficiência na alocação de seus recursos. Dentre os vários problemas que enfrenta, um deles é a grande pressão dos grupos privados por recursos, impossibilitando-lhe a implementação de programas que retirariam milhares de pessoas de uma situação de exclusão. As falhas do mercado correspondem, então, às falhas do

¹³ Lúcia Avelar, 1998. Publicado em “Democracia no século XXI”, Fundação Konrad-Adenauer, em 2001, na *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 92, out.-dez. 2000.

Estado. (...) O resultado é a continuidade e a perpetuação de marcadas desigualdades, com milhares de pessoas em situação de exclusão, impossibilitadas de adquirir direitos mínimos de cidadania e de praticarem autonomamente os direitos políticos. Em suma, os governos não têm conseguido atuar, em um grande número de países, mas particularmente na América Latina, no âmbito da política social, de modo a produzir um mercado com feições democráticas”.

Os países que se desenvolveram na periferia do mundo capitalista, e que falharam no plano redistributivo, produziram desigualdades sociais profundas, contestadas pelas redes de organizações da sociedade civil que defendem interesses públicos, de modo autônomo e independente. Algumas delas produziram saberes especializados de modos de organização política; algumas delas se transformaram em ONGs, privadas, disputando “mercados” sem serem guiadas pelo lucro. Outras atrelaram-se aos interesses do Estado, ficando difícil distinguir a natureza de cada uma delas em um universo que se expandiu rápida e eficientemente.

É crucial avaliar o impacto das diferentes formas de movimentos e organizações, suas demandas, discursos e práticas e que se encontram dentro da “teia” de arenas institucionais e culturais mais amplas. Do mesmo modo, é importante considerar que a sociedade vem buscando outras formas de expressão e organização, já que aquelas que emergiram no âmbito do capitalismo industrial não se sustentam diante de um novo mundo do trabalho (Pizzorno, 2001, mimeo).

Scherrer-Warren (1999), por exemplo, critica a noção predominante de que “a medida do sucesso de um movimento social é sua capacidade de conseguir mobilizações de massa e protestos públicos”, argumentando que, na avaliação de certos tipos de movimento – baseados em educação, consciência ambiental, reafirmação cultural e direitos coletivos, entre outros critérios –, devemos considerar que pode não haver nenhuma “manifestação para contar por que não se trata de um movimento de massas que gere protesto. Mas haverá gerações novas de estudantes, líderes, professores, agentes de desenvolvimento

e idosos da comunidade que foram tocadas de alguma maneira pelo movimento (...) e sua produção cultural”. Ou, “essa conexão foi um elemento fundamental para o estabelecimento de um campo comum de articulação com outros movimentos sociais mais obviamente culturais, tais como os étnicos, de mulheres, de homossexuais, ecológicos e de direitos humanos, na busca por relações mais igualitárias em todos os níveis, ajudando a demarcar uma visão definitiva, ampliada, de democracia” (Dagnino, 2000: 83). E ainda, “a partir do início dos anos 1990, o uso do termo ‘cidadania’ se difundiu cada vez mais pela sociedade brasileira. Enquanto a noção redefinida continuou subjacente às lutas populares e às práticas políticas de partidos políticos como o PT, e ONGs como as congregadas na Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong), a cidadania esteve também por trás de campanhas de solidariedade voltadas para a mobilização da classe média, tais como a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, liderada por Herbert de Souza (o Betinho), ou associações de empresários progressistas, tais como a Cives (Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania). Essa difusão se acentua ao longo da década e hoje a apropriação do termo ‘cidadania’ se generalizou, com sentido e intenções obviamente muito diferentes” (Alvarez et al., 2000: 84).

Uma idéia forte com que temos convivido ao longo do século passado é aquela que coloca a cidadania como algo produzido no contexto do Estado. Essa idéia faz parte da nossa tradição autoritária que identifica no Estado a responsabilidade de promover e construir a sociedade. Ao contrário, construir direitos de cidadania é produto de uma mescla de relações, em que sociedade civil e Estado estão envolvidos por tensões e contradições que se produzem a partir da base material da sociedade e dos seus objetivos. Os grupos organizam-se e lutam coletivamente para mudar o perfil da estrutura social que não lhes beneficia, e as conquistas são produzidas e contextualizadas no tempo e no espaço, de acordo com a força da sociedade civil e das suas organizações. Construir cidadania é usufruir direitos reais e não formais; eles nascem no contexto da sociedade e na sua luta cotidiana e universalizam-se no Estado. Dos primeiros direitos individuais aos mais recentes direitos econômicos culturais e

ambientais, a sociedade vem identificando valores universais e coletivos construídos com base em uma mescla de relações entre as instituições da sociedade civil, seus cidadãos e o Estado¹⁴.

¹⁴ Ver, especialmente, Reinhard Bendix, *Construção nacional e cidadania*, Edusp, 1998.

2.1. “Terceiros e terceiras” – um novo associativismo?

Conceitos tais como terceira onda, terceira via, terceiro setor, ONGs, voluntarismos, terceiro milênio, setor terciário, Terceiro Mundo etc. são expressões que têm sido utilizadas em grande escala tanto na mídia como na literatura, ou mesmo no dia-a-dia das pessoas, apontando caminhos alternativos, na busca de novos modelos que superem os problemas contidos na “primeira” e na “segunda” vias. Mas aqui a ênfase será dada aos conceitos de terceiro setor e ONGs, por serem conceitos mais diretamente vinculados ao tema estudado.

O sociólogo Domenico de Masi, em *A sociedade pós-industrial* (Senac), afirma que existem mais de mil nomes para designar a fase na qual vivemos. Embora a denominação mais comum seja “revolução da informação”, as definições vão desde “sociedade do capitalismo avançado”, como chamou o economista John K. Galbraith, até “terceira onda”, na opinião de Alvin Toffler, ou ainda “era da descontinuidade”, como preferiu o guru das empresas, Peter Drucker. Independentemente do nome escolhido, o que importa é que o mundo mudou. “Nos últimos 25 anos deste século que se encerra, uma revolução tecnológica com base na informação transformou nosso modo de pensar, produzir, consumir, negociar, administrar, comunicar, viver, morrer, fazer guerra e fazer amor”, escreve o sociólogo Manuel Castells, em *O fim do milênio* (Paz e Terra).

A expressão “terceira onda” é um dos chamados termos emergentes da modernidade, e relaciona-se diretamente ao terceiro setor. Toffler foi um dos primeiros a utilizá-lo, ao se referir ao desenvolvimento de tecnologias avançadas no campo da informação. “A ‘primeira onda’ teria surgido há mais de dez mil anos, com a revolução agrícola, que transformou o homem nômade e caçador em agricultor, fixado na terra; a ‘segunda’ teria mais ou menos 300 anos e foi dada pela revolução industrial, originando a civilização urbana centrada nas fábricas. Segundo Toffler, a ‘terceira onda’ é um fenômeno real contemporâneo que se

baseia na substituição da força muscular pela força mental como fator de produção. Ela ultrapassa os limites da economia e da tecnologia, provocando mudanças sociais profundas, bem como mudanças culturais, morais, institucionais e políticas. Trata-se da sociedade informacional, relacional, onde tudo passa pela organização de redes, predominando o conhecimento e a informação como formas de dominação e de controle, ou seja, de poder” (Gohn, 2001: 66).

Já terceira via, embora já tenha sido utilizada anteriormente, por movimentos políticos como a social-democracia alemã nos anos de 1920, também foi usada por Mussolini (um caminho entre o bolchevismo e o *laissez-faire*) nos anos 30 do século passado. Retomada nos anos de 1960, por aqueles que se referiam a um socialismo de mercado, e nos anos de 1970, quando a idéia reaparece no Partido Comunista Italiano, ao discutir a crise do socialismo. Giddens admite que a “terceira via” já era um debate na França em 1890. Em nossa perspectiva, em época de crise ou de incerteza, tende-se a enveredar para um caminho intermediário.

Nos anos de 1990, de acordo com Gohn (2001), a terceira via reaparece com grande força na Inglaterra e na Alemanha para depois se difundir pelo mundo ocidental como uma nova alternativa ao capitalismo neoliberal da era da globalização. Na Inglaterra, a proposta é retomada tanto em nome de um partido político que luta para obter a descentralização do poder, via reforma constitucional, num espectro ideológico que une reformismo, nacionalismo e ecologia, como proposição do primeiro-ministro do parlamento britânico, Tony Blair (1998). Que, com o suporte da assessoria de Giddens, levou-a para a mídia, criando uma moderna versão de social-democracia trabalhista, na qual há um Estado que procura humanizar o capitalismo, numa economia mista, globalizada, atuando em redes.

Sua grande novidade é que a terceira via, nos anos de 1990, não se contrapõe ao capitalismo e ao comunismo ou socialismo. Agora ela contrapõe o *laissez-faire* econômico, denominado primeira via (o velho capitalismo liberal), à velha social-democracia e sua forte dosagem estatal denominada segunda via.

Para Blair, a terceira via é uma social-democracia moderna, uma nova opção dentro do centro-esquerda, e sua vitalidade deriva da união das duas grandes correntes do pensamento à esquerda e ao centro – o socialismo democrático e o liberalismo. É, portanto, uma discussão nos marcos do sistema capitalista, nos cenários desenhados por duas forças: de um lado, o livre mercado, com toda sua irracionalidade e busca desenfreada por lucros via a livre concorrência entre os agentes econômicos privados; de outro, a atuação estatal via intervenção daquele mesmo mercado. Seu pilares: liberdade de mercado e coesão social.

A crise dos mercados financeiros de 1997 e 1998 é vista como um dos fatos que levaram à terceira via, o “Consenso de Washington”, receituário de reformas econômicas utilizado para os mercados emergentes. Esse receituário nada mais é que um conjunto de estratégias para que as políticas neoliberais fossem aplicadas aos países emergentes, após reunião realizada entre lideranças capitalistas ocidentais em Washington. Privatizações em massa de empresas estatais, liberalização dos mercados de bens de capital, desregulamentação acentuada da economia e forte redução do papel do Estado são os componentes essenciais daquelas políticas. A velocidade da voracidade do império do mercado gerou desemprego em massa, aumento dos índices de violência e criminalidade social, piora das condições de atendimento na área de saúde, retirada de direitos sociais dos trabalhadores na ativa e dos aposentados, flexibilização da legislação laboral, decréscimo dos salários etc., tudo isso levando uma massa de pessoas a ficarem abaixo dos índices de pobreza. Como resultado dessa crise econômica ocorre exclusão de contingentes da população que estão fora do mercado de trabalho porque simplesmente não há emprego suficiente; o mercado de trabalho eliminou, encolheu ou substituiu pela máquina milhares de postos de serviço. Mas somente com as perdas dos investidores financeiros internacionais esse quadro passou a ser visto como crítico, e o tema do desenvolvimento com justiça social retorna à pauta das políticas públicas, fazendo com que vários analistas preconizem a questão social, como a grande questão a ser enfrentada pelos governos – tanto dos países desenvolvidos como dos em desenvolvimento – e não mais o crescimento econômico propriamente dito

Em entrevistas para a *Folha de S. Paulo* Hobsbawm diz que “a terceira via é uma invenção retórica. Estou mais perto de uma terceira via que fique entre uma economia planificada e o livre comércio” (1/1/1999). Já Touraine vai dizer: “Quando falo em terceira via, falo de Tony Blair e não de esquerda. Significa aceitar o essencial da lógica liberal e juntar algumas medidas sociais – a de um regime de direita de Margareth Thatcher chegar ao de centro-direita” [28/1/1999] (apud Gohn, 2001).

“Surge” então uma nova forma que supõe outras regras de contrato social que envolvam parcerias entre o público estatal com o chamado público não-estatal, ou seja, com o terceiro setor. Ele foge do dualismo Estado/mercado, aborda a realidade social, ressaltando a importância da sociedade civil, mas não abrange sua totalidade. Está relacionado ao associativismo, à ação coletiva e participação política, num sentido amplo, podendo se contrapor a ele uma parcela significativa da população, que é dispersa e desarticulada e que não se associa e não participa, compondo a “multidão de solitários”, citada por Ianni (1992).

Para Gohn (2001) o terceiro setor atualmente não se trata mais do terciário que se contrapunha às atividades da agricultura e da indústria, mas de uma nova ordem social que se coloca ao lado do Estado, o governo, responsável pelas questões referentes à esfera pública e social – primeiro setor –, e do mercado, responsável pelas atividades privadas e com fins lucrativos – segundo setor. Fernandes (et al., 1997) afirma que o termo ainda é utilizado em círculos restritos no Brasil, mas nos Estados Unidos ele é associado ao termo “associações voluntárias” – fenômeno constitutivo da própria cultura americana –, assim como ao designativo “sem fins lucrativos” – o que insere a expressão terceiro setor no mundo dos negócios, no mercado, de uma forma contrária. Grandes empresas e pequenos e médios empresários apóiam e investem no setor como forma de diminuir o pagamento de taxas e impostos. Fundações são criadas para gerir os recursos destinados a obras sociais; muitas delas se dedicam ao apoio à educação, inclusive atuando nas universidades, pois, sendo a maioria das faculdades paga, há um leque enorme de sistemas de bolsas e apoios para os

cidadãos de origem norte-americana propriamente dita, que advêm daquelas fundações. Outros criam as próprias fundações para diversificar seus bens.

O terceiro setor tem origem nos movimentos de caridade, ligada à memória religiosa, ou ao termo “filantropia”, o qual busca se desvencilhar do conteúdo meramente assistencialista da caridade, dando origem à filantropia empresarial. Mas vai adquirir importância estratégica nos anos de 1990, com a incorporação das “novas” ONGs. “Junto com a crise das ONGs cidadãs militantes dos anos 80, emergiram nos anos 90, no cenário nacional, outros tipos de entidades, próximas do modelo norte-americano *non-profits*, articuladas às políticas sociais neoliberais, dentro do espírito da filantropia empresarial, atuando em problemas cruciais da realidade nacional, (...). Elas querem e buscam a parceria com o Estado. As novas entidades autodenominam-se como terceiro setor, pois procuram definir-se pelo que são e não pelo que não são. Segundo seus coordenadores, as ONGs, como o próprio nome indica, se definiriam por uma negatividade: ser não-governo. O terceiro setor procura se firmar pela positividade, com ações propositivas e afirmativas. Ele clama por uma forma de desenvolvimento sustentável (ao contrário das ONGs dos anos 80, que falavam do auto-sustentável). As novas entidades que estão se expandindo estruturam-se como empresas, autodenominam-se cidadãs por se apresentarem sem fins lucrativos e atuarem em áreas de problemas sociais, criam e desenvolvem frentes de trabalho em espaços públicos não-estatais; algumas nasceram por iniciativas de empresários privados e se apresentam juridicamente como ONGDS – Organizações Não-Governamentais de Desenvolvimento Social. Este fato ampliou o universo da participação para campos pouco ou nada politizados e desenvolveu inúmeras novas formas de associativismo ao nível do poder local. (...) São ONGs que dão novo perfil ao terceiro setor brasileiro, caracterizando o que tem sido denominado de privado porém público.” (Gohn (2000: 78) A autora cita como exemplo dessas organizações: Projeto Axé, Projeto Travessia, programas da Fundação Abrinq, programas da Fundação Odebrecht, programas na área de educação apoiados por redes bancárias, como Itaú, Bradesco, entre outros.

Ampliam-se recursos e competências necessários para o enfrentamento dos grandes desafios nacionais, como o combate à pobreza e a incorporação dos excluídos aos direitos básicos de cidadania. No entanto, tudo isto é ainda muito recente e, como toda novidade, questiona velhas idéias e coloca novas questões. Novas realidades requerem novos mecanismos e procedimentos. O surgimento de um terceiro setor – não-governamental e não-lucrativo – redefine o Estado e o mercado. Por outro lado, o terceiro setor também se vê confrontado com o desafio de qualificar e expandir suas ações de promoção de uma solidariedade eficiente.

O crescimento das ONGs no final de milênio é um fenômeno mundial, e o terceiro setor já tem sido caracterizado como um novo setor da economia, o da “economia social”, sendo o setor que mais cresceu, mais movimentou recursos, mais gerou empregos, bem como foi o mais lucrativo nos últimos 20 anos. Essa imensa rede de organizações privadas autônomas, localizada à margem do aparelho formal do Estado, sem fins lucrativos, mobilizadora do trabalho voluntário, passou a ter uma relação íntima com as mudanças sociais e tecnológicas do final do século, atuando na área da economia informal e gerenciando milhares de empregos. Ao mesmo tempo em que se faz presente também na economia formal, por meio de cooperativas de produção que atuam em parceria com programas públicos e demandas terceirizadas das próprias empresas. Diariamente são criadas fundações, associações, ONGs para promover desenvolvimento local, resolver algum problema ambiental, defender direitos civis, atuar em áreas onde o Estado é incipiente em relação a qualquer política pública ou social, ou por diversas outras causas.

Esse chamado terceiro setor, do mesmo modo que o Estado e o mercado, abrange diversos tipos de instituições, sendo uma esfera heterogênea, com atores que possuem valores e interesses contraditórios. É importante ressaltar tal heterogeneidade, já que a literatura corrente tende a somente “celebrar”, quando se refere a esse setor, enfatizando somente a existência de organizações e movimentos progressistas, guiados por valores universais. No

entanto, também podem ser considerados parte do terceiro setor organizações e movimentos conservadores, radicais ou fundamentalistas, que muitas vezes utilizam a violência e pregam a intolerância, por exemplo grupos racistas, como os neonazistas e neofascistas, ou alguns grupos muçulmanos, fundamentalistas, ou de extremistas judeus.

E como diz Landim em entrevista para a Retz: “Terceiro setor, pra mim, é uma abstração. Pode esconder mais do que revelar, no sentido de que pensa como um conjunto uniforme uma diversidade enorme de organizações”.

2.2. Os movimentos sociais

O campo do associativismo e do voluntariado não é um invento social dos finais do século XX. As revoluções burguesas de há 200 anos defendem o direito de reunião e de livre organização autônoma, passos indispensáveis para o florescimento das associações e das atividades de voluntariado. A partir do século XVIII o movimento da Ilustração reivindica o direito à associação, à reunião e ao debate e isso se cristaliza em vários tipos de associações como as academias, as sociedades científicas e de leitura e as tertúlias.

O movimento social, na qualidade de ação coletiva, remonta à virada do século XVIII, na Inglaterra, e ocorre simultaneamente ao processo de construção ou progressiva penetração do Estado, o que supõe redefinições drásticas e sucessivas da relação público/privado. Seja qual for o contexto histórico-social, porém, as condições de emergência estão sempre relacionadas a algum tipo de conflito (particularmente ante o Estado) e o desejo de mudança.

Em sua análise das sociedades modernas do início do século passado, Tocqueville considerava a existência e a multiplicação das associações voluntárias indicadores da democracia liberal. Este fortalecimento da sociedade capitalista deu margem a novos valores e pautas de ação, assim como a reações e mecanismos de defesa dos que se sentem ameaçados. O caminho da reivindicação e a organização autônoma das populações são a nova via para o associativismo. Nasce novas associações como os sindicatos e os grêmios. Nos países submetidos a regimes autoritários as associações acrescentam à reivindicação um forte caráter político de oposição aos governos impopulares.

A proliferação de múltiplos sujeitos nas práticas sociais entre as décadas de 1970 e 1980, tanto na Europa e nos Estados Unidos quanto na América Latina, originou uma profusão de análises teóricas em que a categoria de classe social foi progressivamente perdendo terreno para a noção de “ator social”

e a luta de classes deu lugar a “movimento popular” ou “movimentos sociais”, sem que se chegasse a um consenso sobre estes conceitos, precedidos ou não do adjetivo “novo”.

“Os movimentos emergem, portanto, como novas formas de solidariedade e reciprocidade constituídas e expressas coletivamente, com o ideal implícito de recriar os laços comunitários em uma sociedade crescentemente complexa. E à medida que se expressam, os novos atores coletivos também geram a necessidade de regulação dos direitos que defendem na arena política, apesar da retórica da autonomia diante do Estado e dos partidos. O potencial emancipatório estaria então na possibilidade de fazer emergir novas identidades coletivas e ampliar o grau de democratização das relações sociais” (Gohn, 1997: 66).

Scherer-Warren (1999) coloca que os movimentos sociais são formas de ações coletivas reativas aos contextos histórico-sociais nos quais estão inseridos e que, mesmo podendo desenvolver simultaneamente as dimensões contestadora, solidarística e propositiva, de acordo com seu projeto civilizatório que inclui oposições ao *status quo*, orientam-se para a construção de identidades sociais rumo a uma sociedade melhor. É uma categoria mais abrangente que inclui os sujeitos sociais¹⁵ e o associativismo civil¹⁶.

“Movimento social é um conjunto mais abrangente de práticas sociopolítico-culturais que visam à realização de um projeto de mudança (social, sistêmica ou civilizatória), resultante de múltiplas redes de relações sociais entre

¹⁵ A autora citada entende que sujeito social se refere à relação responsabilidade e autocriatividade positiva, não destrutiva, que o indivíduo estabelece consigo mesmo e com a sociedade em que vive, em um mundo construído coletivamente e referenciado por valores, que se tornam socialmente relevantes nos grupos identitários e, às vezes, universalizam-se. “Conforme Touraine (1994: 213-45), o sujeito é a vontade de um indivíduo de agir e ser reconhecido, como ator, (...) tornar-se o agente de uma obra coletiva. (...) É pela relação ao outro como sujeito que o indivíduo deixa de ser um elemento de funcionamento do sistema social e se torna criador de si mesmo e ‘produtor da sociedade’” (Scherer-Warren, 1999: 15)

¹⁶ Ainda para a autora: associações civis, formas organizadas de ações coletivas, empiricamente localizáveis e delimitadas, criadas pelos sujeitos sociais em torno de identificações e propostas comuns, como para a melhoria da qualidade de vida, defesa de direitos de cidadania, reconstrução comunitária etc.; incluem-se nestas as associações de moradores, ONGs, grupos de ajuda mútua, ecologistas etc.

sujeitos e associações civis. É o entrelaçamento da utopia com o acontecimento, dos valores e representações simbólicas com o fazer político, ou com múltiplas práticas efetivas. Pode-se pois falar dos movimentos pela paz, ecológico, feminista, contra o racismo, de direitos humanos, de democratização das esferas públicas, de combate à pobreza e exclusão social, dos sem-terra e assim por diante. Portanto, movimento social é a síntese de múltiplas práticas, produto de articulações de sujeitos e associações civis.” (Scherer-Warren, 1999: 15)

Os movimentos sociais necessitam do suporte das associações como formas organizativas que lhes dêem continuidade, mas, ao mesmo tempo, quanto mais intenso for o movimento, a associação pode ficar marginalizada pela própria participação popular. Os movimentos precisam das associações mas estas tendem a se cristalizar em estatutos e servirem de freios dos movimentos.

Lopes (1996: 68), neste sentido, coloca que “embora ampliem a esfera da representação política e promovam a afirmação de novas identidades coletivas e hábitos de participação, os movimentos sociais podem até mesmo reforçar os laços com o sistema partidário, ao invés de se contrapor a ele, ou seja, podem coexistir como canais complementares e em alguns pontos até convergirem (como alguns movimentos ecológicos que se transformam em partidos verdes). Afinal, a organização é também ação coletiva, porque comporta uma ação instrumental para a consecução de metas comuns. Um exemplo claro foram as dinâmicas extremamente diferenciadas que caracterizavam os comitês da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida (a campanha do Betinho): enquanto uns se mantinham nos moldes antigos da ação caridosa espontânea desencadeada por grupos de vizinhos, outros assumiram tantas tarefas de intermediação de recursos (inclusive financeiros) que tiveram que se institucionalizar para gerenciá-los legalmente (como aconteceu com o Comitê Rio). Ainda assim a ação conseguiu criar uma identidade reconhecida nacionalmente graças ao discurso unificador articulado por Betinho por intermédio dos meios de comunicação de massas”.

A inovação encontra-se no surgimento de práticas políticas articuladoras das ações localizadas, de redes de movimentos (*networks*) e na

busca de metodologias que permitam entendê-las. Trata-se de entender as interconexões de sentido entre o local (comunitário) e o global (supra e transnacional), passando da análise de organizações sociais específicas, fragmentadas, para a compreensão do movimento real que ocorre na articulação dessas organizações nas redes de movimentos (Scherer-Warren, 1993).

A busca por vestígios das formas tradicionais de fazer política (clientelismo, paternalismo, autoritarismo populista ou estalinista) nos novos movimentos sociais e por novos modos de fazer política nos sindicatos e partidos e nas instituições governamentais tenta compreender as tensões entre novas e velhas orientações políticas no interior de cada movimento social específico, por meio da colaboração e da parceria, para além da competição (idem, 1993); a isso se poderia chamar “fermentação social” que surgiu nos anos de 1990: a ação cidadã.

Outro aspecto que Lopes (1996) aponta é a necessidade de investigar as novas concepções sobre o espaço de poder na sociedade civil perante o Estado, buscando descobrir em que medida essa relação provoca mudanças ou efeitos político-institucionais relevantes nas organizações da sociedade civil. “O pressuposto é o de que a própria dicotomização entre sociedade civil e sociedade política ou Estado (...) pode nem sempre ser adequada para pensar a questão da transformação da cultura política a partir de uma perspectiva relacional que permite confrontar uma pluralidade de orientações e de atores políticos” (p. 70).

Por último destaca-se a importância do papel das tecnologias de informação e dos meios de comunicação de massa nas formas de organização da sociedade civil.

“Resta verificar em mais detalhes, tanto nos meios de comunicação de massa como na imprensa alternativa, os espaços de massificação, de uniformização, de consolidação de ideologias dominantes *versus* espaços de contestação das formas de dominação ou discriminação, de difusão de propostas alternativas de vida social, de novos valores universalizáveis de acordo com os

interesses de novos atores coletivos mencionados, bem como o espaço para a formação e comunicação das redes de movimentos.” (Augusto de Franco apud Lopes, 1996: 70)

As entidades sem fins lucrativos, as organizações de voluntariado (que utilizam trabalho voluntário), as organizações não-governamentais ou qualquer outra forma de organização gestada nos **novos movimentos sociais** e situada dentro do que é o terceiro setor convivem sob uma combinação dos elementos políticos, ideológicos, econômicos e sociais que caracterizam um determinado momento histórico de um país que, por definição, será diferente de qualquer outro cenário geográfico e temporal.

É possível afirmar que as ONGs não são movimentos sociais. O ativismo nos movimentos sociais é caracterizado pela construção de identidades coletivas e sustentado por orientações ideológicas estruturadoras das ações. O trabalho nas ONGs pode (ou não) incorporar alguma forma de ativismo, mas não necessariamente. Pode, inclusive, ser uma alternativa profissional em um mercado de trabalho cada vez mais restringido.

3. As organizações não-governamentais, quem são e que caminhos trilham?

3.1. As organizações não-governamentais: algumas características

A quase impossibilidade da construção de uma definição precisa do termo “ONG” é comparável à dificuldade, no campo das ciências sociais, de conceitualização das classes médias. Isso não ocorre por acaso, as ONGs representam novos canais institucionais de participação das classes médias na esfera pública. O símbolo da medusa utilizado por Francisco de Oliveira (1988) define, de certo modo, o significado do momento atual: “Contemporaneamente, as formas, expressões, ramificações, aparência das classes médias multiplicam-se tanto que a cabeça de medusa já é pequena para as mil serpentes que dela brotam”. Expressão esta que nos leva a refletir a respeito da multiplicidade de definições e campos de atuação das ONGs atuais¹⁷. Afinal, como diz Landim (1993): “O nome ONG não é mais revelador, como ele era, de um segmento dentro das organizações da sociedade civil brasileira”.

Cidadãos, políticos e pesquisadores têm buscado respostas para os desafios e os novos processos sociais que emergem com a globalização das

¹⁷ A multiplicidade das ONGs pode ser percebida no artigo de Silvia Noronha à revista *Rumos* (2001: 24), no qual ela diz: “As organizações não-governamentais (ONGs) multiplicam-se de tal maneira e marcam sua presença na vida nacional de modo tão forte que a primeira associação que suscitam é com a colméia e o trabalho das abelhas. Por um lado, por seu tamanho quase sempre mínimo e por sua postura crítica diante do Estado e dos interesses corporativos, podem produzir, mal comparando, incômodo semelhante ao das pulgas. Exemplo disso foi o que ocorreu no ano passado quando o Congresso Nacional queria aprovar uma nova legislação florestal permitindo o desmatamento de 50% das áreas particulares da Amazônia e de 75% das do cerrado; a gritaria das ONGs socioambientais tornou a proposta um escândalo nacional e acabou por abortar – ao menos por enquanto – a idéia defendida pela bancada ruralista. (...) no entanto, a mesma classificação de ONG também serve para rotular uma entidade como a *Forever Green*, acusada no início deste ano (2001) de grilagem de terras na Amazônia. Essa atitude antagônica do princípio básico de atuação seguido por essas entidades – baseado na defesa do interesse público e não de seus dirigentes – está longe de ser incomum. Pelo contrário. E é isso que vem justificando a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – a chamada CPI das ONGs”.

sociedades. Uma das respostas que representantes dos interesses do mercado vêm propondo tem sido denominada genericamente de neoliberalismo. Trata-se de um conjunto heterogêneo de diretrizes econômico-político-ideológicas para a reorganização do capitalismo em escala mundial, e para adequar-se aos desafios da globalização da economia o tema tem sido bastante debatido pelas ciências humanas [ver, entre outros, Giddens (1996) e Ianni (1999)].

Em outra direção, há movimentos sociais, associações civis, ONGs, cidadãos, enfim um conjunto de sujeitos sociais que constituem a sociedade civil, que encaminham respostas de outra natureza para criar espaços alternativos de atuação, enfrentamento e a busca por soluções de problemas gerados pelos processos de globalização. Mas não podemos deixar de apontar que as novas formas que esses movimentos vêm assumindo, em suas organizações coletivas, são resultantes fundamentalmente desse processo. Os novos formatos organizativos e interativos das ONGs, na formação de redes, ligam-se a um conjunto de acontecimentos que merecem nossa atenção: revisão paradigmática, fatores históricos circunstanciais e renovação de utopias.

Deve-se ressaltar que existem parcelas de populações na maioria dos países, que cada vez mais estão apáticas, não se interessam por ações coletivas e estão voltadas somente para seus interesses individuais. Outras participam, porém, de ações regressivas e muitas vezes violentas, por exemplo ações dos *skin-heads* na Alemanha, ataques terroristas de fundamentalistas em várias partes do mundo etc. Nesse sentido, Rosenau (1991) ressaltava que a ordem turbulenta compreende dinâmicas simultâneas de integração e fragmentação.

As ONGs e suas redes políticas e de comunicação também se situam neste contexto mundial bifurcado e turbulento. Tais organizações e suas redes podem ser consideradas quebras de sistemas convencionais ou reações a desequilíbrios sistêmicos; mobilizadoras de recursos, movidas pelo cálculo racional; novos movimentos sociais construindo novas identidades; grupos de cidadãos com habilidades “revolucionadas”. Todas essas perspectivas são válidas e chamam a atenção para um mundo em que as mudanças estão ocorrendo em

todos os níveis e em que novos atores passam a ocupar espaços, a influenciar e ser influenciados, sendo inerentemente políticos.

Ilse Scherer-Warren (1999: 34) diz que algumas experiências brasileiras recentes, ilustram os tipos de redes de ONGs que vêm sendo formados. Redes temáticas em torno de questões específicas como o movimento nacional de meninos e meninas de rua, para tratar de problemas relativos a crianças e aos adolescentes carentes; ou como a Redeh (Rede de Defesa da Espécie Humana) que trata da reprodução humana; ou mesmo como os fóruns em torno de questões conjunturais, articulando atores com identidades diversas, como o Fórum Nacional de Reforma Urbana, por ocasião da Constituinte ou como o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente em razão da ECO 92; ou como redes mais abrangentes, com maior institucionalidade, como a Associação Brasileira de ONGs; ou como redes de informação/reflexão, que visam à difusão alternativa de notícias e ao intercâmbio de idéias, tais como a Agen (Agência Ecumênica de Notícias do Movimento Nacional de Direitos Humanos) e os correios eletrônicos das ONGs. As interfaces de experiências ou parcerias, por meio da articulação de ONGs, movimentos e cidadãos num mesmo local ou território delimitado, em torno de questões cidadinas. Aponta ainda que alguns autores distinguem dois tipos de redes sociais: as redes submersas que se formam a partir de uma base social informal, constituída por vínculos de parentesco, vizinhança e amizade; e as redes associativistas que seriam o “conjunto” de relações que podem identificar entre diversos coletivos, gerando o chamado tecido social local, associativo.

Em Fernandes (1994: 42) vemos que: “Seria tolo imaginar as ONGs como soluções substitutivas para qualquer uma das redes institucionais com as quais se comunicam – não farão às vezes da universidade, dos partidos, dos sindicatos e associações, dos clubes recreativos, das igrejas. Não são uma alternativa para as grandes estruturas tradicionais. Seu interesse está justamente no fato de que parecem introduzir uma pequena novidade no quadro das muitas instituições cujo sentido está na prestação de serviços sem fins lucrativos.”

As organizações não-governamentais (ONGs) apresentam-se como uma novidade no campo da participação política. Mas o que elas de fato são? Fica também a questão sobre que interesses estão por trás delas?

A divisão das ONGs ou organizações de voluntariado entre as mútuas ou mutualistas e as de heteroajuda ou altruístas é bastante comum; a elas juntam-se as organizações dedicadas à solidariedade internacional, de proteção do meio ambiente e de defesa dos direitos humanos. Essas denominações podem ser úteis, mas, sua capacidade explicativa é insuficiente para pôr a nu diferenças entre as ONGs que repercutem fortemente na sua atuação e na forma que adotam como organização do terceiro setor.

Algumas ONGs são conservadoras, interpretam a realidade desde o que está estabelecido, não a questionam e aceitam os valores dominantes; outras são moderadas, interpretam a realidade segundo critérios dúbios, não desejam mudar as estruturas da sociedade; outras ainda são questionadoras, denunciam contradições, indicam alternativas desenvolvendo atitudes pró-ativas e propondo novos valores; e há as que são transformadoras, querem transformar a realidade, propõem alternativas ao sistema dominante. Estas últimas, colocam-se como atores coletivos capazes de gerar mudanças sociais que fortaleçam a sociedade civil ante o Estado e a economia de mercado, a ética solidária diante da concorrência, a qualidade de vida perante a acumulação, a participação ante a autoridade.

Uma das dificuldades apresentadas para quem quer trabalhar com esse tema é o fato de não haver uma classificação oficial que diferencie e estratifique os diversos segmentos formados por entidades sem fins lucrativos no Brasil. A princípio estariam colocadas “num mesmo saco” (expressão utilizada por Jorge Durão, da Fase)¹⁸ as escolas de samba, as Santa Casas de Misericórdia, os terreiros de umbanda, os sindicatos, os partidos políticos, as fundações educacionais como a Fundação Getúlio Vargas (FGV), as cooperativas,

¹⁸ Fase – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional; fundada em 1961, com atuação em nível nacional.

associações assistenciais e as ONGs, entre tantas outras. Como veremos em colocações posteriores, um universo que se compõe de 100 mil a 500 mil organizações.

Sérgio Haddad (2000: 1) aponta alguns dos desafios enfrentados pelas ONGs: "As ONGs vêm ganhando crescente visibilidade na população em geral e na mídia em particular. Muitas vezes, elas são tomadas com tamanha diversidade de olhares que acabam sendo responsabilizadas por tantos aspectos da intervenção social que nem sempre correspondem ao que efetivamente fazem ou são capazes de fazer. Em alguns momentos, são valorizadas, em outros satanizadas. A verdade é que pouco ainda se conhece sobre os limites e a potencialidade das ONGs".

Essas organizações não-governamentais vêm assumindo espaços cada vez mais importantes no mundo contemporâneo e mais recentemente a mídia passa a tratar o conjunto dessas organizações sob a denominação genérica de terceiro setor (não só a imprensa, mas a população em geral, refere-se às ONGs, ao terceiro setor, às fundações, às Organizações da Sociedade Civil (OSCs), entre outras denominações, tendo elas o mesmo significado e função dentro da sociedade). Como mencionamos anteriormente, o surgimento do terceiro setor teria origem, de um lado, na incapacidade do mercado, ou seja, das empresas – que têm como objetivo fundamental o lucro – em incorporar uma agenda que diga respeito a questões sociais e ambientais, e, de outro, no gigantismo e na ineficiência do Estado, que teria esgotado a sua possibilidade de atender e lidar com as crescentes necessidades sociais das populações desfavorecidas. É interessante notar que, inicialmente, o terceiro setor identifica-se por um nome que contém uma negação, sua agenda de trabalho é definida com base na negação da capacidade de outros entes sociais lidarem com essa agenda.

Na realidade, o que sabemos é que as organizações não-governamentais não são um fenômeno organizacional novo, elas acompanham o processo de desenvolvimento do sistema capitalista e a consolidação do Estado/Nação.

Lentamente tem sido construído no Brasil um novo tecido social no qual desponta uma nova cultura política, ao lado das antigas formas de representação políticas integradoras, assistenciais e/ou clientelistas, que, infelizmente, ainda são hegemônicas. Inaugura-se uma nova era de fazer política na gerência popular dos negócios públicos, exemplo da nova era da participação, agora ativa e institucionalizada. E tudo isso ocorre num cenário de profunda crise econômica, no qual se destacam as lutas e tensões entre velhos e novos atores sociais, em busca de espaços na arena sociológica existente.

“No debate contemporâneo sobre a globalização da economia, fica cada vez mais claro que não se trata apenas de uma nova forma de divisão internacional do trabalho, ou de uma simples ampliação do mundo das trocas comerciais. A globalização é um novo sistema de poder, que exclui e inclui, segundo as conveniências do lucro; que destrói a cultura e cria continuamente novas formas de desejo no setor do consumo. Ao destruir, por meio do mercado, os sistemas de controle da economia, os direitos sociais dos trabalhadores etc., cria-se um novo modo de desenvolvimento. A globalização desintegra a sociedade ao desmontar o modelo assentado sobre um projeto político, com instituições e agências de socialização locais. Torna-se uma sociedade de risco onde imperam as incertezas. Ignoram-se a diversidade das culturas e a realidade das comunidades, que passam a se fechar ao redor delas mesmas, como forma de se protegerem da ‘invasão’ da cultura homogeneizadora que se apresenta com a globalização da economia; a cultura transformou-se no mais importante espaço de resistência e luta social. Segundo alguns autores, o conflito social central da sociedade moderna ocorre na área cultural.” (Gohn, 2001: 8)

Souza (o Betinho) [1991], por sua vez, diz que: “Depois de procurar e freqüentar a intimidade do Estado por mais de três décadas, o Banco Mundial, governos de países capitalistas desenvolvidos e outras organizações internacionais começaram a procurar as ONGs com o objetivo de encontrar uma alternativa política para as estratégias neoliberais de desenvolvimento, numa tentativa de conseguir parceiros antiestatais capazes de promover o

desenvolvimento social em harmonia com o mercado. Em vez do *welfare state*, poderíamos entrar na era de ONGs *welfare*. É claro que não caberia às ONGs o papel de dirigentes do desenvolvimento; esse papel é do mercado (leia-se, grande capital). O campo das ONGs é o do *welfare*, é a dimensão social do desenvolvimento – preencher as lacunas sociais ou as conseqüências sociais do desenvolvimento do capital. No momento em que fica evidente que o grande capital se reconcentra nos países centrais e marginaliza ainda mais os países chamados de Terceiro Mundo, fica mais premente do que nunca encontrar atores sociais capazes de se confrontar com as conseqüências da ação ou omissão do grande capital. Chamaremos a isso crise do desenvolvimento ou, pura e simplesmente, o modo como o capitalismo não desenvolve senão a si mesmo e cai em sua órbita”.

