

OTACILIO VANZIN

AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS E AS PERSPECTIVAS DE SUA
ATUAÇÃO NA FORMULAÇÃO E CONTESTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
RELATIVAS À DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA

Dissertação de mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Direito da
Universidade Federal de Santa Catarina como
requisito parcial para a obtenção do grau de
Mestre em Direito.

Orientador:

Prof. Dr. ANTONIO CARLOS WOLKMER

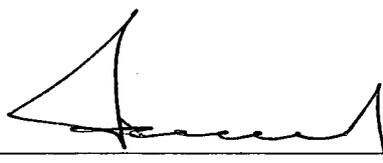
Florianópolis, março de 2002.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO- PROGRAMA DE MESTRADO
TURMA ESPECIAL – CONVÊNIO UFSC/URI – CAMPUS DE FREDERICO
WESTPHALEN

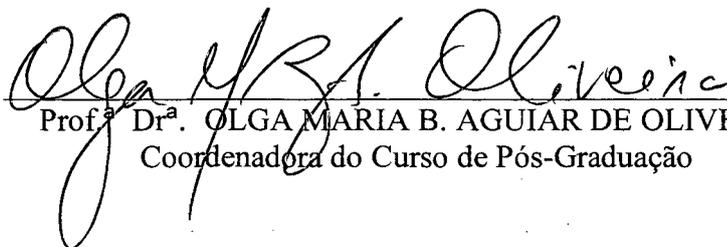
AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS E AS PERSPECTIVAS DE SUA
ATUAÇÃO NA FORMULAÇÃO E CONTESTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
RELATIVAS À DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA

OTACILIO VANZIN

Essa dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Direito e aprovada pelo curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.



Prof. Dr. ANTONIO CARLOS WOLKMER
Orientador



Prof.ª Dr.ª OLGA MARIA B. AGUIAR DE OLIVEIRA
Coordenadora do Curso de Pós-Graduação

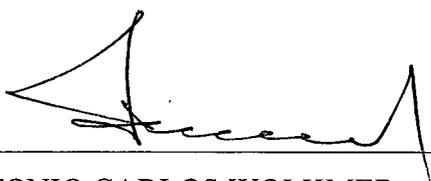
Florianópolis, março de 2002.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO- PROGRAMA DE MESTRADO
TURMA ESPECIAL – CONVÊNIO UFSC/URI – CAMPUS DE FREDERICO
WESTPHALEN

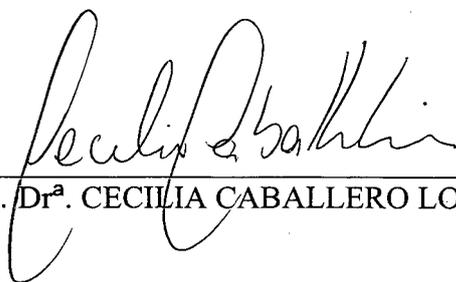
AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS E AS PERSPECTIVAS DE SUA
ATUAÇÃO NA FORMULAÇÃO E CONTESTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
RELATIVAS À DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA

OTACILIO VANZIN

Essa dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Direito e aprovada pelo curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.



Prof. Dr. ANTONIO CARLOS WOLKMER – Orientador



Prof.^a Dr.^a CECILIA CABALLERO LOIS – Membro da Banca

Prof. Dr. ORIDES MEZZAROBA – Membro da Banca

Florianópolis, março de 2002.

SUMÁRIO

RESUMO.....	iv
RIASSUNTO	v
INTRODUÇÃO.....	6
CAPÍTULO 1 – A ORGANIZAÇÃO ESTATAL, SUA CRISE E O SURGIMENTO DE NOVOS ATORES SOCIAIS.....	12
1.1 Estado, sociedade civil e ações coletivas.....	12
1.2 O enfraquecimento do Estado e a emergência de novos atores sociais.....	26
1.3 A crise do modelo da democracia representativa.....	44
1.4 Práticas participativas, ações coletivas cidadãos e as ONGs na legislação do Estado brasileiro.....	56
CAPÍTULO 2 – AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS RELATIVAS À DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA.....	69
2.1 Natureza, origem e desenvolvimento das ONGs no Brasil.....	69
2.2 A participação das ONGs no estabelecimento/contestação das políticas públicas.....	82
2.3 Políticas públicas brasileiras adotadas em relação à dívida externa.....	90
2.4 As dimensões e os custos sociais da dívida externa brasileira.....	113
CAPÍTULO 3 – AS ONGS E A POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS COM A DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA.....	126
3.1 A atuação das ONGs dentro do tema da dívida.....	126
3.2 Possibilidades de recepção das posições das ONGs pelo Estado brasileiro..	142
3.3 As ONGs e a dívida externa: um relacionamento complexo e de múltiplas faces.....	157
3.4 A participação das ONGs na discussão da dívida externa: legitimação e alternativas.....	171
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	190
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	197

RESUMO

A presente dissertação versa sobre a atuação das Organizações Não Governamentais (ONGs), sob o prisma da possibilidade de serem alteradas as políticas públicas adotadas pelo governo brasileiro, como decorrência dos acordos feitos em relação à dívida externa, para a obtenção de empréstimos de instituições financeiras internacionais, especialmente do Fundo Monetário Internacional. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, tendo como marco o Estado liberal moderno, em suas diversas formas de manifestação, e seu esgotamento em relação à satisfação das demandas populares sempre renovadas e crescentes. Neste contexto, constatada a erosão do sistema estatal, passa-se a verificar o surgimento e a multiplicação, especialmente, a partir dos anos 80 do século passado, de organizações sem fins lucrativos, com dedicação aos mais diversos temas, passando a ocupar espaços públicos, de forma sistemática, organizada e crescente. Por ora, possuem ainda um caráter bastante nebuloso, porque são um fenômeno novo, difícil de ser analisado à luz dos conceitos tradicionais do campo privado e público. São, em tese, uma forma de reação da sociedade civil, tanto à inoperância do setor público, quanto aos desmandos do mercado, este último, com uma lógica tipicamente baseada na obtenção do lucro, a qualquer preço. Com a derrocada do leste europeu, a partir dos anos 90 do século XX, modifica-se o sistema de equilíbrio mundial, calcado na Guerra Fria, por mais de 40 anos. Surgem novas formas de organização do capital, a partir dos países centrais, conhecidas como neoliberalismo. O neoliberalismo impõe políticas públicas de grande sofrimento e custo social para os países e povos periféricos, como condicionalidades à obtenção de recursos externos. O Consenso de Washington sintetiza a subserviência e a capitulação dos países periféricos, especialmente latino-americanos, em favor do ideário neoliberal. Passa-se à análise da possibilidade de atuação das ONGs, e de sua efetiva participação no estabelecimento e contestação destas políticas, públicas, observando-se, especialmente, o Fórum Social Mundial realizado em 2001 em Porto Alegre.

RIASSUNTO

La presente dissertazione tratta dell'operato delle Organizzazioni non Governative (ONG), dal punto di vista della possibilità di essere alterata la politica pubblica da parte del governo brasiliano, come risultato degli accordi fatti riguardo al debito esterno, per l'ottenimento di prestiti da parte di istituzioni finanziarie internazionali, specialmente del Fondo Monetario Internazionale. Si tratta di una ricerca bibliografica, avendo come base lo Stato liberale moderno, nelle sue differenti forme di manifestazione, e il suo esaurimento in relazione all'appagamento delle richieste popolari, sempre in rinnovamento e in crescita. In questo contesto, constatata l'erosione del sistema statale, si passa a verificare il sorgere e il moltiplicarsi, specialmente a partire dagli anni '80 del secolo passato, di organizzazioni senza fini lucrativi, che si dedicano a differenti argomenti, cominciando ad occupare spazi pubblici in forma sistematica, organizzata e crescente. Per ora possiedono ancora un carattere abbastanza confuso, perché sono un fenomeno nuovo, difficile di essere analizzato alla luce dei concetti tradizionali del campo privato e pubblico. In pratica, sono una forma di reazione della società civile, sia contro l'inefficienza del settore pubblico che verso gli abusi del mercato, quest'ultimo provvisto di una logica tipicamente basata sull'ottenimento di guadagni a qualsiasi prezzo. Con la rovina dei paesi dell'est europeo, a partire dagli anni '90 del secolo XX, cambia il sistema di equilibrio mondiale, modellato sulla guerra fredda per più di quarant'anni. Sorgono nuove forme di organizzazione del capitale, a partire dai paesi centrali, conosciute come neoliberalismo. Il neoliberalismo impone politiche pubbliche che portano una grande sofferenza e elevato costo sociale ai paesi e popoli periferici, imponendo condizioni per ottenere aiuti esterni. Il Consenso di Washington sintetizza il servilismo e la capitolazione dei paesi periferici, specialmente latino-americani, in favore dell'ideale neoliberale. Si passa poi all'analisi della possibilità di operare delle ONGs, e della loro effettiva partecipazione alla costituzione e contestazione di queste politiche pubbliche, osservando specialmente il Forum Sociale Mondiale, realizzato nel 2001 a Porto Alegre.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de dissertação tem como objetivo geral examinar a atuação e as perspectivas das Organizações Não Governamentais no estabelecimento e contestação das políticas públicas decorrentes do quadro de endividamento externo brasileiro. Parte-se da constatação de que estabelecer políticas públicas é tarefa estatal, considerado o Estado como sendo o *locus* da oficialidade. Neste sentido, a função das ONGs seria a de novos atores sociais, representando aspirações e demandas da sociedade civil, permitida e oportunizada a interlocução com o ente estatal.

Tem-se como pacífico que a evolução humana produziu formas de organização coletiva cada vez mais complexas. Os teóricos lançam sua análise na determinação da evolução estatal, indo desde o estado de natureza do homem, passando pelo domínio do mais forte e astuto, até o posterior contrato social. Com raríssimas exceções, representadas pelas sociedades teocráticas ou fundamentalistas, a racionalidade humana tem sido a responsável pela engenharia estatal, ao menos a partir dos tempos modernos.

O Estado representa o ente criado pela sociedade civil, com a função de satisfazer as necessidades coletivas, como a garantia de direitos considerados inalienáveis, que variam de acordo com contextualizações específicas.

Como objetivos específicos do presente trabalho busca-se a caracterização do Estado brasileiro, definindo-se espaço público e privado, especialmente dentro da figura do “Estado Democrático de Direito”, estabelecido pela Constituição Federal de 1988. À construção feita pelo Poder Constituinte, acrescentam-se duas contingências marcantes, que surgem no final do século passado, a saber, a globalização e o neoliberalismo. Neste contexto é que se aprofunda o endividamento externo e a imposição de condicionalidades por parte dos organismos fornecedores de recursos. Como decorrência, surgem políticas públicas perversas e excludentes para a maior parte dos cidadãos. Diante deste quadro é que o posicionamento das ONGs (ao menos de parte delas) passa a ser de franca contestação e de oposição.

Ainda, especificamente, é feita uma pesquisa sobre a origem, a natureza, os fins e o próprio caráter nebuloso e dúbio das ONGs, bem como a surpreendente proliferação a partir

dos anos 70 do século passado. O quadro de atores sociais passa por uma profunda transformação.

Levantam-se, outrossim, as políticas públicas adotadas pelo governo brasileiro, em especial as impingidas pelo FMI, como condição para o fornecimento de dinheiro novo para fazer frente ao crescente endividamento nacional. Neste sentido, especificam-se as condições impostas pelo Consenso de Washington.

Por último, ainda como objetivo específico, examina-se a permissão legal do ordenamento jurídico brasileiro no que tange à interlocução do Estado com as ONGs, no estabelecimento de políticas públicas, além de sua efetiva participação nesta tarefa. Não passa despercebida a integração mundial das ONGs em forma de redes, bem como sua crescente interferência na contestação das medidas neoliberais. As práticas, a crescente organização e atuação globalizada são examinadas em especial no contexto do Fórum Social Mundial de 2001, realizado na cidade de Porto Alegre.