Ainda citando Betinho: “A descoberta, no plano internacional, do papel das ONGs no processo de desenvolvimento, e mais recentemente na questão ecológica, traz consigo, de forma contraditória, uma dimensão positiva e uma armadilha. De fato as ONGs foram tudo o que se disse delas: honestas, flexíveis, eficientes e abnegadas. Geraram exemplos notáveis e apresentaram soluções concretas, apesar de parciais, para os problemas globais. Mas elas não podem substituir os Estados, nem sanar as conseqüências sociais do desenvolvimento capitalista, nem domesticar as chamadas forças livres do mercado. As ONGs são simplesmente atores sociais da sociedade civil, entre outros, trabalhando pela construção de sociedades democráticas. Ou simplesmente sofrendo com sua ausência.”

De acordo com Guilhot (2000 a: 4), em sua ofensiva ideológica, os pensadores neoliberais e seus economistas adotaram uma estratégia em que a competência intelectual era indissociável do engajamento partidário. “Essa estratégia rompia com o perfil tecnocrático, quase científico, dos especialistas da geração anterior para quem racionalidade rimava com neutralidade. Ora, inaugurando uma fórmula que se revela ‘vencedora’, os novos consultores criaram um precedente, que seria explorado por outros excluídos das instituições

dominantes do desenvolvimento: as organizações não-governamentais (ONGs) e os acadêmicos não economistas. Ao longo da década de 1980, a aproximação progressiva desses dois grupos viria consolidar, sob outra forma, a aliança entre o ativismo dos valores e a competência científica que havia garantido o sucesso dos inimigos dos ultraliberais. E, como eles, os acadêmicos e as ONGs iriam ser bem-sucedidos aos olhos do Banco Mundial e das grandes agências de ajuda para o desenvolvimento”.

Diz ainda Guilhot que as ONGs, consideradas como militantes e amadoras pelos profissionais, foram durante muito tempo negligenciadas e combatidas, quando faziam-se passar por porta-vozes dos prejudicados pelos ajustes estruturais. Com a emergência de entidades humanitárias, que centraram suas atividades em situações extremas, as ONGs ficaram diante de uma nova situação. De um lado, um grande número delas enfrentando dificuldades ou mesmo deixando de existir; de outro, ONGs dobrando-se a uma disciplina empresarial para poder enfrentar um mercado em que a concorrência se tornava cada vez mais acirrada. Estes fatores levando essas organizações a se profissionalizarem.

Nascidas com as características modernas, durante o período militar, cresceram na década de 1980 e tornaram-se visíveis e polemizadas na década de 1990. Entramos no ano 2000 questionando qual sua verdadeira natureza e disputando seu significado, modificando mesmo seu perfil de modo radical e intensificando sua busca por financiamentos e profissionalização.

“Portanto, a partir de 1985-1986, a influência das ONGs junto ao Banco Mundial se explica menos por uma espécie de dever de base – a repercussão das manifestações ‘anti-FMI’ nos países em via de desenvolvimento foi praticamente nula em Washington – que por sua compatibilidade profissional com a instituição. O próprio banco saberia tirar vantagem dessa situação. Ao invés de ver essas organizações como ‘estraga prazeres’ em potencial, o Bird compreendeu que seu profissionalismo poderia servir a seus interesses.” (Guilhot, 2000 a: 5)

O Banco Mundial multiplicaria, desse modo, o volume de financiamentos a serem geridos por ONGs, as quais receberiam generosas comissões. A proporção dos projetos do banco envolvendo a participação de ONGs passa de 5% em 1988 para 47% em 1997. Essa evolução que aproxima os padrões profissionais das ONGs aos do Banco, aumenta a permeabilidade entre os dois setores para muitos jovens diplomados, as ONGs tornam-se um trampolim profissional rumo ao mundo das organizações interestatais. Pouco a pouco, as opções políticas desses novos atores oficiais do desenvolvimento se aproximam de um reformismo cada vez mais aceitável aos olhos do Banco. “Desse modo os projetos de desenvolvimento passam por uma ‘re-etiquetagem administrativa’, salpicados de ecologia, gênero e sociedade civil. Nada que alterasse a substância ou questionasse sua orientação neoliberal.” (Guilhot, 2000 a: 5)

Retomando a questão, para alguns, as ONGs são motores de transformação social, uma nova forma de fazer política. Para outros, um campo propício às ações do neoliberalismo, que busca repassar suas responsabilidades sociais para o campo da sociedade civil. Dois extremos entre as posições de um conjunto que, sem dúvida alguma, pode corresponder à realidade de uma ou outra ONG, dentro do seu universo total.

Haddad (2000: 1) aponta esta diversidade: “São muitas e crescentes as entidades sem fins lucrativos. Fala-se em 150 mil, talvez mais. Há, sem dúvida alguma, um grande número de entidades sociais, com a mesma característica legal, mas com diferenças significativas que tornam quase impossível colocá-las lado a lado. Muitas são assistenciais, outras são promotoras de cidadania; várias são as suas temáticas e suas formas de intervenção; várias são as dimensões dessas entidades e as formas de gestão”.

Também tem sido difícil, talvez seja até impossível, neste momento, chegar-se a um conceito ou a uma tipologia consensual do que seja ONG, movimentos populares ou terceiro setor. Com a explosão de criação de organizações que ocorre nas décadas de 1980 e 1990, ficou difícil separar o joio

do trigo. Denominam-se ONGs não só instituições que, efetivamente, dedicam-se a questões sociais de direitos humanos, ecológicas, como também aquelas que articulam poderosíssimos interesses econômicos, como as fundações mantenedoras de instituições de ensino superior privado no Brasil ou até empresas, a exemplo da Golden Cross, poderoso grupo de seguro privado que foi considerado, por muitos anos, sem fins lucrativos – e, por incrível que pareça, com todos os direitos e benefícios fiscais previstos na legislação para tais casos. Talvez pela complexidade ou, quem sabe, pela necessidade de se manter a indiferenciação, todas foram englobadas numa única categoria, terceiro setor. Essa denominação, a exemplo de ONG, também peca pela generalidade. Na verdade hoje se pode dizer que, quando falamos em ONGs, temos que falar em ONGs com adjetivos.

Paulo Eduardo Arantes (2000: 3), de modo deliciosamente mordaz e preciso, aponta essa confusão e apropriação de termos e conceitos, bem como dos valores intangíveis da “interação simbólica”¹⁹: “Em princípio, como aliás o próprio nome indica, uma Organização Não-Governamental não pode pensar e agir como uma agência estatal. Tampouco falar a mesma língua. E no entanto parece estar ocorrendo um formidável disparate – pelo menos aos olhos de um leigo. De uns tempos para cá, autoridades governamentais desandaram a gesticular e arengar como se fossem militantes de uma ONG²⁰, de todas as ONGs, misteriosamente eleitos pela mão invisível do destino para advogar a boa causa da sociedade, ocupando, porém, graças sabe-se lá a que manobras astuciosas da razão, postos-chave no aparelho de Estado, sobretudo os

¹⁹ Expressão utilizada por Rubem César Fernandes.

²⁰ Um exemplo acintoso de um caso desse tipo pode ser lido na *Veja* de novembro de 1998, p. 50, com o título “Ministro pede ao banqueiro do Opportunity que monte uma ONG para custear campanha pela privatização. Nessa reportagem o ministro Luiz Carlos Mendonça de Barros “encara suas empreitadas como um trator”. Ele procurou o sócio do banco Opportunity, Daniel Dantas, para que ele o ajudasse a criar uma campanha que alardeasse os “benefícios da privatização do sistema Telebrás, assumindo a paternidade da campanha. É então que surge uma alternativa: a criação de uma ONG – que pudesse ao mesmo tempo arrecadar dinheiro entre empresários do ramo da telecomunicação para bancar a campanha e emprestar um rosto privado à empreitada que o ministro queria ver concluída”. A ONG foi criada e cumpriu perfeitamente sua finalidade; “como havia a lei eleitoral no meio, ‘o trator’, com a criação da ONG, abriu um desvio que contornou as imposições legais”. É possível uma coisa dessas?

diretamente concernidos por uma entelégua cívica denominada 'o social'. Ato contínuo têm-se dedicado a lançar 'programas' de fortalecimento da 'sociedade civil', como se esta fosse uma área de fomento e, pelo visto, em promoção. É um tal de abrir e construir 'espaços', nos quais 'interagem' 'atores' (novos de preferência) que trocam juras de 'compromissos' e 'envolvimento' mútuos, tudo num registro altamente 'pró-ativo'. Em contrapartida, será taxada de 'reativa' qualquer iniciativa que cheire a ressentimento de perdedor. Espaços obviamente de 'participação', e, mais enfaticamente, de 'participação cidadã', irrigados por 'canais de interlocução', por meio dos quais governos e a supracitada sociedade civil 'aprendem a pensar e agir juntos', constróem plataformas para futuras 'parcerias' e novas 'interações', conferem 'visibilidade' a iniciativas 'emergentes', promovem a 'cidadania ativa'. (...) Reforma do Estado? Administração pública 'gerencial'? Com certeza, desde que voltada para a 'cidadania'. Quer dizer, mais uma vez destinada ao fortalecimento de uma 'sociedade civil eticamente estruturada', além do mais, em vias de se tornar planetária. E assim por diante. No limite, não há nada que não exija aspas, ou – imaginando uma futura organização do pensamento não-governamental – que não seja dito como quem cita. (...) Não obstante, fica assim mesmo a impressão de um amistoso compadrio vocabular, como se ONGs e governo formassem um bizarro sistema de vasos comunicantes, pelos quais circula o mesmo léxico dos Direitos, da Cidadania, da Esfera Pública, da Sociedade Civil etc.”.

Esse autor ainda continua desenvolvendo seu raciocínio no mesmo tom, e pergunta: “Não-governamentais e além do mais sem fins lucrativos. Tão longe, portanto, do dinheiro quanto do poder?” E ele mesmo responde que claro que sim, que assim deveria ser, mas que acontecem nesse caso disparates do mesmo nível que na questão anterior. “É que também as empresas, por uma espécie de esquizofrenia programada, principiaram a se comportar em público como se fossem de verdade organizações não-lucrativas! No fundo, se ainda distribuem dividendos para os seus acionistas, é por mera e incontrolável decorrência técnica de sua maior eficácia no uso de bens escassos. Em primeiro lugar viriam os incontornáveis direitos da cidadania – como seria de se esperar

dessas verdadeiras centrais de recursos à disposição da sociedade. Uma empresa digna do nome precisa antes de tudo se distinguir das demais por uma autêntica fome de transcendência. (...) Também por aqui tudo é ‘desafio’ e motivo para ‘compromissos’ renovados com os valores intangíveis da ‘interação simbólica’, característica de uma ‘empresa cidadã’. Nesta entidade surrealista, nada acontece que não seja emanção de uma intensa atividade ‘comunicacional’, que não se dê sob a égide do ‘consenso’ e da ‘transparência’. Enfim, *management* e direitos de última geração correm uns para os braços do outro.” (Idem, ibidem: 8)

Ser não-governamental e sem fins lucrativos não implica estar em outro mundo, alheio às influências do mercado e do Estado, ou imune ao condicionamento social. O terceiro setor não é o reino dos anjos. A persuasão gera coerções morais e ideológicas cujo poder sobre os indivíduos não deve ser subestimado. Quando eficaz, a dedicação voluntária gera recursos e portanto disputas a respeito de sua distribuição. As instituições do terceiro setor incorporam a necessidade de auto-reprodução e assumem cacoetes dos órgãos corporativos. Geram um mercado de trabalho específico. Influenciam a legislação em seus mais variados domínios e condicionam orçamentos governamentais, empresariais e individuais. Absorvem as problemáticas dos “interesses do poder”. Ainda assim, constituem uma esfera institucional distinta, com características derivadas justamente da negação do motivo de lucro e do poder de Estado. Sujeitas a essa restrição dupla em sua própria definição estatutária, as organizações do terceiro setor caracterizam-se por se apoiarem em crenças e valores que transcendem a utilidade (Rubem César Fernandes, 1995). Exercitar e promover a adesão voluntária aos valores como fins em si mesmos é sua razão de ser específica. É com base nessas pressuposições que o jogo de interesses e poder ganha feições específicas dentro do terceiro setor. Pergunto ainda: serão somente essas as razões? Não mais acreditarem nas formas de poder vigentes, por não enxergarem saídas para o caos social e político de nosso tempo?

Arantes (2000: 6) afirma que o Banco Mundial quer um Estado atuante, não mais um provedor, porém um “parceiro facilitador” e regulador, ao qual

caberia gerir e legitimar no espaço nacional as exigências do capitalismo global. Posto que o mercado por si só não pode exercer essa função sem correr o risco da ingovernabilidade²¹. As transfusões entre poder, dinheiro e cultura associativa não seriam cargas simbólicas e materialmente funcionais se não houvesse um nítido contraste normativo entre os valores comuns aos dois primeiros subsistemas (Estado e mercado) e o terceiro setor, o qual, por isso mesmo, pode se apresentar como o portador da promessa de uma bem próxima harmonia das esferas: a integração possível e desejável de Estado, mercado e sociedade civil. E existe um mercado atraente para as iniciativas cidadãs, em que a cláusula “sem fins lucrativos” não é uma barreira à entrada no mundo dos negócios, podendo se tornar mesmo uma senha privilegiada de ingresso.

Outra questão de grande relevância quando se fala em ONGs é a da filantropia e em especial o fomento da filantropia na cultura empresarial, que cada vez mais se torna um item prioritário para os doadores internacionais, tanto privados quanto multilaterais. A formação de doadores privados locais torna-se uma preocupação internacional. A internacionalização, obviamente, é um componente importante desse processo. Com interações de todos os tipos assumindo dimensões multinacionais, as políticas sociais terão, até certo ponto, que transcender as fronteiras nacionais. Iniciativas privadas formalizadas por fundações ou ONGs podem dar um acompanhamento em ritmo relativamente rápido, ultrapassando governos ou, eventualmente, cooperando com eles. Resta saber quais os reais interesses contidos nestes “projetos de filantropia”.

Yves Dezalay e Bryant Garth (1998) colocam que os movimentos dos direitos do homem são um marco para as práticas atuais que marcam a nova ordem do Estado e se acompanham de uma profissionalização crescente do mercado do ativismo político. Nos EUA a relação entre o espaço da filantropia e o dos direitos do homem é antigo. Nos dois casos os fundadores participaram no pequeno círculo elitista, e tiveram o mesmo objetivo, lutar contra o comunismo e o

²¹ O termo “governabilidade” foi concebido em meio a teoria liberal da democracia. Ver Reis, artigo especial sobre o tema, *Mercado e utopia*, S. Paulo: Edusp, 2000.

movimento de esquerda de um modo geral, visando à construção de uma aliança internacional das elites e apoiando-se sobre a rede de clientelas desses notáveis do direito, para exportar seus hábitos profissionais e ideológicos.

A falta de perspectiva de carreira leva universitários a buscarem carreiras internacionais, fazendo valer sua experiência de gestão diante de novas burocracias internacionais. Os jovens conheciam os múltiplos caminhos institucionais e as minúcias do trabalho que permitem maximizar possibilidades táticas oferecidas por essas organizações, favorecendo a criação de uma rede de pares. A expansão do campo das práticas internacionais vem acompanhada de uma tensão interna que redobra o efeito da crise política. A profissionalização e a automatização das ONGs internacionais aparecem como resposta para a retomada da autoridade dos notáveis, dos *experts*.

Os “alunos mais aplicados” passam a investir em novos espaços de práticas profissionais, como aqueles que abrem os programas de assistência ao desenvolvimento, lançados em nome das alianças pelo progresso ou os múltiplos projetos de integração social que vêm da grande sociedade, conduzindo-os a se aproximar de grupos sociais dominados. Essa orientação profissional rendia a eles ainda maior consciência dos limites dessa política hegemônica. Situados no cruzamento de política e do mundo do conhecimento, fortemente carregados de ideologia, as organizações da filantropia e dos direitos do homem são diretamente afetadas por essa dupla crise: estrutural e imperialista. A contestação do monopólio do *l'estern establishment* no campo do poder de Estado abala todo o edifício da hegemonia americana; ela provoca também mutações institucionais e mutações organizacionais que estão na origem da profissionalização e da autonomia desses espaços de práticas. O começo de um ativismo de direita leva a um posicionamento de reformistas como a Fundação Ford, que se identifica cada vez mais com as causas dos movimentos sociais. A história da filantropia é ainda mais surpreendente porque a continuidade constitucional e humana é ainda maior. Após ter sido, ao lado da CIA, um dos principais veículos de controle, a fundação

Ford financiou e protegeu toda uma nova geração de ONGs que estão na ponta das lutas internacionais em direitos do homem ou meio ambiente.

Por idealismo mas também porque as práticas jurídico-militantes se tornaram hoje vias mais efetivas para entrar em uma carreira profissional, quer seja dentro das grandes instituições internacionais ou nas firmas de *wall street*, as fronteiras entre a militância e as competências gestonárias atenuam-se nesse campo. As grandes ONGs vêm buscando seu pessoal nessas últimas. Essas ONGs possuem uma lógica de empresa imposta pela mídia – elas estão em concorrência pela atenção das mídias, bem como pela obtenção de financiamentos das grandes instituições filantrópicas, das quais depende sua sobrevivência.

Guilhot (2000 a: 6) coloca que a “boa governança”, iria representar a extensão da política de ajustes estruturais aos sistemas políticos dos países em via de desenvolvimento. “Na verdade, diz ele, as autoridades do Banco Mundial explicaram os resultados desastrosos das políticas sustentadas ao longo da década de 1980 como um erro: teriam querido reestruturar as políticas macroeconômicas dos países em via de desenvolvimento sem levar em conta o conjunto dos fatores institucionais que influenciaram a sua implementação. Portanto, o fracasso foi atribuído a blocos políticos internos, a interesses particulares ou ao tráfico de influências. E, paradoxalmente, os neoliberais viam em sua derrota a prova do das políticas de ajuste. (...) A solução preconizada foi, portanto, a de reformar a estrutura política, abrindo-a a grupos sociais que revezariam as políticas ao Banco – o que passa por uma política de democratização. A maioria das ONGs internacionais e de seus pupilos locais se acomodaram de tal forma com essa guinada em direção à ‘sociedade civil’, que o segmento arrancado ao Estado e aos serviços públicos (em via de desaparecimento) chegou a ter, para elas, um sabor de vitória.”

A “boa governança” vai propiciar-lhes uma “revanche profissional” em relação a seus colegas economistas que, na década anterior, transitavam, com todas as despesas pagas, entre seus escritórios acadêmicos e as instituições

multilaterais, nas quais, mobilizando a questão do desenvolvimentos, ainda “embolsavam algum trocado”.

Fundações filantrópicas que se transformam em bancos de afazeres simbólicos, cujo investimento e conselhos estratégicos preparam seus protegidos para vencer a concorrência da virtude cívica – um mercado no qual são eles mesmos concorrentes, contribuindo para entretecer uma composição entre eles. A construção social do espaço do consenso é tecida pelas redes criadas entre universidades, grandes empresas etc.

A busca por recursos, num contexto de escassez social, é outro estímulo poderoso para essa tendência. Por mais racionalizados, os governos não têm (na maior parte das vezes) capacidade para lidar sozinhos com a tremenda carga de demandas sociais. Os recursos acumulados nas contas particulares precisam, em alguma medida, ser usados em cooperação com os investimentos públicos. Será que esta expansão das ONGs e fundações poderá estar indicando um sinal de necessidade de expansão de mercado nos círculos empresariais?

James Petras (2000: 179) por sua vez, coloca de modo mordaz, que: “A justificativa formal que os diretores das ONGs alegam para sua posição – de que combatem a pobreza, a desigualdade etc. – são interesseiras e plausível. Há uma relação direta entre o crescimento de ONGs e o declínio do nível de vida: a proliferação de ONGs não reduziu o desemprego estrutural, os deslocamentos em massa de camponeses nem criou níveis salariais dignos para o crescente exército de trabalhadores informais. O que as ONGs fizeram foi dar a uma pequena camada de profissionais uma renda em moeda forte para fugir aos estragos da economia neoliberal que afeta seus países e pessoas e subir nas estruturas de classe social existente. (...) Essa realidade contrasta com a imagem que os funcionários das ONGs têm de si mesmos. Segundo seus despachos de imprensa e discursos públicos eles representam uma terceira via entre o ‘estatismo autoritário’ e o ‘capitalismo selvagem de mercado’: descrevem-se com a vanguarda da ‘sociedade civil’ atuando nos interstícios da ‘economia global’. O

assunto que mais se ouve nas conferencias das ONGs é o ‘desenvolvimento alternativo’.

Impostos são o principal instrumento para a socialização dos benefícios privados, cobrados coercitivamente pelo Estado. Investimentos sem fins lucrativos, por outro lado, expressam o reconhecimento de uma dependência genérica da empresa para com circunstâncias sociais e ambientais. Sejam quais forem os cálculos pragmáticos envolvidos, as necessidades coletivas passam a ser parte integrante do negócio.

Fernandes (1995) coloca que o valor financeiro de tais doações é apenas uma pequena parte daquilo que é devido ao Estado em impostos, mas o significado simbólico é provavelmente maior. Implica julgamento e decisão sobre necessidades coletivas; exige envolvimento pessoal e institucional; cria laços de solidariedade entre empresas e instituições comunitárias; melhora a imagem pública dos doadores particulares; abre outras dimensões para o *marketing*. E talvez, por meio dos investimentos sociais, os círculos empresariais recuperem a sensação de pertencer à sociedade em sentido lato, rompendo o isolamento provocado pelo lucro apenas.

Na visão de Fernandes (1995), as ONGs nasceram dentro de circuitos de cooperação global, fornecendo canais não-oficiais para o apoio internacional de microprojetos sociais caracteristicamente executados em nível local. Por serem independentes, tiveram suas conexões internacionais facilitadas, podendo dessa forma mediar pautas entre as questões internacionais e as locais, especializando-se em projetos que poderiam fazer sentido para os dois lados do programa de “desenvolvimento”. Por não terem caráter representativo, nem definição territorial, podiam mover-se de lugar, grupos ou assuntos sem restrições formais, seu compromisso sendo com o projeto assumido. O que lhes possibilitou, muitas vezes, desempenharem o papel de intermediárias entre as instituições globais e as organizações de base.

Assim sendo, as interações locais distinguem-se não só por suas amplas conexões, como também por uma tendência a adotar uma abordagem profissional em uma atividade “sem fins lucrativos” e em geral voluntária. Portanto, mesmo involuntariamente, são levadas a introduzir a lógica pragmática da eficiência institucional no campo das ações sociais não-governamentais. Tal origem forneceu-lhes um estilo institucional característico. As ONGs têm que produzir projetos que sejam interessantes para possíveis financiadores e procuram executá-los com razoável sucesso para que se justifique uma próxima leva de projetos e financiamentos. Para que se sustentem, precisam apoiar-se no desempenho, o que exige algum tipo de competência específica num meio competitivo (canais de financiamento e parcerias diversos). A suposta eficiência das ONGs é uma questão passível de discussão, que deveria ser julgada por meio de avaliações específicas (“avaliação” vem se tornando, de fato, uma preocupação crescente nesse campo). Mas há um outro ponto de essencial relevância no que se refere às preocupações do autor: as ONGs, em virtude de suas características institucionais, tornaram-se um elemento-chave para os planos de uma cidadania planetária.

A dupla face (imersão local e conexão internacional), combinada com a multiplicidade de iniciativas e instâncias independentes, fornece um instrumento oportuno e flexível para tecer os fios comuns da cidadania na trama de um mundo heterogêneo e segmentado. Respeitados os limites estabelecidos pela linguagem dos projetos, as ONGs podem se movimentar por todo tipo de grupo e questão, mas não podem se permitir um afastamento do conjunto-padrão de valores e regras veiculados pela cooperação internacional. Por meio das ONGs e de seus projetos de forma solta, pluralista e dispersa, as ações locais interligam-se globalmente.

Fernandes (1995) coloca algumas dúvidas, que ele aponta como cruciais: a dependência de verbas estrangeiras pode inibir a busca de recursos locais?; o engajamento em uma pauta internacional pode provocar um procedimento “modernista”, que aliene as ONGs das tradições autóctones (não

podemos esquecer que elas provêm de formas tradicionais de solidariedade social, baseadas em parentesco e em laços comunitários)?; em países mais pobres, as ONGs podem se transformar em instituições de grande importância e se afastar de seu papel de micromediadores?; como preservar a intenção universalista sem negligenciar os recursos e as experiências locais? Somando com as dele pergunto: **Como criar canais efetivos de participação? Essas ONGs de fato estão construindo competências? Como fica a questão de sua capacitação diante de seu processo de profissionalização?**

3.1.1. Definição, um breve histórico

Diversos autores apontam uma origem comum para as ONGs; nessa direção, Fernandes (1995: 24) diz que: “A expressão ‘Organização Não-Governamental’ vem originalmente do vocabulário das Nações Unidas para designar uma categoria especial de participantes do sistema da ONU. Esse contexto original explica a desajeitada generalidade da expressão – de início incluiria um amplo espectro de instituições não-governamentais consideradas aptas a participar de algum órgão da ONU. O significado mudou substancialmente, mas a conexão com os mecanismos da cooperação internacional continua sendo um componente relevante disso que acabamos de chamar ONGs (...) a palavra que surgiu da cooperação entre países da Europa Ocidental e do Terceiro Mundo nas últimas décadas refere-se a um tipo institucional específico, que merece ser discutido à parte. (...) nesse sentido limitado, as ONGs são instituições independentes, e não uma parte orgânica de estruturas maiores. (...) Além do mais, não são representativas de uma classe qualquer de indivíduos. O valor da ONGs deriva do que fazem e não do que representam. Estritamente falando, não podem falar em nome de outros, o que as diferencia dos movimentos sociais (**será que não representam interesses e setores extremamente bem definidos?** Grifo meu). (...) Elas também não são agências de financiamento, o que as torna

diferentes das fundações. A proposta é fornecer serviços sociais que em geral não se auto-sustentam, daí as ONGs terem que sair à procura de fundos de outros lugares”.

Gohn (1997: 54) também fala das origens das ONGs: “A expressão Organizações Não-Governamentais foi criada pela ONU, na década de 40, para designar entidades não-oficiais que recebiam ajuda financeira de órgãos, na verdade públicos, para executar projetos de interesse social, dentro de uma filosofia de trabalho denominada ‘desenvolvimento de comunidade’. O recorte da definição da ONU é dado pela estrutura jurídica: ser ou não ser governo. As ONGs localizavam-se na esfera do privado. Para várias ONGs contemporâneas, a conceituação das entidades não passa pelo recorte público-privado, pois teria ocorrido a emergência de um outro setor na esfera da organização geral da sociedade que seria o público-comunitário-não-estatal, vindo a se constituir no ‘Terceiro Setor’ da economia, no plano informal”.

A mesma autora (1997: 57) diz que na década de 1950 os Estados Unidos criaram fundos para a assistência e o desenvolvimento de outros países por meio de ONGs e que esses fundos geraram fundações públicas específicas. E que essa política foi seguida por outros países, dentre eles Alemanha, Suécia, Austrália, Canadá, Holanda. Na maioria dos países latino-americanos as políticas de incremento de cooperação internacional vão ocorrer juntamente com os movimentos sociais, principalmente os sindicais e populares que estiveram mais ativos nas décadas de 1970 e 1980. Mas no início dos anos de 1990, a mobilização vai se reduzir concomitantemente ao crescimento das ONGs. Elas passam a ser atores centrais deste processo, o que levará a novas formas de relações sociais entre Estado e sociedade civil. As ONGs assumem a liderança de vários processos sociais, que antes eram de domínio de lideranças dos movimentos sociais.

Para Nerfin (1991), a primeira dificuldade para definir ONG é que, na linguagem da ONU, esse termo abrange tanto as organizações de auxílio (*Aid NGOs*, como a Cruz Vermelha) e as agências de voluntários (*Volags*, dedicadas à

promoção do bem-estar, à filantropia ou à ajuda em ocasiões de tragédia, por exemplo) quanto organizações privadas sem fins lucrativos (*non-profits*, como as fundações Ford e Rockefeller), associações profissionais, comerciais ou de cidadãos.

“Originalmente o termo foi importado através das agências de financiamento (ONGs de primeiro Mundo) para denominar organizações intermediárias (os centros) nos países em desenvolvimento, responsáveis pela implementação de projetos com organizações de base. O primeiro mundo denominava-as de ONGDs (Organizações Não-Governamentais de Desenvolvimento), mas para os latino-americanos tornaram-se conhecidas como ‘centros populares’ (de educação, promoção, serviços jurídicos, informações, documentação, pesquisa e outros serviços ligados à iniciativa das bases comunitárias). (...) organizações formais privadas, porém com fins públicos e sem fins lucrativos, autogovernadas e com participação de parte de seus membros como voluntários, objetivando realizar mediações de caráter educacional, político, assessoria técnica, prestação de serviços e apoio material e logístico para populações-alvo específicas ou para segmentos da sociedade civil. Tendo em vista expandir o poder de participação destas com o objetivo último de desencadear transformações sociais no nível micro (do cotidiano e/ou local) ou no nível macro (sistêmico e/ou global)” (Scherer-Warren, *apud* Gohn, 1997: 54)

No cenário mundial, as ONGs costumam ser enquadradas, também, pelos tipos de alianças que estabelecem, como avaliou Nerfin (1991): algumas são “verdadeiramente endógenas”, outras são “crias das ONGDs do Norte”, eventualmente elas se associam em federações, conselhos e *umbrella groups* (quando uma organização “abriga” outras ONGs, movimentos populares e associações de cidadãos visando a uma atuação conjunta em torno de um objetivo específico). Alguns doadores utilizam “agentes locais” ou “grupos de coordenação” como intermediários na distribuição de seus fundos a projetos das ONGs que se enquadram na sua esfera de interesses. Nerfin qualifica as ONGs

também pelo seu âmbito geopolítico: há as internacionais (Ingos), as transnacionais (Trangos), as do hemisfério Norte (Nongos) e as do Sul (Songos).

As microorganizações internacionais de cooperação, cujo ânimo prestativo, bem ao feitio do clima de reconstrução mundial característico do imediato pós-guerra e suas campanhas internacionais em favor dos direitos humanos, viriam a se constituir no embrião para a explosão de criação de ONGs principalmente na década de 1970, a partir do novo ímpeto dos chamados movimentos sociais. Tal como pode ser lido nas pesquisas realizadas por Dezalay e Garth (1998), em cinco países latino-americanos – Brasil, Chile, México, Argentina e Venezuela, a política de direitos humanos foi um entre outros canais para a construção da hegemonia norte-americana ao mesmo tempo evitando que os processos reais de organização política caracterizados pela busca de focos coletivos de interesse chegasse a níveis de alta intensidade deflagrando conflitos sociais incontroláveis (Avelar, 2001). O principal interessado e provedor de iniciativas, os Estados Unidos, demarca, por tais instrumentos, a sua hegemonia.

Essas organizações têm sua origem na Segunda Guerra Mundial, quando as igrejas resolveram mobilizar esforços para apoiar setores da população européia que se encontravam em estado de carência, em consequência do conflito. A denominação ONG “aparece pela primeira vez no Estatuto de Criação da ONU em 1945. Recomendava-se, no texto, a consulta a essas instituições que teriam, supostamente, competência técnica em temas específicos, de cunho universal” (Corral, 1998).

Vale dizer que tais iniciativas não alcançaram seu objetivo maior, contudo sua contribuição não é desprezível. Tem se verificado que estes programas não conseguem ter efeito propagador e muitas vezes, ao cessar o programa de ajuda, tais comunidades voltavam às condições anteriores. Pode-se até dizer que tais iniciativas ajudam a “conter” pontos sociais críticos que, se não atendidos, talvez possam criar maiores tensões sociais.

O processo de recuperação dos países da Europa Ocidental ocorreu em período relativamente curto. O modelo então adotado por esses países foi marcado por uma forte presença dos Estados Nacionais, que passaram a exercer importantes papéis de coordenação e de resolução de conflitos entre o mundo do capital e o mundo do trabalho e também aprofundaram a intervenção no sentido de generalizar a oferta de serviços sociais como educação, saúde, previdência, habitação, transporte, dentre outros. A oferta desses serviços vai se constituir em elemento essencial no processo de reprodução da massa trabalhadora da Europa Ocidental. Esse modelo, que ficou conhecido como o modelo de regulação keynesiano, é adotado, com variações e ênfases diferenciadas, pelo conjunto dos países capitalistas. Evidentemente, nos países pobres, ou países do Sul, para usar um jargão caro às ONGs, as questões sociais foram incorporadas às agendas governamentais apenas de forma residual [ver Marshall (1965) e Bendix (1996)].

Completado o processo de recuperação europeia, essas ONGs, em vez de se dissolverem, passaram a voltar suas atenções e a dirigir os seus esforços de captação de recursos financeiros para incentivar e apoiar ações das igrejas de países do Sul, voltadas para o atendimento de grupos carentes. Se, de um lado, essa atitude reflete preocupações de solidariedade, por outro, não se pode deixar de considerar a tendência dessas organizações a criarem motivações que justifiquem a sua perpetuação e a permanência de suas próprias burocracias.

Ao adotar esse modelo, o capitalismo experimenta um processo de expansão econômica sem precedentes na sua história: os 25 anos que se seguiram ao final da Segunda Guerra Mundial ficaram conhecidos como os anos de ouro do capitalismo. Mas parece que, confirmando o adágio popular de que tudo que é bom dura pouco, as sociedades de economias capitalistas e de um Estado social-democrata entram em crise a partir do início da década de 1970,

juntamente com o choque do petróleo e com a mudança na forma de produção, e junto com elas, o modelo de intervenção keynesiano²².

O discurso e a ideologia liberal, que tinham perdido prestígio desde a grande crise vivida pela economia capitalista mundial na década de 1930, voltam com força, criticando o papel da intervenção estatal, responsabilizando-a pelos problemas vividos pelo sistema e propondo a sua volta a um patamar mínimo de intervenção. Com a queda do muro de Berlim, com a clara vitória do capitalismo sobre o comunismo, sem o perigo de revoluções políticas como as ocorridas séculos atrás, o discurso liberal afirmava, e afirma, a falência da intervenção estatal e a sua ineficiência *vis-à-vis* a intervenção do setor privado. O discurso liberal de negação e de desqualificação do Estado ganha força nas décadas de 1970 e 1980 e revigora-se no início da década de 1990 com a desestruturação do Estado soviético e dos países socialistas do Leste Europeu²³.

É nesse contexto de crítica que ressurgem e se disseminam as organizações não-governamentais, que, aliás, vão buscar como principal razão para a sua existência argumentos similares aos utilizados pelo discurso liberal, referindo o gigantismo e a incapacidade do Estado, que, assim, já não poderia atender às crescentes demandas sociais nem interferir em questões que extrapolassem os limites de cada nação, como, por exemplo, as questões ambientais e dos direitos humanos.

²² Quanto aos países da América Latina e às colônias na África e Ásia, “as pessoas das nações desenvolvidas estavam mais preocupadas com mudanças planejadas para melhorar seu acesso aos recursos naturais do mundo subdesenvolvido ou, em alguns casos, para introduzir alguma das características básicas da ‘civilização’, incluindo a provisão de alguns serviços essenciais e a conversão ao cristianismo” (Conyers e Hills, 1984).

²³ Dentro deste quadro, “(...) em 1979 houve a primeira reviravolta: experts e governos converteram-se à solução inversa. Apertar o crédito para eliminar os claudicantes e selecionar as empresas de futuro, dismantlar a legislação social para restabelecer os lucros e, ‘portanto’, o investimento: ao reorganizar a selva, deixar-se-ia agir a mão invisível do mercado, que haveria de encontrar uma saída para a crise! Esta segunda fase, ‘monetarista’, conduzida pelo *Federal Reserve Bank* (Banco Central americano), abriu a era do liberal-productivismo (...) Bem depressa, pela concorrência no mercado de bens e no de capitais, essa política se impôs ao resto do mundo (...)” (Lipietz, 1991). Começavam, com estas medidas, a se constituir os traços de um novo modelo de desenvolvimento: o neoliberalismo (Nilson Arraes, 2000).

É evidente que o surgimento desse importante fenômeno político-organizacional não pode ser visto, de forma simplista, como apenas mais um produto da onda liberal que tem dominado o mundo nos últimos 25 anos, mas como um fenômeno muito mais complexo e com variadas facetas.

Um primeiro aspecto a ser considerado é que as ONGs, ao se dedicarem principalmente a problemas locais, fragmentam a sua atuação em atividades específicas: gênero, raça, direitos humanos, ecologia, saúde, educação etc., reforçando uma ação política também fragmentada e que perde a perspectiva de um projeto de sociedade mais articulado.

A ação das ONGs tem se desenvolvido fora do âmbito das organizações políticas tradicionais, como partidos, sindicatos, associações de categorias profissionais. É comum entre dirigentes e militantes de ONGs o discurso negativo em relação às formas tradicionais de participação e de militância política. Registre-se que parte significativa dos dirigentes e militantes que atuam nas ONGs tem sua origem nos partidos políticos de esquerda e em movimentos sociais ligados às tradições mais progressistas. O pressuposto desses dirigentes é de que nessas organizações teriam oportunidade de uma ação mais concreta, mais direta, com resultados mais palpáveis no curto prazo. Um lema caro às ONGs é: “pensar global, agir local”. Esse fato talvez reflita e reforce um dos eixos sobre o qual está centrada a hegemonia liberal: ao desqualificar a ação do Estado o discurso liberal também desqualifica a política, cujo âmbito, no mundo contemporâneo, foi sendo tecido com o objetivo de controle da esfera pública estatal.

“A esfera básica da atuação das ONGs sempre foi a da sociedade civil. Embora essa última categoria também comporte uma longa discussão, dadas as suas diferentes acepções na ciência política e na história das idéias sociais, podemos dizer que o campo de atuação das ONGs tem sido o do assistencialismo (por meio da filantropia), o do desenvolvimento (por meio dos programas de cooperação internacional, entre ONGs e agências de fomento, públicas e privadas) e o campo da cidadania (por meio das ONGs criadas a partir de

movimentos sociais que lutam por direitos sociais). Embora haja uma seqüência histórica entre o surgimento destes 'modelos', na atualidade eles coexistem no tempo e, às vezes, no mesmo espaço. Estudos do Banco Mundial tendem a subdividir o campo de atuação das ONGs em quatro grandes áreas, a saber: assistência e bem-estar, desenvolvimento de recursos humanos, capacitação/militância política e política de amparo ou de proteção." (Gohn, 1997: 56)

Uma segunda questão a ser considerada é se essa nova forma de organização estaria criando uma também nova sociabilidade, uma nova sociedade civil ou uma nova esfera pública, de caráter privado, podendo vir a substituir a esfera pública estatal. Ainda que, certamente, não se possam dar respostas conclusivas a todos esses questionamentos, promover a sua discussão poderá contribuir para o aprofundamento do tema.

O fenômeno político-organizacional que gerou as ONGs, e que alcançou, em menor ou maior grau, todos os países do mundo, deve ser visto como estrutural e, seguramente, reflete importantes mudanças na forma de organização da sociedade civil contemporânea. Essas organizações passam a ter presença destacada no âmbito de cada país, como também começam a interferir em questões internacionais relativas à ecologia, à dívida externa de países do Sul, aos fluxos de capital especulativo, à ação de organismos multilaterais (FMI, BIRD, BID, OMC) e ao comércio internacional. No que concerne a esse último ponto, a grande manifestação recentemente organizada por ONGs em Seattle (Estados Unidos) praticamente inviabilizou a reunião da Organização Mundial do Comércio. Motivou-a a criação de condições mais favoráveis aos países menos desenvolvidos nas relações comerciais internacionais. Ações desse tipo reforçam a idéia de que se estaria criando uma nova sociedade civil de âmbito internacional, o que, como visto, refletiria a incapacidade dos Estados Nacionais de lidarem com problemas – e terem influência sobre estes – que crescentemente extrapolam as suas fronteiras, levando a, no limite, criar-se um governo global.