A dissertação foi dividida em três capítulos. O primeiro trata da organização do Estado, sua crise e o surgimento de novos atores sociais. Como marco teórico adota-se o paradigma do Estado liberal democrático, entendido na sua concepção clássica de ente público com espaço geográfico, governo e soberania. Nesta visão, combinam-se elementos conceituais clássicos sobre o Estado, oriundos de Montesquieu, Rousseau, Hobbes e Bodin, dentre outros. São trazidas também importantes contribuições de autores mais recentes, mencionando-se com destaque Antonio Carlos Wolkmer, Paulo Bonavides, Pedro Demo, além de Norberto Bobbio e Boaventura de Souza Santos.

A verdade é que há inúmeras teorizações sobre o ente estatal, passando pelas mais diversas vertentes, como o jusnaturalismo, contratualismo, garantismo, liberalismo, marxismo, dentre outras. Tendo em vista que não é objetivo desta dissertação o aprofundamento de determinações sobre o Estado, parte-se de um modelo que parece mais adequado à realidade brasileira atual. Em princípio, toma-se como base da análise o Estado brasileiro, advindo da Constituição de 1988, intitulado de Estado Democrático de Direito, uma mescla de referenciais teóricos tradicionais: de um lado, o núcleo liberal e de outro as idéias de Estado social e intervencionista.

Na verdade, o Estado Democrático de Direito, erigido pela Constituição Federal de 1988, possui componentes de intervencionismo, liberalismo, garantismo, além de outras visões. Pode-se, em tese, dizer que se trata de um Estado liberal democrático, em que pese toda a crítica que se pode fazer ao simplismo das rotulações, até porque o Estado é uma realidade complexa e que varia de acordo com o contexto de tempo e espaço.

Descarta-se a visão anarquista, sendo importante não descurar da análise marxista, que vê o Estado como sendo um ente destinado a seu próprio desaparecimento. Sofre de um mal insuperável, enquanto persistir a sociedade de classes: é tomado de assalto pelas classes dominantes, que o utilizam para a perpetuação de sua própria pretensão de domínio. Embora ideologicamente se intitule como representante da vontade de todos ou, ao menos, da maioria, a classe hegemônica o utiliza para reproduzir as relações de produção e perpetuar seu esquema de dominação.

A partir da globalização, verifica-se o surgimento de algumas posições teóricas que afetam profundamente a organização estatal. O Estado, como expressão da oficialidade, do espaço público criado para ordenar a vida dos cidadãos, em suas necessidades coletivas, passa por forte crise. O relacionamento do tripé Estado, mercado e sociedade civil é profundamente afetado. Verifica-se que o próprio Welfare State, o Estado do Bem Estar Social, já não consegue cumprir com seus propósitos. Diante de sua falência, da incapacidade de dar solução às demandas sociais, volta-se à proposta tradicional do liberalismo, a saber, à idéia do “Estado mínimo”, confinando-lhe as atribuições de garantir a ação do mercado e a liberdade individual, com um mínimo de intervenção.

Neste contexto, verifica-se o desenvolvimento vertiginoso das ONGs, que passam a ocupar espaços públicos.

O segundo capítulo é dedicado às ONGs e às políticas públicas decorrentes da endividamento externo brasileiro. Quanto às primeiras, trata-se de uma realidade nova, de crescimento vertiginoso e, por ora, com algumas dificuldades conceituais, por não se enquadrarem nos paradigmas tradicionais de análise. Ocorrem aos milhares em todo o mundo, multiplicando-se dia a dia. Ocupam espaços públicos, realizando trabalhos pretensamente filantrópicos, assistenciais ou de interesse coletivo, sem visar a qualquer lucro. Como marco teórico, utilizam-se os posicionamentos de Lester Salamon e Jeremy Rifkin. Segundo eles,

trata-se de um fenômeno de impressionante crescimento, veiculado ao declínio e crise de velhas formas de participação popular. Sinalizam a um novo contrato social vinculado ao declínio da confiança na capacidade do Estado em atender satisfatoriamente às demandas sociais, além de servirem de lenitivo aos efeitos da exclusão social, gerada pela globalização neoliberal.

Refere-se também a interpretação teorizada por James Petras, de cunho marxista, por ser extremamente pertinente e excitante. Para ele, as ONGS prestam um desserviço à evolução social, porquanto amenizam os conflitos sociais, funcionando como verdadeiros amortecedores das lutas de classe. Insinua que se colocam a serviço da própria dominação das classes hegemônicas, impedindo o curso da história, retardando ou mesmo impedindo a eclosão das lutas sociais. São agentes do neoliberalismo.

Em relação à caracterização das ONGs, foi adotada a posição de Andréia K. Menescal e Thereza Montenegro. Em tese, apesar da sua diversidade, possuem estrutura formal, não visam a fins lucrativos, possuem relativa autonomia, praticam atos de solidariedade, além de possuírem função sócio política em sua comunidade. Ocupam espaços públicos, situando-se entre o Estado e o mercado, advindo daí a denominação, também adotada em larga escala, de Terceiro Setor. Quanto aos tipos de ONGs foi adotada a divisão sugerida por Maria da Glória Marcondes Gohn. De acordo com seu perfil, divide-as em caritativas, desenvolvimentistas, cidadãs e ambientalistas. É pertinente esta classificação, porque, em se tratando de contestação de políticas públicas decorrentes das condicionalidades impostas em razão da dívida externa, é de se esperar mais agressividade por parte das ONGs cidadãs.

Quanto à dívida externa, o ideário e a prática neoliberais criam o contexto adequado para a agudização de seus efeitos, em países periféricos, como o Brasil. O marco teórico é fornecido por Octávio Ianni, Argemiro Brum, além da visão de um grupo de economistas e cientistas sociais, que haveriam de fazer parte dos governos dos anos 90, citando-se, dentre outros, Edemar Bacha, Francisco Lopes, Pérsio Arida, André Lara Resende e Luiz Carlos Bresser Pereira.

Em relação ao Consenso de Washington e ao ideário neoliberal na América Latina, buscaram-se respectivamente os posicionamentos de Paulo Nogueira Batista e dos superiores

provinciais da Companhia de Jesus da América Latina, em cujos escritos são expostas de forma adequada as medidas a que teve que se submeter o país tomador de empréstimos.

Por último, levantam-se os custos sociais e o dimensionamento da dívida externa, utilizando-se dados de literatura recente e do próprio IBGE. Demonstra-se que a crise atinge inclusive os países centrais, nos quais também aumenta a exclusão social.

O terceiro capítulo trata da possibilidade de participação das ONGs na formulação das políticas públicas, em especial das relacionadas com a dívida externa. Examina-se, inicialmente a recepção do ordenamento jurídico brasileiro à participação das ONGs. De início, examinam-se os avanços na organização das ONGs e sua atuação dentro do tema da dívida. O ponto alto da integração foi a realização do Fórum Social Mundial de 2001, onde um dos temas palpitantes foi o do endividamento externo. Examinou-se a gradativa mobilização e a integração entre as diversas instituições ligadas ao debate deste tema. Concluiu-se que se trata já de uma luta globalizada, um contraponto marcante aos trabalhos desenvolvidos pelo G-7, no seu afã de “otimizar” a aplicação do capital.

Examina-se também a possibilidade de recepção das posições das ONGs pelo Estado. Na verdade, uma coisa é a previsão legal da participação popular e da sociedade civil na discussão das políticas públicas. Outra, e bem diferente, é a recepção pelo ente estatal das reivindicações da sociedade. Foi levantada também a legislação que estabelece os critérios de participação das instituições privadas no desenvolvimento de políticas públicas, especialmente de assistência social.

Analisa-se, outrossim, o relacionamento complexo entre as ONGs e o ente estatal, quando o assunto são as políticas públicas relacionadas com a dívida. Na verdade, se no aspecto da assistência social prevalece um relacionamento predominantemente de parceria e colaboração, o mesmo não se pode dizer quando o tema é o da dívida externa. Aqui se verifica um aberto relacionamento de confronto e até mesmo de conflito. Ocorre que, de um lado o Estado tem diminuída a sua soberania, enquanto deve submeter-se à adoção de políticas públicas, que lhe são ordenadas de fora, especialmente pelo FMI e de outro lado, os efeitos destas políticas são amargos, gerando crescente exclusão social, diante do que se verifica a reação da sociedade civil. Por outro lado, a discussão do tema da dívida externa implica em mudar a ordem internacional, não se prevendo qualquer resultado prático se a luta se travar

dentro dos limites de um país. É um trabalho que exige integração das ONGs de todo o mundo, incluindo países centrais e periféricos, porque deve ser buscada uma nova ordem econômica mundial..

Aponta-se um fato relativamente novo e que vem crescendo dia a dia: a participação dos empresários, que, em nome da responsabilidade social, passam a contribuir em tarefas de assistência social e de educação, outrora ocupadas preponderantemente pelo Estado.

Por último, é analisada a legitimação das ONGs na discussão da dívida externa. Tudo indica que as ONGs verdadeiramente cidadãs e comprometidas com mudanças na ordem internacional ainda devem conquistar o direito de serem ouvidas pelas esferas oficiais, quer nacionais ou multilaterais. Com base nos mais recentes eventos mundiais, listam-se as principais alternativas apontadas pelas ONGs, em especial as formuladas no primeiro Fórum Social Mundial de Porto Alegre. Destacam-se a adoção da Taxa Tobin, o perdão da dívida e a reformulação do sistema de comércio mundial.

A teorização da possibilidade de mudança se fez sobre a categoria utilizada por Wilson Ramos Filho, do “caos criativo”. Tudo indica que não adianta apenas protestar, enfrentar as forças públicas ou tornar-se visível através dos meios de comunicação social. Há que haver o confronto, o desafio, a ação mais forte do que os meios de reivindicação convencionais.

Em todo o trabalho aponta-se também a lógica dialogal da ação comunicativa defendida por Jürgen Habermas. Na verdade, existe a possibilidade da construção de consensos entre as partes conflitantes, visando a superar os antagonismos. Uma nova ordem precisa ser construída e, para tanto, sugere-se a adoção de um consenso ético mínimo a nível global. Nesta tarefa, constatadas as deficiências (ou o fracasso) do Estado e do mercado, papel importante está reservado às ONGs.

CAPÍTULO 1

A ORGANIZAÇÃO ESTATAL, SUA CRISE E O SURGIMENTO DE NOVOS ATORES SOCIAIS

1.1- Estado, sociedade civil e ações coletivas.

A origem, a evolução e as finalidades do Estado têm sido objeto de muitas indagações. Trata-se de um assunto vasto, que tem ocupado pensadores desde a Antiguidade. É uma realidade dialética, contraditória, que assume características variáveis no contexto de sua ocorrência.

O homem, já dizia Aristóteles, é um animal social. Relaciona-se com seus semelhantes. Precisa viver em grupo. Possui necessidades individuais e outras que somente o grupo pode satisfazer. Certamente, desde os albores da História, e mesmo na Pré-História, algumas questões passaram a preocupar a raça humana, quanto ao relacionamento entre os indivíduos, à distribuição do poder, à organização de tarefas a serem executadas a bem do interesse coletivo. Desta necessidade, comum aos integrantes do grupo social, é que surge a esfera pública, *locus* do Estado.

Além das necessidades coletivas, a serem definidas pelo grupo instituidor do Estado, há que se contemplar a forma de resolver os dissensos e a instituição e distribuição do poder. Para tanto, há a formulação de políticas públicas, correspondentes à prática da ação estatal na consecução de seus objetivos.