Ainda com relação ao engajamento das ONGs nas conferências internacionais do sistema ONU, podem-se identificar, segundo Corral (1998), dois modos de participação: o tradicional, que se traduz no *lobby*, e o novo modelo que reflete inovação na forma de atuação da sociedade civil na construção de uma democracia global. No modelo tradicional do *lobby*, as organizações da sociedade civil (OSCs) estendem sua atuação no âmbito internacional, embora consolidadas no nível doméstico, para influenciar, alterar e reorientar a formulação de políticas. Nesse contexto, as conferências da ONU são eventos em que os governos dos países do capitalismo central articulam seus objetivos políticos, e influenciam as políticas domésticas. Outra forma de participação alternativa à do *lobby* vem sendo desenvolvida dentro do marco da governabilidade da sociedade civil global. Neste segundo modelo se parte da premissa de que os Estados-Nações fracassaram na tentativa de representar os cidadãos e dar respostas a uma série de questões globais, que vão da proteção ambiental aos direitos humanos, à dimensão mais ampla das questões de gênero, à problemática dos assentamentos urbanos, aos vários problemas decorrentes da pobreza, ao desemprego, ao crescimento do crime internacional organizado, principalmente o tráfico de drogas. A comunidade internacional de OSCs percebe a si mesma e é percebida por muitos governos como parte do embrião da estrutura institucional que vai definir uma forma de governabilidade global. De fato, isso já vem acontecendo na medida em que as OSCs conseguiram, no decorrer desta década, emplacar novas temáticas e formas de abordagem na agenda internacional.

Uma terceira questão a ser discutida diz respeito à legitimação ou à fonte de poder das ONGs, as quais, como instâncias organizativas da sociedade, teriam existência autônoma ou consentida. As organizações da sociedade civil, como partidos políticos, sindicatos, associações patronais e de categorias profissionais, e igrejas, têm sua existência justificada e defendida pelos interesses de um conjunto de cidadãos, em nome e no interesse dos quais essas organizações dizem atuar; portanto, a referência de poder dessas entidades é a sua base de associados, de filiados, de militantes, de eleitores. As ONGs, ao contrário das organizações acima referidas, são, em sua grande maioria, criadas

por pequenos grupos de pessoas, buscando sua legitimidade nos projetos que implementam, nas bandeiras que defendem e nos públicos beneficiários de sua ação. Creio que essas organizações necessitem de um maior consentimento para garantir sua existência, uma vez que dependem de espaços na mídia e da boa vontade dos governos e dos organismos internacionais para terem plena existência pública.

Um quarto aspecto relevante é o crescente processo de regulação a que têm sido submetidas as ONGs. O sistema ONU, em virtude da profusão e dos mais variados tipos de ONGs que batem às suas portas, classificou-as em duas categorias (Corral, obra citada): Organizações Não-Governamentais de Interesse Público (Pingos) e Organizações não-governamentais de Interesse Comercial (Bingos). Os governos nacionais também se têm ocupado com essa questão, e muitos países, inclusive o Brasil, como veremos adiante, passaram a regular o processo de criação e funcionamento dessas entidades. Tal processo reflete, em certa medida, a preocupação do Estado com o crescimento da importância das ONGs, sobretudo pelo crescente acesso dessas organizações a fundos públicos. O que talvez justifique a necessidade de um maior controle do setor público sobre a utilização desses recursos. Em contrapartida, não se pode deixar de considerar que as próprias ONGs, movidas pela necessidade de acesso a esses recursos públicos, demandem uma regulamentação. Precisamos que o Congresso brasileiro legisle, definindo direitos e deveres das organizações não-governamentais, distinguindo umas organizações das outras, permitindo, assim, que apareçam todas com a sua cara específica, sem subterfúgios que dão margem a clientelismo e malversação do dinheiro público (Grzybowski, 1995).

Um quinto aspecto a ser considerado é o de que essas organizações dependem cada vez mais de recursos financeiros de origem governamental. Esse fato parece contraditório com a visão que se tenta disseminar de que as ONGs estariam substituindo o Estado. Na realidade, o que tem havido não é só um forte entrelaçamento dessas organizações com os Estados e as organizações multilaterais (ONU, BIRD, BID) como também uma estreita dependência. Não é

sem motivo que o presidente Fernando Henrique Cardoso, no início de seu primeiro governo, referiu-se às ONGs como organizações neogovernamentais. Os recursos oriundos dos fundos públicos têm sido fundamentais tanto para o desenvolvimento de projetos patrocinados por essas organizações como também para a reprodução institucional das ONGs. Isso, de um lado, representa uma enorme contradição com o discurso das ONGs em relação ao Estado e, de outro, evidencia um limite da ação pública dessas entidades: a necessidade de captação de recursos cada vez mais volumosos para atender a crescente demanda social. Destaque-se que o público-alvo das ações sociais das ONGs é o que mais tem sofrido as conseqüências da desestruturação econômica e social causada pela implantação do modelo neoliberal em países do Sul, o que tem redundado na elevação dos índices de desemprego e no crescimento da marginalidade social. Ocorre que, no mundo contemporâneo, a origem principal e fundamental de recursos para o financiamento de programas sociais tem como fonte essencial os fundos públicos, não os donativos privados.

O que parece ser corroborado pelas próprias ONGs. As organizações participantes da Abong têm um compromisso com tudo o que é público: bem público, espaço público, gestão pública. Aí existe um terreno fecundo das relações com o Estado, particularmente com o Executivo. Como já temos provado, principalmente no nível dos governos municipais, podemos contribuir com conhecimento, método, capacidade organizativa para implementar políticas e projetos concretos que tenham o bem público no centro. Temos agilidade suficiente para chegar às pontas, lá onde mais se necessita dos recursos e serviços públicos (Grzybowski, obra citada).

Sérgio Haddad afirma que: “A Abong congrega um conjunto pequeno de ONGs dentro das organizações sociais. São cerca de 250 ONGs, cuja importância está menos no seu número do que na natureza dessas organizações. São ONGs que procuram unir o compromisso ético de superar as desigualdades e a exclusão social – respeitando as diferentes formas de manifestação cultural – com o compromisso de construir cidadania. Buscam colaborar com o processo de

desenvolvimento sustentável, democrático e justo da sociedade brasileira. Cada uma assume esse compromisso a seu modo e a Abong procura ser uma porta-voz desse trabalho” (2000: 2).

As primeiras experiências de relações de ONGs com o Banco Mundial ocorreram nos anos de 1970, na operacionalização de projetos. Ele tem dado grande atenção às ONGs desde a década de 1980, considerando-as como mais eficientes que as agências governamentais, priorizando ações em parceria com elas. A dimensão social do desenvolvimento passou, para o Banco Mundial, a ser campo das ONGs. Em 1989, o Banco assim definiu as ONGs: “Grupos e instituições que são inteiramente ou largamente independentes do governo e caracterizadas principalmente por objetivos humanitários ou cooperativos, em vez de comerciais” (Koten, 1991).

Na década de 1990, o Banco Mundial adotou uma postura de diálogo e privilégio para com as ações e parcerias com as ONGs. “(...) entre 1973 e 1988 apenas 6% dos projetos financiados pelo Banco envolviam ONGs, em 1993 o percentual eleva-se para um terço dos financiamentos, e logo a seguir, em 1994, metade dos projetos de financiamento aprovados pelo Banco envolvia ONGs, de diferentes tipos e objetivos” Gohn (2000: 80). Hoje a competência dessas ONGs vem sendo questionada muitas vezes por parte destas agências financiadoras.

Na Europa, a explosão dos movimentos sociais e da participação cidadã, paralelamente à ampliação das áreas de atuação das ONGs, transformou as simples iniciativas de coleta de fundos privados em campanhas de dimensões estratégicas, para as quais foi imprescindível a construção de uma boa e sólida imagem entre a opinião pública. Do mesmo modo no Brasil, esse processo aconteceu em proporções um pouco menores. Mais do que qualquer outro requisito burocrático, as ONGs buscam inspirar confiança em seu público para reforçar sua credibilidade e destacar sua diferenciação umas das outras. Perseguir o reconhecimento público e traduzir a imagem em reputação parece ser o objetivo desejado.

Não obstante, estão se popularizando no âmbito das organizações não-governamentais novas formas de financiamento que as vai ligando cada vez mais às linhas de financiamento públicas. O acesso a esses recursos está ligado a algumas condições que paulatinamente vão dando forma à ação organizacional. A dependência dos recursos públicos representa para as ONGs o risco da influência e até da ingerência em seu caráter, modo de funcionamento e objetivos. Questões como a autonomia, a sub-contratação de serviços e o caráter complementar das ações das ONGs em relação ao Estado estão atualmente em pauta de discussão no seio dessas organizações.²⁴

Contar o número de ONGs é uma tarefa quase impossível na América Latina já que não existe um critério uniforme para defini-las, como já foi dito anteriormente. Um estudo, baseado na análise de 32 diretórios, apresentou como 4.327 o número de organizações não-governamentais na América Latina. Outro estudo conceituado apresentou o número de 35.000 ONGs na América Latina. Já em material organizado pelo PNUD o número que é fornecido é o de 50.000 organizações trabalhando nos países em desenvolvimento. É inegável que as ONGs têm um importante papel em termos de canalizar recursos para os países em desenvolvimento e estima-se que mais de 15% de todos os recursos destinados a esse desenvolvimento passem por ONGs financiadoras dos países desenvolvidos. O PNUD identificou aproximadamente 2.500 ONGs do “Norte” que fazem doações anualmente por meio de doações privadas e fundos do governo, para essas 50.000 ONGs do “Sul”.

Em Fernandes (1994: 89), quando ele se refere à América Latina como um todo, podemos encontrar: “Os dados recolhidos dos diretórios projetam uma nítida tabela: as ONGs tornaram-se um fenômeno massivo no continente a partir da década de 1970. Cerca de 68% surgiram depois de 1975. Um número significativo (17%) data de 1950 a 1960 e os restantes 15% distribuem-se de maneira regular pelas décadas anteriores. Simplificando, pode-se dizer que as

²⁴ Possivelmente, conforme um funcionário do governo federal, o Programa Comunidade Solidária tornar-se-á uma rede de ONGs.

organizações criadas antes de 1970 foram assimiladas pelo circuito das ONGs, o qual tornou-se visível enquanto tal nos fins dos anos 70 ou começo dos anos 80”.

Do mesmo modo que nos Estados Unidos, na Europa também existe uma forte tradição de caridade. As Agências de Cooperação Internacional (ONGs de solidariedade) dependem crescentemente de recursos governamentais. Os casos a seguir relatados (Poelhekke, 1996), a respeito da situação de algumas das principais agências européias que se relacionam com o Brasil, confirmam claramente o que foi aqui apresentado.

Esses dados foram retirados do artigo de Osvaldo Barreto (Bahia, *Análise & Dados*. n. 9, março/2000): Na Inglaterra, onde a tradição caritativa é uma das mais fortes da Europa, a Christian Aid, com orçamento que somou US\$ 204,1 milhões entre os anos de 1992 e 1995, teve como fontes financiadoras: governo e Comunidade Econômica Européia, 37,3%; arrecadação junto ao público, 55,6%; igrejas, 2,0%; outras fontes, 5,1%.

Na Suíça, em 1992, dos US\$ 340 milhões destinados às ONGs de solidariedade, 200 milhões foram provenientes de donativos particulares para serem aplicados em países do Sul, ao passo que US\$ 140 milhões, ou seja, 41,2%, tiveram origem governamental.

Na Alemanha, em 1994, a EZE, uma de suas principais agências de solidariedade, de um orçamento total de US\$ 132,9 milhões, teve como principal fonte o governo, US\$ 112,1 milhões (84,3%).

O total de recursos doados pelos governos e pelo público por meio das agências de solidariedade pode significar muito para quem doa, porém é pouco para quem necessita desse dinheiro. Esses recursos são destinados, em grande parte, a países da África, Ásia e América Latina, que nas mesmas três últimas décadas, período em que se verificou a proliferação de ONGs, foram submetidos ao processo de ajuste de corte neoliberal, o que só fez acentuar os já graves problemas econômicos e sociais, produzindo de forma incessante novos pobres,

que são, afinal de contas, o público-alvo da maioria das agências e das ONGs espalhadas por esses países.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) estima que existem nos países do Sul pelo menos 50 mil ONGs com atividades para e com os pobres, que são apoiadas por umas 2.500 agências de solidariedade e financiamento nos países do Norte. Essas agências transferem anualmente cerca de US\$ 5,5 bilhões de doações particulares e US\$ 2,2 bilhões de recursos governamentais. Estima-se que, de uma forma ou outra, atingem-se com esses recursos 250 milhões de pessoas no Sul (Poelhekke, 1996).

Pode-se ter uma idéia de como os recursos financeiros são transferidos por meio dos dados agregados referentes a sete agências ecumênicas (DanChurchAid, Christian Aid, Heks, Pão Para o Mundo, EZE, Solidaridad e Icco); estas agências “representam 0,3% das 2.500 agências européias de financiamento”, e “transferiram para o Sul, em 1994, US\$ 430 milhões do total de US\$ 7,7 bilhões (estimados) enviados às ONGs” (Poelhekke, obra citada).

Os dados permitem visualizar a forma pela qual os recursos das agências são distribuídos entre os continentes. A África e a Ásia, juntas, absorveram cerca de 65% dos recursos, ao passo que para a América Latina foram destinados em torno de 20%, com uma tendência declinante em termos de participação no total de recursos. Esse declínio deve ser decorrente do aumento da ajuda das agências aos países do Leste Europeu, que atravessam um forte processo de desestruturação desde o início da década de 1990, com a desestruturação dos antigos Estados socialistas.

Apesar do reconhecimento da importância dos recursos para o público beneficiário e de US\$ 7,5 bilhões constituírem um respeitável volume de recursos, considerando-se as 50 mil ONGs e os 250 milhões de pessoas beneficiárias das ações destas nos vários continentes, esses recursos, em termos *per capita*, perdem significação; na verdade, representariam uma média de US\$ 150 mil por ONG/ano e de US\$ 30 por pessoa/ano, o que, convenhamos, é pouco dinheiro,

dentro de qualquer padrão, mesmo sem considerar os recursos que ficam nas atividades-meio e na manutenção do corpo técnico e burocrático dessas organizações.

Note-se que o Brasil contou com uma média de 5% dos recursos passados para os países do Sul, o que significou algo em torno de US\$ 20 milhões ao ano.

3.1.2. Algumas opiniões sobre as ONGs

É importante reunir a variedade de opiniões sobre as ONGs, visões controversas de pessoas da sociedade civil, de políticos, de acadêmicos, etc.

A maior parte dos estudiosos do tema é cautelosa e crítica quanto a sua eficácia. Alguns destes as tratam quase como ‘entidades divinas’ salvadoras do caos em que se encontra nosso planeta; outros procuram mesmo denegrir a imagem do segmento, com textos extremamente mordazes. Como não existe consenso, ou unanimidade quanto ao papel das ONGs, ou mesmo a respeito de quem sejam elas, vamos “ouvir” o que alguns deles tem a nos dizer:

“Em geral, as ONGs podem ser descritas, em primeiro lugar, como organizações formais, o que significa dizer que, ao contrário de somente ser um agrupamento de pessoas, elas possuem uma estrutura formal estabelecida com a finalidade explícita de alcançar determinados objetivos. ONGs são organizações ‘sem fins lucrativos’, possuem uma certa autonomia e – o que limita em muito o espectro abordado pelo termo – realizam atividades, projetos e programas na chamada área de ‘política de desenvolvimento’ (termo utilizado nos países do Norte) com o adjetivo de contribuir para a erradicação das condições de vida desiguais e injustas no mundo, mas sobretudo nos países do Sul. Essas

organizações concentram-se em áreas especiais de trabalho que são, sobretudo, dirigidas a pessoas e grupos dentre os mais necessitados e os marginalizados.”²⁵

“Parece-me que hoje, as Organizações Não-Governamentais brasileiras atuam como se respondessem ao chamado da proposta constitucional, de cunho progressista, quando ela não representa mais que uma ilusão. A realidade que se impõe à nação brasileira é que está em curso a implantação de um modelo de contornos conservadores, e portanto as ONGs estão agindo e colaborando com uma política social conservadora, com todas as conseqüências aí implicadas.”²⁶

“Reconhecer a especificidade das ONGs significa ressaltar aquilo que não são – não são empresas lucrativas, não são entidades representativas de seus associados ou de interesses corporativos de quaisquer segmentos da população, não são entidades assistencialistas de perfil tradicional – e, afirmar aquilo que são – servem desinteressadamente à comunidade, realizam um trabalho educacional de promoção da cidadania e defesa dos direitos coletivos, contribuem para o fortalecimento dos movimentos sociais e para a formação de suas lideranças visando a constituição e o pleno exercício de novos direitos sociais, incentivam e subsidiam a participação popular na formulação e implementação de políticas sociais.”²⁷

“Você já tem a sua própria ONG? Não tem uma organização sem fins lucrativos, mas com personalidade jurídica própria? Nem sequer uma consultoria privada? Não?! Então você não está com nada. Hoje um profissional que não disponha de um desses engenhos legais do último quarto do século é um desorientado, um pobre coitado, uma pessoa sem imaginação, sem sentido de oportunidade, sem visão estratégica, sem noção dos tempos e das épocas. (...)

²⁵ Andréa Koury Menescal. História e gênese das organizações não-governamentais. In: Gonçalves, Hebe, S. (org). *Organizações Não-Governamentais: solução ou problema?* Rio de Janeiro: Estação Liberdade, Goethe-Institut, 1995: 21

²⁶ Hebe Gonçalves. O Estado diante das Organizações Não-Governamentais. In: Gonçalves, Hebe, S. (org). *Organizações Não-Governamentais: solução ou problema?* Rio de Janeiro: Estação Liberdade, Goethe-Institut, 1995: 51

²⁷ Abong. *Agenda da Abong para o grupo de trabalho sobre a situação jurídica das ONGs*. São Paulo, 1992.

Não se iluda, colega, Não seja tolo. O grande negócio dos anos 90 são as ONGs”.²⁸

“O que são as ONGs? ‘pequenos castelos’ ou organizações democráticas? Entidades centralizadas por indivíduos (ou ‘dinastias’) ou estruturadas de modo descentralizado? Instituições privadas que perseguem (dissimuladamente) objetivos privados ou instâncias originalmente privadas mas que trabalham em prol de objetivos públicos? Organizações que competem entre si (sobretudo pelo acesso a fontes externas de recursos financeiros) ou grupos de cidadãos cuja atuação, impulsionada pela solidariedade, se exerce através da colaboração e da parceria?”²⁹

“Seria tolo imaginar as ONGs como soluções para qualquer uma das redes institucionais com as quais se comunicam – não farão as vezes das universidades, dos partidos, dos sindicatos e associações, dos clubes recreativos, das igrejas. Não são uma alternativa para as grandes estruturas tradicionais. Seu interesse está, justamente, no fato de que parecem introduzir uma pequena novidade no quadro das muitas instituições cujo sentido está na prestação de serviços sem fins lucrativos.”³⁰

“A avaliação pessimista da atuação dos grupos populares pode ser desmentida pelos dados que mostram tanto a expansão da literatura produzida por eles, quanto o grande aumento de ONGs que os assessoram a extensão e vitalidade da rede que os une e, principalmente, a ampliação dos órgãos colegiados com participação popular nas administrações municipais. (...) Os movimentos sociais são fruto deste mundo contemporâneo e pensam a política com temporalidades diferentes e com um pragmatismo distinto daquele que move, por exemplo, os partidos. (...) Essas dificuldades têm criado impasses políticos, mas também têm obrigado tanto os partidos quanto a administração pública a redefinir critérios e a reconhecê-los como interlocutores. Se não estivermos

²⁸ César Cerqueira. *Enriquecer nos anos 90*. Rio de Janeiro: Jornal O globo, 1996.

²⁹ Augusto de Franco. *Redefinindo ONGs*. Belo Horizonte: Natal, 1994.

³⁰ Rubem César Fernandes et al. *ONGs anos 90: a opinião dos dirigentes brasileiros*. Rio de Janeiro: 1991.

preocupados em medir o impacto imediato dos movimentos, como querem seus críticos, poderemos reconhecer que contribuem para a renovação da cultura política, colocando em circulação significados novos para signos já conhecidos. Mas, qual o alcance desse processo?”³¹

“As ONGs podem ter tido inicialmente um colorido vagamente ‘progressista’ durante a chamada ‘transição democrática’, quando a antiga ordem estava desabando e os dirigentes corruptos estavam perdendo o controle e as lutas populares avançavam. As ONGs tornaram-se um veículo para transações entre os regimes antigos e os políticos conservadores. As ONGs usaram a sua retórica de movimentos de base, seus recursos organizacionais e seu status de advogadas de direitos humanos ‘democráticas’ para canalizar apoio popular para políticos e partidos que limitavam a transição a reformas político-partidárias e não a mudança socioeconômica. As ONGs desmobilizaram o povo e fragmentaram os movimentos. Em todo país que experimentou uma ‘transição eleitoral’, nas décadas de 1980 e 1990, do Chile às Filipinas e a Coréia do sul e além, as ONGs desempenharam um importante papel em angariar votos para regimes que mantinham e até aprofundavam o *status quo* socioeconômico. Em troca muitos ex-membros de ONGs acabaram dirigindo agências governamentais ou até se tornaram ministros com títulos de ressonância popular (direitos femininos, participação cidadã, poder popular etc.). O papel político reacionário das ONGs foi construído dentro das próprias estruturas sobre as quais estavam (e estão) organizadas.”³²

“A análise das relações ONGs/estado, do papel das ONGs na prestação de serviços sociais básicos e das possibilidades de ampliação do alcance de sua atuação não deve ser realizada em abstrato, mas a partir do contexto político no qual se darão essas relações e dos papéis e funções políticas que se pretende atribuir. Antes, porém cabe ressaltar o fato de que a valorização do papel social das ONGs é fruto do liberalismo e do *welfare state*, razão porque

³¹ Ruth Cardoso. Mudança sociocultural e participação política nos anos 80. In: Sola, Lourdes e Paulani, Leda, M. *Lições da década de 80*. São Paulo: EDUSP, 1995.

³² James Petras e Henry Veltmeyer. *Hegemonia dos Estados Unidos no novo milênio*. Petrópolis: 2000: 183.

são facilmente assimiladas no discurso neoliberal, tomadas como exemplo das virtudes da iniciativa privada também no campo da promoção social e, aparentemente, convocadas a prestar relevantes serviços.”³³

“Genericamente chamadas de ONGs, mas com perfis bastante diferenciados em termos dos recursos humanos, materiais e financeiros que gerenciam e das clientelas que beneficiam as Organizações Não-Governamentais têm em comum a ênfase nas atividades de produção, tratamento, difusão e transferência de informações, através das quais buscam ‘religar’ indivíduos e grupos humanos excluídos dos processos intelectuais, produtivos e decisórios que afetam ou impedem a sua plena realização subjetiva, cultural e cidadã. Historicamente, essas organizações vêm realizando intenso intercâmbio, em âmbito nacional e internacional, prioritariamente através da rede de relações interpessoais e interorganizacionais, mediadas ou não por computador, que se caracterizam pela descentralização, pela indiferenciação de papéis entre fonte e usuários da informação, pela comunicação informal entre os participantes, pela flexibilidade normativa e pela discreta intervenção”.³⁴

“Da década de 80 para cá, esse universo diferenciou-se enormemente. Há ‘ONG’ para todos os gostos: ecologia, mulheres, negros, direitos humanos, índios, meninos de rua, portadores do vírus da AIDS etc. Esses subconjuntos de entidades ‘acionam agentes de gerações, trajetórias, origens, ideários, posições distintas na sociedade – havendo possibilidades de maiores ou menores interseções entre eles, dependendo da área temática.”³⁵

“Vale ainda ressaltar, que o maior volume de comunicação transnacional, possibilitado por redes de computadores de ONGs, é condição facilitadora para a participação dessas organizações em eventos mundiais. Isso ocorre de forma interativa nos dois “mundos”, o estado-cêntrico e o multicêntrico,

³³ Valdemar de Oliveira Neto. *As ONGs e o fundo público*. In: Textos-base para apresentação em plenária. s/d, mimeo.

³⁴ Sonia Lopes. *A teia da invisível: informações e contra informações nas redes de ONGs e movimentos sociais*. 1996. Tese (doutorado em comunicação) – Escola de comunicação, UFRJ, Rio de Janeiro.

como fica evidente no caso das conferências da ONU e outros encontros internacionais (por exemplo, guerra do Golfo, ou Bósnia) e ações de conscientização e protesto ou a mobilização da opinião pública. Denúncias de violação dos direitos humanos ou manifestações de protesto contra transporte marítimo de substâncias tóxicas, contra testes nucleares, ou contra a matança das baleias são comuns nas redes. Nesses movimentos as redes de comunicação da ONGs representam espaços políticos transnacionalizados e desempenham papel significativo, contribuindo para aumentar os pontos de acesso de indivíduos e grupos à arena política global.³⁶

“Como se conclui, há organizações não-governamentais para todos os tipos de gostos, força e ideal. Concordo, plenamente, que a disponibilidade o idealismo e a vontade de influir no processo democrático sejam, na maioria das vezes, características das organizações não-governamentais, assim como de seus fundadores. Precisamos refletir entretanto, sobre as hipóteses em que aqueles ideais não estejam presentes no nascimento ou no curso da existência da ONG.”³⁷

“O caminho das ONGs é um constante desafio de superação de seus próprios limites (que devem ser assumidos), em busca de novos horizontes para o conjunto da sociedade. As ONGs são microorganismos de processo democrático, são referências, lugares de inovação e criação de novos processos, mais rumos que caminhos, mais luz que iluminação. Elas não têm a vocação do Estado, não compartilham a obsessão por lucros do mercado, não substituem os atores sociais do mundo presente. Às vezes, se parecem muito mais a Ets (extra terrestres) de uma utopia futura do que a uma sociedade democrática. As ONGs são laboratórios do futuro, sobretudo espaços da criação da utopia democrática. Mas para criar o mundo futuro partimos do mundo presente, e aí estão os desafios.”³⁸

³⁵ Leilah Landim. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Cadernos do ISER. Rio de Janeiro, 1993, p.15-16.

³⁶ Corral, Thais. *As ONGs e as relações internacionais: emergência e limites da governabilidade global*. Cadernos da ABONG. n. 26, nov. 1998.

³⁷ Domingos Bernardo Sá. *Conceito e reflexões jurídicas*. In: Gonçalves, Hebe, S. (org). *Organizações Não-Governamentais: solução ou problema?* Rio de Janeiro: Estação Liberdade, Goethe-Institut, 1995: 39.

³⁸ Betinho. *ONGs anos 90: a opinião dos dirigentes brasileiros*. Rio de Janeiro: 1991.

“Os requisitos exigidos para cargos de responsabilidades nas grandes ONGs revelam um perfil eloqüente desses ativistas transformados em gerentes. Diplomados em ciências jurídicas, comerciais ou administrativas, com experiência e dominando as engrenagens dos circuitos políticos e do mundo dos negócios: esses empreendedores humanitários nada têm a ver com o idealismo militante comumente associado a esses meios. Essa profissionalização rigorosa iria levar as ONGs a recrutar um pessoal cada vez mais parecido com o das instituições a quem faziam oposição. O que não somente atenuaria o seu discurso crítico, como facilitaria uma despolitização já amplamente iniciada.”³⁹

³⁹ Nicolas Guilhot. *Le Monde Diplomatique*: edição brasileira. Ano 1 número 8, set., 2000: 5.

3.2. As ONGs no Brasil

Alguns autores, baseados na visão do trabalho assistencial e/ou filantrópico, dizem que o surgimento das organizações não-governamentais (ONGs) no Brasil data desde a época da Colônia. Eles se referem ao trabalho de grupos religiosos caritativos, de difícil comparação com as ONGs atuais porque a Igreja e o Estado não eram separados por lei. Mas as ONGs de fato são produtos do século XX, quando o Estado passa a ter papel central na vida das nações. Elas não são uma questão local, mas fazem parte de um fenômeno mundial, atuando em países capitalistas ou em transformação como a ex-URSS, Canadá, Estados Unidos, França, Inglaterra, Alemanha, entre outros, que possuem grande número de ONGs. E mesmo países como o Japão já contam com a existência delas (Gohn, 1997).

As ONGs vão se instalar no Brasil como filiais de agências de promoção de desenvolvimento já nos anos de 1950, trabalhando por campanhas de promoção do “mundo desenvolvido”, diferentemente de outros países onde as ONGs foram combatidas por grupos de esquerda, porque eram vistas como conservadoras ou representantes de interesses imperialistas etc. As ONGs no Brasil e também no Chile encontram um certo campo de atuação dado pelos regimes políticos militares vigentes. Mas no caso brasileiro elas de fato adquiriram maior força como resultado de um processo de intensificação da participação política, quando segmentos de classe da não-elite passaram a se fazer representar em alguns partidos políticos, sindicatos, movimentos de natureza diversa. A maioria das ONGs dessa época trabalhava para a organização das comunidades, em termos de capacitação profissional, assistência técnica e análise de políticas públicas e organizações de base, como entidades cristãs, associações de pequenos produtores, cooperativas rurais e associações de moradores que se espalhavam pelo país. Outras foram criadas para discutir assuntos em um nível

macro como, por exemplo, o aumento da pobreza, as deficiências da política de desenvolvimento da época e a democratização política. A partir principalmente do final da década de 1970, surgem ONGs que vão lutar contra o regime político, em função da questão dos presos políticos, do fim da tortura, da anistia internacional etc.

Segundo Landim (1993), as ONGs consideradas pioneiras têm origem nos Centros de Educação Popular criados no decorrer dos anos de 1970 e que sobreviveram à ditadura militar graças a uma estratégica “ação invisível”, ampliando seu espectro de atuação com a criação de centros de documentação populares e formas “alternativas” de comunicação. Esse novo “mercado de solidariedade” se torna ainda mais competitivo quando profissionais de ciências humanas, desencantados com as tradicionais formas de luta da esquerda, descobrem que podem encontrar uma outra forma de atuação emancipadora a serviço dos movimentos sociais do “Terceiro Mundo”, financiados pelo “complexo de culpa” das sociedades ricas. Autodefinidas como “assessoria e apoio aos movimentos populares”, estas instituições são intermediadoras de saberes entre especialistas acadêmicos e não-acadêmicos e população de baixa renda, organizados em torno de necessidades e interesses comuns (sem teto, sem terra, meninos e meninas de rua etc.), às vezes com apoio das classes médias.

Lopes (1996: 75) coloca que “o Ibase (Instituto Brasileiro de Análises Econômicas e Sociais), a Fase (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional), o Iser (Instituto de Estudos da Religião) são exemplos de instituições privadas, sem fins lucrativos, criadas para exercer primordialmente atividades de produção e difusão de informação e de conhecimento, embora com clientelas, enfoques e leque de atuação diferenciados. Historicamente, essas organizações vêm realizando intenso intercâmbio de informações, em âmbito nacional e internacional, às vezes de modo formal, mas quase sempre de maneira informal, constituindo-se assim em “nós” de uma teia invisível.”

Apesar de a história das ONGs ser relativamente recente, sua evolução é marcada por distintos estágios. Durante o final dos anos de 1970 e início dos

anos de 1980, a maioria dos dirigentes e ativistas das ONGs não acreditava na legitimidade ou permanência de seu setor, bem como a sociedade civil (que de fato mal conhecia suas ações), e muitas ONGs foram criadas semiclandestinamente em um período de intensa repressão política, durante o auge do regime militar. Elas não se enxergavam como um setor não-governamental, e independente, mas sim como um estágio temporário para a inexorável transição para um modelo socialista de governo em que não seria mais necessária a presença de um setor independente para fiscalizar o governo. Em meados dos anos de 1980, ONGs importantes começaram a perceber que elas representavam seu próprio setor social com posições e interesses próprios, ao invés de serem simplesmente “a voz dos que não têm voz” ou porta-vozes dos desafortunados. Não é à toa que as ONGs se autodefinem “atores políticos” atuantes no “espaço social”.

Com o advento do processo de “redemocratização” no final dos anos de 1970, “essas ONGs” puderam novamente se desenvolver abertamente. Essas ONGs, ou organizações da sociedade civil (OSCs), foram atores importantes da sociedade civil naqueles tempos, pressionando pela anistia política e pela abertura. No começo dos anos de 1980, as ONGs podiam se organizar livremente e promover uma grande variedade de iniciativas junto às bases. Já em meados dos anos de 1980, as ONGs estavam começando a trabalhar com políticas públicas, buscando exercer influência em áreas como dívida externa, reforma agrária e direitos humanos. Como em outros países da América Latina, as ONGs foram um catalisador e a maior evidência da sociedade civil organizada. Mas no que se refere ao surgimento das ONGs em uma nova esfera, a qual hoje chamamos de terceiro setor, Fernandes (1994) faz a seguinte referência: “O surgimento das ONGs é talvez o sintoma mais claro, na América Latina, das tendências que nos levam a pensar em um Terceiro Setor. Não passam de um pequeno segmento, mas as suas características resumem-se com nitidez na idéia do ‘privado com funções públicas”’.

Importante lembrar que as ONGs foram se estruturando e desenvolvendo sob condições sociais adversas. Muitas foram criadas durante o período militar, mas proliferaram durante os anos de 1980, referido como “a década perdida” para o hemisfério Sul, já que a América Latina entrou em um processo de estagnação econômica com um grau de piora de suas condições sociais. O bloqueio da política foi compensado pela abertura de espaços de atuação no âmbito local, em plena sociedade civil, graças a projetos de curto alcance e poucos recursos, no âmbito das políticas compensatórias.

A originalidade do perfil institucional dessas organizações tornou-se mais clara apenas nos últimos anos, após quase duas décadas de experimentação. A primeira geração de ONGs na América Latina surgiu, via de regra, como uma solução *ad hoc* para uma falta de opção que se imagina ser conjuntural no sistema institucional existente – centros de pesquisa que se formavam a margem das universidades submetidas a pressões do Estado autoritário, núcleos de educação popular paralelos ao sistema escolar oficial, grupos de apoio a movimentos sociais emergentes sem conexões com organismos políticos legais. Não se imaginava que estas iniciativas fossem destinadas a uma longa duração, justificando-se enquanto tais. Questionava-se mesmo o sentido de sua permanência na qualidade de instituição. Em princípio imaginava-se que pesquisas deveriam ser feitas na universidade, educação popular nas escolas públicas, articulação de movimentos sociais nos partidos políticos. No entanto, à medida que os constrangimentos originais foram suspensos ao longo dos anos de 1980, os fundadores encontraram razões para se firmar, positivamente, como ONGs. Isso deixa evidente que os próprios membros das ONGs ainda não tinham clareza de suas áreas de atuação, ou dos desdobramentos e abrangências destas.

Gohn (1997) coloca que nos anos de 1980 as ONGs eram politizadas e articuladas a partidos, sindicatos e alas da igreja progressista, as mobilizações ocorriam a partir de núcleos de militantes que se dedicavam a uma causa segundo as diretrizes de uma organização. Já o associativismo predominante nos anos de

1990 não deriva de processos de mobilização de massa, mas dos processos de mobilizações pontuais nos quais as mobilizações ocorriam a partir do atendimento do apelo de uma entidade plural, fundamentada em objetivos humanitários. Isso pode ocorrer em uma organização internacional (Anistia, Greenpeace), nacional (Campanha contra a Fome) ou local, mas em todos os casos é no local que se desenvolvem as formas de mobilização e sociabilidade. Esse tipo de associativismo não demanda dos indivíduos obrigações e deveres permanentes para com uma organização. E a mobilização efetua-se independentemente de laços anteriores de pertencimento, o que não ocorre com a militância do primeiro time.

Até meados dos anos de 1990, as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos tiveram quase sempre papel marginal, vistas ou como forma de assistencialismo e caridade, associada sobretudo à religião, ou como forma de movimento político, associada a ONGs, ou, ainda, de defesa de interesses corporativos, relacionada a sindicatos e associações. Entretanto, a evolução descrita não acontece em simultâneo em todas as regiões do país. Em algumas regiões do Brasil, mesmo que essa década seja também cenário da importância adquirida pelo terceiro setor e do surgimento de um razoável contingente de ONGs laicas, transformadoras e dedicadas à organização autônoma dos indivíduos, ainda são fortes as influências das perspectivas assistencialistas e caritativas associadas a práticas religiosas.

Nos anos de 1990, as ações são organizadas com base em redes associativas compostas por atores coletivos remanescentes de alguns movimentos sociais dos anos de 1980: ONGs de variados tipos, entidades de classe que apóiam os setores populares, departamentos específicos das universidades e de alguns órgãos públicos que desenvolvem trabalhos em parceria com entidades populares, pequenas empresas organizadas sob forma cooperativa etc. Sem um entendimento destas novas formas de representação popular é impossível perceber alterações em relação aos anos de 1980, até porque as formas antigas não desapareceram; elas coexistem em várias

localidades como mobilização e protestos de massa desordenados ou, no pior dos casos, como práticas clientelistas ou corporativas.

Landim (1993: 29) também reconheceu algumas características únicas das ONGs que proporcionam a elas uma originalidade peculiar em suas relações com o Estado e com a sociedade: “Deve-se pensar, no entanto, que é impossível pensar esse movimento apenas em termos de Brasil. O mundo das ONGs é transnacional e constituiu-se por meio de dois feixes de relações. Por um lado, as que se estabelecem entre seus agentes e grupos sociais dos setores dominados da população, as quais são a justificativa de sua existência. Nos seus termos, são as relações de ‘confiança’ com determinadas comunidades, grupos, organizações de base. Por outro lado, há o conjunto de relações que – se não são, em princípio, necessárias – se constituem de fato em condição de funcionamento dessas instituições; são as relações estabelecidas com as chamadas agências de cooperação internacional, de onde provém a maior parte dos financiamentos e, certamente, algumas matizes de seus métodos de trabalho e de sua conformação institucional.”

Ainda expressando a relação acima, Fernandes (1994: 52) argumenta que “a maioria das ONGs desta época, trabalhavam para organização das comunidades, em termos de capacitação profissional, assistência técnica e análise de políticas públicas. Repercussões surpreendentemente maiores do que os meios que lhes são aplicados. Trabalhando para (ou com) sindicatos, associações, movimentos, redes sociais, igrejas, órgãos do governo, universidades, mídia, empresas etc., as ONGs potencializam as suas competências. Descobriu-se, assim, que as atividades de interesse público podem ser exercidas fora do governo, e em medida que ultrapassam as expectativas de uma vida. As ONGs, em suma, e sem que sequer os principais protagonistas percebessem, importaram para o campo do trabalho social elementos significativos do que se costuma chamar de a livre iniciativa”.

As ONGs passam a se estabelecer e consolidar à medida que se legitimam num amplo e diversificado campo de associações civis, sobretudo a

partir dos anos de 1970, com o crescimento em progressão geométrica nas décadas de 1980 e 1990. Na condição de atuarem em contraposição ao autoritarismo do regime militar, evitavam qualquer relação com o Estado, e sem condições de parcerias com o empresariado, entre o qual reinava a desconfiança recíproca, desse modo as ONGs nasciam e subsistiam com aporte financeiro das agências internacionais.