Nas sociedades primitivas, muito antes do aparecimento da norma escrita, as relações humanas já estavam permeadas de regramentos. A força física e a ardisidade, além do mito, marcaram as primeiras organizações gregárias. A evolução é lenta e cheia de percalços, até porque da força física e da astúcia não se pode esperar regularidade e equidade.

O caráter religioso se imiscui nos ordenamentos que regem a família e o grupo. Estão presentes as crenças, os mitos, os sacrifícios e os cultos aos mortos.

Os sacerdotes, como depositários da vontade dos deuses e intérpretes do mito, têm papel fundamental na determinação das condutas coletivas. Wolkmer entende que o direito primitivo bem como as normas de convivência do grupo nasceram

espontânea e inteiramente nos antigos princípios que constituíram a família, derivando das crenças religiosas universalmente admitidas na idade primitiva desses povos e exercendo domínio sobre as inteligências e vontades.¹

Embora não existissem legislações escritas, o controle social é exercido eficientemente, através dos costumes e da tradição oral, esta exercida especialmente pelos donos do mito. Na verdade, os “sacerdotes” não só interpretam a “vontade dos deuses”, mas, junto com os anciãos, são depositários da própria cosmovisão do grupo. Possuem respostas para a origem e as finalidades do grupo social.

Daí que, em sua maioria, os legisladores antigos (reis sacerdotes) anunciaram ter recebido as suas leis do deus da cidade. De qualquer forma, o ilícito se confundia com a quebra da tradição e com a infração ao que a divindade havia proclamado.²

Com o advento da norma positivada, tem-se um avanço em relação a épocas anteriores. Ao menos, as normas de convivência e relacionamento entre as pessoas são dadas objetivamente. Quanto à origem, a lei pode advir do sacerdote, do rei, ou de outro líder do grupo. A legitimidade, por certo, é escassa, mas constitui-se num marco a dar mais objetividade à licitude dos comportamentos exteriorizados.

Quanto à forma e estrutura, o ente estatal tem passado por sucessivas nuances e tipos organizacionais, ditados pela contextualização de cada tempo e meio. Gregos e romanos avançaram na sua organização e questionamento. Os fins do Estado, admitidos e fundamentados de forma diversa através dos tempos, também condicionaram a evolução com avanços e recuos em sua forma de existir.

Inicialmente, deve-se delimitar a abrangência da categoria Estado. Os primeiros percalços devem-se à diversidade das teorizações. Têm-se fundamentações diversas quanto à

¹ WOLKMER, Antônio Carlos. (Org.) **Fundamentos de História do Direito**. 2ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 21.

² *Idem, ibidem*, p.22.

origem, aos fins e às formas de existência do ente estatal. É uma realidade complexa e que se desenvolve em situações contextualizadas. Adotar-se-á como referência conceitual

a instância politicamente organizada, munida de coerção e poder, que, pela legitimidade da maioria, administra os múltiplos interesses antagônicos e os objetivos do todo social, sendo sua área de atuação delimitada a um determinado espaço físico.³

Nesta delimitação conceitual, podem ser enquadradas as mais diversas formas de Estado, oriundas das diferentes posições quanto a sua origem e fins.

Parece claro, de início, que o Estado não é um ente abstrato. Localiza-se num determinado território e contexto social. É fruto da decisão de um grupo que o estatui de acordo com sua vontade e, em tese, representa a vontade da maioria de seus membros. Não é realidade separada do grupo que o erigiu, devendo ser considerado sua criatura. Na verdade, trata-se de

um espaço público de múltiplos interesses e que se projeta como representante do todo social, mas que freqüentemente acaba adquirindo uma certa autonomia, escapando do controle da Sociedade e extrapolando os seus limites, chegando à brutal imposição e à prepotente dominação daquela que a gerou.⁴

Wolkmer,⁵ com muita propriedade, assinala formas e modelos estatais diferenciados para cada contexto histórico, que apresentam originalidade e desenvolvimento específico, quer no tempo ou no espaço. Aponta doutrinas diversas a explicar a origem do ente estatal, cada uma delas vinculada a concepções dominantes em certa época.

A doutrina Teológica, defendida especialmente por Tomás de Aquino, entende ser o Estado uma criação divina, governada por pessoas que representam a própria divindade.

Já as doutrinas contratualistas (Locke, Rousseau, Hobbes) entendem que o Estado não tem origem divina, mas resulta de um pacto social definido pelo próprio grupo. Os homens, visando à harmonia, abdicam de parte de sua individualidade, liberdade e autodeterminação,

³ WOLKMER, Antônio Carlos, *Elementos para uma crítica do Estado*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1990, p. 9.

⁴ *Idem, ibidem*, p. 12.

⁵ *Idem, ibidem*, p. 22.

em favor de um ente coletivo. O pacto se faz livremente, assumindo os contornos e dimensões estabelecidas pela maioria.

A doutrina familiar ou patriarcal, tenta justificar a existência das dinastias, das casas reais e imperiais. O absolutismo estava explicado no fato de que o poder se originara na família, cujo poder se ampliara em razão do sistema patriarcal e da sucessão hereditária.

A doutrina da força e da violência, a seu turno, tem fundo darwinista e organicista. Alega que o nascimento do Estado se fez após lutas e confrontos, dos quais saíram vencedores os mais capazes e hábeis. Esta posição afirma uma certa seleção, de estilo evolucionista, prestando-se a explicar posições de elitismo e “superioridade” de grupos, idéia que se desenvolveu especialmente na Europa.

Tem-se ainda a doutrina econômica, defendida por Marx e Engels. Afirmam ser o Estado um produto da própria evolução da sociedade. É reflexo da divisão de classes, resultado de um modo de produção econômica. “Estruturando-se a propriedade privada dos meios de produção, a divisão de classes e a desigualdade material, o Estado aparece para instrumentalizar e assegurar a dominação de uma classe sobre outra.”⁶

Na análise do Estado moderno, que se estruturou sobre as bases capitalistas de produção, sobressai o Estado Absolutista, que evolui para o Estado Liberal, especialmente por pressão da burguesia, cuja escalada ultrapassa o campo econômico e investe também na direção do poder político. O Estado Liberal, matriz de formas estatais contemporâneas, é tipicamente constitucional, capitalista e representativo.