Gohn (2001: 77) mostra como “nos anos 90, o cenário das ONGs cidadãs latino-americanas altera-se completamente. As atenções das agências patrocinadoras de fundos de apoio financeiro e de pessoal para trabalho de base, articuladas às igrejas, voltaram-se para o processo de ‘redemocratização’ do Leste Europeu. Os movimentos e as ONGs latino-americanas passaram a viver a mais grave crise econômico-financeira desde que foram criadas. A mudança na forma de financiamento alterou a atuação das ONGs. A escassez de recursos das agências de cooperação internacional e a mudança interna de seus critérios e diretrizes – de assessoria técnica para geradora de fundos financeiros – criaram um cenário que levou à necessidade de elas gerarem recursos próprios e lutarem pelo acesso aos fundos públicos. Tiveram então que proceder a reengenharias internas e externas para sobreviver. E alteraram seus procedimentos. Passaram a buscar a auto-suficiência financeira. Tiveram que encontrar/construir ou incrementar caminhos no setor de produção. A economia informal – então florescente e estimulada pelo novo modelo da globalização – passou a ser uma das principais saídas pois a crise gerada pelo desemprego crescente transferiu para a economia informal o grande peso de demandas antes localizadas no setor formal. Com isso, as atividades de militância política, via pressões sociais, passaram para segundo lugar, e as atividades produtivas ganharam centralidade no dia-a-dia das ONGs. (...) outro resultado das mudanças da conjuntura sobre as ONGs foi a necessidade de qualificação de seus quadros. A palavra de ordem passou a ser eficiência e produtividade na gestão de projetos sociais, para gerir recursos que garantam a sobrevivência das próprias entidades. Ter pessoal qualificado com competência para elaborar projetos com gabarito passou a ser a diretriz central, e não mais a militância ou o engajamento anterior à causa em

ação. Os antigos militantes foram procurar programas de especialização e pós-graduação”.

Fernandes (1994) refere-se ao fato de que a origem dos dirigentes de ONGs da América Latina, de modo geral, é composta pelo cruzamento de três fontes: universidades, igreja, partido e/ou organizações de militância política de esquerda e seus membros possuem laços mútuos de relacionamento que remetem a experiências passadas comuns. ONGs também são fundadas por um líder centralizador, que muitas vezes foi líder comunitário buscando refúgio institucional dentro da igreja no período de repressão política, um intelectual que se cansou das amarras burocráticas típicas da estrutura universitária. Outros são pessoas que retornaram do exílio por meio do movimento pela anistia política no final dos anos de 1970 e meados de 1980. O que estes empreendedores parecem ter em comum era o desejo de criar um novo e autônomo espaço institucional, no qual eles poderiam promover serviços diretamente às bases, ao passo que envolviam um elemento de profissionalismo e conteúdo pragmático em seu empreendimento promocional. Esses indivíduos respondem às exigências do mercado por profissionais, pois apresentam uma “mão-de-obra” diferenciada e especializada, muitos tendo formação universitária, ou mesmo pós-graduações feitas aqui ou no exterior, estando aptos a fornecer o apoio intelectual que essas organizações prestam aos movimentos populares. Assessoria, pesquisa e educação formal e sindical. Afinal a construção de vínculos entre assessor e assessorado possui características muito específicas, numa relação contratual ligada à transmissão de uma competência em certas áreas de conhecimento e assentada em laços de confiança mútua e afinidade de interesses.

As organizações criadas antes da década de 1980 têm como objetivo a luta política mais geral, voltando-se principalmente para o apoio e fortalecimento de movimentos que visam à defesa da democracia, dos direitos humanos, da melhoria da qualidade de vida da população⁴⁰. De outro lado, as ONGs criadas

⁴⁰ “As ONGs cidadãos militantes contribuíram para a reconstrução do conceito de ‘sociedade civil’, termo originário do liberalismo, que adquire novos significados, menos centrados na questão do indivíduo e mais direcionados para os direitos de grupos” (Gohn, 2001: 76).

posteriormente se voltam, em sua grande maioria, para áreas específicas, confirmando a tendência geral de atuação fragmentada dessas organizações.

Gohn (1997: 62) coloca que: “O crescimento das ONGs criou também um campo específico de interlocução com a sociedade civil. Em alguns casos, os movimentos sociais, que eram assessorados pelos embriões de uma ONG, desapareceram com a construção da ONG propriamente dita. Eram movimentos frágeis, que não se desenvolveram com autonomia e autodeterminação. Estavam muito presos às assessorias. Quando estas construíram seus próprios campos de atuação, atendendo às demandas advindas da interlocução com os aparelhos estatais, as ONGs não tiveram mais tempo para se voltar para as bases dos movimentos. As lideranças destes últimos refluíram, e os movimentos desmoralizaram-se. Mas as assessorias, por meio das ONGs, sobreviveram. Eu diria mesmo que, nestes casos, as ONGs passaram a substituir os movimentos”.

Uma clara indicação deste novo senso de identidade foi a criação da Abong em 1991, que foi a primeira rede de ONGs de desenvolvimento do Brasil. Este estágio também foi marcado pela reestruturação organizacional das ONGs geralmente levando a introdução do planejamento estratégico e do mecanismo de avaliação, e mais claramente a programas definidos e priorizados (lógica pragmática). Em vez de ser simplesmente um balcão de serviços ou apenas responder a demandas por serviços, as ONGs começaram a ganhar especialização técnica, começaram também a melhor identificar a população beneficiária e deixaram as atividades de organização das comunidades para a igreja católica e para novos movimentos sociais como o Movimento dos Sem-Terra (MST).

Diversos autores apontam que as ONGs cresceram tanto em número quanto em funções institucionais durante o período de crise social. Alguns analistas argumentam que as ONGs se expandiram tanto justamente pelo vácuo político deixado pelos governos por causa de seus cortes no orçamento e crises de governança. E é ainda curioso que todos os indicadores econômicos passaram por períodos de baixa nos anos de 1980, ao passo que os orçamentos das ONGs

(quase que exclusivamente advindos das doações em dólar do exterior) foram beneficiados pela desvalorização da moeda local.

Fernandes (1994) ainda faz outra referência ao sucesso das ONGs nos anos de 1970 dizendo que: "Pode-se ainda conjecturar que as ONGs se tornaram tão atraentes nos anos de 1970, justamente porque se apresentavam como uma alternativa às práticas institucionais características de universidades, igrejas e partidos de esquerda. Fatores externos (como as pressões do mercado de trabalho, ou de um Estado quase sempre autoritário) e internos (as limitações características das universidades, igrejas e partidos de esquerda) levaram uma parcela significativa da geração que atingia a maturidade nos anos de 1970 a valorizar as ONGs como uma alternativa profissional".

O termo "ONG" no contexto brasileiro refere-se às organizações privadas sem fins lucrativos e que conduzem atividades que variam da provisão de serviços sociais até *advocacy* de políticas públicas. Legalmente, as ONGs são consideradas no Brasil sociedades civis sem fins lucrativos, reconhecidas como tal, conforme o Código Civil brasileiro. Mas, no Congresso Nacional, existe tramitando matéria que visa estabelecer o estatuto jurídico dessas organizações a fim de dar maior transparência e legalidade ao setor.

Bom lembrar que o termo "ONG", até recentemente, não era conhecido pela população brasileira em geral. Apenas em 1992, quando ocorreu a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, na qual as ONGs exerceram importante papel durante as negociações, é que a imprensa e os *policy makers* começaram a atentar para o seu papel significativo e para o aumento de seu número. Hoje o termo é freqüentemente utilizado na imprensa escrita e eletrônica, usualmente de forma positiva, apesar de existirem algumas histórias negativas sobre impropriedades envolvendo ONGs.

Essa conferência vai ter grande repercussão não só no Brasil mas em todo o mundo, e a partir daí vai ocorrer um crescente aumento de todos os tipos de ONGs cidadãos, principalmente das ambientalistas. E independente do nome

que recebam essas organizações, hoje desempenham um importante papel na esfera social, participando ativamente de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, na provisão de serviços sociais, na capacitação (*empowerment*⁴¹) das comunidades entre muitas outras funções.

O quadro delineado na primeira parte deste capítulo, apontando o cenário mais global das ONGs, pode, em grande medida, ser generalizado para as ONGs brasileiras; entretanto, devem-se considerar algumas especificidades da sociedade brasileira, que interferem no funcionamento dessas entidades: a magnitude dos problemas econômico-sociais – são cerca de 50 milhões de brasileiros vivendo abaixo da linha de pobreza, o que só faz ampliar a demanda por serviços das ONGs –, as características de autoritarismo e excludência do Estado brasileiro, as dificuldades de acesso à mídia e a utilização privatista e clientelista dos recursos financeiros governamentais são algumas delas.

Nas décadas em que se verificou o *boom* de criação das ONGs, verificou-se também um processo de deterioração do quadro econômico e social do país. Esse período foi caracterizado por baixas taxas médias de crescimento do PIB, pelo descontrole da inflação, pela elevação das taxas de desemprego e, mais recentemente, por um processo de estabilização econômica que, com a promessa de melhorar a qualidade de vida das massas populares, jogou milhões de brasileiros no desemprego, na miséria e na desesperança, liquidou as finanças públicas, degradou os serviços públicos e a infra-estrutura do país, o meio ambiente, a vida nas cidades. Ou seja, o agravamento do quadro econômico, social e ambiental só fez aumentar a demanda por serviços sociais, por mais empregos, por habitação, por alimentação, por terra, pela preservação do meio ambiente, por melhores salários. O enorme contingente de brasileiros vivendo de forma miserável: a essa massa de marginalizados é negado tudo, principalmente o direito de cidadania. Se para o conjunto da população brasileira os serviços

⁴¹ *Empowerment* (fortalecimento político) – caracterizado como um processo de alianças táticas entre grupos que, isoladamente, não teriam força suficiente para defender determinadas bandeiras ante governos e organismos multilaterais. A estratégia visa ao fortalecimento da sociedade civil como um todo e, em particular, das populações menos favorecidas pelas políticas públicas, por meio de redes de solidariedade.

públicos já são precários, para os marginalizados o Estado e seus serviços são uma ficção. Como uma parcela significativa das ONGs se dedica à oferta de serviços sociais, elas defrontam-se com uma demanda sempre crescente, o que termina por sobrecarregá-las.

Como dito anteriormente, Fernandes (1994: 67) foi um dos primeiros a reconhecer o perfil institucional único das ONGs. Segundo ele: “O principal instrumento neste processo de inovação institucional foi a figura hoje universalmente conhecida do ‘projeto’. Financiamentos faziam-se por projetos e conseqüentemente pesquisadores e ativistas sociais tiveram de aprender a definir sua atuação em termos compatíveis com um cronograma, em que fins e meios guardassem uma relação de coerência. Sobretudo, os projetos deveriam ser traduzíveis em um orçamento que quantificasse o valor dos meios necessários para a obtenção dos fins almejados, e isto em termos específicos o bastante para permitir a prestação de contas confiáveis, e a sua efetiva realização. As conseqüências deste processo de profissionalização, na cultura institucional dos ativistas latino-americanos, não podem ser subestimadas”.

Os financiamentos faziam-se (e de um modo geral ainda hoje continuam) de dois modos basicamente: financiamento institucional, no qual o recurso era repassado à entidade que o distribuía de acordo com suas prioridades e conveniências; financiamento por projeto, no qual ficava definido *a priori* a utilização dos recursos, em relação a objetivos, metas e prazos, traduzindo um orçamento que, em contrapartida, qualificava o valor dos meios necessários para o desenvolvimento do projeto, permitindo uma prestação de contas confiável.

As dificuldades de acesso das ONGs às fontes de recursos financeiros têm se constituído num dos graves problemas enfrentados por essas organizações. Algumas das principais fontes de financiamento das ONGs vêm sendo as agências de solidariedade européias, que, entretanto, nos últimos anos têm reduzido as suas transferências para o Brasil. Esse fato tem sido, em parte, justificado pela disseminação da idéia de que o Brasil é um país rico, se comparado com outros países da África, da Ásia e da própria América Latina. Por

outro lado, os países do Leste Europeu, que passam por intenso processo de desestruturação econômica e social, têm se constituído na nova fonte de atenção das agências de solidariedade e de destinação de seus fundos financeiros. Outro fator que não deve ser desprezado é que as famílias doadoras de recursos às agências de solidariedade têm reduzido as suas contribuições, com impacto negativo na captação global dessas agências. O fato é que ONGs locais, que repassam fundos das agências de solidariedade européias, têm sofrido constantes restrições orçamentárias com o continuado corte de recursos. Em 1995, pesquisa realizada pela Oxfam (agência inglesa) e pelo Instituto de Estudos da Religião (Iser) registrou que as principais agências européias e norte-americanas enviaram US\$ 74 milhões para o Brasil. Considerando-se os fatores acima referidos, a difusão de um certo grau de desenvolvimento do Brasil e a concorrência de outras regiões (Leste Europeu e África), é de esperar-se que essas transferências já tenham sido reduzidas.

No que tange às fundações empresariais, considerando-se que entre as instituições filiadas ao Gife se encontram diversas das maiores empresas brasileiras e que apenas dois desses grupos concentram 48% dos recursos previstos, são irrisórios os recursos destinados para ações de caridade por essas empresas. Deve-se ressaltar que os recursos mobilizados pelas fundações e institutos empresariais são também utilizados para outros fins que não a caridade e a solidariedade, de que são exemplo o patrocínio de peças de teatro, de filmes, os prêmios.

No que diz respeito à destinação de recursos públicos para o financiamento das atividades de ONGs, há um certo consenso em torno da idéia de que as ONGs que mais recebem recursos de fonte governamental são as que desenvolvem atividades com crianças (deficientes, em estado de risco, órfãs, creches), na área de saúde (DST/Aids), na área de emprego e renda (capacitação, escolas comunitárias) e na área ambiental.

Cândido Grzybowski, diretor executivo do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) em entrevista à revista *Rumos*, (Noronha,

2001: 27), diz que o Ibase, que tem entre um terço e 45% de seu orçamento oriundo de contratos públicos, incluindo estatais, só aceita demanda para fazer avaliações de programas e propor novas políticas para a ação dos governos. Não aceita prestar serviços públicos, como alfabetizar, por exemplo. “Temos a posição de não prestar serviços públicos que se caracterizem em transferência de função, como atuar em microcrédito e nas áreas de saúde e educação fundamental.” Para ele muitas ONGs se vêem compelidas a aceitar essa transferência; do contrário, acabariam fechando as portas: “Essa dependência de recursos públicos mata a autonomia da organização”.

Ainda na mesma reportagem: “Sérgio Haddad (atual presidente da Abong) – que também comanda a ONG Ação Educativa – concorda com Cândido. Para ele o programa Alfabetização Solidária, do Conselho da Comunidade Solidária, presidido pela primeira-dama Ruth Cardoso, é um exemplo que ultrapassa esse tênue limite: ‘Esse programa exemplifica a política neoliberal, porque joga um direito constitucional do cidadão para responsabilidade do setor privado como se fosse problema do indivíduo. Não há exemplo no mundo de resolução de carência de educação fundamental pela sociedade civil, diferentemente do programa Capacitação Solidária, que é uma política educacional complementar”.

Diz ainda a mesma autora que: “A professora Ruth Cardoso rebate as críticas, explicando que o programa atua na ‘educação não-formal’, ou seja, junto à população que não conseguiu cursar o ensino fundamental: ‘Quanto aos recursos da iniciativa privada, considero a parceria um caminho natural e salutar, sem esquecer que o papel do Estado é extremamente importante, sobretudo quando o assunto é educação. Não só financiando, coordenando ações e buscando novos parceiros, mas pensando estrategicamente, antevendo situações e investindo sempre no ideal de que erradicar o analfabetismo e manter todas as crianças na escola, durante todos os anos do ensino fundamental, não deve ser luxo, mas um compromisso. (...) É a consciência de que o Estado não é um grande ‘pai’, auto-suficiente, completo e ilimitado, mas, sim, que necessita da

participação de seus cidadãos organizados para reduzir as desigualdades. Não quer dizer que o Estado deva se omitir”. (Noronha, 2001)

Grzybowski diz que ele não tem dúvida, porém, de que o aprofundamento da relação das ONGs com o Estado embute riscos: “Essa mudança pode resultar na perda de autonomia e de as entidades se transformarem em fornecedoras de serviços”.

Esse é o contexto de dúvidas, mais que de certezas, de desencontros históricos e referenciais divergentes, de confrontações ambíguas e relações contraditórias, no qual atuam as ONGs, sejam elas pequenas, médias ou grandes, procurando intervir e mudar o *status quo*. Muitos questionam sua legitimidade como agente e representante da sociedade civil; uma vez que “não podem falar em nome de terceiros, fazem-no somente em nome próprio” (Fernandes, 1994). Essa posição lhes dá, por um lado, uma relativa independência do complexo jogo político implicado nos sistemas representativos, para legitimar as suas decisões, mas, por outro, impõe restrições institucionais, legais e de legitimação.

3.2.1. Voluntariado e profissionalização nas ONGs

3.2.1.1. Voluntariado

O fenômeno do voluntariado transformou-se, nestes últimos anos, num tema de grande interesse para diversos campos do saber. Estes abarcam um espectro que vai desde a ética até a sociologia das organizações, passando pela antropologia e a economia. Em países como os Estados Unidos, a investigação sobre o voluntariado contém um irreprimível enfoque econômico, ao passo que sobressai, nas mais recentes investigações alemãs, uma perspectiva sociológica.

A participação voluntária de indivíduos que optam por exercer sua cidadania desse modo é um dos elementos de caracterização das ONGs e instituições do chamado terceiro setor. Nos EUA e na Europa a prática do voluntariado está amplamente espalhada entre os cidadãos que participam ativamente nas organizações do terceiro setor. No Brasil, ainda que esse fenômeno tenha sofrido uma imensa alavancagem nos anos de 1990 e seja crescente hoje, ainda não alcança os índices de ocorrência europeus e norte-americanos.

Os trabalhos voluntários em geral vinculam-se fortemente a algum aspecto da filantropia, que sempre permeou o campo das ONGs. As ONGs nasceram vinculadas às questões dos direitos humanos e da anistia, que sempre “justificaram ações ‘ditas’ filantrópicas”. Diante da multiplicação das ditaduras que ocorreram na América Latina nos anos de 1960 e 1970, essas ONGs passam a ganhar maior influência, com a mídia passando a ter importante papel nesse sentido.

Como dizem Dezalay e Garth (1998), a profissionalização e a midialização reforçam-se mutuamente, a competição é rude e comprimida dentro do domínio da filantropia, as ONGs multiplicam-se e a concorrência pela atenção da mídia torna-se mais dura, e essa audiência determina em grande parte sua visibilidade e capacidade de recrutar e desenvolver seu trabalho. Os donos da imprensa e da subvenção das sociedades filantrópicas são muito ligados à notoriedade; nessas condições os profissionais recrutados pelas ONGs, estão preocupados em fazer prevalecer uma definição de objetivos e mobilidade de ação que pareçam a eles como os mais eficazes numa estratégia midiática.

Em contrapartida as organizações são fortemente dependentes das fundações filantrópicas. Então é precisamente a esta simbiose bastante estreita entre os profissionais do ativismo e os diretores da filantropia que elas devem sua existência. As fundações apóiam-se basicamente sob o julgamento de seus pares; esta é a ocorrência da opinião de pequenas redes de profissionais e intelectuais do ativismo filantrópico – tanto no que concerne à seleção de projetos quanto no

que se trata de fazer o balanço. Eles contribuem também para formar novas gerações de profissionais financeiros em seminários de sensibilização dos direitos do homem.

A participação voluntária do cidadão nas associações e nas organizações não-governamentais é um dos elementos para a realização do exercício pleno da cidadania no processo de construção da sociedade civil. Pode-se compreender a participação voluntária como um ato solidário no sentido em que representa a decisão de participação ou ajuda de um indivíduo, ou desde um ângulo coletivo nos termos de uma ação solidária canalizada por intermédio das estruturas organizacionais. Um ato solidário é interpretado como uma resposta pontual e imediata, ao passo que uma ação solidária representa uma resposta de natureza superior, uma forma ordenada de responder. Os movimentos sociais e as organizações de voluntariado são de fato formas estruturais capazes de ordenar a ação solidária coletiva e, desse modo, pôr, na pauta de discussão da sociedade, valores de solidariedade e cooperação alternativos aos valores predominantes vigentes. Nas ações voluntárias, as motivações sociais revelam uma forte relação dos indivíduos com a sua comunidade e as motivações pessoais traduzem-se num compromisso comum que conduz seus membros a compartilhar objetivos e normas carregados de conteúdo simbólico unificador.

São muitas as motivações que fazem os indivíduos participarem em determinadas organizações. Para poder caracterizar essas motivações é necessário, antes de mais nada, diferenciar os voluntários dos profissionais e as relações destes com a organização sofre a influência de diferentes tipos de incentivos. As pessoas gastam seu tempo com trabalho voluntário por diferentes razões. Os principais tipos de incentivos são materiais, solidários e culturais. Os incentivos materiais que atraem os voluntários às organizações são todo tipo de benefício material associado à participação do indivíduo na organização. Por exemplo as habilidades e os treinamentos adquiridos quer possam ser transferidos para futuros empregos. Os incentivos solidários incluem a possibilidade de socialização, o sentimento de pertencer a um grupo determinado, a aquisição de

status social e por fim até mesmo a diversão. Ao contrário dos incentivos culturais que atraem membros com base nos objetivos da organização.

Os motivos puramente altruístas incluem o desejo de ajudar os outros e prestar um serviço à comunidade; os instrumentais centram-se no interesse pessoal do voluntário. Os voluntários que sentem a possibilidade concreta de serem promovidos a posições de maior hierarquia, em geral, permanecem mais tempo nas organizações de que participam. Essas promoções funcionam como um mecanismo de reconhecimento de seu trabalho.

A separação – na análise – entre o ato individual e a ação coletiva remete-nos à divisão entre a ação voluntária informal, realizada por um ou mais indivíduos mas sem vínculos orgânicos entre eles, e a ação voluntária formalizada que implica a mediação de uma organização formal. Na discussão sobre as estratégias que desempenha o terceiro setor, na influência que exerce sobre as políticas públicas, nas relações que mantém com o Estado e o mercado, a análise da ação do coletivo social pode oferecer subsídios à compreensão dessas questões.

Tipos diferentes de relações entre as organizações de voluntariado e as distintas categorias organizacionais de seus membros – pessoal remunerado, sujeito a um contrato de prestação de serviços e voluntários apoiados num compromisso de colaboração voluntária, guiado por valores como a solidariedade e a cooperação – estão gerando modificações no interior dessas organizações. A necessidade de profissionalização e de eficácia para auferir recursos internacionais e públicos nas ONGs acelera a atualidade desta questão.

O fenômeno do voluntariado pode ser aprofundado desde diferentes perspectivas: no nível societário, ao assinalar contribuições na discussão de fenômenos como o desemprego e a repartição do trabalho; no nível organizacional, ao demonstrar possibilidades de gerenciamento eficaz num modelo particular de participação do elemento humano; e no nível individual, nas

motivações e nos incentivos que levam o indivíduo a participar e a resolver seus problemas de isolamento social.

Peter Drucker (1989: 4), em uma obra sobre gestão das organizações do terceiro setor, escrevia que as organizações de voluntariado e sem ânimo de lucro haviam sofrido uma mudança significativa em sua concepção da gestão do trabalho: “Vinte anos antes, *management* era uma palavra feia para os que estavam envolvidos nas organizações sem fins lucrativos. Isso significava negócio e as não-lucrativas tinham orgulho de estar livres do pecado da comercialização”.

Mas a realidade modificou-se, tornou-se mais complexa e cresceram as demandas das organizações de voluntariado. Neste sentido o mesmo autor acrescentou: “as organizações não lucrativas estão, é evidente, ainda dedicadas a ‘fazer o bem’. Mas também já verificaram que as boas intenções não podem substituir a gestão e a liderança, a responsabilidade, o desempenho e os resultados. Estes requerem a gestão e isso, por sua vez, começa com a missão das organizações.”

Esta afirmação sintetiza a crença predominante entre os especialistas no tema das organizações sem fins lucrativos: as últimas duas décadas significaram para elas a perda da ingenuidade e a adesão a valores como a competência, a eficácia e a produtividade, antes exclusivos das empresas subordinadas aos ditames do mercado. O debilitamento de seu caráter alternativo vem, desse modo, acompanhado da tendência ao predomínio da lógica empresarial na estruturação das ONGs. A título de ilustração, nos últimos tempos aparecem, nos documentos produzidos e divulgados por ONGs de maior porte e com maior visibilidade, termos como “controle”, “eficácia”, “coordenação”, “planejamento” e “estratégia”, os quais exemplificam esta tendência.

A necessidade de serem rentáveis, produtivas e eficientes, para poder competir na captação dos recursos dos doadores privados e das administrações públicas, obriga as organizações de voluntariado a iniciarem o caminho da profissionalização. O aumento de profissionais, voluntários e associados exige o

aperfeiçoamento dos mecanismos de cobrança de mensalidades, de controle, de coordenação e de planejamento do trabalho e de gestão do trabalho dos membros da organização.

A complexidade crescente que caracteriza o setor é também responsável pela tendência assinalada por várias ONGs, de ampliação das redes de organizações nos diversos campos de atuação, conduzindo à ampliação das relações interorganizacionais inclusive em nível internacional. O incremento do financiamento público produz uma complexa rede de linhas de financiamento e suas respectivas normativas específicas, o que demanda profissionais especializados e treinados para manejar um sistema contábil e financeiro, e exige o abandono do caráter amador de prestação de contas. São reforçados e detalhados os sistemas de avaliação dos projetos e programas financiados por recursos públicos. As estruturas administrativas necessitam maior capacidade de gestão para um crescente volume de recursos e atividades. As mudanças descritas formam parte da confrontação de um processo de institucionalização que traz consigo a exigência de uma prestação de serviços cada dia mais qualificada.

A visão romântica da organização horizontal baseada na igualdade e na ausência de hierarquia e autoridade dá lugar, progressivamente, ao paradigma moderno da competência, da produtividade e da eficiência no mundo do voluntariado e de suas organizações.

Para as empresas comerciais, as organizações não-governamentais e de voluntariado e seu capital de credibilidade e legitimidade representam um novo potencial a explorar. Bancos, companhias de transporte e de seguros, distribuidoras de derivados de petróleo, entre outras, esperam recuperar assim uma credibilidade que, se não está perdida, está pelo menos questionada.

3.2.1.2. Profissionalização

Alguns autores apontam que as ONGs, durante o regime militar, no Brasil, confundem-se com a oposição política e acompanham o padrão da sociedade brasileira, em que a gestação de uma nova política civil decorre da convivência com o autoritarismo e a modernização do país. As ONGs estabeleceram-se e consolidaram-se à medida que se legitimaram num amplo e diversificado campo de associações civis, sobretudo a partir dos anos de 1970, e com o crescimento acentuado nas décadas de 1980 e 1990. Na condição de atuarem em contraposição ao autoritarismo do regime militar, evitavam qualquer relação com o Estado, e, sem condições de parceria com o empresariado, entre o qual reinava a desconfiança recíproca, as ONGs subsistiam e fortaleciam-se com aporte financeiro das agências internacionais.

Colocam também que essas ONGs em geral são fundadas por um líder centralizador que anteriormente era um líder comunitário buscando refúgio institucional dentro da igreja durante o período de repressão política; um intelectual que se cansou das amarras burocráticas típicas das estruturas universitárias; ou um membro de um partido político que desenvolveu ortodoxias ideológicas e posturas sectárias.

De acordo com Landim (1993) o processo das ONGs e principalmente de sua profissionalização ganha uma outra dimensão com “a chegada dos exilados políticos nos tempos da anistia de 1979, quando passa a haver a produção de uma nova leva de ‘Centros/ONGs’. É momento de reatualização e de confirmação de relações já constituídas, um campo onde ONGs passam a ser um mercado de trabalho visível e onde a antiprofissão vira uma profissão sem nome”.

Esses exilados trouxeram consigo – repetindo histórias de outras idas e vindas para o exterior de gente de “ONGs” – as relações de confiança construídas

com as agências financiadoras, muitas das quais foram responsáveis por importantes apoios recebidos nos tempos de refúgio político, assim como canais de denúncias, campanhas conjuntas lá fora etc. – e até fonte de empregos. Esses empreendedores, em geral, tinham em comum o desejo de criar um novo e autônomo espaço institucional onde eles poderiam prover serviços diretamente às bases (*grassroots*) ao passo que envolviam um elemento de profissionalismo e conteúdo programático nos seu empreendimentos promocionais. Esse exílio demorado deu margem a uma mediação que pode ter sido significativa para a consolidação de relações que constituem o fenômeno ONG, tal como é conhecido hoje.

Os exilados que investiram nesses terrenos trouxeram, então, não só capital acumulado em relações, mas também um maior conhecimento do funcionamento dessas agências, em diversos países, de sua natureza, de seus papéis e possibilidades, de suas políticas internas e externas – da complexidade das forças sociais e políticas em jogo na sua atuação. Eles voltam com visões mais complexas das articulações entre o Norte e o Sul.

Nesse momento as ditaduras arrefeciam, dando espaço para os processos de democratização; nesse contexto começam a surgir, de modo mais efetivo, apoios internacionais em forma de financiamentos, já que as ONGs do Sul se multiplicavam em razão geométrica. Assim, novas tribos anunciam pouco a pouco sua entrada em campo. Diversificam-se também os financiadores. Começam a surgir no horizonte novos elementos, como agências multilaterais – o Banco Mundial, sobretudo – e governamentais de países estrangeiros, propondo relações diretas com ONGs nativas.

Com o desenvolvimento das ONGs e dos financiamentos, surge uma nova opção como possibilidade de profissionalização – surgindo assim, os assessores e, com eles, possíveis opções para suas trajetórias pessoais – político-partidárias ou acadêmicas. “O Betinho, por exemplo, escolheu profissionalizar-se no campo das ONGs, o que exige ou exigia mais fortemente nesses momentos constitutivos e de afirmação, por parte de quem estava em

posição de dirigente, uma distinção com relação ao pertencimento àqueles campos. A mesma distinção se coloca quanto ao trabalho em empresas privadas para os agentes das ONGs. É freqüente a afirmação, por gente dessa época – ‘pioneiros’ dos anos 80 – de que era preferível o trabalho das ONGs, mesmo que sacrificado sob alguns pontos de vista, do que entrar em empresa: ‘É uma opção de vida’. Teria dito Jean Marc von Der Weid, segundo entrevista ao *Jornal do Brasil* (9/4/1989), ao revelar sua recusa ao convite de trabalhar ‘na iniciativa privada’ por salário muito maior”. (Landim, 1993: 322)

Esse movimento era fruto do engajamento político, podendo gerar mais capitais simbólicos e sociais que o trabalho em empresas, tanto para os “militantes” (pertencer a uma ONG enriquecia sua biografia pessoal) quanto para as ONGs das quais faziam parte. Esse movimento, de pertencer ao universo das ONGs, tornava-os “profissionais da história”.

Os anos de 1980 assistem assim, progressivamente, a um processo de articulações entre especialistas de ONGs, no plano internacional, no qual se estabelecem instâncias a partir das quais se fala em “interesses comuns”. Estabelecem-se redes de entidades mais ou menos formalizadas; ocorrem reuniões, colóquios, publicações, consultorias; investimentos pessoais e institucionais vão acarretar a arrecadação e o controle de novos postos capazes de conferir prestígio a seus detentores. Pessoas e entidades criam nome nesse circuito, pois os critérios de representatividade institucional passam por atuações que exigem qualificações específicas, detidas por poucos agentes de ONGs, na busca por especializações. Em meados da década de 1980, começa-se a falar em profissionalização de fato, em especializações, em salários suficientes, no sentido de garantir a continuidade das ONGs, por meio da dedicação a essa tarefa que demanda tempo e energias, mas havia ainda resistência, um certo “purismo”, por parte de alguns militantes em encarar esta questão dessa forma.

Landim (1993) coloca que, se você quer ser realmente autônomo, entrar num campo mais amplo para existir, tem que aparecer, ser reconhecido

publicamente, e que isso quem afirmou exemplarmente foi Jean Pierre Leroy, um participante ativo desses novos investimentos.

O crescimento e a profissionalização do terceiro setor brasileiro têm exercido uma forte pressão nas organizações da sociedade civil, na busca por serviços mais eficientes e eficazes. Para alcançar esses objetivos, o mercado necessita de profissionais capacitados. Ao mesmo tempo, com a crescente visibilidade do setor, tem aumentado o número de pessoas atraídas para este novo mercado de trabalho, vis-a-vis à retração da oferta de emprego. Essa demanda é formada tanto por jovens profissionais recém-graduados como por pessoas com larga experiência nos primeiro e segundo setores.

Na busca por quadros cada vez mais competentes, necessidade de emprego etc., as ONGs vão se tornando cada vez mais profissionalizadas, perdendo seus objetivos iniciais e cedendo às pressões deste mercado em ascensão. Elas vão investindo cada vez mais em processos de capacitação e na construção de imagens de competência. As atividades desenvolvidas pelas ONGs, na função de prestadoras de serviços, representam nichos de mercado ante a ineficiência do poder público, em particular no que diz respeito à atuação de grupos marginais ou mais indefesos diante da competitividade da sociedade contemporânea.

Mas um importante aspecto apontado por Gohn (1997: 36) é a dependência de organizações populares em relação aos técnicos de ONGs, que muitas vezes despolitizam o conteúdo político da questão e nem sempre estão de fato tão preparadas assim para assumirem essa função. "Nos locais em que havia movimentos organizados, o novo paradigma da ação social tem gerado redes de poder social local. Essas redes são formadas pelas lideranças dos antigos movimentos, por uma base militante pequena, que agora assume o papel de responsável por etapas ou processos dos projetos em andamento, e por técnicos das ONGs, profissionais semiqualeificados ou com qualificação, mas principalmente no mercado de trabalho, atuando como assalariados num campo de trabalho pouco preocupado com as questões ideológicas ou político-partidárias, e mais

preocupado com a eficiência das ações, com o êxito dos projetos, pois disso depende sua continuidade e, portanto, seu próprio emprego. Os partidos políticos perdem espaço e importância nesse novo cenário. (...) Nos locais em que não havia movimentos organizados nem população minimamente aglutinada em torno de interesses coletivos, os novos programas sociais de parceria têm se implantado como 'serviços sociais', ou seja, não como direitos mas como prestação de serviço, despolitizando totalmente o conteúdo político da questão e retrocedendo a problemática da cidadania de seus termos coletivos para os antigos patamares da cidadania individual."

Um outro aspecto é o que as ONGs apresentam como vantagem para legitimar a qualidade dos serviços que elas oferecem: o fazerem aparentemente "sem fins lucrativos" se converteu em uma "garantia" em si mesma aos olhos dos potenciais clientes e da sociedade de um modo geral. E também por buscar transmitir os valores da organização, em seus objetivos oficiais, mas também nos objetivos operativos que se manifestam em suas práticas e estratégias de ação.

Como aponta Leonardo Pinheiro (2000), o caráter não-governamental das agências financiadoras vem sendo outro aspecto decisivo. Financiamentos feitos por governos estrangeiros devem passar pelos governos nacionais, mas agências não-governamentais podem relacionar-se diretamente com grupos civis, desde que não sejam proibidos por lei, e, na maior parte da América Latina, este ainda é um caso desconhecido das leis. Mais do que o dinheiro, foram o conceito e a forma institucional que passaram pelos caminhos dos financiamentos não-governamentais. As agências de cooperação internacional necessitavam de parceiros locais que fossem capazes de formular projetos, acompanhar a sua execução e prestar contas. Necessitavam de contrapartes com personalidade jurídica, um mínimo de estrutura administrativa e uma afinidade de propósitos. Não tinham como chegar diretamente aos movimentos sociais, pois estes justamente careciam de estabilidade institucional. E assim surgiram as ONGs latino-americanas, num jogo de esforços mútuos como parcerias de cooperação internacional no apoio às ações comunitárias e aos movimentos de promoção

social. Em contrapartida, na maior parte das vezes com entidades de formação recente e preocupadas em atingir os fins da cooperação, as agências preferiam projetos específicos aos apoios institucionais. Ou seja, em vez de apoiarem diretamente as ONGs, apoiavam seus projetos ou mesmo as envolviam em outros.

O caráter não-governamental associava-se a um outro aspecto típico, as agências de cooperação eram muitas e diversas entre si, pois refletiam a variedade das tradições civis em seus países de origem. Aos Estados Unidos vinculavam-se fundações privadas apoiadas numa cultura de filantropia empresarial. A Europa relacionava-se às ONGs propriamente ditas, cuja organização característica refletia as grandes linhas estruturantes da sociedade civil européia.

Diante deste quadro fragmentado e diverso, as ONGs latino-americanas acostumaram-se ao relacionamento com múltiplos parceiros internacionais, cada um com sua língua, seus interesses mais ou menos específicos, suas redes de relacionamento preferencial, suas prioridades, suas facilidades e dificuldades particulares. Num jogo de esforços mútuos, com uma competição nem sempre velada, prevalecendo os projetos e as parcerias mais oportunos, refletindo de certo modo os discursos dos movimentos sociais. Em suma, a característica múltipla dos movimentos sociais encontrou correspondência na forma segmentada da cooperação internacional, gerando um campo aberto de alianças e disputas que se prolongavam do plano local às mais distantes e diversas conexões internacionais.

Fernandes e Piquet Carneiro (1994: 108) falam sobre ONGs brasileiras destacando a cooperação internacional: "As ONGs também não poderiam existir sem suas relações internacionais. Independentes do Estado, contrárias ao mercado e distantes da frágil filantropia local, foram buscar apoio no sistema de cooperação internacional, convertendo-se em sócias de instituições ocupadas com os dilemas mundiais do desenvolvimento. Não há ONG brasileira que não receba freqüentes visitas dos representantes de suas irmãs estrangeiras; quase não há

dia do ano em que alguma ONG brasileira não receba algum visitante estrangeiro; e, da mesma forma, a maior parte delas retribui regularmente com viagens aos países do hemisfério Norte. Uma característica notável é que o circuito das ONGs é um dos espaços mais internacionalizados da sociedade local”.

Os estudos do Iser e da Abong mostraram que os orçamentos das ONGs dependem muito dos financiamentos externos; muitas organizações afirmam que esses financiamentos correspondem a 90% de seus orçamentos. As principais fontes desses orçamentos externos são agências religiosas, fundações privadas e algumas entidades governamentais, com a predominância das agências das igrejas católica e protestante.

O financiamento público do terceiro setor acarreta problemas de controle e influência na condução das ações das ONGs. Conforme o tipo de financiamento que ocorre, baseado em programas ou linhas de crédito flexíveis a uma certa liberdade de ação, ou no financiamento direto de projetos, ou está conduzindo as administrações públicas a criar fórmulas de controle mais rígidas e as ONGs a apresentar propostas politicamente mais passíveis de aceitação aos olhos das políticas governamentais ou, no limite, a atuar como atores convidados e participantes das estratégias políticas dos poderes públicos.

Neste contexto, as novas regulamentações estabelecidas pelas administrações públicas parecem indicar uma tendência para uma seleção das ONGs mais adequada às normas de financiamento e do controle de gestão exigido, tal como o respeito aos critérios de registro contábil entre outros. Esta questão tem justificado as necessidades de profissionalização de inúmeras organizações do setor.

4. Ambientalismo e participação no Brasil

4.1. O ambientalismo

Nas últimas décadas a defesa do meio ambiente foi incluída na agenda de discussões dos diversos países. Embora a criação de agências e legislações ambientais tenha emergido nas décadas de 1960 e 1980, a demanda por proteção ambiental remonta ao final do século XIX, primeiramente com o movimento ambientalista preservacionista e recentemente com o ambientalismo social, partindo do pressuposto de que são mudanças nas estruturas sociais que irão assegurar a proteção ambiental. Castells (1996: 165), referindo-se ao ambientalismo como uma das maiores forças da opinião pública, observa que tal fenômeno, dado seu impacto sobre valores culturais e instituições da sociedade, constitui-se num dos mais importantes movimentos sociais de nosso tempo, compreendendo uma série de causas sociais sob a égide da “justiça ambiental”.

McCormick (1992: 191 e 198), ilustra bem o universo do ambientalismo: “O movimento ambientalista percorreu um longo caminho em um século. Seu início foi realmente humilde: um grupo de mulheres inglesas preocupadas com os danos que sua moda infligia aos pássaros selvagens, homens de letra nos cafés arengando contra *smogs* que sufocavam suas cidades, especialistas florestais e botânicos trabalhando isolados na África e na Ásia para refrear a derrubada descontrolada de florestas, um roceiro barbado e um refinado intelectual de Yale às turras sobre os esplendores naturais da América do Norte, e um bando de naturalistas, ilustradores e fotógrafos se empenhando para educar a sociedade quanto às belezas da natureza indômita. A partir desse e de outros acontecimentos tomou forma o movimento global de massas que deixou poucas sociedades intocadas. O meio ambiente tornou-se uma questão política que atravessa horizontalmente os campos políticos tradicionais (...) quaisquer que sejam, entretanto os prognósticos de curto prazo, as mudanças de longo prazo na

atitude foram animadoras para o movimento ambientalista. Bowman vê o ambientalismo como o último estágio do processo que trouxe o homem do temor para a compreensão, para o uso, o abuso e, agora, para a preocupação com o mundo físico e biológico a sua volta. (...) Mais cedo ou mais tarde, um equilíbrio praticável deve ser consumado entre as necessidades do homem e as da natureza. Não importa quanto tempo isso demore, o relacionamento entre os humanos e seu meio ambiente jamais voltará a ser como já foi, e isso foi assegurado pela ascensão do movimento ambientalista.”

McCormick (1992) coloca que o primeiro grupo ambientalista privado no mundo foi a *Commons, Open Spaces and Footpaths Preservation Society*, fundada em 1885 na Inglaterra, tendo promovido campanhas de sucesso pela preservação de espaços para amenidades, particularmente áreas verdes urbanas, sendo uma tentativa de reação contra precárias situações de vida das cidades industriais. Este seria o terceiro impulso importante do ambientalismo britânico ao lado do impulso naturalista de proteção da vida selvagem e das cruzadas contra as crueldades para com as espécies.

Ao que parece o ambientalismo, o movimento dos direitos do Homem e o processo de surgimento das ONGs caminham lado a lado. MacCormick (1992: 63) coloca também que o livro *Primavera silenciosa*, de Rachel Carson, em 1962 seria o propulsor da revolução ambientalista americana dos anos de 1970, o que o autor chama de Novo Ambientalismo⁴². No início dos anos de 1970 “havia uma insistência expressiva – freqüentemente estridente – em mudanças para uma sociedade global aparentemente propensa à autodestruição”.

⁴² (...) O novo ambientalismo era ativista e político. Muitos dentre os grupos preservacionistas mais antigos perseguiram objetivos essencialmente filantrópicos, enquanto os conservacionistas baseavam seus argumentos na ciência econômica; em contraste, os novos ambientalistas buscavam um impacto mais diretamente político. Sua mensagem era de que a catástrofe ambiental só poderia ser evitada através de mudanças fundamentais nos valores e instituições das sociedades industriais. (...) O novo ambientalismo pode ser visto como parte de uma transformação social mais ampla que ocorreria então na sociedade ocidental. (...) O novo ambientalismo era um movimento político e social, e as questões que levantou eram, em última análise universais (MacCormick, 1992: 77).

Viola (1992) aponta três abordagens teóricas dentre as que têm sido utilizadas para a análise do ambientalismo: grupo de interesses, o novo movimento social e o movimento histórico.

- Ambientalismo na qualidade de um grupo de interesses como qualquer outro no sistema político, abordagem desenvolvida principalmente nos EUA. A demanda por proteção ambiental teria surgido com a poluição, canalizada através de sistemas reguladores do sistema político, sem apresentar nenhum desafio, sendo que alguns dos autores desse enfoque consideravam o ambientalismo como um movimento elitista.

- Ambientalismo como um novo movimento social, abordagem desenvolvida principalmente na Europa Ocidental por autores neomarxistas ou ecologistas radicais. Segundo esse enfoque, as transformações na estrutura social têm favorecido a emergência de novos movimentos sociais que questionam o sistema capitalista partindo de uma orientação valorativa diferente dos movimentos sociais tradicionais, com ênfase na qualidade de vida e descentralização.

- Ambientalismo como movimento histórico, que parte da contextualização da insustentabilidade da civilização atual, em razão de crescimento populacional, depleção da base de recursos naturais, sistemas produtivos que utilizam tecnologias poluentes e de baixa eficiência energética e sistema de valores que propicia a expansão ilimitada do consumo material. Segundo esse enfoque uma crucial transformação está ocorrendo no Ocidente desde a década de 1960: a emergência de valores pós-materialistas.

Nos anos de 1970, foram “eleitas” palavras de ordem tais como: **direitos humanos e educação popular** (explicadas pela conjuntura da época), palavras essas que permeavam as ações envolvendo os movimentos sociais e as ONGs nascentes. A década de 1990 traz novidades significativas, que são apontadas por dirigentes de ONGs: as palavras de ordem foram mudadas para **ecologia, democratização, sociedade civil, internacionalização,**

desenvolvimento e diversidade cultural, cidadania, auto-sustentabilidade. Já a partir de meados da década de 1990 as palavras de ordem passam a ser: **participação, autonomia, cooperação internacional, exclusão, neoliberalismo, globalização, fronteiras entre o público e o privado, poder local, descentralização, sustentabilidade,** entre outras.

O crescimento exponencial do número, do tamanho e da importância política das entidades ambientalistas civis nacionais e, sobretudo, transnacionais nos últimos anos evidencia que os Estados nacionais não são os únicos atores da política mundial, nem a única instância capaz de empreender esforços direcionados à preservação ambiental. Embora utilizando recursos de poder e estratégias de ação distintas daquelas empregadas pelos governos, as práticas civis que se organizam no âmago da emergência da sociedade civil global também têm um papel político relevante capaz de mobilizar consciências e convertê-las em práticas efetivas de defesa do meio ambiente.

A crise ecológica global, acrescida da incapacidade dos atores políticos tradicionais de responderem satisfatoriamente a ela – os governos nacionais em particular –, deu origem à arena política ambiental, na qual as ONGs vêm desempenhando papéis preponderantes. As ONGs ambientalistas ajudam a criar esse nicho político e é por meio dele que pressionam os governos e os substituem quando for necessário, desenvolvem pesquisas, novos projetos e experiências, apóiam iniciativas voltadas à promoção do desenvolvimento sustentável, estreitam as relações e parcerias entre as ONGs locais e globais, exigem transparência e dão evidências de como é possível responder à crise.

Tal como argumentamos nos capítulos anteriores, o momento que vivemos traz em si um contexto de dúvidas, mais que de certezas, de desencontros históricos e referenciais divergentes, de conformações ambíguas e relações contraditórias, no qual atuam as ONGs, sejam elas pequenas, médias ou grandes, procurando intervir e mudar o *status quo*. Muitos questionam sua legitimidade como agente e representante da sociedade civil; uma vez que não podem falar em nome de terceiros, fazem-no somente em nome próprio. Essa

posição lhes dá, por um lado, uma relativa independência do complexo jogo político implicado nos sistemas representativos, para legitimar as suas decisões, mas, por outro, impõe restrições institucionais, legais e de legitimação.

Lopes (1994: 17), comentando os eventos que pontuaram o ingresso definitivo da questão ambiental na agenda internacional, ressalta que o meio ambiente se tornou foco de clivagem Norte/Sul já na Conferência de Estocolmo, em 1972: "(...) o Norte desenvolvido já se encontrava afetado por problemas ambientais transfronteiras (...), enquanto o Sul promovia ou consolidava processos de industrialização. O impasse caracterizou os debates – o Norte propugnava a adoção de compromissos ambientais de limitação do crescimento econômico (identificado *tout court* como fonte dos problemas ambientais), o que era obviamente repellido (juntamente com a questão ambiental em si) pelos países do Sul. As principais conseqüências da Conferência de Estocolmo foram a adoção de severos controles ambientais internos pelos países do Norte desenvolvido e migração maciça de indústrias poluentes e de alto impacto ambiental para os países em desenvolvimento do Sul".

Já o contexto no qual se realizou a Rio-92 se mostrou substancialmente diferente. Dessa feita, os conflitos internacionais giraram em torno da "distribuição dos custos de degradação do ambiente planetário", dada a emergência dos problemas ambientais globais que compõem a "desordem global da biosfera": "Assim, a Rio-92 realizou-se em um contexto no qual os custos da degradação global do meio ambiente constituíram-se, em função da sua distribuição, em objetos de conflito internacional. A estratégia do Norte foi a de atribuí-los à comunidade internacional como um todo, assumindo compromissos para a reciclagem de seus processos urbanos industriais, e exigindo do Sul a limitação do uso dos recursos naturais, os quais se encontram majoritariamente abaixo do Equador. A estratégia do Sul será a de diferenciar as responsabilidades pela crise ambiental do planeta, comprometendo-se com a preservação dos recursos naturais e exigindo do Norte mecanismos de transferência, em bases não

comerciais, de tecnologia que permitam a continuidade do desenvolvimento, assegurando a reciclagem deste” (Lopes, 1994: 18).

Nos últimos anos tem sido freqüente a participação de ONGs e outras organizações da sociedade civil em conferências internacionais promovidas pela ONU, nas quais a problemática ambiental foi e provavelmente estará sendo discutida em todas elas. Por exemplo em 1994, a ONU realizou a conferência sobre população, no Cairo e sobre a mulher, na China; em 1995, realizou a conferência sobre desenvolvimento social, em Copenhague; em 1997, a Rio mais Cinco, no Rio de Janeiro.

O debate sobre desenvolvimento sustentável pressupõe o equacionamento do embate entre desenvolvimento para os pobres e preservação para os ricos; o conflito de interesses em torno das questões ambientais acentua as dissonâncias entre Norte/Sul, entre beneficiários-prejudicados e regulação-distribuição.

Carvalho (apud Ribeiro, 1992: 31) argumenta que o conceito de desenvolvimento sustentável está vinculado ao contexto das relações de forças em que ele foi elaborado, tendo como matriz o projeto desenvolvimentista liberal, na sua versão relativa ao meio ambiente. “Desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, ficou claro que a preocupação dos organismos internacionais quanto ao meio ambiente era a de produzir uma estratégia de gestão desse ambiente, em escala mundial, que atendesse a sua preservação dentro de um projeto desenvolvimentista. Dentro da perspectiva produtivista, o que se queria preservar de fato era um modelo de acumulação das riquezas no qual o patrimônio natural passava a ser um bem. O apelo à humanidade e ao bem-estar dos povos era usado como álibi, sempre citado ao lado dos objetivos de crescimento econômico, emprestando uma preocupação humanista a intenções não tão nobres.”

Diz ainda o mesmo autor (Carvalho, op. cit.): “O desenvolvimento sustentável reafirma o atual modelo de desenvolvimento, aperfeiçoando-o, na medida em que propõe um melhor manejo de seus custos sociais e ambientais. O

fato de advogar uma sociedade mais produtiva, com menor custo socioambiental, não implica necessariamente uma opção por uma ordem mais justa e participativa. Pode-se chegar a um alto nível de eficiência, com novas e 'limpas' tecnologias, e até mesmo com uma diminuição dos índices de pobreza absoluta, sem que se altere significativamente o grau de participação política e ética das relações sociais”.

O antagonismo entre crescimento econômico e sustentabilidade é próprio de sociedades capitalistas, nas quais a preocupação em garantir a continuidade do processo de industrialização, afetado pelo esgotamento de recursos, esbarra em uma lógica de mercado, alheia a estratégias de médio e longo prazo, que priorizem benefícios sociais e ambientais em oposição à acumulação de renda e às conseqüentes disparidades econômicas. Na arena política internacional o tema reflete a dicotomia Norte/Sul, na qual o meio ambiente estabelece o ponto de tensão entre as estratégias de desenvolvimento. Na arena socioeconômica clama-se por uma transformação nos meios de produção e consumo, na organização social e na vida pessoal.

No campo econômico, o “esverdeamento” das contas nacionais (Serafy, 1997), visando à proteção do meio ambiente, tem se tornado uma prática bastante popular. Segundo ele: “Ajustar as contas nacionais quanto à deterioração ambiental é útil e deve ser feito urgente e convenientemente, sobretudo em determinados países em desenvolvimento. No entanto, deve-se levar em conta que um número de mudanças ambientais importantes, tais como a perda da diversidade biológica ou a desintegração de sistemas ecológicos, é bastante difícil de aferir, mesmo em termos físicos, para não citar a avaliação em termos monetários. O que implica entender que não se deve esperar que os novos números decorrentes do esverdeamento das contas convencionais sejam ou compreensíveis ou uma ‘panacéia’ para todos os males. Ainda, muito embora sendo um exercício proveitoso para determinados propósitos ambientais, a utilidade principal das contas ajustadas seria a de proporcionar uma melhor perspectiva sobre a economia em questão. Assim, o ajuste das contas e a

correção das medidas deveriam ser utilizados para a formulação de políticas econômicas revisadas e mais relevantes”.

Políticas essas que acabam na maioria das vezes por prejudicar seus cidadãos ou o meio ambiente. Um desenvolvimento sustentável autêntico para o mundo contemporâneo implicaria garantir a preservação de ambientes com alto risco de sobrevivência.

Norgaard (1997: 87), referindo-se à equidade intragerações ressalta que as técnicas de valoração ambiental que estão sendo utilizadas concorrem para promover a perpetuação das desigualdades intragerações na medida em que conferem um “valor” demasiadamente baixo às vidas das pessoas pobres (o autor faz este comentário remetendo-se às argumentações de Lawrence Summer, na qualidade de economista-chefe do Banco Mundial, de que “as nações pobres deveriam aceitar as indústrias poluentes do mundo em razão do fato de os salários serem mais baixos aí do que nos países ricos”).

Um outro aspecto presente no discurso ambientalista é o da temporalidade. Lash e Urry (apud Castells, 1997: 158) referem-se a um “tempo glacial”, segundo o qual “a relação entre o homem e a natureza é um processo evolucionário de longo prazo”, que se projeta para trás na história da humanidade, refletindo a preocupação com a preservação de tradições culturais e comunidades autóctones, e para a frente, direcionado a um futuro ainda não especificado, no sentido de garantir às futuras gerações um meio ambiente preservado. No entanto, devemos considerar também a dimensão presente do desenvolvimento sustentável, ao defender os direitos igualitários para toda a população. Com base nessa temporalidade, Castells observa que a idéia de utilizar única e exclusivamente recursos renováveis se justifica, exatamente, pela noção de que qualquer alteração nos mecanismos básicos do planeta e do universo poderá, a longo prazo, desfazer um delicado equilíbrio ecológico, trazendo conseqüências desastrosas à integração do homem com a natureza.

Embora cada vez mais venha se observando uma crítica à globalização e à ação de organizações internacionais, Castells (1997) constata que, para os ambientalistas (em especial o *Greenpeace*), o nacionalismo exacerbado, exercido pelo Estado-nação, é um adversário da defesa do meio ambiente, porque, por definição, ele tende a exercer seu poder sobre um determinado território, rompendo, assim, a unidade da espécie humana bem como a inter-relação entre os territórios, comprometendo a noção de um ecossistema global compartilhado. O movimento ambientalista inspira a criação de uma nova identidade – sociobiológica que não implica a negação das culturas históricas. Embora a relação de harmonia entre as pessoas e seu meio ambiente comece na comunidade local, o pensamento e a política evolucionários só podem existir mediante uma perspectiva global. A questão decisiva para a influência de nova cultura ecológica – a cultura verde – consiste na sua capacidade de unir os traços de culturas distintas em um hipertexto humano, constituído de diversidade histórica e comunalidade biológica. “A proposta do desenvolvimento sustentável como forma de solidariedade entre gerações reúne um egoísmo saudável e um pensamento sistêmico dentro de uma perspectiva evolucionária.”

A busca por sustentabilidade implica uma mudança de valores, e nesse processo a educação ambiental desempenha um papel relevante, por outro lado a abordagem sistêmica fornece alternativas para lidar com questões complexas, nas quais a abordagem reducionista se torna um empecilho. Considerar a sustentabilidade somente do ponto de vista ecológico é um equívoco, do mesmo modo que também o é restringi-la ao econômico, ao social ou ao cultural, isoladamente. E integrar todas estas partes possibilita uma abordagem sistêmica, representando objetivamente os constituintes e suas relações. Na abordagem sistêmica os próprios objetos são redes de relações, embutidas em redes maiores. O mundo é, então, percebido como uma rede de relações e, para o pensador sistêmico, tais relações são fundamentais.

No plano econômico, o predomínio de estratégias de mercado e crescente globalização da economia convive, lado a lado, com o recrudescimento

do protecionismo nos países centrais, com o aumento da concentração de rendas, em nível internacional e nacional, e com a conseqüente distância econômica, social e ambiental entre países ricos e pobres, e a agudização das desigualdades sociais em muitos países. A dinâmica atual é a da coexistência de tendências que insinuam um mundo novo a partir de uma nova ordem econômica internacional que tenta emergir das cinzas de uma realidade ainda dominante.

A situação de precariedade em que se encontram os sistemas naturais que sustentam a vida no planeta aponta primeiro para o fato de que a crise “ambiental” é, a um só tempo, generalizada: local e global. Suas causas e implicações revelam dimensões políticas, econômicas, institucionais, sociais e culturais, e seus efeitos transcendem as fronteiras nacionais. Suas manifestações projetam-se no âmbito ecológico por meio do empobrecimento progressivo do patrimônio natural do planeta, no declínio da capacidade de recuperação dos ecossistemas e revelam também o caráter ecopolítico da crise (isto é, político-institucional). Isso porque ela está diretamente relacionada com os sistemas institucionais e de poder que regulam a propriedade, a distribuição e o uso dos recursos naturais. Em suma, a necessidade de trânsito a um estilo de desenvolvimento sustentável aponta para uma mudança cultural do próprio modelo de civilização, particularmente no que se refere ao padrão de articulação sociedade-natureza.

Ianni (1996) fala sobre a crise ambiental pela qual passa o planeta, abrangendo aspectos intelectuais, morais e espirituais, atingindo dimensões planetárias. “Aos poucos, muitos se dão conta de que vivem no planeta Terra e precisa entender-se, como habitantes, que dependem da vida desse planeta. (...) A forma pela qual a globalização provoca uma nova consciência de que todos habitam o planeta terra, cria também desafios teóricos. (...) Além da contradição força de trabalho e capital, desenvolve-se a contradição sociedade e natureza, dinamizada pela reprodução ampliada do capital, em âmbito global. A causa principal da segunda contradição é o uso e a apropriação autodestrutiva da força de trabalho, do espaço e da natureza externa, ou ambiente.”

Ianni (1996) diz ainda que em contextos de globalização, muitos começam a compreender que possuem problemas similares, a despeito de viverem em condições diversas, em lugares distantes, com formas diversas de governos. Reconhecem que seus direitos e deveres transcendem o local e o nacional, transbordando para o âmbito mundial. A mesma globalização da economia, política, sociedade e cultura estabelece algumas das bases de uma percepção da sociedade global em transformação, da cidadania em escala mundial, de que as ações dos indivíduos interferem na vida dos outros indivíduos mesmo que em outro país ou outro continente. Daí a necessidade de ampliarem suas percepções para as questões globais, percebendo também as conseqüências de suas próprias ações.

Leila Ferreira e Simone Siviero (1996) também se referem à globalização apontando a interligação das questões ambientais: “No final do século XX, percebe-se que os problemas socioambientais se encontram interligados. Problemas de ordem global atingem o cotidiano. (...) À primeira vista, uma reflexão sobre globalização e meio ambiente, em virtude de sua amplitude, sugere que esta se afaste das particularidades. Entretanto, ocorre justamente o contrário: uma reflexão sobre globalização e meio ambiente, muitas vezes, revela-se exatamente através do cotidiano.(...) Pode-se encontrar, ao longo da discussão sobre globalização e sustentabilidade, além das discussões mais gerais, um conjunto de problemas que são muito familiares⁴³: a questão do poder local; a problemática das águas e dos diferentes tipos de poluição; a questão da qualidade de vida; a questão do espaço público; a discussão sobre desenvolvimento etc.”.

Abordando a questão da busca de novas maneiras de relacionamento da humanidade entre si e com o ambiente, Hector Leis, (1996) diz: “A crise ambiental (pensada sem catastrofismos) não tem alternativas realistas fora de um

⁴³ Nos anos de 1970, estima-se o desaparecimento de uma espécie por dia; nos anos de 1990 – depois de muitos esforços nacionais e acordos internacionais – cerca de 140 espécies desaparecem diariamente. A concentração atmosférica de dióxido de carbono cresceu aproximadamente 35% desde a Conferência de Estocolmo e nos últimos vinte 20 anos a população mundial cresceu 1,6 bilhão. O crescimento demográfico e o pouco interesse dos governos e das pessoas têm resultado em maior destruição das floresta, contaminação ambiental, declínio da qualidade da água, do ar solo e extinção de espécies. (Paul Wapner, 1996: 23).

ambientalismo sustentado em uma ética complexa e multidimensional que recupere o sentido da fraternidade, o sentido espiritual da vida social e natural. A modernidade trocou a visão orgânica e transcendente do mundo clássico e medieval por uma visão dirigida apenas para a autopreservação. Porém o relativismo ético e empírico inerente às políticas orientadas com esse fim não parece ter contribuído muito para garanti-la. A necessidade de desfazer a inversão moderna, representada pela emergência e evolução de um ambientalismo multissetorial global de forte raiz ética e espiritual, deriva do caráter civilizatório da crise ambiental, afetando todas as dimensões da condição humana”.

Ele coloca ainda que: “Existe hoje abundante pesquisa empírica que mostra a aparição gradual e ampliada de novos valores que transcendem a orientação para as necessidades humanas básicas, própria dos valores tradicionais (chamados ‘materialistas’ pela literatura especializada em cultura política) (Inglehart, 1990). O avanço das novas gerações em direção a valores ecológicos e outros (do tipo pós-materialista) manifesta-se precisamente a partir daqueles anos. Num primeiro momento, essas mudanças de valores surgem de forma relativamente indiferenciada nas populações dos países desenvolvidos, afetando posteriormente de uma ou outra forma o resto dos países (Viola e Leis, 1991). Mas, curiosamente, ainda que o fato esteja perfeitamente registrado, não existem análises que enquadrem e reflitam, desde um ponto de vista próximo à filosofia da história, sobre o processo de emergência e expansão do ambientalismo nos diversos setores da sociedade em âmbito mundial. Processo que não é linear nem indiferenciado, mas multilinear, por ‘ondas’ de tipo setorial convergentes” Leis (1996).

A compreensão de qual é a ação mais apropriada para o equilíbrio do “todo”, e do melhor modo de executá-la para que seja eficaz no processo de transformação, também se coloca. Muitas podem ser as “formas de lutar” – participação política – para essa transformação, utilizando os instrumentos que há dentro do sistema, organizando um foco de protesto, oferecendo alternativas, engajando-se em movimentos já existentes, filiando-se a sindicatos, educando o

público, conectando-se com as necessidades individuais e coletivas etc. Cada situação pode trazer exigências e necessidades diferentes e muitas podem ser as formas de atuação na busca de soluções. Hoje é possível perceber um descontentamento generalizado com relação aos partidos e a outras formas institucionais de organização, apontando para uma aparente apatia ou mesmo passividade. Mas essa problemática passa essencialmente por uma mudança de percepção no que se refere à sua verdadeira dimensão. Por sua complexidade, esta crise assume uma dimensão multifacetária, acabando por afetar todos os aspectos da vida do homem.

A intervenção das ONGs e de expressivos setores da sociedade civil (movimentos das ditas minorias: raciais, saúde, feminismo, homossexuais, pacifistas, ecologistas, sindicalistas, jovens, Comunidades Eclesiais de Base etc.) vem sendo decisiva, criando um movimento internacional de cidadania que tem como objetivo fundamental a preservação do futuro da humanidade e a construção de uma nova cultura social, em que não somente questões objetivas sejam consideradas, mas também as relações afetivas, subjetivas e simbólicas entre os seres. A questão ambiental surge, então, como uma última alternativa, como uma necessidade vital para a melhoria da qualidade de vida e para a própria manutenção desta.

O crescimento exponencial do número, tamanho e importância política das entidades ambientalistas civis nacionais e sobretudo, transnacionais⁴⁴ nos

⁴⁴ Três Estudo de caso, envolvendo três destacadas ONGs Transnacionais: *Greenpeace*, *World Wildlife Fund* (WWF) e *Friends of the Earth* (FOE), analisando as estratégias que estes grupos utilizam para desenvolver uma consciência ecológica global e influenciar o comportamento das pessoas e dos governos em relação ao meio ambiente e o volume de seus financiamentos e número de filiados, podem ser vistos no livro de Paul Wapner, *Environmental Activism and World Civic Politics*, 1996. “O *Greenpeace* é o primeiro exemplo. Foi criado em 1969 e em 1986 tinha escritório em trinta países e uma base na Antártica. Entre 1985 e 1990 houve um aumento expressivo do número de seus membros, passando de 1,4 milhão para 6,75 milhões. Nesse mesmo período, os rendimentos aumentaram de US\$ 24 milhões. Utilizando os mais variados recursos de comunicação eletrônica, as atividades do *Greenpeace* visam chamar a atenção das pessoas para a magnitude dos problemas ambientais em curso e, desta forma, ampliar a sensibilidade ecológica global. Com estas características, a política ambiental que o *Greenpeace* desenvolve é uma forma de globalismo e não de supranacionalismo; O *World Wildlife Fund*, é uma Segunda experiência de política cívica mundial preocupada com a preservação ambiental no espaço local, sobretudo nos países em desenvolvimento. O WWF tem, hoje, 4,7 milhões de filiados e dispõe de um orçamento anual de US\$ 293 milhões. Assim como o *Greenpeace*, as ações do WWF não pretendem substituir o Estado-nação. Menos interessado em construir e manter uma

últimos anos é imenso, abrangendo um universo de ONGs extremamente variado, em suas especificidades e significados sócio políticos no conjunto das políticas ambientais globais.

Os problemas socioambientais, pela própria complexidade que vêm ganhando nos últimos decênios, afetam a todos cotidianamente, sobretudo se compreendida a íntima relação existente entre qualidade de vida e desenvolvimento, produção de riqueza e concentração de renda. Hoje, parte do setor empresarial ou mesmo de setores mais reacionários da sociedade contemporânea apropria-se de discursos ambientalistas para vender seus produtos ou idéias, pois falar em ecologia está em moda e é "jargão obrigatório". A mídia e vários outros grupos da sociedade civil nacional e internacional vêm se preocupando seriamente com o tema, que se firma progressivamente.

4.1.2. O ambientalismo no Brasil

Viola (1992) apresenta um histórico do movimento ambientalista brasileiro como sendo composto de duas fases: uma fundacional (1971-1986) e outra mais recente, voltada à institucionalização e ao desenvolvimento sustentável.

presença institucional nas regiões nas quais atua, o WWF visa fortalecer as iniciativas locais, tornando-as mais qualificadas para proteger a natureza e pressionar as instituições públicas. A ênfase nas práticas locais leva Wapner (p. 155) a dizer que as políticas ambientais do WWF são mais localistas que subestatista; A entidade *Friends of the Earth* (FOE) começou suas atividades em 1969 e, em 1996, tinha escritórios em cinquenta países. A entidade tem filiados em quase todo o mundo, totalizando em 1996 cerca de um milhão de sócios. O objetivo essencial das atividades desenvolvidas pela FOE é pressionar os Estados para que estes comprometam-se mais e melhor com as questões ambientais. Diferentemente das concepção estatista – que é otimista quanto à capacidade dos Estados de enfrentar os dilemas ambientais – o FOE concentra suas atividades sobre e junto dos governos nacionais justamente por não acreditar tanto na habilidade dos Estados em resolver seus próprios problemas ambientais. Ao invés de estatista, a política do FOE, segundo Wapner (p. 156), é transnacionalista.” Extraído da resenha do livro de Wapner já citado nas referências, elaborada por Joviles Vitório Trevisol, para a revista *Ambiente e Sociedade*, ano II, n. 3 e 4, 1999.

Na fase que ele chama de fundacional, houve iniciativas pioneiras como a criação da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza, em 1958, voltada ao conservacionismo, e a criação da Agapan (Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural), com a inclusão de questões ambientais mais amplas e influência do novo ambientalismo norte-americano. Pode ser destacada também a Conferência de Estocolmo em 1972, com o posicionamento desenvolvimentista do governo militar e contra o reconhecimento da importância da problemática ambiental.

Já nessa época pode ser registrado o surgimento de alguns grupos ambientalistas nas principais cidades do Sul-Sudeste, sendo pequenos grupos de ativistas com pouco apoio financeiro e que tinham como objetivo denunciar problemas de degradação ambiental das cidades. O ambientalismo de certo modo já surge relacionado à qualidade de vida e com as primeiras organizações, que viriam a ser as ONGs, vinculadas à melhoria da qualidade de vida dos indivíduos.

Mas é na década de 70 que a preocupação com o ambiente se acentua e entra para a agenda em escala mundial, com o reconhecimento de sua urgência e gravidade, quando, em meio à crise econômica, passou-se a perceber que o *boom* do pós-guerra havia redundado em problemas de outra natureza, a saber: níveis de poluição altamente comprometedores da qualidade de vida em geral e elevado risco de esgotamento de recursos naturais.

Uma série de eventos passa a demonstrar a preocupação com a questão ambiental: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972, a partir da qual a discussão sai do âmbito da academia, chegando até o circuito governamental, com a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), em 1973. O Programa Internacional de Educação Ambiental (PIEA), lançado em 1975, em Belgrado. A Conferência Intergovernamental de Educação Ambiental de Tbilisi, em 1977, de onde saíram orientações de grande importância para que "a Educação Ambiental se firmasse como proposição das políticas públicas internacionais e dos mais

diversos governos, empresas e organizações não-governamentais”. (Sorrentino, 1993: 9)

No Brasil é somente no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980 que a problemática ambiental passa a fazer parte, de fato, da preocupação de intelectuais e instituições de ensino, bem como dos escalões governamentais. Nesta década, ocorre uma crescente conscientização em relação ao meio ambiente, com um fortalecimento do movimento ecológico, tendo grande repercussão na mídia e influência na formulação da legislação ambiental. Este processo de conscientização vai também se firmando, influenciado por tendências advindas dos mais diversos governos, empresas e organizações internacionais.

A partir de 1988, a educação ambiental passa a ser exigência constitucional, tanto em nível federal quanto estadual e municipal, mas seu perfil ainda não fica totalmente definido, bem como não se criam políticas públicas suficientemente claras, no sentido de se fazer cumprir esses dispositivos constitucionais.

O caso de Cubatão vai servir como um deflagrador no que se refere à tomada de consciência com relação aos gravíssimos problemas ambientais existentes no Brasil, como se pode ver no trabalho de Ferreira (1993: 16): “Cubatão, nessa medida, redimensiona a face pública do mito desenvolvimentista e expressa o início de um longo processo de estigmatização que atingiu o Brasil como um todo. Esse movimento desencadeou uma relativa sensibilização da população em relação ao problema da poluição. O mito desenvolvimentista, na medida em que não se realiza concretamente e funciona apenas como proclamação ideológica, é substituído através das condutas emergentes pela imagem da devastação. Seja a devastação dos sistemas naturais *stricto sensu*, como é o caso da destruição de florestas úmidas da Amazônia ou na Mata Atlântica, bem como a devastação que atinge as camadas de baixa renda, reveladas em Cubatão, por exemplo, através de estatísticas sobre saúde ocupacional e saúde pública em geral. Cubatão, inaugurando um debate caloroso

e funcionando como caso concreto, desempenhou um papel central às condutas voltadas à politização das representações sobre a qualidade ambiental.”

Diz ainda Ferreira: “Os sinais de que Cubatão representaria um símbolo com fôlego suficiente para arrombar o silêncio característico da década anterior em torno do assunto, propiciou a invasão de agentes vistos como “externos” à comunidade que, por um bom período, movimentaram-se em grandes tensões com as lideranças políticas e empresariais, ou com a elite local, ainda perplexas com o estigma de Vale da Morte e do espaço destinado a ele nos meios de comunicação nacionais e internacionais.” (Lúcia Ferreira, 1993: 16)

Lutas históricas marcaram esse período fundacional do ambientalismo, segundo Viola (1992), entre as quais se pode destacar as do movimento contra a construção do novo aeroporto em Caucaia do Alto, para salvar as Sete Quedas no Paraná, em defesa da Amazônia e o movimento antinuclear.

Um outro fato que Viola coloca é que, na primeira metade da década de 1980, houve uma proliferação de grupos ambientalistas principalmente nas regiões Sul e Sudeste, estimando-se que em 1980 havia aproximadamente 40 grupos e localizados em estados como RS, SP, RJ, MG, PR, SC, e que em 1985 esse número havia crescido até chegar a aproximadamente 400.

A maioria das ONGs ambientalistas surgiu e tem um perfil próximo ao que aponta Viola, incluindo-se a ONG ambientalista por mim estudada: “Geralmente, as associações ambientalistas estão compostas de um núcleo ativo, que oscila entre 3 e 20 pessoas, e um vasto contingente passivo de filiados, que vai de 50 a 200 pessoas e atinge, no caso das mais extensas, mais de 1.000 pessoas. A maioria das associações vive uma primeira fase de sua existência sem estruturação jurídica, sendo somente depois de um ou dois anos de atividade como grupo que se organizam na forma de associação jurídica. Outra característica fundamental das associações é o peso marcante que têm, na maioria delas, uma ou duas pessoas que se destacam diferenciadamente do resto dos membros em várias dimensões: tempo e energia dedicados à associação,

prestígio público, autoridade na decisão do grupo, acesso aos meios de comunicação de massa, acesso às agências estatais. Nessa fase fundacional as associações estão constituídas predominantemente por pessoas de formação universitária, com uma renda acima da média brasileira, a maioria delas profissionais e uma minoria de estudantes, com um predomínio de homens sobre mulheres” (Viola (1992: 57).

Uma outra fase do ambientalismo brasileiro, segundo Viola, ocorreu na segunda metade dos anos de 1980, com o crescimento do número de entidades ambientalistas, passando de 400 em 1985 para cerca de 700 em 1989. A principal diferença nessas ONGs se deu pela institucionalização, principalmente com relação a dois aspectos:

- a emergência de novas organizações com um perfil profissional, corpo técnico e administrativo pago pela organização; captação sistemática de recursos financeiros, definição precisa da área de atuação da organização com metas concretas viáveis e avaliação do desempenho para atingir metas;
- a profissionalização parcial de um setor das associações que tinham sido inicialmente amadoras.

Ainda segundo Viola, a evolução do ambientalismo brasileiro seguiu com o aumento da profissionalização de algumas entidades e com a interação com outros movimentos sociais, como o movimento dos atingidos por barragens, o movimento dos seringueiros, liderado por Chico Mendes, o movimento indígena, alguns setores do movimento sem-terra, o movimento de mulheres, setores dos movimentos de bairros, o movimento pacifista, os movimentos de defesa do consumidor, movimentos pela saúde ocupacional, um setor reduzido do movimento estudantil e os grupos voltados para o desenvolvimento do potencial humano (acupuntura, ioga e outros).

A partir de 1988, Viola destaca a incorporação da problemática do desenvolvimento sustentável pelo ambientalismo e o fato novo com a decisão do

governo em sediar a Rio 92 e a conseqüente mobilização das organizações não-governamentais e socioambientais.

Na segunda metade dos anos de 1980 o autor associa a disseminação e preocupação pública com a deterioração ambiental coma transformação do ambientalismo num movimento multissetorial, com a inserção de setores como os grupos e as instituições científicas das universidades os quais passaram a abordar a problemática ambiental de um modo interdisciplinar, assim como setores restritos do empresariado, destacando-se a fundação em 1991 da Sociedade Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável.

Diz Lúcia Ferreira (1996: 245) que: "O ambientalismo brasileiro modificou-se principalmente nos anos 80 sob a influência do debate provocado por outros movimentos sociais, que naquela época se estabeleceram com um formato alternativo palpável de organização política. Em um mesmo movimento, os sindicatos fortaleceram-se depois das greves no ABC paulista e as demandas populares invadiram o espaço público (Durham, 1984; Moisés, 1985; Nunes e Jacobi, 1985; Teles, 1987; Kriscke, 1987; Scherer-Warren e Kriscke, 1987; Cittadino, 1988; Jacobi, 1989; Nunes, 1989). As aspirações por uma sociedade justa e igualitária ganharam forma na reivindicação de direitos diversos, expandindo o espaço jurídico formal por meio de conquistas importantes na Constituição de 1988, e traduziram-se 'na formação de sujeitos políticos hoje reconhecidos como interlocutores legítimos no jogo político nacional'" (Vera Telles, 1994: 44).

Ferreira (1996: 245), ainda citando Telles: "Nesse período o desafio da cidadania de modo geral era construir um sentido de 'pertencimento', sem o qual homens e mulheres não se poderiam reconhecer como cidadãos. Sempre foi difícil que os direitos funcionassem como referências normativas a identidades em uma sociedade que insiste em destituir todos e cada um de um lugar de reconhecimento: para além das conseqüências do aumento da pauperização, do desemprego e subemprego, o resultado concentrador das políticas de saúde, educação, infra-estrutura, ao invés de organizar as bases de uma vida digna, arma

um espelho perverso que projeta as imagens da exclusão (Telles apud Ferreira, 1996: 245).

Telles, segundo Ferreira (1996), vai dizer que o ambientalismo emergente no país teve que conviver com a ausência de espaços de reconhecimento e de vínculos propriamente civis, traduzidos pela dificuldade de formular os dramas cotidianos públicos e privados na linguagem dos direitos. Sua herança imediata foram códigos morais da vida privada, revestidos de ampla utilidade para ganhar o espaço político, disputando assim códigos de legitimação com a linguagem reconhecida no diálogo formal com o Estado, por meio da participação política em organismos tradicionais. Apesar de sua intervenção verbalizada em diferenciar-se de outros movimentos, mostrava-se impossível não levar em conta que “a negação de direitos, o não-reconhecimento do outro como sujeito de interesses e aspirações legítimas afeta a sociabilidade, cultura e identidades” (Telles, 1994: 45). Em contrapartida, em um país onde se engatinha na construção de patamares mínimos de cidadania, onde o sentido da responsabilidade pública está ausente da cultura política e os direitos estão longe de se constituir em parâmetro na definição das políticas que afetam a vida coletiva, “a pauta pós-*welfare state* em um contexto de crescente desregulação da economia haverá de aprofundar ainda mais desigualdades e exclusões”.

A participação da sociedade civil tem sido significativa, não apenas pelo número de organizações presentes, mas pelo espaço de publicização das questões debatidas. Promovem-se denúncias de posições dos governos e, até mesmo, negociações informais com representantes oficiais. Constituem-se também espaços de encontros de diversidades culturais e um frutífero intercâmbio de idéias e de experiências das diversas organizações.