Na determinação do Estado contemporâneo, agregaram-se novos fatores. A Revolução Industrial marcou não somente a maior afirmação e a ascensão da burguesia, mas também o aparecimento das massas trabalhadoras, exploradas e marginalizadas, fenômenos que mereciam uma análise mais aprofundada. O liberalismo econômico e o individualismo geraram um grande número de deserdados das benesses do desenvolvimento industrial. Os antagonismos de classe tornaram-se cada vez mais agudos e patentes. O Estado é assediado pela burguesia, que o torna refém de seus propósitos de perpetuação das vantagens e

⁶ WOLKMER, Antônio Carlos. **Elementos para uma crítica do Estado**. op. cit. p. 22.

privilégios. A reprodução da realidade social está garantida pela “ordem” assegurada pelo Estado, que, em tese, deveria representar a vontade da maioria. A incompetência do Estado liberal em assegurar direitos e garantias individuais desde logo fica evidente. É modelo de Estado que fracassa em seus propósitos.

Surgem, como decorrência, outras modalidades de atuação estatal, destinadas a suprir as falhas e as insuficiências demonstradas até então. Karl Marx e Friedrich Engels teorizam sobre a dominação humana, a luta de classes, a exploração do trabalhador através da “mais valia” e apontam o Estado como sendo um mecanismo utilizado pelas classes dominantes no seu afã de perpetuar a exploração e dominação. Têm a seu favor a dura realidade do capitalismo industrial, em que o proletariado ostenta uma situação socialmente deplorável.

Pode-se dizer que tanto o capitalismo quanto o socialismo, apesar de engendramos modelos estatais diversos, são filhos da mesma mãe, a saber, da sociedade industrial.

O final do século XIX, fortemente influenciado pela idéias evolucionistas, quer das espécies (Darwin), quer da sociedade humana (Marx) e ainda pelo próprio positivismo de Augusto Comte, saudava o início do novo século, como sendo um tempo de conquistas humanas significativas. Os marxistas previam como próxima e inexorável a ditadura do proletariado e a extinção das classes sociais, geradas pelo modo de produção capitalista. Prosperidade e avanços pareciam iminentes em todos os setores da vida humana. A ciência mostrava a possibilidade de progressos indefinidos.

Os fatos, contudo, não confirmaram as previsões. Catástrofes haveriam de se suceder, como as guerras mundiais, por exemplo. Não retrocederam as formas de opressão social, que já começaram a ser denunciadas também pelas encíclicas papais desde o final do século XIX (*Rerum Novarum*, de Leão XIII).

O Estado contemporâneo passa a ter feições novas e típicas do contexto de seu tempo. Implantam-se modelos estatais, que deveriam responder às demandas sociais não atendidas pelo Estado liberal moderno e que passam a ter denominações específicas.

Tem-se o Estado Social, o Estado Intervencionista, o Estado Tecnocrático, o Estado do Bem-Estar, o Estado Providência (Welfare State), dentre outros. O marxismo logrou

implantar a sua visão estatal, pela revolução de 1917, liderada por Lênin, na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Embora advogue a extinção do Estado por sua absoluta desnecessidade, em razão da supressão das classes sociais após a ditadura do proletariado, quando sua existência já não se justifica, este desaparecimento não ocorreu. Verificou-se, isto sim, uma burocratização intensa permeada de outras contradições.

A crítica marxista denunciava que

as condições e as relações materiais da uma Sociedade moldam um tipo particular de Estado, que não visará estar acima dos conflitos de classes, tampouco servir e buscar o bem comum, mas articular-se como agente executivo da dominação repressiva da burguesia e como fator essencial par a reprodução das contradições de uma estrutura de classe ⁷

Na prática, contudo, não conseguiu ter a coerência da teorização marxista, originando um Estado altamente burocratizado e cheio de contradições, que haveria de conhecer sua derrocada no Leste europeu, antes do final do século XX.

É importante não olvidar outra posição discordante dos modelos até aqui referidos: o anarquismo. Entendem seus teóricos (Bakunin, Kropotkine, dentre outros) que o Estado deve ser eliminado. Os grupos sociais podem auto-regular-se sem a presença estatal, que é perniciososa e opressora, em qualquer de suas formas. Tira a liberdade e autonomia do indivíduo, valores que precisam ser preservados preponderantemente a outros. Sugere a sabotagem e a solidariedade como posturas adequadas para alcançar os seus fins.

Não é propósito desta dissertação analisar as virtudes, os êxitos, as contradições e fracassos de cada tipo particular de Estado. Pretende-se tão somente identificar espaços públicos e privados, onde, respectivamente, o Estado e a sociedade civil têm os seus lugares de atuação. Mostrar, ainda, que há uma dissociação, um divórcio entre o ente estatal, com suas políticas públicas, e as reais necessidades da maioria dos cidadãos. Esta ruptura coloca o Estado em crise de legitimidade, porque já não responde aos anseios da maioria dos cidadãos, tampouco consegue ser consentâneo com as utopias próprias da cidadania.

⁷ WOLKMER, Antônio Carlos. **Elementos para uma crítica do Estado**, op. cit. p.33.

Será examinado especificamente o Estado brasileiro, nascido das vicissitudes e contingências de sua própria história, surgido no contexto do modelo liberal democrático. No atual contexto da globalização, incapaz de dar solução adequada às demandas sociais, vê surgirem da sociedade civil novas formas de atuação, novos atores sociais, que passam gradativamente a ocupar espaços outrora tipicamente públicos. A referência é, especificamente, às Organizações Não Governamentais.

Na verdade, o atual Estado brasileiro pretende ser um Estado Democrático de Direito. Reza o artigo 1º da Constituição Federal que os fundamentos para tanto são: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e ainda o pluralismo político.