Lúcia Ferreira (1996: 247) aponta que os direitos, o espaço público e a cidadania vêm tendo que ser conquistados arduamente por meio da participação política: “O problema central na história recente da relação do Estado brasileiro com a sociedade e suas demandas é a inexistência do reconhecimento oficial e extra-oficial da dimensão concreta da noção de cidadania. Em outras palavras, o

desconhecimento deste espaço público, onde as pessoas não se submetem, mas participam dividindo benefícios e responsabilidades, caracterizou amplos setores sociais, independentemente de escolaridade ou renda, ou ainda vinculação ideológica. (...) A agenda política nacional foi sendo assim definida fora do espaço de reconhecimento dos direitos sociais e políticos. O sentido de pertencimento ao universo da cidadania ficou restrito à esfera de produção da riqueza no país, ainda que limitado às carências materiais básicas da sociedade. (...) Não há como negar, todavia, que o universo da cidadania tem sido lentamente ampliado, graças às lutas sociais através dos tempos. (...) No Brasil, sem dúvida, existem cidadãos de diversas categorias. Existem inclusive aqueles cuja convivência com índices alarmantes de contaminação ambiental configura uma situação de ausência total de direitos. (...) Entretanto, sua tarefa apresenta-se, hoje, como uma via de mão dupla. De um lado os ambientalistas têm tentado articular ambos os fatores da equação, qualidade ambiental e bem-estar social, no âmago da cultura política. De outro, sua tarefa mais árdua é, tal quais outras formas de mobilização, formar cidadãos, vistos como alguém que exerce direitos, cumpre deveres ou goza de liberdade em relação ao Estado e é também portador de um papel social, por meio da participação direta no exercício do poder político. Nesses termos os direitos políticos de que são portadores adquirem sentido em torno da organização para reclamar os direitos sociais (Benevides, 1994). A cidadania reivindicada sustenta-se pelos princípios da democracia, significando necessariamente conquista e consolidação social e política. Esta exige, pois, instituições, mediações e condutas próprias, constituindo-se na criação e expansão de espaços sociais de luta e na definição de instituições reconhecidas para a expressão pública de novos direitos adquiridos”.

Nas últimas décadas a dinâmica da ordem mundial tem sido profundamente marcada pelo ponto de vista ecológico, pela emergência ou intensificação dos problemas socioambientais globais e pelo ambientalismo contemporâneo. E vem sendo construída a partir de uma dialética entre Estado e sociedade civil que se apresenta de várias maneiras, com várias tendências, colocando-se ainda como um projeto em construção, portanto não totalmente

vinculado ao papel tradicional do Estado, sendo possível encontrar novas maneiras de resolver os conflitos.

Cada vez mais, desde a década de 1960 principalmente, a preocupação com os problemas da deterioração ambiental tem crescido. E como produto dessa preocupação pública pela deterioração ambiental, emergem e desenvolvem-se: organizações governamentais e grupos comunitários que lutam pela proteção ambiental, sendo que alguns deles atuam em escala internacional; agências estatais (de nível federal, estadual e municipal), encarregadas de proteger o ambiente; grupos e instituições científicas que pesquisam os problemas ambientais; um setor de administradores e gerentes que implementam um paradigma de gestão dos processos produtivos baseado na eficiência, no uso dos materiais, na conservação da energia, redução da poluição e no controle total da qualidade; um mercado consumidor verde que demanda entre outras coisas alimentos de uma agricultura orgânica, automóveis e eletrodomésticos de alta eficiência energética, papel reciclado, recipientes reutilizáveis, produtos que tenham sido produzidos utilizando tecnologias limpas e a partir de matérias-primas produzidas de modo sustentável; agências e tratados internacionais encarregados de equacionar os problemas ambientais. (Viola: 1996).

Todos os atores e processos acima assinalados constituem o movimento ambientalista global, cujos valores e propostas vão disseminando-se pelas estruturas governamentais, os grupos comunitários de base, a comunidade científica e o empresariado. O ambientalismo, surgido como um movimento reduzido de pessoas, grupos e associações preocupados com o meio ambiente, transforma-se num movimento multissetorial.

Alguns setores da sociedade começam a demandar qualidade de vida (sendo a proteção ambiental um componente fundamental) em vez de expansão indiscriminada do consumo de bens materiais, desde que a satisfação das necessidades materiais já esteja plenamente alcançada. A essa demanda por qualidade de vida se soma na segunda metade da década de 1980, a percepção dos graves riscos envolvidos nos problemas ambientais globais. Essa emergência

dos valores pós-materialistas e a percepção dos problemas ambientais globais são a causa fundamental da mundialização do movimento ambientalista. No enfoque do movimento histórico, as organizações não-governamentais e os grupos comunitários dedicados à proteção ambiental são parte de um movimento mais amplo que inclui o socioambientalismo (formado por sindicatos e movimentos sociais que têm outros objetivos, mas têm incorporado a proteção ambiental como uma dimensão importante); setores do empresariado cujos sistemas produtivos preenchem em medida significativa o critério da sustentabilidade; setores da estrutura estatal (particularmente agências ambientais) que consideram a proteção ambiental uma dimensão fundamental de ação de governo; agências intergovernamentais orientadas para a sustentabilidade planetária.

Viola (1992) enfatiza que o processo de consolidação do ambientalismo como movimento histórico internacional produz impacto nas clivagens do sistema mundial. Para o autor podemos definir duas linhas na dinâmica política internacional: a primeira sendo entre as forças cujos interesses e orientação estão dentro do Estado-nação (nacionalistas) *versus* as forças cujos interesses e orientação localizam-se na escala mundial (globalista); a segunda sendo entre as forças que assumem a proteção ambiental como uma dimensão fundamental (ambientalistas) *versus* as forças indiferentes ou contrárias à proteção ambiental.

A percepção atual a respeito da crise responde à própria evolução do debate internacional. Durante a Conferência de Estocolmo (1972), as discussões centraram-se nos aspectos técnicos da contaminação provocada pela industrialização, no crescimento populacional e na urbanização, o que imprimiu um caráter nitidamente "primeiro-mundista" à reunião. Em contraste, a percepção dominante a partir da conferência do Rio 92, tem sido a de que os problemas do meio ambiente já não podem ser dissociados dos problemas de desenvolvimento.

O texto da Agenda 21, à parte as indefinições, apresenta um rol de programas que se constituem num instrumento fundamental para elaboração de políticas públicas em todos os níveis. A evolução da agenda global sobre os problemas do meio ambiente parece, de fato, afiançar a legitimidade das

propostas de desenvolvimento sustentável, e o desenvolvimento sustentável requer mudanças nos padrões de produção e de consumo, particularmente nos países industrializados.

Justifica-se pois a afirmação de que a sociedade global de fins do século enfrenta uma crise específica, ou seja, o esgotamento de um estilo de desenvolvimento ecologicamente depredador, socialmente perverso e politicamente injusto, tanto nacional como internacionalmente. As propostas de superação da crise por meio do desenvolvimento sustentável questionam, em poucas palavras, um estilo de desenvolvimento internacionalizado pela tendência homogeneizadora da economia mundial como resultado da adaptação do modelo tecnológico e institucional das empresas transnacionais, e cujas expressões mais destacadas se manifestam nos processos de modernização da agricultura, de urbanização, de apropriação intensiva do estoque de recursos naturais e de utilização de fontes não-renováveis de energia.

É importante constatar que as conseqüências ambientais de como os seres humanos utilizam, via atividades produtivas, os recursos do planeta revelam nada mais do que a estrutura e o padrão de relações sociais entre os próprios seres humanos; o que, em contrapartida, requer superar visões segmentadas (e politicamente interessadas) que antepõem meio ambiente e desenvolvimento, pois o primeiro nada mais é que o resultado do segundo. Os problemas ecológicos e ambientais revelam disfunções que são próprias de um determinado estilo de desenvolvimento; problemas de um desenvolvimento desigual, para sociedades humanas, e nocivo, para os sistemas naturais.

Numa única palavra, o novo estilo de desenvolvimento requer uma nova ética. Há que superar com extrema urgência o economicismo que contamina o pensamento contemporâneo sobre o processo de desenvolvimento. Pois as opções humanas de bem-estar econômico, são determinadas pelo uso que uma coletividade faz de sua riqueza, e não pela riqueza em si. É importante identificar os desafios que precisam ser superados no discurso sobre desenvolvimento

sustentável e poder sugerir critérios de política pública que orientem a transição ao desenvolvimento humano.

A proposta do projeto ambientalista, de reordenar o Direito de modo a incorporar ao universo da cidadania outros seres vivos que partilham a biosfera com o homem, só seria possível segundo sua concepção se a ilusão ocidental de um mundo dividido entre um pólo humano de pura subjetividade e um pólo “natural” de pura objetivação fosse substituída por uma perspectiva segundo a qual o mundo natural fosse trazido à esfera da subjetividade, diz Lúcia Ferreira (1996: 264), e a seguir cita Carlos Brandão: “Alargar o lugar social do diálogo até o ponto em que outros seres dotados de outras sensibilidades (...) possam participar de uma mesma rede de comunicações conosco (...). Assim a natureza e seus seres individuais, apropriados até aqui de acordo com nossos interesses, devem ser libertados de serem considerados uma dimensão outra da existência – o que não significa negar a alteridade (...) – caracterizada por uma passividade essencial e pressuposta, sobre a qual é possível o pleno exercício do domínio humano por meio do trabalho (...) regido pela utilidade social. Devem ser assim liberados para converterem-se numa larga dimensão de diálogo e comunicação com/entre os humanos. Desde logo a dominação arbitrária de um pólo ativo e pensante sobre o outro, passivo e pensado, poderia passar a ser a comunicação e a troca de dons entre dois pólos, aos quais caberia o desafio de estabelecer os novos termos de uma lógica e uma ética de reciprocidade”.⁴⁵

A dificuldade de consolidar valores na cultura moderna tendo a natureza como símbolo e o sentido do simbólico como algo essencialmente social, continua dizendo Ferreira, e “a grande conquista atual e, ao mesmo tempo, a tarefa do ambientalismo estariam circunscritas, então, ao âmbito da capacidade criativa, já que esta não é dada ao homem *a priori*, mas precisa ser construída, de modo a pensar-se a si mesmo como um ‘misterioso milagre’ de ser biologicamente uma espécie, mas ao mesmo tempo e em um mesmo movimento, ser capaz de produzir uma infinidade de culturas”.

⁴⁵ Carlos R. Brandão, *Somos as águas puras*, Campinas: Papirus, 1994.

Leila Ferreira (1998), analisando as políticas ambientais públicas após um breve retrospecto histórico, citou que, com base em trabalhos anteriores, há total desvinculação entre as políticas ambientais e demais políticas públicas no Brasil, nos níveis federal e estadual. Para Ferreira, mesmo no governo Fernando Henrique a questão ambiental ainda não é considerada uma política social, estando desvinculada das demais políticas públicas, nem mesmo considerada uma política de desenvolvimento, estando ainda desvinculada das demais políticas econômicas, estando a problemática ambiental ainda sob a ótica do “conservacionismo”, um paradoxo ante o discurso atual de modernização da sociedade brasileira como vinculação entre desenvolvimento econômico e problemas de degradação ambiental.

Ferreira considera porém relevantes iniciativas locais de políticas inovadoras na área ambiental, citando que, enquanto a política ambiental federal declinou em termos de importância política, ocorreram experiências inovadoras junto ao poder local. Mais inovador ainda segundo a autora é que esse processo se estendeu a várias cidades brasileiras, com o Estado de São Paulo oferecendo exemplos importantes nesse processo.

4.2. A participação no centro do cenário

O conceito de participação política⁴⁶, é um dos mais complexos no campo das ciências sociais. Norberto Bobbio (2000: 888) afirma que, em geral, o uso que se faz da expressão participação política reflete “praxes, orientações e processos típicos das democracias ocidentais”, apontando a dificuldade de aplicação deste conceito nas sociedades em via de desenvolvimento, carentes de infra-estruturas políticas e caracterizadas por elevadas taxas de analfabetismo. Assim, as referências conceituais utilizadas no estudo da participação política em sociedades desenvolvidas e de tradição democrática, devem ser usadas com alguma parcimônia em países cuja história de organização política seja recente e precariamente consolidada. O substantivo e o adjetivo que compõem a expressão participação política se prestam a interpretações diversas, dependendo da orientação ideológica dos participantes e do modo utilizado para designar uma série de atividades: “O ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de seção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas, fazer parte de greves, postular candidaturas, etc.” Enfim, o termo “participação” se

⁴⁶ Bordenave (1985), em seu livro *O que é participação*, da Brasiliense, diz que etimologicamente a palavra “participação”, vem da palavra “parte”, e significa fazer parte, tomar parte e ter parte. Essas palavras ou expressões indicam os diferentes níveis de participação: podemos, por exemplo, fazer parte de um grupo mas não tomar parte de decisões importantes, fazer parte de uma empresa mas não participar dos lucros. A participação pode ser ativa, quando não só fazemos parte, mas tomamos parte das decisões de um grupo, ou passiva quando apenas fazemos parte de uma organização qualquer. Ele propõe alguns princípios de participação na qualidade de princípios básicos. Participação para ele é: 1. Necessidade humana e, por conseguinte, constitui um direito das pessoas; 2. Justificada por si mesma, não por seus resultados; 3. Um processo de desenvolvimento da consciência crítica e de aquisição de poder; 4. Que leva à apropriação do desenvolvimento pelo povo; 5. Algo que se aprende e aperfeiçoa; 6. Passível de ser provocada e organizada, sem que isso signifique necessariamente manipulação; 7. Facilitada com a organização e a criação de fluxos de comunicação; 8. Devem ser respeitadas as diferenças individuais na forma de participar; 9. A participação pode resolver conflitos mas também pode gerá-los; 10. Não se deve “sacralizar” a participação: ela não é panacéia nem é dispensável em todas as ocasiões.

presta a diferentes interpretações, já que se pode participar, ou tomar parte nalguma coisa seja na condição de simples espectador mais ou menos marginal à de protagonista de destaque.

De um modo geral concorda-se com a visão histórica dada por estudiosos da participação que demonstram que a participação apenas tornou-se um *problema* na fase posterior ao Estado revolucionário burguês, pois, até então, a posição política de um indivíduo correspondia a sua posição social. A idéia que então se introduzia de ampliação dos direitos políticos, a possibilidade de cada indivíduo participar com o coeficiente de diferenciação e de desigualdade que caracterizava sua posição no sistema privado de interesses, a própria noção de uma lógica igualitária implícita na extensão do sufrágio, brindava à burguesia, assim como a outros segmentos, a possibilidade de se fazer política. O instrumento associativo seria o dispositivo por excelência, os movimentos e os partidos sendo a expressão da organização privada na política (Pizzorno, 1966).

Os movimentos sendo externos à política, eram canais de participação na medida em que estruturavam identidades coletivas em torno de interesses comuns, individuais, mas compartilhados, tornando-se assim, interesses coletivos. As identidades pessoais fundiam-se em identidades coletivas, por meio da criação de “áreas de igualdade” ou de um sistema de solidariedade construído em torno dos interesse de todos. Interesses e solidariedade em uma relação dialética comporiam um conjunto de valores orientadores das ações organizadas em busca de um objetivo comum.

Os partidos de massa seriam o receptor por excelência dos interesses organizados nos movimentos, sendo eles próprios os objetos e os instrumentos de participação, chegando a formar sub-culturas políticas, demarcando os territórios das elites e das não-elites. Afinal, os segmentos destituídos de direitos plenos de cidadania em qualquer sociedade, teriam nos movimentos e nos partidos os canais legítimos de reivindicação destes direitos mesmo que a luta se travasse no âmbito de Estados e instituições burguesas.

A tradição participativa não foi um privilégio dos países latino-americanos. Isto porque, sendo países que se desenvolveram na periferia do mundo capitalista, a desigualdade era, ela própria, um obstáculo à participação. Apenas quando em alguns países a força de trabalho industrial alcançou massa crítica, aliado à crise urbana, ao recuo do Estado na economia pública, é que a organização política viria a construir os espaços até então inexistentes para os segmentos socialmente negligenciados. A sociedade civil, este ente difícil de definir mas que implica necessariamente em organizações políticas de variadas naturezas, situa-se num território – seja localidade, territórios, países –, no qual são expressas a participação de seus atores. Com o processo de globalização e com o advento das organizações não-governamentais, questionou-se a possibilidade de superação dos limites territoriais da ação política para espaços globais. Isso foi particularmente importante diante dos problemas enfrentados pelas populações nos países em a situação social se agravava em decorrência das políticas adotadas em nível mundial, como o ajuste fiscal, a privatização, a dívida pública, o comércio exterior, entre outras. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento tecnológico criou a oportunidade de se reduzir a distancia e o tempo de contato entre povos, os problemas enfrentados por outros povos podendo ser compartilhados “eletronicamente” por meio de organizações que recebiam apoio, orientação e recursos de organizações internacionais (Elenaldo Teixeira, 1999: 145).

Os organismos intergovernamentais já não podiam desconhecer ou minimizar esse tecido associativo⁴⁷ e buscam sua colaboração, seja para tornar

⁴⁷ Pedro Demo define associativismo dizendo que: “O associativismo representa o direito dos direitos, porque é ele que funda a proposta da organização em torno do bem comum, como é a Constituição para qualquer país: nela surge a nação organizada em torno de uma carta de intenções, que define direitos e deveres de todos. Enquanto as pessoas não se associam de alguma forma, temos uma população dispersa, sobretudo não temos regras de jogo da convivência possível. O associativismo funda a legitimidade do grupo, no sentido de que formata o modo de vida em comum em primeira instância. Não poderia, por isso, haver uma lei que permitisse o associativismo, porque é este que funda a lei. (...) O associativismo admite mil formas de expressão, desde os mais e os menos politizados (associação de moradores para se confrontar com o Estado, ou associação de lazer, por exemplo), os localizados e os dispersos (associação de vizinhos que moram juntos e associação de grupos profissionais dispersos pelo país), os grandes e pequenos (sindicatos que possuem muitas filiações e outros apenas tópicos), bem como expressões já consideradas clássicas, como sindicatos, partidos, cooperativas, e todos os assim ditos movimentos sociais (novos e tradicionais)” (Pedro Demo, *Cidadania pequena*, 2001: 23).

seus projetos mais eficazes, seja para legitimar certas políticas. Os governos locais, até então marginalizados no campo internacional, começam a ter voz, pois descobriu-se que os efeitos perversos das macropolíticas não podem ser atenuados sem sua participação. As autoridades locais também descobriram que podem tirar proveito da globalização, utilizando o papel estratégico que as cidades passam a ter na atração de investimentos e que precisam inserir-se nesse grande espectro de interesses e de competição (Teixeira, 1999). Nesses espaços as organizações da sociedade civil com atuação internacional, nacional ou local, passaram a articular-se por meio de redes internacionais. Como os governos se inseriram nesse processo e qual o significado da cooperação internacional nas relações de poder e para a sociedade civil local? Estas são questões que já procurei responder ao menos parcialmente nos tópicos anteriores. Fica a questão de singularizar a participação nas sociedades civis locais, diante deste quadro de transformação na política reivindicatória.

Diz Villassante (apud Teixeira, 1999: 136) que é impossível falar de participação ou desenvolvimento sem fazer referências aos marcos globais assim como aos locais. (...) “Autores clássicos da sociologia e especialistas no tema do poder local e dos movimentos sociais urbanos, Jordi Borja e Manuel Castells reforçaram a discussão sobre o *local e o global* (1996). No Brasil essa discussão é ainda muito incipiente, dando-se mais ênfase aos efeitos econômicos da globalização (Ianni, 1992) e suas implicações no planejamento urbano e na gestão (Santos, 1994; Fischer, 1996). Relativamente às organizações da sociedade civil, o tema está presente na agenda de seminários, encontros e publicações (Fernandes, 1994 e 1995). (...) Em termos empíricos, tal problemática torna-se crucial para a análise de atores como as ONGs, entre outros motivos pelos efeitos sobre as sociedades locais em que esses projetos se realizam e cuja implementação é delegada às ONGs locais ou às organizações de base” (Teixeira, 1999).

“Nos últimos anos acelera-se e aprofunda-se o processo de globalização, não só em termos econômicos mas também de comunicação, em

decorrência da revolução tecnológica nos meios de informação, possibilitando que os intercâmbios se realizem em termos mundiais e de forma instantânea e diária. Isso acarreta mudanças nas formas de pensar, informar, produzir, consumir, gerir, fazer política. A sociedade é cada vez mais organizada em torno da produção, distribuição e manipulação dos símbolos e da cultura construída em torno da informação. (...) Começam a mudar as relações entre Estado e sociedade, surgindo novos atores sociais (ONGs, associações, redes) com papéis diferenciados, inseridos em arranjos institucionais descentralizados, e novos espaços de participação social e política (Borja e Castells apud Teixeira, 1999).”

A questão que se coloca é a de saber se diante do aprofundamento da exclusão e o agravamento das desigualdades sociais, a “política de reivindicação pelo outro” (Pizzorno, 2001) terá alguma eficácia para reverter tal quadro. Touraine, Borja, Guiddens, Santos, Diaz-Salazar, entre outros não só admitem essa possibilidade como apresentam alternativas técnicas e políticas para defender sua argumentação. Avelar (1996) coloca que, mesmo havendo mudado a face econômica do país, a política brasileira apresenta ainda traços de sua estrutura fundadora, havendo forte correspondência entre posição política e posição social. A participação na política continua sendo uma espécie de direito automático dos ocupantes de um determinado *status* social (Pizzorno apud Avelar, 1996). As redes clientelísticas e a patronagem continuam sendo as atividades utilizadas pelas oligarquias dominantes para o controle eleitoral e também para impedir a organização de movimentos autônomos. Exemplos de mudança são os das capitais de estado que apresentam um quadro de associativismo recente: as organizações populares, profissionais reivindicando seus interesses e se tornando interlocutores tanto da sociedade quanto do Estado. A Igreja Católica teve um papel importante no que se refere às primeiras organizações de base dos anos de 1940, construindo cinturões de associações. Na década de 1950, o associativismo desdobrou-se em focos variados e, nos anos de maior autoritarismo, particularmente na década de 1970, proliferaram os movimentos sociais, e se há uma referência histórica para o *empowerment* de grupos da sociedade – ou o associativismo, como uma formação política –, ela pode ser apontada para esses

referidos anos. A cultura da participação, sendo uma conquista progressiva, com fortes elementos da socialização política e com a utilização de recursos de toda natureza, desde as campanhas de convencimento sobre a idêntica posição dos indivíduos, quanto à condição de desigualdade estrutural no âmbito das classes e do Estado, até o envolvimento em ritos eleitorais e movimentos políticos, só passa a ser um *valor* após uma longa vivência entre pares. A emergência do associativismo na sociedade brasileira, ainda é recente. O que presenciamos é a convivência de distintos estilos de fazer política, o sistema político abrindo-se paulatinamente para o pluralismo e com novos componentes no quadro das elites políticas. A ascensão da “política da sociedade organizada” – os movimentos sociais ligados à Igreja Católica, as associações de bairros, as associações das donas de casa, os movimentos dos sem-terra, os movimentos ecológicos, das mulheres, dos negros, de defesa dos favelados, os fóruns para alfabetização e educação e as organizações não-governamentais “de esquerda”, aos poucos tem desdobramentos na área política formal, por meio dos canais partidários. Impossível negar a estruturação de novas identidades coletivas com indiscutível presença da ação coletiva guiada por líderes profissionalizados. Este movimento de certo modo evidencia a dicotomia existente no Brasil, apontando duas lógicas em competição: a do Brasil desorganizado e a do Brasil organizado, à procura de institucionalização.

A “política da sociedade organizada” que tem por princípio a formação de redes cívicas na sociedade com representação na política de modo a negociar, na arena política formal, os interesses coletivos, seus membros e respectivos representantes têm, na questão pública, o fulcro de sua ação. Tal estilo de fazer política corresponde a um processo de transformação em nível mais estrutural e profundo, com a ascensão de novas forças políticas. No caso das ONGs, algumas delas, realmente eficazes, articulam-se de modo dinâmico, descentralizado e flexível entre os recursos do Estado e a sociedade. Outras, contudo, tomaram-se órgãos de poder ou conselhos alternativos, constituindo, nas palavras de Castells (1998), “fantasias políticas”.

O que estamos argumentando, ao procuramos definir participação, é que, nem sempre as ONGs adequam-se às características das diferentes formas de organização política. Definitivamente elas não formam “áreas de igualdade”, nem se estruturam a partir das necessidades escassas de seus membros. A escassez pode ser a “dos outros”; o ativismo fundado pela necessidade de outros, nem sempre tal ativismo criando identidades coletivas pelo reconhecimento de situações de vida comuns. O exemplo será analisado em nosso estudo de caso.

4.2.1. A participação e os métodos participativos

O que se viu é que numerosos modelos organizacionais para induzir a participação foram introduzidos no âmbito das ONGs. Na grande maioria estes métodos apresentam um formato tradicional, burocrático e paternalista-clientelista (Bernardo Kliksberg, 1999). Evidencia-se, que há relativa confusão sobre o que vem a ser métodos participativos que efetivamente estimulem processos de conquista de autonomia social e política, cujo envolvimento dos atores sociais viabilize projetos que conduzam ao desenvolvimento de políticas públicas visando à melhoria da qualidade de vida. Importante reafirmar que a preocupação com a participação dentro de tais orientações e “técnicas” participativas vêm sendo a tônica dos discursos das agências e dos organismos internacionais de financiamento nos últimas décadas. Se até poucos anos, a participação política era uma realidade polêmica e controvertida, facilmente suscetível de rotulações ideológicas, hoje se transforma em um novo consenso. Grande parte dos organismos internacionais de maior peso está adotando a participação como estratégia de ação em suas declarações e projetos e, inclusive, em diversos casos a está institucionalizando como política oficial. O Banco Mundial publicou, em 1996, um livro ‘mestre’ sobre participação. Assinala que apresenta ‘a nova direção

que o banco está tomando em apoio à participação' e ressalta que 'as pessoas afetadas por intervenções para o desenvolvimento devem ser incluídas nos processos de decisão'. Seu departamento de políticas preparou estratégias e um plano de ação a longo prazo no qual são estabelecidos pontos muito concretos. Entre eles, os de que: o banco fortalecerá, entre as iniciativas daqueles que tomam empréstimo, as que fomentem a incorporação dos métodos participativos no desenvolvimento; a participação da comunidade será um aspecto explícito do diálogo com o país e das estratégias de ajuda ao país; e o banco fomentará e financiará assistência técnica que fortaleça o envolvimento das pessoas de recursos escassos e outro afetados pelo projeto. Já desde anos anteriores o sistema das Nações Unidas havia integrado a promoção da participação como um eixo de seus programas de cooperação técnica nos campos econômico e social. Os informes sobre desenvolvimento humano que a ONU vem publicando desde 1990 e que examinam problemas sociais fundamentais do planeta indicam em todos os casos a participação como uma estratégia imprescindível na abordagem dos mesmos.

Para Kliksberg (1999), "o Banco Interamericano de Desenvolvimento editou em 1997 um livro de consulta sobre participação. Em sua introdução, indica que 'a participação não é simplesmente uma idéia, mas uma nova forma de cooperação para o desenvolvimento na década de 1990'. Destaca o peso que projeta atribuir-lhe: 'A participação no desenvolvimento e sua prática refletem uma transformação na maneira de encarar o desenvolvimento através dos programas e projetos do banco'. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) reconhece que a 'participação mais ampla de todas as pessoas é o principal fator para fortalecer a cooperação para o desenvolvimento' (OECD, 1993). O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) destaca que: 'A participação é um elemento essencial do desenvolvimento humano' e que as pessoas 'desejam avanços permanentes em direção a uma participação total' (Pnud, 1993)".

Maciel⁴⁸ afirma que a cidadania só pode ser resultado de um processo de conquista de direitos, que pressupõe um grau cada vez maior de organização e conscientização da sociedade civil, ao se colocar como meta a cidadania conquistada numa superação histórica da “cidadania regulada”. Opinião semelhante é defendida por Demo (1988:18), ao relacionar participação e democracia, confundindo-se como meio e fim de um mesmo processo infundável, em constante vir a ser, sempre se fazendo. Assim, participação é, em essência, autopromoção e existe como conquista processual. Ela se revitaliza a cada novo momento de conquista de direitos.

Mas a participação desejada pelo Estado como instrumento adequado para incorporar os cidadãos aos programas de administração local, destinados a incrementar o bem-estar da cidadania supõe uma descentralização efetiva dos recursos e das competências do poder local. Desse modo, há que se diferenciar descentralização de participação, por expressarem significados diferentes. Aquela implica um processo organizacional de repartição de poder e recurso, ao passo que a participação pode ser entendida como ação sobre as decisões dos representantes (eleitos) ou de outros em posições de poder ou responsabilidade. Borja (1998) afirma que o fato de a descentralização ser confundida com participação faz com que a participação seja colocada em primeiro lugar, gerando propostas inapropriadas de descentralização com efeitos negativos na participação.

Para Pizzorno há vários tipos de participação. O primeiro tipo seria o do profissionalismo político, que implica a “existência de um sistema de divisão do trabalho no qual a função política é reconhecida especificamente como tal”. Ou seja, esta é a esfera de atuação dos profissionais da política que são guiados pela ética da responsabilidade, e levam a cabo suas ações conciliando seus interesses particulares com os interesses de seus eleitores e da sociedade como um todo.

⁴⁸ Maria Lúcia Maciel, *Estado, cidadania e movimentos sociais*, “Introdução”, revista *Sociedade e Estado*, Brasília: UnB, jun/1986.

O segundo tipo é a participação civil na política. De acordo com o autor, esta é a forma de participação na qual está integrado o sistema de relações que vinculam a sociedade civil ao Estado. “É, portanto, uma função de solidariedade que se forma na luta dos interesses privados. (...) Além disso, a intensidade desse tipo de participação é função da participação social, ou seja, quanto mais elevada esta posição, maior será a participação.”

O terceiro tipo é a participação em movimentos sociais; essa participação se propõe a fins amplos ou limitados de reforma da sociedade. Nesse tipo, os grupos organizados vêem o Estado como o agente de poder por excelência, se querem mudar a estrutura atual de valores que configuram a sociedade desigual. “Os movimentos sociais não são uma forma estável de participação: ou alcança seus objetivos ou se transforma”, segundo esse autor.

Nenhum destes tipos se adequam àquelas advogadas pelo Estado na formulação, no detalhamento e na implementação das políticas públicas. Em consequência, mesmo que propostas, os estudos têm mostrado a ineficácia da maioria destes programas e técnicas participativas na articulação de atores sociais e da participação da sociedade civil em ações voltadas para a promoção do desenvolvimento, seja em escala nacional, regional ou local.

Vários fatores têm influenciado, de forma positiva ou negativa, as experiências participativas tendo de um lado governo e, de outro, a sociedade. Um dos mais importantes está relacionado ao empenho sincero, efetivo e continuado das instâncias político-administrativas, no sentido de instituir a participação da sociedade civil nas ações públicas de promoção e desenvolvimento.⁴⁹

Por outro lado, as redes virtuais de mobilização, como as *transnational advocacy network*, são hoje um das formas apontadas de participação. As ONGs ou TANGOs – *transnational advocacy network* – são constituídas em redes para atuar em escala global e para troca de experiências sobre projetos locais. Se em relação a determinadas organizações do sistema das Nações Unidas a interação

tem sido proveitosa e construtiva – embora crítica –, em relação àqueles organismos que decidem sobre as políticas econômicas e sobre a aplicação dos recursos, os avanços têm sido reduzidos. As diretrizes econômicas conflitam com as de natureza social. Ademais os compromissos assumidos pelos governos em relação às políticas sociais recomendadas pelas conferências não são cumpridos, exigindo das organizações da sociedade civil forte pressão política.

Os modelos adotados para a implementação de políticas públicas seguem orientações similares às da participação tutelada. Tanto as do tipo *top-down* ou *bottom-up* têm se revelado pouco dinâmicas quando se trata de envolver e mobilizar uma determinada comunidade em torno de um problema específico. A perspectiva *top-down* enfatiza o papel do governo, particularmente do governo federal entendido como o coordenador das reformas políticas. Nesta perspectiva, as instituições governamentais são as responsáveis, em última instância, pela alocação de recursos. Mesmo que os governos locais e/ou a sociedade civil tenham prioridade, o governo central é que detém a elaboração da agenda política e elabora a sua avaliação. Mesmo que exista um processo de descentralização de poder, este pode ainda estar centrado no poder local. Por outro lado, a perspectiva *bottom-up* enfoca o papel da população e governos locais como atores principais dos processos de implementação de políticas. Inclui, muitas vezes, as organizações não-governamentais e os movimentos sociais no processo de decisão política. Entretanto, a participação popular nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas é raramente apropriada pelos governos locais.

A consolidação de práticas participativas nesse nível (microrregional) parece exigir a convergência de esforços para criar e fortalecer organizações capazes de aproximar os vários segmentos da sociedade civil nessas regiões. A existência dessas organizações ajuda a criar uma base mais sólida para a solução dos problemas regionais no país, a qual se torna especialmente necessária se as políticas territoriais tendem a ser, cada vez mais, focalizadas na mobilização de

⁴⁹ Ira Sharkanski (s/d.), *Policy Analysis in Political Science*, Markham Publishing Company, Chicago.

recursos locais e na constituição de comunidades dinâmicas, como meio para reforçar a capacitação competitiva e, quem sabe, possibilitar geração de empregos. Mesmo apresentando uma visão mais localista, há uma preocupação pluridimensional, que implica em um desenvolvimento em harmonia com o ambiente natural e humano da população.

A participação não envolve só “fazer sua parte” num projeto pensado e compartilhado desde fora, mas definir um projeto e estabelecer o compromisso pessoal para a realização de objetivos comuns. Envolve também questionar o modo como as equipes possam ser formadas, como a apropriação do conhecimento do grupo se estabelece a partir do individual; como se constrói o respeito entre participantes, cada um se beneficiando do conhecimento comum, conforme as especificidades de sua própria história.

Muitos dos pesquisadores que trabalham com dados qualitativos enfatizam a natureza social da construção da realidade, a íntima relação entre o pesquisador e o que é estudado e as limitações situacionais que moldam a investigação. Tais pesquisadores realçam a natureza repleta de valores que envolvem a investigação. Buscam respostas para fatos que destacam o modo como a experiência social surge e adquire significado. Em contraste com os estudos quantitativos que enfatizam a mensuração e a análise das relações causais entre variáveis, não processos.

Quando se trabalha com métodos qualitativos, é possível uma riqueza maior de dados, os processos são mais interativos, com oportunidade para se revisar informações, entrevistas, roteiros, anotações de observações, sempre com a possibilidade de novos fatos surgirem, até mesmo o projeto de pesquisa pode ser revisto durante o período em que se coletam os dados (Alencar, 1996).

Não existe uma única forma de se fazer pesquisa participativa, podendo-se utilizar diversos instrumentos metodológicos, conhecidos como pesquisa sistêmica, temática, de base comunitária, pesquisa-ação, observação participante etc., uma vez que as suas abordagens variam conforme as diferentes

experiências e necessidades envolvidas na pesquisa, no momento e no contexto estudados.

As propostas de intervenção educativa e observação participante envolvem uma participação provocada, que pode e deve ser legítima se a intervenção do(s) pesquisador(es) for baseada em espírito de parceria e respeito, tendo como meta a valorização do processo de construção do conhecimento e o despertar da consciência individual/coletiva, bem como uma instrumentalização para a ação que seja responsável e não demagógica, e que tenha uma perspectiva de continuidade do processo sem a dependência de agentes externos, no caso de projetos de estudos de fragmentos de mata, por exemplo.

Sob esse enfoque, é de grande importância que a postura do agente externo, o pesquisador, seja de profundo respeito à diversidade de opiniões e formações e não tente impor sua visão de mundo e soluções baseadas em verdades absolutas ou relativas, estando sensível para deixar fluir o processo naturalmente. Nem sempre o andamento e os resultados obtidos são os esperados ou desejados, podendo mesmo ser contrários, o que não invalida seu processo de intervenção/educação, desde que esteja disposto a compreender o porquê desse resultado não esperado. Baseado em referenciais teóricos, e outras experiências ou relatos de pesquisadores, poderá contribuir para melhor compreensão dos fenômenos sociais que envolvam ação/reflexão.

A esse respeito Rosiska e Miguel de Oliveira (1981: 33) colocam: “A tarefa de pesquisador/educador não é a de ‘fazer a cabeça’ do povo, trazendo do exterior a consciência ‘lúcida e crítica’, o esquema de análise ‘realmente científico’ ou a linha ‘justa e correta’ do ponto de vista tático e estratégico. A pesquisa com itinerário político-partidário não deve ser a oportunidade para o pesquisador fazer o seu discurso, impor suas idéias, conduzir o grupo à posição que ele estima correta. Em primeiro lugar, porque isso seria inútil, além de autoritário e mistificador. Pretender persuadir ou convencer alguém de que sua consciência da realidade é ingênua e deve ser mudada é uma atitude não só ingênua, como também paternalista”.

Uma pesquisa baseada em pesquisas qualitativas, observação participante, pesquisa-ação tem relações profundas com a *práxis* ou a ação reflexiva, pois pressupõe a pesquisa como um processo contínuo e interativo de conhecimento, na qual pesquisadores, animadores, grupo-alvo da ação-intervenção conjunta se unem sob uma perspectiva de troca de experiências e aumento de conhecimento sobre os fenômenos e sobre si próprios a partir do estudo e da intervenção junto à problemas que os afetam.

Num dos pontos centrais entre os desafios que Chambers e Guijt (1996), apontam para um “desenvolvimento participativo” está a permanente necessidade de autocrítica. Planejar está entre uma das ações mais desprezadas na nossa cultura. Em geral gostamos da obra e não do plano para fazê-la. Muita movimentação e, se possível, de máquinas preenche nosso imaginário do caminho para o progresso. Depois “escapulimos” com criatividade diante da obra parada ou malfeita. Em último caso, rezamos pelas vítimas da tragédia de seu desmoronamento.

“Parece que tudo desfavorece o planejamento. Quando conseguimos fazê-lo, implementar as ações na realidade transforma-se em aventura, justamente o que não deveria sê-lo. Nosso discurso técnico, americano-eurocentrista porém, é cheio de retórica em favor de fazer um planejamento. Não por sermos incapazes, mas por favorecermos constantemente seu boicote voluntário ou involuntário. Planejamento participativo, então, afasta-nos ainda mais da teoria. Admitir que a população faça seu diagnóstico já não é uma idéia tão alienígena, mas direcionar os rumos, as ações e as metas sem que ‘os técnicos’ saibam mais como fazer isso do que o ‘público-alvo’ parece algo muito distante ainda. Neste ponto que entra o exercício da autocrítica.” (Gomes, 2000: 5)

Pedro Demo (1994) coloca que existem questões envoltas na necessidade de prática como questionamento sistemático crítico e criativo, evitando-se tanto o risco do teorismo como o ativismo marcado pelo mero impulso ideológico ou amadorismo profissional. Existe uma mútua necessidade e

independência relativa e dialética da teoria/prática, fundamental para o próprio progresso da ciência.

Ainda que se reconheça essa necessidade de participação, existe uma grande dificuldade em concretizá-la mesmo em projetos nos quais a comunidade esteja diretamente envolvida. A partir das chamadas “estratégias de informação” é que vem sendo formulada a metodologia de Diagnóstico Rápido Participativo (DRP), instrumento metodológico escolhido pela ONG estudada para desenvolver parte de seu trabalho de pesquisa de campo. O DRP, como instrumento metodológico, foi escolhido por eles, por permitir, com base em sua adaptabilidade e abrangência, um melhor contato com a realidade local, possibilitando-lhes maior aproximação com a comunidade para um diagnóstico.

4.2.2. Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) – instrumento metodológico

O DRPA uma derivação e adaptação do *Rapid Rural Appraisal* (RRA), um método adotado por técnicos das agências de desenvolvimento européias que atuam no setor agropecuário em países asiáticos e africanos. Ele foi criado para sanar problemas graves nas áreas de pesquisa e de difusão de tecnologias, aumentando a eficiência da intervenção técnica, em que desníveis socioculturais impossibilitavam uma relação adequada entre produção científica e saber fazer dos agricultores (Gomes e Amâncio, 1995).

O DRP é um método em construção. Deve ser entendido como algo flexível a ser adaptado a cada caso, de forma criativa e inteligente – não é de fato uma receita de bolo, podendo ser mais rápido e eficaz quanto maior for o processo participativo no qual ele estiver envolvido. Suas técnicas, não sendo restritivas, permitem ser elaboradas de acordo com cada situação, sendo complementado por outras metodologias, buscando um diálogo satisfatório entre o saber técnico e o

saber fazer dos grupos estudados. Assim o DRP vem se tornando uma ferramenta muito importante para o diagnóstico integrado e interdisciplinar de realidades locais, do preparo dos planejamentos locais, da avaliação da ocupação espacial, do estudo da viabilidade de projetos, da mobilização em torno de ações etc.

Chambers aponta que “não só os financiadores, mas também os organizadores governamentais, institutos de capacitação e universidades vêem as oportunidades inerentes ao DRP e estão solicitando capacitação, utilizando e desenvolvendo as suas variantes. O trabalho com base no DRP tem se realizado em quase todos os campos da ação e do desenvolvimento locais, incluindo o planejamento comunitário, o desenvolvimento e gestão das bacias hidrográficas, o desenvolvimento florestal social, a recuperação de nascentes, os programas femininos, crédito, seleção (e dispensa) de agentes comunitários, programas de saúde, água e saneamento, pecuária, investigação e extensão agrícolas, programas emergenciais, segurança alimentar, desenvolvimento institucional e capacitação de pessoal dedicado ao trabalho de desenvolvimento”.

Como exemplo de utilização dessa ferramenta aplicada com sucesso, podemos citar o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), na elaboração de planos de manejo de unidades de conservação, e a Rede em Pesquisa de Tecnologias Alternativas (Rede-PTA), no desenvolvimento de atividades relacionadas ao conhecimento e manejo dos agroecossistemas. É bom lembrar que a utilização de metodologias participativas tem sido uma exigência de agências financiadoras, tais como o Banco Mundial.

Acredita-se que, por meio da participação, é possível buscar informações mais precisas sobre a realidade das comunidades, pois ninguém a conhece melhor que os próprios atores envolvidos. Para um melhor desenvolvimento do trabalho entre as comunidades, há uma orientação no sentido de que sejam feitos contatos com as lideranças e os mobilizadores locais,⁵⁰ pois

⁵⁰ Liderança: indivíduo que possui influência nas decisões da vida comunitária e que esta seja reconhecida pelos seus membros. Mobilizador: pessoa que faz circular as informações na comunidade. Um indivíduo pode ser ao mesmo tempo liderança e mobilizador.

eles é que muitas vezes abrem caminho para a entrada da equipe, possibilitando a aquisição de um volume maior de informações e de uma visão mais abrangente da realidade local. Um envolvimento maior das comunidades pressupõe que haja diálogos, nos quais se leve em conta a importância do saber do grupo estudado, procurando não mitificar este conhecimento, e ficando atentos ao modo como são trabalhadas suas representações sociais.

O uso do DRP pode possibilitar também que, durante sua aplicação, ocorra o desenvolvimento de um processo educativo, sistêmico, interdisciplinar e crítico de levantamento e troca de informações entre a comunidade e a equipe técnica. Por ser participativa e envolver a comunidade de modo direto, a metodologia possibilita que durante o processo vá ocorrendo um movimento de educação, viabilizando a formação de agentes multiplicadores, à medida que contribui no sentido de detectar as lideranças e ampliar a compreensão do grau de consciência e percepção da população local.

Quanto à aplicação da metodologia, acreditamos possível extrapolar esta experiência para outras áreas e em diversos níveis de pesquisa. Esta apresenta inúmeras vantagens em relação às pesquisas convencionais. Porém é necessário que alguns aspectos sejam enfocados a fim de se evitar erros de interpretação:

- Em muitos casos os membros da academia não estão habituados com trabalhos em equipes interdisciplinares;
- As pesquisas, compostas por equipe interdisciplinar e que visem a utilizar metodologias participativas e qualitativas, deveriam tomar mais cuidado na preparação da equipe para a coleta e análise dos dados, na medida em que a capacitação e o entrosamento dos membros é fundamental para o desenvolvimento e o sucesso do trabalho;

- Ao final da capacitação, os membros da equipe deverão ter claros os objetivos da pesquisa, bem como alguns conceitos básicos sobre ética, participação, ciências sociais, ecologia, entre outros;
- Manter uma maior coerência entre discurso e prática, bem como disciplina e ritmo de trabalho;
- Definição clara dos propósitos da pesquisa, pois a possibilidade de manipulação desses métodos é grande;
- Tomar um cuidado todo especial para que não sejam geradas expectativas na comunidade, na medida em que se deixem bem claros os objetivos da pesquisa, e devolvam para esta os resultados obtidos.

A metodologia consiste, basicamente, na utilização de um grupo de aproximadamente 40 técnicas que visa à obtenção de informações necessárias aos projetos de desenvolvimento, possibilitando o descobrimento das principais características, dos problemas prioritários que afetam a população e das possíveis soluções dentro da comunidade. As informações são alcançadas por meio da estruturação de questionamentos baseada em informações diversas, em vez de interpretação de dados por via meramente estatística (CNMA, 1994).

A aplicação das várias ferramentas eficazes demanda um grupo bem treinado, que divida suas tarefas e funções simultaneamente, que seja composto por homens e mulheres, devendo ser interdisciplinar, envolvendo técnicos locais e pessoas da comunidade. A formação diferenciada da equipe técnica possibilita um suporte interdisciplinar no ato da execução do DRP (Gomes e Amâncio, 1995). A metodologia do DRP tem, certamente, fatores limitantes, mas, em contrapartida, aponta-se que tem contribuído para o direcionamento de pesquisas em maior profundidade, podendo proporcionar a elaboração de questões, hipóteses ou boas apostas para o desenvolvimento. Estas não representam respostas finais e tais limitações podem ser minimizadas se as técnicas de DRP forem aplicadas de

modo complementar a outras metodologias de pesquisa, que também têm suas deficiências.

- As técnicas do DRP são rápidas, mas o processo de desenvolvimento não é. A natureza rápida desse enfoque requer certas barganhas com a precisão dos dados coletados;
- Assuntos sensíveis ou complexos podem ser perdidos ou mal interpretados, tal é o caso de conflitos sociais difíceis de detectar (aliás, dificuldade encontrada na aplicação de qualquer metodologia);
- Pesquisa de enfoque participativo pode levantar expectativas locais;
- As técnicas do DRP podem não ser facilmente transferíveis duma cultura para outra, pois necessitam ser adaptadas;
- O uso apropriado das técnicas do DRP exige qualificação e capacitação dos agentes envolvidos, prevenindo a distorção das informações.

Adquire-se, por meio de suas técnicas, informações mais amplas e qualitativas que servem de apoio e referência para o desenvolvimento das diversas etapas do projeto; contribuem, inclusive, para a obtenção de informações básicas sobre a realidade local. As reuniões com a aplicação das técnicas de DRP, em geral, visam a obter dados qualitativos e também quantitativos, por meio do envolvimento da comunidade participante, e da escolha de cada técnica a ser utilizada, feita de modo a adquirir as informações que se deseja ou precisa, naquele momento. Informações sobre a infra-estrutura dessas comunidades, bem como seu histórico, podem ser obtidos por meio da aplicação da técnica, como por exemplo a construção de mapas e croquis, ou mesmo uma caminhada transversal (Weid, 1991; Conway, 1993).

A construção de mapas e croquis pela comunidade local tem se mostrado importante ferramenta, principalmente em projetos de desenvolvimento rural, planejamento, implementação, acompanhamento e avaliação, possibilitando

dessa forma: entender a percepção dos agricultores quanto aos diferentes tipos de solos e seus atributos, restrições e aptidão de uso e manejo; levantar o histórico e as tendências de ocupação do solo; complementar as informações referentes aos usos dos recursos naturais; auxiliar no planejamento do uso do solo; levantar os conflitos existentes.

Entrevistas também podem ser utilizadas, seguindo um roteiro do tipo “*focused interview*”, modalidade que permite aprofundar os tópicos por meio de questões que emergem durante a realização da entrevista (Alencar, 1996). As entrevistas podem também servir para levantar conhecimentos que uma população local tenha sobre a fauna e a flora de uma região, como também a utilização que os moradores fazem dos fragmentos florestais (como é o caso dos resultados visados pela ONG pesquisada). O roteiro utilizado possibilita a complementação e o aprofundamento das informações de interesse, que tenham sido obtidas durante a realização do DRP e possibilitaram a obtenção de dados quantitativos referentes ao funcionamento do sistema de produção agrícola e de sua relação com os fragmentos de mata, por exemplo.

Diante disso, a equipe técnica pode optar pelo estabelecimento de amostragem do tipo não-probabilística por julgamento, em que os entrevistados sejam escolhidos segundo sua participação, importância para o estudo em questão e, principalmente, que estejam dispostos a fornecer informações necessárias à realização deste (Alencar, 1999).

De modo geral, nos estudos qualitativos e, em particular, no estudo de caso, o ideal é que a análise dos dados esteja presente durante os vários estágios da pesquisa. O tipo de técnica que se emprega não admite visões isoladas, parceladas ou estanques, já que a coleta e análise dos dados apresenta um processo unitário integral-dinâmico. Ambas se retroalimentando constantemente “*influenciando todo o processo de pesquisa*” (Alencar, 1996), de modo que os dados coletados sofram uma primeira análise e interpretação no campo, a fim de procurar novos aspectos que acrescentem outros tópicos considerados importantes para o esclarecimento da pesquisa (Alencar, 1996).

Por fim, um instrumento metodológico como o DRP, pode ser mais ou menos participativo dependendo da realidade local, e do perfil do(s) pesquisador(es). Participação não é fim, é o enfoque, é o meio de estar no mundo, é uma forma de esperar ouvir o outro e se colocar no lugar do outro.

A ONG estudada neste trabalho, escolheu usar o DRP somado a outros instrumentos metodológicos, para desenvolver sua pesquisa de socioeconômica junto a proprietários rurais de fragmentos de mata, e vários dos aspectos acima puderam ser encontrados ao longo do desenvolvimento do trabalho.

5. Estudo de caso – a atuação de uma ONG com “discurso Ambientalista”, no desenvolvimento de um subprojeto de socioeconomia com proprietários de fragmentos de mata.⁵¹

São numerosos os estudos sobre ONGs de grande porte, embora venha aumentando, progressivamente, as análises sobre pequenas ONGs. Nosso objetivo foi o de examinar, neste estudo de caso, se as dificuldades encontradas por uma ONG pequena, jovem, com perfil ambientalista, envolvida em um projeto de concepção ambientalista com perspectivas de ser participativo e financiado por algum grande órgão financiador, consideradas as devidas proporções, seriam semelhantes às das primeiras, ou mesmo das demais pequenas ONGs.

Durante este trabalho de pesquisa, foi possível perceber que muitas das questões apontadas como dificuldades em outras ONG (ser pequena, despreparo de seus afiliados, centralização das decisões nas mãos de pouco, acúmulo de funções, precisar atuar em várias frentes de trabalho etc.), de fato fazem parte do universo da ONG estudada.

Conheci a ONG que viria a se tornar o objeto de estudos a partir de um convite, para conhecer a região e a ONG. Esse convite foi feito por uma das pesquisadoras da parte biológica do Projeto (que chamarei aqui de “Efeitos de fragmentação sobre a biodiversidade das florestas nativas”), que conhecia parcialmente meu projeto de tese e disse acreditar que a ONG (“por seu discurso diferenciado”) talvez pudesse vir a preencher os quesitos que eu buscava para meu objeto de estudo. Ela propôs que eu a acompanhasse em uma de suas

⁵¹ Remanescentes florestais, que muitas vezes são áreas significativas, não só em termos de potencial à preservação da biodiversidade, mas apresentam-se essencialmente como áreas cuja manutenção poderá ajudar a garantir a sustentabilidade local, pois encontram-se em locais de mananciais ou em zonas com alta sustentabilidade à erosão. Um outro fator que vem somar-se a essa problemática está relacionado ao fato de que esses remanescentes pertencem a particulares, apesar de eles freqüentemente conterem os últimos representantes de populações, espécies, comunidades e ecossistemas naturais, sem um manejo muitas vezes adequado (Viana, 1992).

viagens de campo, e nessa oportunidade conhecesse a região, a ONG e o projeto socioambiental ao encargo desta.

Meus primeiros contatos com a ONG ocorreram em outubro/novembro de 1999 se estendendo até junho de 2002. Desde o início comecei a acompanhar essa ONG, em seu trabalho dentro desse projeto, passando a ser uma observadora participante, ou mesmo a exercer uma intervenção educacional, dando suporte à equipe técnica do subprojeto, durante o desenrolar de seu trabalho. Questões como isolamento e neutralidade da pesquisadora com relação ao objeto de estudo não couberam neste caso, pelo fato de localizar minha atuação enquanto intervenção educacional, buscando representar os diferentes e às vezes conflitantes pontos de vista presentes numa situação social.

Levamos em conta o fato de que o isolamento e a neutralidade diante do objeto têm sido questionados nas abordagens de Morin (1987). Ele afirma que é necessário investigar, num nível radical da teoria, a articulação entre as ciências da natureza e da antropossociologia, e cuja rearticulação requer uma reorganização da estrutura do saber. Morin, na introdução do paradigma da complexidade com uma crítica à estrutura da ciência, cita ainda a indissociabilidade do pesquisador e de seus valores com seu objeto de estudo.

Assim informada, desenvolvemos o trabalho com a ONG como uma pesquisa qualitativa, havendo durante a pesquisa constante inter-relação entre a pesquisadora e seu objeto, revendo-se continuamente os rumos seguidos, o próprio projeto de pesquisa sendo alvo de modificações durante a realização desta.

5.1. A ONG

A origem da ONG ambientalista por mim estudada é semelhante à origem de tantas outras pequenas associações ambientalistas espalhadas por este nosso país. Ela é composta por um núcleo ativo que oscila entre 10 a 12 pessoas, havendo por volta de 35 membros afiliados. Viveu uma primeira fase de sua existência sem estruturação jurídica, regularizando sua situação como “Associação de Defesa Ambiental e Desenvolvimento Sustentável” meses depois de sua criação. Tem, como a grande maioria, três ou quatro pessoas que se destacam diferenciadamente do resto dos membros em várias dimensões: tempo e energia dedicados à associação, prestígio público, autoridade nas decisões do grupo, acesso aos meios de comunicação de massa, acesso às agências estatais, participação na equipe do subprojeto. Nessa fase de fundação ela se constitui predominantemente de pessoas com formação universitária, na maioria profissionais, e uma minoria de estudantes, com um predomínio de homens sobre mulheres, profissionais de classe média.

Idealizada por dois ou três de seus membros atuais, universitários de São Paulo e Campinas, eles buscavam um lugar mais tranquilo para viver e criar sua família, bem como para desenvolver atividades mais “harmoniosas”, “alternativas” e relacionadas a uma “visão de mundo mais auto-sustentável”.

De acordo com um de seus membros: *“A ONG nasceu da vontade da gente fazer um trabalho; não havia apoio do poder público; resolvemos fazer um trabalho de coleta seletiva. Como uma forma de trazer consciência pra população e também criar um espaço de sobrevivência”*.

O casal “dirigente” da ONG comprou um caminhão para fazer a coleta seletiva, mas como não havia feito um planejamento que de fato lhe servisse de

referência para seus lucros e custos possíveis, bem como não tivesse conseguido um apoio efetivo da prefeitura, o projeto não deu certo, não indo avante.

Perceberam, segundo eles, que não conseguiriam seus objetivos sozinhos, foi então que resolveram “criar uma ONG” junto com pessoas que vinham conhecendo na região. *“Resolvemos criar uma ONG para fazer as coisas acontecer; era a sociedade civil se organizando”.*

Já nesse período era possível perceber, por parte de seus fundadores, a intenção de criar, por meio da ONG, alternativas profissionais e de sobrevivência. E que eles enfrentavam algumas dificuldades concretas; entre outras a falta de clareza com relação a seus objetivos, a falta de estrutura, a falta de capacitação para elaborar projetos, a dificuldade de inserção na comunidade, pois a grande maioria deles era de fora.

Eles a princípio somente sabiam que queriam fazer algo na área de meio ambiente, provavelmente com educação ambiental. *“Resolvemos fundar a ONG por termos vontade de fazer algo na área de meio ambiente”.*

Um outro membro da ONG coloca que algumas das dificuldades de inserção na comunidade ocorreram principalmente porque *“a gente aqui é vista como de fora; o pessoal que estuda e fica vindo aqui para dar palpite na vida das pessoas”.*

A ONG definida por um de seus coordenadores, que a denomina como uma ONG “socioambientalista”: *“Somos uma ONG socioambientalista, pois visamos a tratar das questões ambientais ligadas às questões sociais, pois afinal somos uma ‘Associação de Defesa Ambiental e Desenvolvimento Sustentável’ (...) o que eu busco é a construção de uma sede, se possível com recursos resultantes desse projeto... em um dos fragmentos daqui... que se transforme em um parque ecológico. E também que tenha dentro dele um centro de educação ambiental – no qual se realizem cursos, eventos, workshops (enfim eventos educativos), que quem sabe venha a ser uma mantenedora de um centro universitário”.*

A ONG diferentemente das ONGs da década de 1970 e de 1980, não está voltada para a realização de trabalhos que visem alterar a conjuntura sócio-política. Na verdade muitos seus participantes, principalmente os dirigentes, tem evidente preocupação em mostrar que não possuem nenhuma afiliação política. Suas preocupações estão mais direcionadas para o desenvolvimento de projetos de educação ambiental, sem ênfase em questões políticas, que lhes possibilite soluções e alternativas de sobrevivência.

Aos participantes mais ativos, quatro ou cinco, fica uma sobrecarga de trabalho, passa a não haver separação entre as atividades da ONG e suas demais atividades. Suas casas se transformam em sedes da ONG. Com seu envolvimento com o “projeto” este aspecto fica ainda mais evidente, as atividades e compromissos assumidos por eles vão sendo “engolidos” por seus compromissos pessoais e vice versa.

Arriscando uma metáfora, é como se a ONG fosse o seu “projeto de vida” trazendo consigo “certezas” de onde chegar, mas com muitas dificuldades e limitações para definir como chegar lá.

A ONG, tinha poucos meses de existência, quando alguns de seus membros conhecem participantes do Projeto “Efeitos de fragmentação sobre a biodiversidade das florestas nativas”. Estes por ser a ONG da região, os convida para que participem do projeto, se responsabilizando pelo subprojeto de socioeconômica. Os membros da ONG mesmo sem saber ao certo de que modo estruturariam este trabalho, ou em que ele de fato consistia, aceitam participar. Desde então, passam a contribuir com o projeto, mesmo que de forma informal, por quase um ano, até que sua situação junto a ele fosse regularizada.

A ONG, segundo alguns de seus membros nasceu com caráter regional, com membros em várias cidades da região do estudo. E visando ter sua atuação estendida por toda região.

5.2. Área de estudo⁵²

O estudo foi realizado na região de um município do Sul de Minas Gerais. Os dados mostram que, no decorrer das últimas três décadas, vem ocorrendo uma urbanização crescente e uma significativa diminuição da população rural. O aumento da urbanização está associada à expansão do setor industrial, que tende a se desenvolver cada vez mais. O setor terciário tem sofrido uma demanda significativa, principalmente nos finais de semana, quando ocorre um aumento do fluxo de turistas.

O reflorestamento e a extração de madeira aparecem como principais atividades econômicas do município e estas encontram-se concentradas em grandes empresas, sendo a de maior expressão a Companhia Melhoramentos, que representa ainda hoje 80% da produção do Sul de Minas.

Quanto ao padrão de uso da terra na área rural, tem ocorrido uma tendência à subdivisão dos estabelecimentos agropecuários, que apesar de estar se mantendo nos últimos anos, deverá ser agravado em função do aumento da demanda de paulistas à procura por sítios de final de semana. Tendência de mudança do padrão de uso da terra que tem-se mostrado crescente, nos últimos dez anos.

Esta região é de grande importância, por se encontrar localizada na região, a bacia do rio Camanducaia, localizada no sul de Minas e ser de extrema importância no que se refere ao abastecimento de água, para a própria região, bem como, para o estado de São Paulo. As nascentes do Camanducaia localizam-se no próprio município, sendo este rio, um dos afluentes do rio Jaguari, o qual por sua vez, faz parte da bacia do rio Piracicaba. O rio Jaguari, em território paulista,

⁵² Estas informações foram extraídas do relatório final do subprojeto de socioeconomia desenvolvido pela ONG, do qual fiz parte.

5.3. O projeto

O trabalho de socioeconomia⁵³ realizado pela ONG estudada insere-se em um projeto chamado "Efeitos de fragmentação sobre a biodiversidade das florestas nativas" que visa a obtenção de informações básicas sobre os diferentes níveis da biodiversidade na Área de Proteção Ambiental da bacia do Camanducaia"

Em tese, trata-se de um projeto de "caráter interdisciplinar", que visa relacionar diferentes áreas do conhecimento e a partir do cruzamento entre as várias interfaces do estudo (sub-projetos), construir uma visão mais abrangente das condições em que se encontram os fragmentos florestais ali existentes. Com o objetivo de verificar qual o efeito da fragmentação das matas na dinâmica de população e o efeito da diversidade genética destes indivíduos. A idéia é trabalhar em vários níveis: paisagístico, de biodiversidade das comunidades, dinâmica de populações e diversidade genética.

A princípio o projeto não previa um subprojeto ligado à socioeconomia, que gerasse um envolvimento com a comunidade, no sentido de ouvir sua voz, adquirindo dados na direção da melhoria da qualidade de vida do meio ambiente e da população da região, tinha um caráter basicamente biológico.

A "exigência" de um trabalho voltado para o social partiu de um dos órgãos financiadores, o Probio (responsável pelo desenvolvimento do projeto), que na verdade propunha não um envolvimento direto com a comunidade, mas sim que o projeto se responsabilizasse por fazer um vídeo (que seria financiado pelo

⁵³ A ONG faria a parte social de um projeto maior, de estudo de fragmentos florestais no Sul de Minas Gerais. Participando dele pesquisadores de diversas instituições: Instituto Agrônomo de Campinas (IAC), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Universidade Federal de Minas gerais (UFMG), Universidade Estadual de Londrina (UEL), entre outras. Este projeto, mesmo possuindo um discurso interdisciplinar, não conseguiu colocar esta interdisciplinaridade em prática, cada subprojeto desenvolvendo-se de modo completamente independente do outro, e a coordenação não tendo a habilidade de fazer as interconexões necessárias.

Probio). Material esse produzido para ser “devolvido” à comunidade. Mas houve um encontro, não programado, entre a equipe do projeto e a ONG, no qual eles discutiram e acertaram a possibilidade do trabalho conjunto. A Ong assumindo a responsabilidade pelo subprojeto de socioeconômica, mesmo não sabendo ainda como encaminhá-lo, ou sem ter experiências anteriores.

A ONG mesmo sendo muito jovem, tinha apenas quatro meses de existência, viu no trabalho uma oportunidade “imperdível”, segundo eles, uma oportunidade única que lhes possibilitaria adquirir experiência e quem sabe lhes abriria outras portas para o desenvolvimento de novos projetos. Ou mais do que isso, viam esta participação como um trampolim para seu processo de profissionalização e desenvolvimento de um trabalho no qual acreditavam.

A proposta da ONG para o desenvolvimento do subprojeto de socioeconômica, inicialmente se compunha de três etapas. Uma proposta muito distinta do trabalho que acabou sendo desenvolvido pelos membros da ONG, pois o prazo que tiveram era curto para desenvolvê-la. As etapas proposta a princípio:

1. Ação Reflexiva: Investigando a Dinâmica Social Envolvida na Degradação dos Fragmentos Florestais;
2. Ação Transformadora: Restabelecendo Vínculos pela Via da Educação Ambiental;
3. Ação Consolidadora: Lançando Raízes para uma Consciência Perene de Preservação de Fragmentos.

O trabalho do subprojeto de socioeconomia transformou-se em um diagnóstico socioeconômico da população do entorno dos fragmentos, de suas relações com estes, buscando gerar subsídios para os demais subprojetos.

Esse trabalho se realizou junto a 28 dos 50 proprietários (56%), dos fragmentos de mata, independente da natureza das atividades desenvolvidas na região (produção agrícola, turismo, arrendamento de terras etc.). Escolhidos não

só por ocupar o entorno da maior parte dos fragmentos em estudo, mas porque seus conflitos mais evidentes se relacionam com as implicações trazidas pela legislação florestal, que nem sempre considera suas necessidades. A partir deste viés, não é possível dissociar o uso da terra, do objeto principal deste estudo (fragmento de vegetação), como também das raízes históricas da região.

Foi feita a opção de utilizar a pesquisa com enfoque participativo a partir de estudos de caso, bem como a utilização de dados secundários e entrevistas semi-estruturadas. Para isso foi realizado um levantamento histórico da região a partir de dados secundários, entrevistas semi-estruturadas, registro iconográfico e reuniões utilizando técnicas participativas (a equipe técnica não conseguiu executar todas as atividades e técnicas propostas).

Um membro da equipe técnica recentemente afirmou que não tinha a menor idéia da dimensão e do volume de trabalho envolvidos no desenvolvimento de um projeto como este, ou mesmo do tanto que aprenderia com a comunidade, ou da importância dos dados levantados em campo. Disse também que acredita que poucos foram os ganhos para a comunidade envolvida, que talvez o maior deles seja o respeito pelo seu "saber", mas que isso é muito pouco diante da riqueza das informações que forneceram.

Em rápidas palavras, alguns aspectos considerados relevantes pela ONG, para elaboração de seu relatório são: o modo de viver de um agrupamento social é que possibilita o conhecimento das inter-relações existentes entre os homens e a natureza, e é inegável a interferência dos atores sobre o ambiente. A biodiversidade não é um simples produto da natureza, mas em muitos casos é resultado da ação das sociedades e culturas humanas.

O planejamento para o uso e manejo sustentável dos ecossistemas de uma região pressupõe a existência de "políticas e metas de conservação" que não podem ser definidas e concretizadas se não houver um conhecimento da realidade e das inter-relações existentes entre fatores de ordem econômica, social, política e ambiental.

E neste contexto deve-se buscar, através da pesquisa social, o conhecimento do modo de vida da população local e como ela é vinculada ao ambiente, lembrando sempre que existe uma relação de causa e efeito e suas ações interferem diretamente na qualidade do espaço em que vivem. Pois os atores sociais envolvidos detêm um conhecimento de grande valor, desprezado por muito tempo pela ciência positivista, que necessita ser resgatado.

5.4. O processo

À medida que passei a conhecer e a acompanhar o processo vivenciado pela ONG, foi ficando cada vez mais evidente a necessidade de maior estruturação e clareza por parte deles, com relação à própria identidade, a seus conflitos (inclusive entre membros da equipe), à realidade local, a seu papel, ao que seria de fato um projeto, às dificuldades impostas pelo desenvolvimento de um projeto, bem como a sua falta de capacitação e despreparo conceitual e teórico. À dificuldade da equipe técnica até mesmo em planejar sua atuação e elaborar o processo de como deveria ser desenvolvida a pesquisa, à metodologia a ser adotada, ou ao modo como deveria ser encaminhado o relatório.

Nesse momento passei a intervir e contribuir no andamento do trabalho da ONG, ainda de modo não muito direto. Nos contatos posteriores, discutimos possibilidades, instrumentais teóricos, metodologias, posturas de inserção na comunidade, conflitos entre membros da ONG, percebendo desde o princípio que haveriam dificuldades no desenvolvimento do trabalho se utilizassem somente métodos mais tradicionais e quantitativos de se fazer pesquisa. Mas ao mesmo tempo, havia uma dificuldade, por parte de membros da ONG, de sair do discurso para uma prática de fato participativa.

Nesse meio tempo, por intermédio de um dos membros da ONG tomou-se contato com o DRP, na qualidade de um diagnóstico de pesquisa participativa viável para ser utilizado em campo, com a possibilidade de ser mais participativo. Mas essa escolha trazia uma dificuldade na medida em que a equipe técnica precisaria ser capacitada para utilizá-lo. O DRP poderia ser um instrumento para ajudar a ONG a inserir-se na comunidade (foi possível perceber logo que não tinham nenhuma inserção nela), bem como, desde o início dos contatos com a comunidade, desenvolver um trabalho educativo.

A equipe técnica junto com a coordenação propunham ainda nesse momento que a pesquisa fosse realizada com a aplicação de questionários. “Elaboraram” então um questionário que se compunha de 83 questões, diretivas e indutivas, que deveria ser aplicado junto a proprietários e moradores do entorno dos fragmentos, “como um teste”. Foram aplicados 22 questionários, e finalmente perceberam que não era de fato o instrumental mais adequado.

Decidiu-se então, pelo uso do DRP – e orientados por uma pesquisadora da Unicamp (indicada por mim), foi aplicado o primeiro DRP já no processo de capacitação, sendo os participantes os próprios membros da ONG. Foram utilizadas algumas técnicas como: *apresentação – identidade; jogo das bolas ou diagrama de Venn; técnica do entra-e-sai e eleição de prioridades*, por meio das quais foram levantadas informações relevantes a respeito da estrutura e dos conflitos existentes na entidade.

No **Jogo das Bolas**, o principal aspecto apontado foi a distância da ONG com relação à população, à comunidade a ser estudada; proximidade maior com escolas e com as universidades, podendo se perceber, por meio desse exemplo, sua ligação com a educação, mas contraditoriamente distante do alvo visado; como está representado no anexo 1.

Na técnica do **Entra-e-Sai**, ficou evidente que a diminuição da participação ocorre principalmente em função de uma grande falta de coordenação, pouco debate, ou mesmo falta de estrutura e organização, o que tem gerado a não participação da maioria dos membros, mesmo nas assembléias (anexo 2).

Na técnica de **Eleição de Prioridades**, apareceu como mais premente a definição de estratégias, de participação e novamente de coordenação por parte da ONG (anexo 3).

Por meio desses dados já é possível verificar a eficácia das técnicas do DRP, para se fazer um diagnóstico, desde que aplicado de modo sério,

competente e responsável. E o modo como elas podem rapidamente levar ao cerne de algumas questões, deixando evidente, por exemplo, os principais conflitos existentes.

Outro fator de dificuldade foi o tamanho da equipe técnica, que oscilava entre quatro e cinco pessoas, muito pequena para o volume de trabalho a ser feito em campo. Mas como os recursos financeiros eram escassos, a ONG não quis aumentar esse número.

A partir desse momento a equipe passou a ser treinada no uso da metodologia. Mas poderia ser apontado grande despreparo por parte dessa equipe, que desconhecia mesmo as noções mais básicas do que seria uma pesquisa e trazendo à tona, de modo mais evidente, os conflitos existentes dentro da coordenação da ONG, da qual sairia a equipe técnica do projeto.

Mesmo com os conflitos internos da ONG e demais dificuldades, foi possível definir em linhas gerais os conteúdos, as estratégias e a metodologia combinada, com o uso do DRP, apoiado de outras técnicas, como o levantamento de dados secundários e a definição de um cronograma mínimo de trabalho. Buscou-se também definir o público-alvo, as comunidades envolvidas, bem como os fragmentos que seriam estudados. Somente nesse momento a ONG começou a perceber que existem diferenças entre discurso e prática, projeto e a sua execução. Percebendo talvez, que não seria possível o desenvolvimento das três etapas que propunham no primeiro projeto, mas sim o desenvolvimento de algo parecido com a primeira delas, a parte do diagnóstico, com uma abordagem educativa.

A ONG passa a aplicar o DRP, mas sem a eficiência necessária para a obtenção de bons resultados. Apesar disso seus membros conseguem fazer os contatos com as lideranças, mobilizar as comunidades e até mesmo coletar dados extremamente relevantes.

É nesse momento que eu assumo “oficialmente”, o papel de assessora, o que traz ao grupo outra postura frente a estrutura das interrelações. Lentamente a equipe vai amadurecendo, mas ainda não consegue analisar os dados e organizá-los, levando em consideração toda a riqueza de informações obtidas; muitas vezes não consegue nem mesmo dimensioná-la. Por exemplo, por falta de planejamento e organização para o desenvolvimento de suas ações, muitas vezes deixaram de fazer a revisão dos dados obtidos no campo após as aplicações, o que os levou a perder informações importantes, sendo necessário voltar a campo, para resgatá-los. O que sempre demandava mais tempo e trabalho.

O relatório do subprojeto foi finalizado em junho de 2002.

5.6. Algumas considerações

Grandes foram as dificuldades encontradas pela equipe em trabalhar com conteúdos para os quais não tinha capacitação. Pouco provável que com seu despreparo inicial a ONG tivesse obtido um universo confiável de informações para essa pesquisa, se não houvesse recebido ajuda técnica. Eram evidentes suas dificuldades em resolverem seus conflitos pessoais e internos à ONG, fator que acabava por se refletir em sua prática de campo. Como conciliar esses conflitos, com a intenção de desenvolver “prática educativas?”

Começaria dizendo que, se houve de fato um processo educativo em todo esse trabalho de pesquisa realizado pela ONG, ele foi vivenciado muito mais por ela mesma do que por qualquer dos grupos das comunidades estudadas. Na verdade uma de minhas perguntas é se diante da comunidade, a partir do uso de metodologias participativas, houve mudanças na postura e atitude dos membros da ONG ou apenas um aprimoramento em seu discurso.

De um modo geral, os membros da equipe técnica da ONG apresentavam um discurso “democrático”, no sentido de buscar a participação dos proprietários rurais, mas não se embasava em nenhuma referência conceitual, ou ação efetiva. Conforme o trabalho foi se desenvolvendo, foi possível perceber que ainda concebiam o trabalho educativo como um processo a ser desenvolvido “de cima para baixo”, colocando-se como agentes detentores dos conhecimentos a ser fornecidos para aquela população. Dito de outro modo, concluía-se pelo aprendizado para a participação, dirigida e tutelada.

Os conhecimentos da ONG, a respeito da realidade local e do desenvolvimento e da prática de uma pesquisa, no caso na área socioambiental, mostraram-se escassos e confusos, apontando falta de capacitação teórica e conceitual para o desenvolvimento de um trabalho na dimensão deste a que se

propunham. Traziam conhecimentos, representações, valores e um estímulo à curiosidade, com relação aos desdobramentos do trabalho, bastante fragmentados.

A falta de diálogo e integração da equipe, bem como a presença de conflitos entre eles podem ser notadas na fala de um dos membros da equipe, aliás a única pessoa do grupo que realmente é do local: *“Não estou participando do final da sistematização dos dados, sinto que não tenho mais lugar lá (...) acho que servi como canal de apresentação para as comunidades, todo mundo me conhece, sabe que sou daqui”*. Mas aponta também que acredita que o olhar da população mudou, em relação à ONG, com ela passando a ser mais aceita.

Apresentaram também dificuldade em adaptar sua linguagem à dos grupos trabalhados, tendo dificuldade em deixar claros os objetivos da ONG ao estar ali. Foram confundidos algumas vezes como fiscais do Ibama, ou da Polícia Florestal. Existem até casos engraçados sobre isso, como um boato de que teriam ido com a caminhonete do projeto soltar uma onça em um dos fragmentos de mata.

Ficou evidente também a intenção, por parte de alguns de seus membros, de vincular a busca de recursos que possibilitassem sua sobrevivência à realização de uma prática socioambiental, por intermédio da participação em projetos como esse. As questões ligadas à sobrevivência sempre se sobrepondo às necessidades e exigências do trabalho, o que interferiu bastante na coleta de informações de campo e na elaboração dos resultados.

Alguns dos problemas encontrados ao longo do trabalho poderiam ter sido minimizados ou mesmo sanados se a coordenação do projeto, houvesse dado maior suporte ou mesmo autonomia a ONG, para a condução deste.

Creio poder dizer que existe boa intenção por parte da ONG, assim como, que ocorreu um amadurecimento ao longo do trabalho. E o que os levou a reincidir nos mesmos equívocos, do início ao fim do trabalho de pesquisa e da

elaboração dos dados, foram principalmente a falta de capacitação, de organização, de estrutura do grupo.

O uso do DRP, e seu treinamento foi um instrumental de grande importância para o desenvolvimento do trabalho da ONG, e pode ser destacada aqui a potencialidade de suas técnicas na busca de soluções de problemas dentro de um espírito de construção conjunta do conhecimento, postura dialógica entre os idealizadores dessas intervenções e o público –alvo. Também como uma forma de trazer a tona as contradições internas a ONG, ou as dificuldades de trazer para a prática o discurso de participação. Mas não consegue trazer a participação para o interior da própria organização.

A fala de um dos membros da equipe, aponta a importância do projeto: *“Ganhei muito com isso tudo, amadureci, o alcance da ONG é outro (...) conheci a região, as comunidades que eram estranhas pra mim, conheci muita gente... conheci o jeito que eles vivem, o sistema agrícola, os matos, além de uma nova técnica de pesquisa.”* Aponta ainda que agora a ONG, com quase três anos (14 de fevereiro de 1999), está na hora de amadurecer, que ela já existe, mas precisa conseguir a participação das pessoas, mas isso não sabe como fazer *“A ONG agora já tem um histórico... ainda mais depois desse projeto (...) agora com as mudanças que estão sendo feitas na estrutura e na coordenação... quem ficar tem que ficar pra levar pra frente... pra ver como pode ajudar, afinal, ‘depois do impulso inicial tem que pôr o pé no chão e deixar sentar a poeira’... ‘depois do fogaréu, vem o fogo morto”*.

Enfim, por ser uma ONG pequena, com pouco tempo de existência, que está construindo sua identidade nesse processo e sem infra-estrutura, ela enfrenta muitos dos problemas citados anteriormente: centralização das decisões nas mãos de poucos indivíduos; acúmulo de funções e de tarefas; dispersão, pois querem responder a várias demandas, mesmo sem terminar as anteriores, não elegendo prioridades, correndo atrás de todas as oportunidades, mas com pouco poder de resolução dos compromissos assumidos; por falta de recursos, “precisar atuar em várias frentes” de trabalho, misturando questões pessoais do cotidiano

com as questões ligadas à ONG; buscar transformar as atividades da ONG em canais de sobrevivência pessoal; colocar suas opiniões pessoais como se fossem decisões de todos os membros da ONG; decidir por que caminhos trilhar, em nome da ONG, sem consultar os demais membros, numa atitude autoritária; despreparo de seus diretores e coordenadores enquanto dirigentes; e somando-se a isso, sua inexperiência, imaturidade, falta de capacitação e de responsabilidade muitas vezes.

Mas dificuldades como as aqui apontadas, podem ser encontradas em outros estudos de caso, não ocorrendo somente com ONGs de pequeno porte e de inserção tão localizada. Dificuldades tais como: definir prioridades, gerar participação, alargar o círculo de associados ou amigos, conseguir financiamentos, profissionalização sem abrir mão de seus ideais, parecem fazer parte da vida maioria das ONGs.

Isso pode ser visto por exemplo na fala de Mendes (2000: 255), em sua pesquisa com o Ibase, a Fase e o Cedac: “A informalidade predominante nas estruturas organizacionais das ONGs decorre em primeiro lugar do despreparo de seus dirigentes quanto ao planejamento, organização e gerenciamento nas ações e, em segundo, da anuência dos patrocinadores – este é um aspecto encontrado na ONG estudada, mas ao que parece é um fato que parece ser característico da grande maioria das ONGs, principalmente em seu início, ou principalmente nas pequenas ONGs”.