Na definição dos contornos do Estado, há uma nítida transposição das posições classicamente liberais (Estado liberal), para o Estado de índole mais social (Estado social).

Com efeito, o Estado Liberal insiste na sua missão de guardião das liberdades individuais, devendo a ordem econômica e social regular-se pelas próprias leis do mercado (a “mão invisível”, de Adam Smith). Ora, não é escondido de ninguém que o resultado desta posição foi catastrófico, porque a atividade econômica sem qualquer controle estatal é geradora de conflitos sociais marcantes, de disparidades e de exclusão crescente. Esta realidade tem ocasionado o posterior intervencionismo do Estado na economia, como forma de corrigir a exacerbada utilização do aparelho estatal pela classe burguesa ou, também à abstenção de sua atuação em nome da liberdade de mercado. Esta transposição é significativa. Assinala Bonavides:

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado, constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede o crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam à área da iniciativa

individual, nesse instante o Estado pode com justiça receber a denominação de Estado social.⁸

A função social passa a permear a atividade estatal. Ao lado de garantir as liberdades individuais, incluem-se direitos sociais e econômicos. Bobbio⁹ classifica os direitos como sendo de quatro gerações, que vão desde a liberdade até os efeitos da pesquisa biológica.

Para Silva, inclui-se, na noção de Estado Democrático de Direito, a própria transformação do *status quo*.¹⁰ Afirma:

A configuração do Estado Democrático de Direito não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leva em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supera na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*.¹⁰

A Constituição brasileira de 1988 configurou, sob a forma de Estado Democrático de Direito, estabelecido no artigo 1º, uma mescla de referenciais teóricos tradicionalmente já existentes. De um lado temos nitidamente um núcleo liberal. Estão presentes também as idéias do Estado Social e do Estado Intervencionista. Agrega-se, contudo, um elemento inovador, na medida em que se erige como utopia a ser perseguida, a igualdade, consistente em garantia jurídica de vida digna ao cidadão e à comunidade.

Duro golpe na atuação estatal advém das políticas neoliberais e globalizantes que marcam o final do século XX. Os investimentos sociais são diminuídos e volta-se à idéia de “Estado mínimo”, simplesmente garantidor da liberdade e livre curso da atividade econômica. Temos, então, o Estado Democrático de Direito, previsto na nossa Constituição de 1988, contingenciado por políticas públicas orquestradas pela nova realidade mundial. Este fato, contudo, será examinado a seu tempo.

Um dos principais problemas a serem abordados é a crise de legitimidade que assola o Estado. Na verdade, trata-se de um divórcio entre a sociedade civil, em tese criadora do aparelho estatal, e a própria concretização das atividades estatais. Entenderemos por

⁸ BONAVIDES, Paulo. **O Estado Social e a Tradição Política Liberal do Brasil**. In: Revista Brasileira de Estudos Políticos. n° 53, Belo Horizonte: UFMG, julho de 1981.

⁹ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

¹⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: RT, 1990, p. 105.

legitimidade, a adequação da atuação estatal e do estabelecimento e concretização das políticas públicas, às necessidades e expectativas da maioria dos cidadãos. Quando o Estado está a serviço de minorias ou ainda quando houver deficiente resposta às demandas coletivas da maioria da população, verifica-se a crise de legitimidade.

Ocorre que, embora instituidora do Estado, a sociedade civil continua como realidade própria e específica a reclamar constantemente o alargamento das conquistas cidadãs. O cidadão é o titular de direitos (e também devedor de obrigações). Ao Estado, que é sua criatura, cabe não só garantir os direitos básicos, mas institucionalizar novos direitos demandados pelo exercício da cidadania, cuja ampliação ocorre numa dialética contínua.

Bonavides assinala, com propriedade, que

a crise constitucional da legitimidade se instaura exatamente quando ocorre uma perda ou “déficit” de capacidade do Estado para responder às demandas e expectativas econômicas, políticas e sociais dos governados e para promover reformas profundas na Sociedade, ou seja, quando o Estado corre o risco de descumprir o mandato que recebeu do povo para fazer e acelerar a evolução social.¹¹

Urge definir a sociedade civil. Trata-se, aliás, de um tema que tem ressurgido nas últimas décadas, provavelmente com vinculação preponderante às lutas dos movimentos sociais contra o autoritarismo dos regimes militares, especialmente na América Latina e também dos regimes comunistas do Leste europeu.

Vieira, com base nas teorizações de Cohen e Arato, entende que

a sociedade civil é concebida como a esfera da interação social entre a economia e o Estado, composta principalmente pela esfera íntima (família), pela esfera associativa (especialmente associações voluntárias), movimentos sociais e formas de comunicação pública.¹²

No atual contexto da globalização econômica, a sociedade civil assume redobrada importância. Ocorre que tanto o mercado quanto o Estado, em que pese serem expressões da sociedade civil, por vezes trilham caminhos próprios e com lógicas próprias, distanciadas da solidariedade social, da autonomia dos cidadãos ou, genericamente, da justiça social. Com

¹¹ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 219.

¹² VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1999, p. 45. * ler

efeito, a cidadania se vê ameaçada ou esmagada pelo mercado e pelo Estado, que já não corresponde às finalidades para as quais foi instituído, mediante pacto social.

O mercado possui lógica perversa e excludente, que se volta contra o cidadão, quando deixado ao sabor da atuação da “mão invisível”. O Estado, a seu turno, criado para garantir vida digna e justa, dissocia-se dos anseios da maioria, por vezes implementando políticas públicas que não privilegiam os valores maiores.