Por fim, eu diria que hoje uma das maiores tensões que existe nas organizações da sociedade civil com caráter ambientalista é o modo como buscam sua profissionalização. Neste processo elas acabam muitas vezes, perdendo ou tendendo a perder o que há de mais central nelas, que é a questão da cidadania, da militância, do compromisso político. E começam nesse movimento por profissionalização a “vender a alma”, a abandonar muito do que havia de mais rico nesse movimento de sociedade civil, que era essa ação cidadã, essa ação de compromisso com transformações sociais e em função de captar recursos ou mesmo de adquirir competência técnica para bem elaborar os relatórios de

projetos, elas acabam tendo que abrir mão daquele núcleo essencial que as formou. A luta pela sobrevivência, da organização e de seus membros, acaba fazendo as vezes de todos os outros ideais anteriormente presentes, não havendo compatibilidade entre o que se buscava , e aqui o próprio discurso de participação.

Trata-se de um ativismo pago e profissionalizado, o que é mais uma das ambigüidades presente nos trabalhos em ONGs, se insistirmos em defini-las como entes participativos.

Importante ressaltar a importância de melhor compreender o universo dessas entidades, por meio de estudos comparativos ou estudos de caso, pois pouca atenção tem sido dada a elas. Toda atenção voltada para as grandes ONGs, que têm estrutura (material, humana, financeira), com grande acesso e circulação na mídia, profissionalização e muitas vezes esquemas de *marketing* e *royalties* de "suas marcas".

6. Considerações finais

Compartilho do pensamento de Otávio Ianni (1992) quando ele diz que embora o processo de globalização, em todas as suas dimensões, coloque desafios e dilemas, e a crise socioambiental não tenha precedentes, se algo não for feito, o futuro poderá ser de milhões de “excluídos” em desertos ou uma multidão de “solitários” nas metrópoles super poluídas da aldeia global ou talvez possa nem existir futuro. Penso que o momento é de abertura, de busca de alternativas. Em suas palavras: “Várias noções se tornam obsoletas”. Assim é tempo de refletir, pensar e repensar conceitos e preconceitos, enfrentar dilemas, desconstruir, construir e reconstruir. Os ângulos e perspectivas por meio dos quais se pode focalizar fenômenos relevantes nas dinâmicas globais aumentam de número continuamente, sendo a abordagem das ONGs um deles. Afinal quem são estes atores? Talvez fosse mais fácil dizer o que elas não são, pois são muitas as ONGs, é difícil contá-las, além do mais, por ser um conceito amplo, pouco preciso, “ONG” pode abarcar um conjunto de instituições muito diferentes nas finalidades, na origem, no tamanho, na duração, no alcance, na extensão, no tipo de atividade, na ideologia, no *background* cultural, nas organizações culturais, no *status* legal e no reconhecimento em seu país de origem.

Muitas vezes, elas acabam sendo responsabilizadas por tantos aspectos da intervenção social que nem sempre correspondem ao que efetivamente fazem ou são capazes de fazer. Em alguns momentos, são valorizadas, em outros discriminadas. A verdade é que pouco ainda se conhece sobre os limites e a potencialidade das ONGs. O que se sabe é que elas não devem ser confundidas com as formas tradicionais de participação ou de organização política em torno de um foco coletivo de interesse.

Um grupo particular dessas organizações pode ser identificado por sua postura crítica frente aos fenômenos sociais. Atuam com o objetivo de superar as diversas formas de desigualdades pelo reconhecimento e respeito às diferenças individuais e culturais. Ou, ainda, por defender um desenvolvimento sustentável que não condene a existência e a diversidade da vida e dos recursos ambientais para as futuras gerações. Assim, denunciam violações dos direitos humanos, trabalham na construção dos direitos de cidadania, atuam no desenvolvimento de práticas e intervenção social. Rubem Cesar Fernandes (em entrevista para folha de São Paulo, dez./2000) diz que: “pela natureza de seu trabalho, tais organizações nunca podem ser substitutas da ação do poder público. As ONGs não são universais nos seus serviços, não têm representatividade pública, não têm institucionalidade nem recursos suficientes para tal fim. Sua missão é identificar e analisar as causas dos problemas sociais, apontar soluções, construindo modelos de intervenção, e ajudar a envolver a população na luta cidadã. Ao mesmo tempo não se pretendem como intermediárias ou substitutas de movimentos sociais, sindicais ou qualquer outra forma de ação coletiva da sociedade. Ao contrário. São suportes, estímulos desses movimentos. Não substituem os partidos políticos. Ajudam de forma complementar, buscando, com seu trabalho, sensibilizar a população para que reconheça e lute por seus direitos. Cabe aos partidos canalizar tal sensibilização para a participação política”.

Ao longo principalmente das últimas duas décadas, as ONGs tem passado por profundos processos de transformação e reestruturação. Muitas das ONGs cidadãos dos anos de 1980 entraram em crise, precisando conciliar sua militância, seus objetivos iniciais, com seu processo de profissionalização e sobrevivência. Nos anos de 1990, outros tipos de entidades mas próximas do modelo norte-americano *non-profits*, emergiram, articuladas às políticas sociais neoliberais, dentro do espírito da filantropia empresarial (muitas vezes), atuando em problemas cruciais da realidade nacional. Elas querem e buscam a parceria com o Estado, além das grandes financiadoras.

Porém, parte dos recursos que chegam até elas vêm não apenas para neutralizar a erupção de movimentos políticos, são bancos de mercado de afazeres simbólicos, que indiretamente servem para neutralizar problemas do desemprego em vias de globalização, já que os empregos por elas oferecidos, são empregos para classe média. “Pobres” não trabalham em projetos de ONGs. Elas de fato vem no seio do movimento de construção da hegemonia norte americana nos países submetidos aos programas de ajustes estruturais, sendo instrumentos de reprodução da economia neoliberal. Quanto a isto basta investigar a origem dos financiamentos. Como afirma Guillot (2001), elas – as ONGs –, constituem uma industria florescente que parte de Washington.

Muitas ONGs tem sofrido processos de institucionalização e burocratização consideráveis. Desenvolveram estruturas internas comparáveis às das empresas, com *marketing* correspondente, financiamentos e departamentos de desenvolvimento. As novas entidades que estão se expandindo estruturam-se como empresas, autodenominam-se cidadãs por se apresentarem sem fins lucrativos e atuarem em áreas de problemas sociais, criam e desenvolvem frentes de trabalho em espaços públicos não-estatais; algumas nasceram por iniciativas de empresários privados e se mostram juridicamente como organizações não-governamentais de desenvolvimento Social. Este fato ampliou o universo da participação para campos pouco ou nada politizados e desenvolveu inúmeras novas formas de associativismo ao nível do poder local. Diariamente são criadas fundações, associações, ONGs para promover desenvolvimento local, resolver algum problema ambiental, defender direitos civis, atuar em áreas onde o Estado é incipiente em relação a qualquer política pública ou social, ou por diversas outras causas. É inegável a importância da atuação local das pequenas ONGs.

As instituições públicas vem perdendo força, capacidade de regulação e integração e vem ocorrendo uma desativação da participação no espaço público, um crescimento dos espaços da vida privada e das organizações voluntárias. O espaço das instituições públicas passou a ser ocupado pelas organizações

financeiras internacionais e pela mídia. As ONGs aparecem mesmo neste contexto como atores políticos mundiais, bem como as rede de comunicação.

Como já foi apontado anteriormente, é possível afirmar que as ONGs não são movimentos sociais, não são necessariamente instrumentos de organização e mobilização política, são instrumentos de administração de recursos, são uma das pontas da regulação financeira. Diferentemente dos movimentos sociais, as ONGs que se apropriaram de seus discursos, hoje, não refletem a sociedade em seu movimento. Atuam com uma política reivindicativa pela dificuldade inerente, substantiva, por não ter reivindicação própria e sim dos outros. Elas vem no bojo da promoção dos direitos do homem, a outra face da economia neo-liberal. Não se vinculam diretamente com o ativismo dos movimentos sociais, caracterizado pela construção de identidades coletivas e sustentado por orientações ideológicas estruturadoras das ações. O trabalho nas ONGs pode (ou não) incorporar alguma forma de ativismo, mas não necessariamente.

Leilah Landim em entrevista à revista eletrônica Retz, aponta a mudança de perfil das ONGs quando diz: "Eu sou daquelas pessoas que trabalharam na construção do nome ONG, um nome que distinguiu um conjunto de organizações da sociedade brasileira que seriam autônomas, voltadas para a construção da cidadania e para a prestação de serviços também, mas dentro de um ideário de democracia, cidadania, participação – um campo que se colocava muito à esquerda do espectro político do país, um campo que foi importante no processo de democratização, de construção de movimentos sindicais nas décadas de 70 e 80, no movimento de criação de identidades, no movimento de mulheres, no movimento negro, e por aí vai. Houve todo um investimento por parte da gente na construção desse nome ONG. O que eu tenho dito é que eu acho que está no momento de a gente pensar na desconstrução desse nome ONG. Desconstrução como? Esse nome vem se tornando muito genérico e está sendo apropriado – pela sociedade, pela opinião pública, por vários segmentos – para designar muita coisa diferente. Então, muitas vezes, ele mais atrapalha do que ajuda. O nome

ONG não é mais revelador, como ele era, de um segmento dentro das organizações da sociedade civil brasileira. Mas está perdendo essa definição, (...) nada impede que qualquer organização se autodenomine uma ONG”.

Acho interessante lembrar algumas afirmações do [sociólogo] Francisco de Oliveira e do Paulo Arantes [professor de Filosofia da USP], que falam que nós vivemos o momento da produção do mesmo, do pensamento único, ou seja, a transformação do diverso no uno. Eles falam na clonagem de ONGs. Uma série de organizações que surgiram e que continuam a surgir a partir da necessidade de expressão de um segmento da sociedade que não tem essa possibilidade nas organizações tradicionais de representação. Nos sindicatos, nos partidos e nas associações de moradores existem uma série de questões que emergem da sociedade e determinam novas formas de organização. É o caso das ONGs. Então, num certo sentido, isso tudo foi se banalizando, no momento em que ocorre um esvaziamento dos movimentos sociais aos quais as ONGs sempre se ligaram. Há uma crise da política tradicional. Tudo isso leva, evidentemente, a uma certa delimitação dessa presença de determinadas organizações da sociedade. Por outro lado, é interessante acrescentar que existe uma enorme diversificação de organizações, ligadas a todo tipo de interesse; e isso pode ser considerado um indicador de democracia.

Existem ONGs tradicionais: o Ibase, a Abong, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, a CUT, a Comissão Brasileira de Justiça e Paz, da CNBB, que são chamadas de ONGs de esquerda. É uma rede, um bloco, uma aliança muito forte. São entidades que se formam em rede e estão ligadas a fóruns nacionais, fóruns de ONGs de movimentos sociais, fóruns ambientalistas, fóruns de diversas naturezas, que são os lugares das ONGs. É um campo no qual se reconstrói ou retoma uma certa identidade. Há também o Cives, que está ligado ao segmento da iniciativa privada social empresarial. Bem como as assistencialistas que poderiam ser chamadas de tradicionais, filantrópicas. É como se essas organizações fossem refúgios sociais, entidades com perfis determinados, trajetórias, histórias, atores que fazem com que elas tenham laços

efetivos construídos nos últimos 30 anos. E elas se configuram como um campo de organizações que diz-se que está enfraquecido.

De um lado há um grande número delas enfrentando dificuldades ou mesmo deixando de existir; de outro, ONGs dobrando-se a uma disciplina empresarial para poder enfrentar um mercado em que a concorrência se tornava cada vez mais acirrada. Estes fatores levando essas organizações a se profissionalizarem.

Por idealismo mas também porque as práticas jurídico-militantes se tornaram hoje vias mais efetivas para entrar em uma carreira profissional, quer seja dentro das grandes instituições internacionais ou nas firmas de *wall street*, as fronteiras entre a militância e as competências gestionárias atenuam-se nesse campo. As grandes ONGs vêm buscando seu pessoal nessas últimas. Essas ONGs possuem uma lógica de empresa imposta pela mídia – elas estão em concorrência pela atenção das mídias, bem como pela obtenção de financiamentos das grandes instituições filantrópicas, das quais depende sua sobrevivência.

Longe de conseguir respostas definitivas e verdades inquestionáveis, tendo em vista a complexidade desse universo estudado do qual fazem parte as ONGs, obtivemos fortes indícios que podem vir a estimular o desenvolvimento de novas pesquisas e a continuidade da busca de conhecimentos que de fato contribuam para que as ONGs possam trilhar por um caminho mais harmonioso entre seus ideais e seu processo de profissionalização e busca de financiamentos, para que elas não sejam desviadas de sua vocação inicial.

É importante que elas resgatem seu papel de construtoras de cidadania, sua representação junto à sociedade civil, a partir de um equilíbrio que possibilite a seus membros se dedicarem aos projetos de modo mais competente, mas sem abandonar seus princípios e objetivos participativos e ideológicos. Que as propostas de práticas participativas indicadas ou mesmo exigidas por agências financiadoras, ou que se fazem presentes freqüentemente nos programas e

projetos de trabalho das ONGs não sejam somente retórica, ou seu único fim, ou seja, que busquem maneiras de se autogerir e a seus trabalhadores, ou seja, tornem-se grupos que governem a si mesmos.

Outra questão seria falta de indicadores de sucesso enquanto um ponto fraco da ONGs apontado e reconhecido pelos “ongueiros” em vários artigos, geralmente publicados em revistas editadas pela ABONG ou pelas próprias ONGs. Essa questão está associada às agências internacionais – articulação dos programas regionais e locais – e que apontam a necessidade de as ONGs planejarem um sistema capaz de reforçar a capacidade de pensar estrategicamente e aperfeiçoar o modo de construir o futuro das ONGs.

Quanto às ONGs ambientalistas podemos dizer que as práticas políticas cívicas mundiais, levadas a termo pelas ONGs ambientalistas nacionais e transnacionais, não são uma resposta definitiva para todas as questões ambientais, mas elas podem contribuir para ampliar a consciência ecológica e tornar as pessoas e governos mais cientes de suas responsabilidades. Embora atuando fora de seus aparatos estatais e sem dispor dos recursos legais e coercitivos – atributos exclusivos dos Estados – estas iniciativas civis mobilizam energias em prol da preservação ambiental. Mais que isso, elas são formas típicas de governança ambiental global. Utilizando estratégias de ação e recursos de poder fundados na persuasão e no convencimento, os grupos ambientalistas transnacionais universalizam a preocupação ambiental, tornando-a elo de ligação entre distintas regiões e grupos sociais, principalmente se mantiverem com foco a busca da genealogia do ambientalismo, resgatando suas raízes libertárias. Em muitas situações, estas iniciativas revelam-se muito mais eficazes que os esforços dirigidos pelos governos nacionais. Enfim, com as ONGs direcionando suas ações, cada vez mais, para práticas cívicas, elas poderão desenvolver ações educativas que politizem e fortaleçam a sociedades civil local e globalmente.

7. Anexos

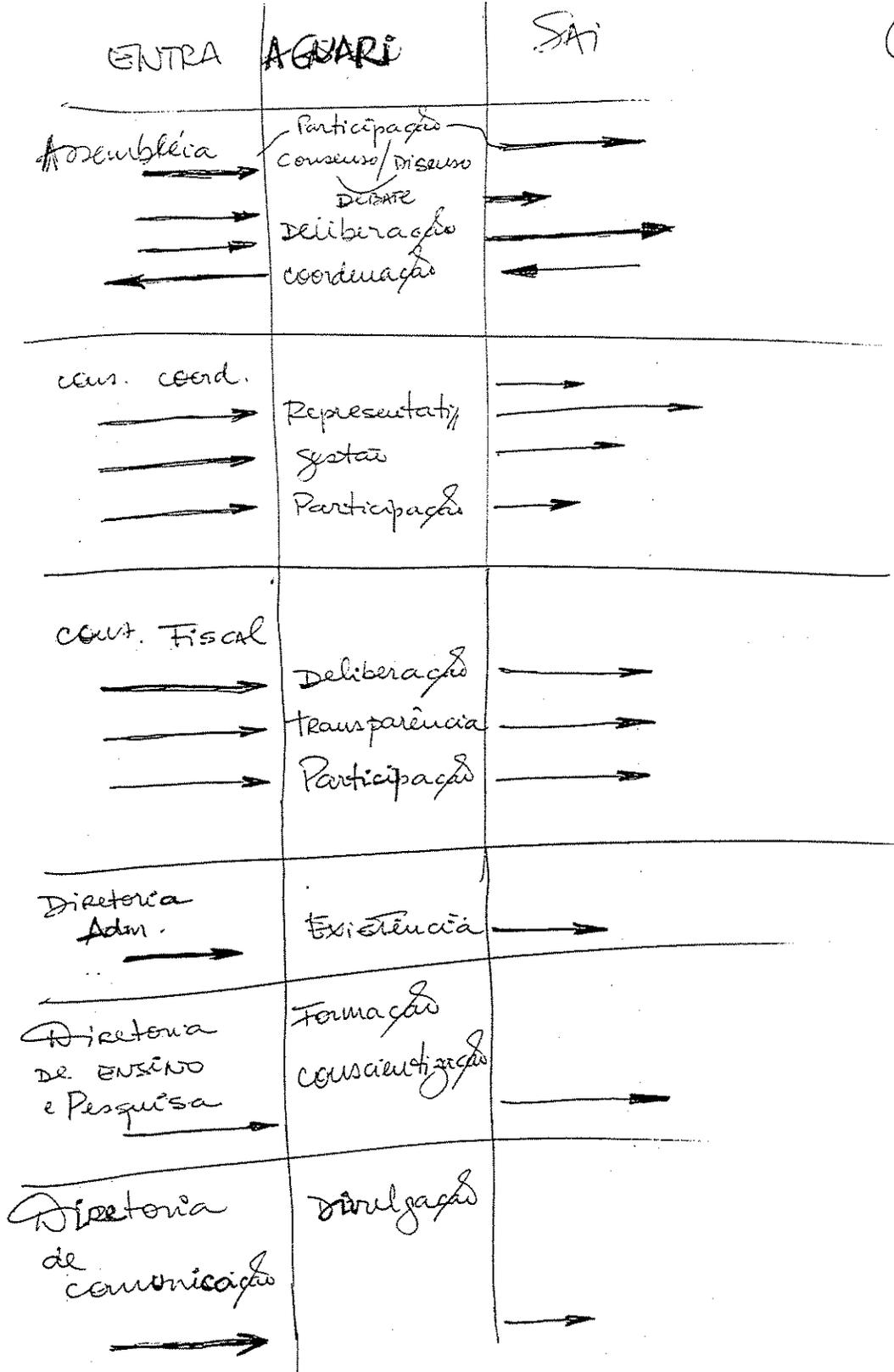
7.1. Anexos

Técnica do JOGO DAS BOLAS - DRP - ONG
Fig 1



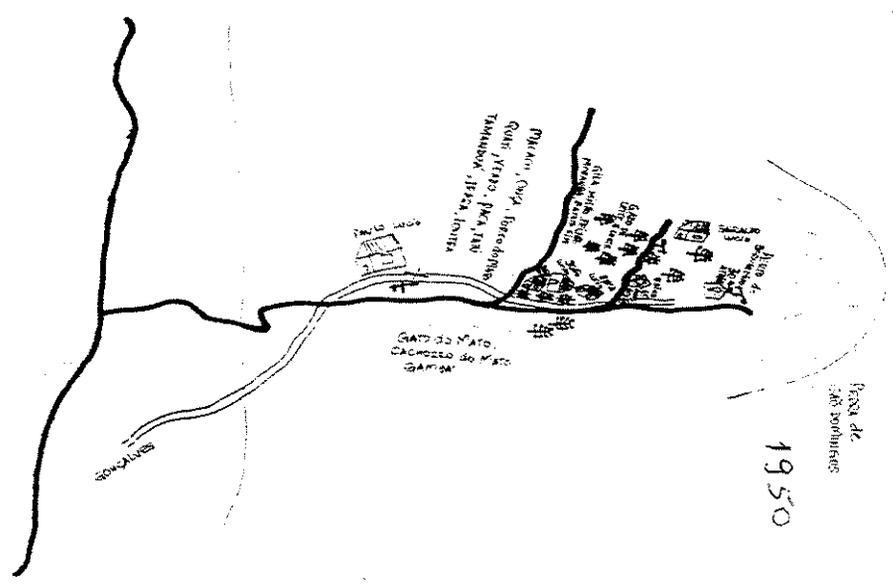
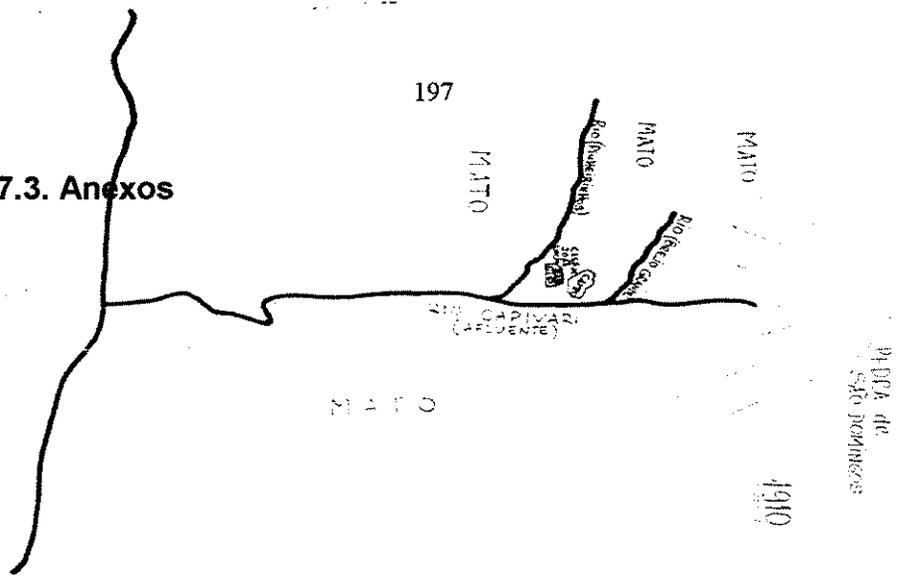
Fonte - ONG - 03/09/00 - DRP

7.2. Anexos



(5)

7.3. Anexos



8. Referências bibliográficas

ALENCAR, E. **Abordagem interpretativa nas ciências sociais**. Lavras: UFLA-DAE, 1996. 28p. (Mimeo).

- **Intervenção tutorial ou participativa – dois enfoques da extensão rural**. Lavras: Cadernos de administração rural, 2 (1), jan/jun., 1990.

ALEXANDER, JEFFREY, C. **Ação coletiva, cultura e sociedade civil: secularização, atualização, inversão e deslocamento do modelo clássico de movimentos sociais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol.13, n.37, jun., 1998.

ALVAREZ, SONIA, E.; DAGNINO, EVELINA.; ESCOBAR, ARTURO (orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo horizonte: UFMG, 2000.

ARANTES, PAULO E. **Esquerda e direita no espelho das ONGs**. **Cadernos da ABONG**. n. 27, maio/2000.

ARRAES, NILSON, A. M. **Desenvolvimento Sustentável e a participação nos processos de Agenda 21 Local brasileiros**. Campinas, 2000. 110f. Tese (Doutorado em Saneamento e Ambiente) – Faculdade de Engenharia Civil, UNICAMP, 2000.

AVELAR, LÚCIA, M. **Clientelismo de Estado e política educacional brasileira**. Revista Educação e Sociedade. São Paulo: Cortez/CEDES, 1996.

- **Lentas mudanças: eleições e vida política tradicional**. Revista Lua Nova, São Paulo: CEDEC, jun., 2000.

- **La ciudadanía y la diversidad social: el aspecto de la diversidad regional**. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, n.92, out./dez., 2000.

- **O sistema federativo e as políticas de desenvolvimento: desafios e perspectivas nos países de fortes desigualdades.** São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, 2001.
- BARBOSA, JOAQUIM, G. **Multirreferencialidade nas ciências e na Educação.** São Carlos: UFSCar, 1998.
- BARQUEIRO, MARCELO. **O declínio do capital social no contexto da globalização: implicações para a construção democrática.** Mimeo, 2000.
- BENDIX, REINHARD. **Construção nacional e cidadania: estudos da nossa ordem social em mudança.** São Paulo: EDUSP, 1996.
- BERMAN, EDWARD, H. **The influence of the Carnegie, Ford, and Rockefeller foundations on american foreign policy: the ideology of philanthropy.** Albany: State University of New York Press, 1983.
- BORJA, J.; CASTELLS, MANUEL. **Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información.** Madri: Taurus, 1998.
- BORJA, J.; FORN, M. Política da Europa e dos Estados para as cidades. In: **Espaço & Debates** (Revista de Estudos Regionais e Urbanos), ano XVI, no.39 (Cidades: estratégias gerenciais), 1996. p.32-47.
- BRANDÃO, CARLOS, R. **A pesquisa participante.** São Paulo: Brasiliense, 1981.
- **Repensando a pesquisa participante.** São Paulo: Brasiliense, 1985.
- **A educação como cultura.** São Paulo: Brasiliense, 1985 a.
- **Pesquisa participante e Educação.** São Paulo: Cortez/CEDES, n.12, 1987.
- **Somos as águas claras.** Campinas: Papyrus, 1994.
- BROWN, DAVID, L.; FOX, JONATHAN, A. **The struggle for accountability: the world bank, NGOs, and Grassroots movements.** Introdução, London.

CASTELLS, MANUEL. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTORIADIS, C.; CONH-BENDIT, DANIEL. **Da ecologia à autonomia**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

CHAMBERS, R.; GUIJT, I. **Depués de cinco años, en qué estamos ahora?** Quito: Bosques, arboles y comunidades rurales, Revista n.26, mar. 1995.

CNMA – Comissão Nacional de Meio Ambiente. **Diagnóstico Rápido Participativo** Maputo. 1994.

CONWAY, G. R. **Análise participativa para o desenvolvimento agrícola sustentável**. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1993.

CORRAL, THAIS. As ONGs e as relações internacionais: emergência e limites da governabilidade global. **Cadernos da ABONG**. n. 26, nov. 1998.

DAGNINO, EVELINA. Cultura, cidadania e democracia. A transformação dos discursos e práticas na esquerda Latino-Americana. In: ALVAREZ, SONIA, E.; DAGNINO, EVELINA.; ESCOBAR, ARTURO (orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo horizonte: UFMG, 2000.

DELEUZE, GILLES. **Conversações**. Rio de Janeiro: 34, 1992.

DELEUZE, GILLES.; GUATTARI, FÉLIX. **Mil platôs capitalismo e esquizofrenia**. Vol1, Rio de Janeiro: 34, 1995.

DEMO, PEDRO. **Participação é conquista**. São Paulo: cordel, 1988.

- **Participação e meio ambiente: uma proposta educativa preliminar**. 1995.

DEZALAY, YVES; GARTH, BRYANT. **Droits de l'homme et philanthropie hégémonique**. Actes de la Recherche en Sciences Sociales. N.121/122, 1998.

- **Les “Washington Consensus”**: contribution à une sociologie de l'hégémonie du néolibéralisme. Actes de la Recherche en Sciences Sociales. N.121/122, 1998.

DRAIBE, SONIA, M. **As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas.** Xerox.

DRUCKER, PETER. **What business can learn from nonprofits.** Harvard Business Review, jul/ago: 88-93, 1989.

FERNANDES, RUBEM, C. **Privado porém público, o Terceiro Setor na América Latina.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

- **Elos de uma cidadania planetária.** Revista brasileira de ciências sociais. N. 28, Junho, 1995.

FERNANDES, RUBEM, C.; PIQUET CARNEIRO, LEANDRO. **ONGs anos 90: a opinião dos dirigentes brasileiros.** Série Textos de pesquisas, Rio de Janeiro: ISER, nov. 1991.

- As ONGs anos 90: uma perspectiva. In: REILLY, CHARLES (org.). **Novas política Urbana.** 1994.

FERNANDES, RUBEM, C. **Terceiro setor: desenvolvimento social sustentado.** São Paulo: Paz e Terra, 1997.

FERRARI, EUGÊNIO, A. **Aplicação do DRPA na zona da mata.** Alternativas AS-PTA, p. 32/33, sem data.

FERREIRA, LEILA, C.; FERREIRA, LÚCIA, C. Limites ecossistêmicos: novos dilemas e desafios para o Estado e para a sociedade. In: HOGAN, D.J. E VIEIRA, P. F. (org.) **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável.** Campinas: Unicamp, 1995. 13-36p.

FERREIRA, L.C; SIVIERO, SIMONE.O. - Ambiente e Cidades em Direção a Uma Nova Agenda. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: SEADE. vol. 3, 1996.

FERREIRA, LEILA, C.; VIOLA, EDUARDO. (org.) **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas: Unicamp, 1996.

FERREIRA, LEILA, C. **A questão ambiental – sustentabilidade e políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 1998.

FERREIRA, LÚCIA, C. Os ambientalistas, os direitos sociais e o universo da cidadania. In: e FERREIRA, LEILA, C. e VIOLA, EDUARDO. (org.) **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas: Unicamp, 1996.

FREIRE, PAULO. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 13.ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

GIDDENS, ANTHONY. **Para além da esquerda e da direita. O futuro da política radical**. São Paulo: USP, 1996.

GOHN, MARIA da GLÓRIA. **Os sem-terra, ONGs e cidadania**. São Paulo: Cortez editora, 1997.

GOHN, MARIA da GLÓRIA. **Educação não-formal e cultura política**. São Paulo: Cortez editora, 2001.

GONÇALVES, HEBE, S. (org.) **Organizações Não-Governamentais: solução ou problema?** Rio de Janeiro: Estação Liberdade, Goethe-Institut, 1995.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de administração de empresas**. São Paulo, v35, n2, p. 57-63, 1995.

GOMES, MARCO, A. O.; AMÂNCIO, R. **Relatório do Diagnóstico Rápido Participativo de Agroecossistemas da Região do norte e Noroeste – MG**. Lavras: DAE/DCF/UFLA. 1995.

- **Participação e associativismo são caminhos para a inclusão? Uma interpretação do processo da acamar.** Artigo disponível no site: <http://www.participe.hpg.com.br>.

GRZYBOWSKI, CÂNDIDO. Cidadania, autonomia e parceria. **Jornal da ABONG**, n.11, ago.1995.

GUATTARI, FÉLIX. **As novas alianças – movimentos sociais/movimentos alternativos.** Revista Desvios. São Paulo: Brasiliense, n.5, mar.1985.

- **Micropolítica – cartografias do desejo.** 2.ed., Petrópolis: Vozes, 1987.

- **As três ecologias.** Campinas: Papirus, 1990.

GUIDDENS, ANTHONY. **As conseqüências da modernidade.** São Paulo: Unesp, 1991.

GUILHOT, NICOLAS. **L'expertise démocratique: activisme, science politique, et raison d'Etat dans le nouvel internacionalisme american.** Mimeo, 2000.

- **De uma verdade a outra.** Le Monde Diplomatique: edição brasileira. Ano 1 número 8, set., 2000 a.

HADDAD, SÉRGIO. Apresentação. **Cadernos da ABONG**. n. 27, maio/2000.

IANNI, OTÁVIO. **A sociedade global.** 8.ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

INQUE, CRISTINA, Y. A. **Bases para um novo pacto de cooperação.** Cadernos ABONG, n. 17, jun. 1997.

KECK, MARGARET, E.; SIKKINK, KATHRYN. Transnational advocacy networks in the movement society. In: MEYER, DAVID, S.; TARROW, SIDNEY. **The social movement society: contentious politics for a new century.** 1997.

KLISKBERG, Bernardo. **Seis teses não-convencionais sobre participação**. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, maio/junho, 1999.

- **Desigualdade na América Latina: o debate adiado**. São Paulo: Cortez, 1999a.

- **seis teses não-convencionais sobre participação**. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, FGV, 33(3) maio/jun., 1999.

LANDIM, LEILAH. **Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil**. Cadernos do ISER. Rio de Janeiro, 1993.

A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome. 1993, Tese (doutorado antropologia social) – Museu Nacional e UFRJ, Rio de Janeiro.

LANDIM, LEILAH; COTRIM, LETÍCIA. **ONGs: um perfil**. São Paulo: ABONG/ISER, 1996.

LEIS, HECTOR, R. **O labirinto: ensaios sobre ambiente e globalização**. São Paulo: Gaia; Blumenau, SC: Fundação Universidade de Blumenau, 1996.

LIMA, SANDRA, M. F. **Questão Ambiental e o Trabalho**. 1996, Dissertação de mestrado. Faculdade de Educação, UNICAMP, Campinas.

LOJKINE, J. **O tabu da gestão: a cultura sindical entre constestação e proposição**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

LOKA INSTITUTE, 1989. Artigo disponível no site, <http://www.loka.com.br>

LOPES, J. V. **Meio ambiente e políticas públicas: tradição regulatória e aspectos redistributivos emergentes**. Série estudos n. 90. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1994.

LOPES, SONIA, A. **A teia da invisível: informações e contra informações nas redes de ONGs e movimentos sociais**. 1996. 296 p. Tese (doutorado em comunicação) – Escola de comunicação, UFRJ, Rio de Janeiro.

LOUREIRO, MARIA RITA. **L'internationalisation des milieux dirigeants au Brésil.** Mimeo.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M.E.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo: Pedagógica e Universitária LTDA., 1986.

MARSHALL, T. Citizenship and social class. In: **Class citizenship and social development.** New York: Doubleday, 1965.

MATTELART, ARMAND. **Comunicação-mundo: história das idéias e das estratégias.** Petrópolis: Vozes, 1994.

MCCORMICK, JONH. **Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

MIERS, N. Tropical forests and their species: Gong, going...? In: **Biodiversity.** WILSON, E.O. & F.M. Washington: Peter, National Academic Press, 1988.

MILTON, KAY. **Environmentalism – the view from anthropology.** 3.ed., New York- London: Routledge, 1996.

MORAIS, RÉGIS. Homem, transcendência e valores. **Revista Dois pontos – teoria e prática em educação**, v. 4, n.26, p.37-41, 1996.

MORIM, EDGAR. **O método – a natureza da natureza.** Lisboa: Mem-Martins, Europa- América, 1987.

- **Os sete saberes necessários à educação do futuro.** São Paulo: Cortez editora, 2000.

- **Ciência com consciência.** 4.ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000 a.

NERFIN, MARC. **As relações entre ONGs – agências da ONU – governos: desafios, possibilidades e perspectivas.** Em: IBASE/PNUD, 1991.

NORONHA, SILVIA. **O Terceiro Setor: as ONGs avançam no Brasil, Solução ou problema?** Revista Rumos: Economia e desenvolvimento para novos tempos. n.182, mar., 2001. P. 24/31.

OLIVEIRA, FRANCISCO. **Medusa ou as classes médias e a consolidação democrática.** In: REIS, FÁBIO WANDERLEY & O'DONELL, GUILHERMO. (org.). A democracia no Brasil, dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, Revista dos tribunais, 1988.

OLIVEIRA, ROSISKA, D; OLIVEIRA, MIGUEL, D. Pesquisa social e ação educativa: conhecer a realidade para poder transformá-la. In: BRANDÃO, CARLOS, R. **A pesquisa participante.** São Paulo: Brasiliense, 1981.

PALMA, ÓSCAR, A. Participación de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo: la experiencia colombiana. In: **Las organizaciones civiles en la transición.** México: Ikoumene, 1998.

PETRAS, JAMES. ONGs ao serviço do imperialismo. In: PETRAS, JAMES; VELTMEYER, HENRY. **Hegemonia dos Estados Unidos no novo milênio.** Petrópolis: Vozes, 2000.

PIZZORNO, ALESSANDRO. Introducción al estudio de la participación política. In: CASTELLS, MANUEL; KAPLAN, A.; PIZZORNO, ALESSANDRO. **Participación y cambio en la problemática contemporánea.** SIAP-Planteos, 1966.

- **Il potere político nella società in via di globalizzazione.** Mimeo, 2000.

POELHEKKE, FÁBIO. **Um olhar sobre as agências.** Cadernos da ABONG. n. 13, maio, 1996.

PRINCEN, THOMAS; FINGER, MATHIAS. **Environmental NGOs in world politics. Linking the local and the global.** New York- London: Routledge, 1996.

PRZERWORSKI, ADAM. **Nota sobre o Estado e o mercado.** Revista de Economia e Política, vol., 16, n.3 (63). Jul./set., 1996.

REIS, João J. **A morte é uma festa: ritos fúnebres e revolta popular no Brasil do século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

ROCHA, REGINA; ALMEIDA, WELLINGTON. **A União Européia e as ONGs**. Cadernos da ABONG. Nov. 1998.

ROSENAU, JAMES; TROMP, HYLKE. **Independence and conflict in world politics**. Aldersentat: Avebury: 1991.

ROSENAU, JAMES; CZEMPIEL, ERNEST-OTTO. **Governance without government: order and change in world politics**. Cambridge: Cambridge univ., 1992.

ROSEMBERG, FÚLVIA. Sociedade civil como parceria do Estado na prestação de serviços. In: GONÇALVES, HEBE, S. (org.) **Organizações Não-Governamentais: solução ou problema?** Rio de Janeiro: Estação Liberdade, Goethe-Institut, 1995.

SANTOS, BOAVENTURA DE S. **Um discurso sobre as ciências**. 6.ed., Portugal: afrontamento, 1993.

SALAZAR, GABRIEL. Tendências transliberales del movimiento ciudadano en Chile (1973-1996). In: **Las organizaciones civiles en la transicion**. México: lkoumene, 1998.

SCHERER-WARREN, ILSE. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1993.

- ONGs na América Latina: trajetória e perfil. In: **Meio Ambiente, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Cortez editora, 1995.

SCHERER-WARREN, ILSE; KRISHCKE, PAULO, J. **Uma revolução no cotidiano**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SHARKANSKI, IRA. **Policy Analysis in Political Science**, Markham Publishing Company, Chicago, (s/data).

SORRENTINO, MARCOS. **Associação para proteção ambiental de São Carlos: subsídios para compreensão das relações entre movimento ecológico e educação.** 1988, Dissertação de mestrado. Universidade Federal de São Carlos: São Carlos.

- **Educação Ambiental: Avaliação de Experiências Recentes e suas Perspectivas.** Mimeo. ESALQ, 1993.

- **Educação ambiental: avaliação de experiências recentes e suas perspectivas.** Piracicaba: Departamento de Ciências Florestais da ESALQ/USP, 1995.

- **Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização.** São Paulo: Hucitec, 1999.

SOUZA, HERBERT DE. **As ONGs na década de 90.** Cadernos CBIA, Ano I, n 1 (Entre o público e o privado), Rio de Janeiro: jan., 1991.

TEIXEIRA, ELENALDO, C. **Participação cidadã na sociedade civil global.** Revista Lua Nova, São Paulo: CEDEC, n.46, 1999.

THIOLENT, MICHEL, J. M. **Metodologia da Pesquisa-Ação.** 3.ed., São Paulo: Cortez, 1986.

- **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária.** 5. Ed., São Paulo: Polis, 1987.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

VIOLA, EDUARDO. O movimento ambientalista no Brasil (1971-1991): da denúncia e conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável. In: GOLDEMBERG, M. **Ecologia, ciência e política.** Rio de Janeiro: Revan, 1992.

- **Meio Ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais.** São Paulo: Cortez, 1998.

WAPNER, PAUL. **Environmental activism and world civic politics.** New York: State University Press, 1996

WEID, JEAN MARC VON der. **Diagnósticos rápidos participativos de agroecossistemas (DRPA).** Alternativas AS-PTA, p. 30/31, sem data.

WELCH, CLAUDE, E. **NGOs and human rights.** Introdução. Philadelphia: University of Pennsylvania, 2000.