A sociedade civil é, então, uma realidade que indica “o território social ameaçado pela lógica dos mecanismos político-administrativos e econômicos”.¹³

Uma diferenciação se impõe na divisão tripartite da realidade social apresentada, a saber, Estado, mercado e sociedade civil. Esta última, de forma alguma quer abranger a totalidade das manifestações sociais que não estejam compreendidas nas duas primeiras. Temos manifestações outras da vida social, fora da noção de sociedade civil. Por exemplo, temos a sociedade política com os partidos e organizações, assim como a sociedade econômica, com grupos mercantis, cooperativas e outros. Embora surjam da sociedade civil e até mesmo compartilhem com ela algumas formas de existência, contudo, devem ser entendidas como realidades diferenciadas. Ocorre que

os atores da sociedade política e econômica estão diretamente envolvidos com o poder do Estado e com a produção econômica visando ao lucro, que eles buscam gerir e controlar enquanto que o papel político da sociedade civil não está diretamente relacionado à conquista e controle do poder, mas à geração de influência na esfera pública cultural.¹⁴

A sociedade política e a sociedade econômica são formas de mediação entre a sociedade civil e, respectivamente, o Estado e o mercado.

Não é correto afirmar-se que a sociedade civil está em contínua oposição e discórdia com o mercado e o Estado. Ao menos não nas democracias liberais, onde pode haver momentânea coincidência de ações e de posicionamentos. Assinala Vieira que

¹³ VIEIRA, Liszt, op.cit. p. 44.

¹⁴ *Idem, ibidem*, p. 45.

uma relação antagonista da sociedade civil, ou de seus atores, com a economia ou com o Estado surge apenas quando fracassam estas mediações, ou quando as instituições da sociedade econômica ou política servem para isolar a tomada de decisões da influência de iniciativas e organizações sociais, participação e formas diversas de discussão pública¹⁵.

A sociedade civil, criadora do Estado, prima por ser um espaço de resistência e de luta, quando os valores e interesses da autonomia social são ameaçados tanto pelo mercado quando pelo ente estatal, que possuem lógicas diversas. Em outros termos, quando as políticas públicas não condizem com as expectativas da maioria da população ou estão vazias de legitimidade, há o insurgimento da sociedade civil. Trata-se de uma vigilância sobre o Estado, para preservar os espaços de liberdade e autonomia.

Historicamente, a noção de sociedade civil possui diversas vertentes e significados. Na Idade Média, confundia-se com a sociedade do Estado. Foi utilizada por Hobbes e Rousseau para diferenciar a condição do estado de natureza, anterior às organizações racionais e contratuais que os grupos humanos estabelecem convencionalmente. Embasa a noção de contrato social, em contraposição ao estado de natureza.

Foi utilizada pelo idealismo hegeliano na caracterização do “espírito absoluto,” que organiza a existência real dos homens. Esta idéia é criticada por Marx, porque entende que não se trata de instituições intermediárias entre a família e o Estado, mas se reduz ao sistema de necessidades determinado pela situação de classe. A abolição do mercado e do Estado se impõe como decorrência da supressão das classes sociais, após a ditadura do proletariado. O Estado, na verdade, seria apenas uma superestrutura, pela qual se exerce a dominação pela classe hegemônica.

Já Gramsci¹⁶, também na ótica marxista, entende a sociedade civil como sendo o lugar da organização da cultura e da conquista da hegemonia. Constantemente, há grupos que conquistam ou lutam para conservar a hegemonia. Althusser¹⁷, na mesma linha de raciocínio, indica a utilização dos aparelhos repressivos e ideológicos como mecanismo fundamental na conservação desta hegemonia.

¹⁵ VIEIRA Liszt. Op. cit. p. 46.

¹⁶ GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

¹⁷ ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado**. Lisboa: Presença, 1980.

A partir dos anos 70 do século passado, uma nova ênfase é dada à noção de sociedade civil. É que surgem os movimentos sociais no Leste europeu, visando a forçar uma reforma do Estado. Expressão típica é o sindicato Solidariedade, na Polônia, que haveria de marcar uma efetiva reação da sociedade civil em ordem à obtenção de modificações no modelo repressivo do Estado burocratizado.

Há outras teorizações, como a de Habermas, que será oportunamente referida neste trabalho. Por ora, menciona-se apenas que no “mundo da vida”, é possível o diálogo com vistas a se conseguir um consenso, através da ação comunicativa. Trata-se de expungir a “reificação” ou a “colonização” que são levadas adiante pelo sistema.

Cabe ressaltar que na sociedade civil ocorrem ações individuais, nas quais cada cidadão pugna por seus direitos e interesses. Surgem, contudo, as ações representativas de interesses que transcendem o indivíduo e dizem respeito ao próprio grupo. São as ações coletivas. Inicialmente há que diferenciá-las dos chamados grupos de interesse. Ambos podem aspirar à conquista de espaços públicos.

Na prática, a distinção entre movimentos sociais e grupos de pressão nem sempre é muito clara. Em princípio, os primeiros exercem uma função pública, pois defendem interesses públicos de forma aberta e transparente, fortalecendo com sua ação a esfera pública. Já os segundos, como vimos, se caracterizam pela defesa de seus interesses particularistas.¹⁸

Concretamente, tem-se que os grupos de interesse ou de pressão visam a interesses localizados e pontuais, geralmente de cunho econômico, especificamente interesses privados. Já as associações da sociedade civil desenvolvem ações coletivas, cumprindo função pública. Dentro de uma visão habermasiana,

os atores da sociedade civil organizados em movimentos sociais cumprem função pública, absorvendo a ação comunicativa existente no mundo da vida e levando-a ao nível da esfera pública. Defendem o interesse público e se constituem como instância de crítica e controle do poder.¹⁹

Distinção especial deve ser feita entre estes dois setores, porque muitas vezes são colocados na vala comum dos “grupos intermediários”, incluindo sindicatos, partidos

¹⁸ VIEIRA, Liszt, op. cit. p.62.

¹⁹ *Idem*, *ibidem*. p. 61.

políticos, associações filantrópicas e outros. Há uma diferença entre os que lutam pela cidadania e pelo interesse público, daquelas instituições que visam a conseguir resultados particulares, de natureza econômica ou político-administrativa.

Fica claro que existe um espaço público, estabelecido pelo poder estatal e no qual têm curso as políticas públicas. Este espaço é institucionalizado pelo próprio Estado, enquanto instância da oficialidade. Trata-se, como foi visto, de uma esfera de atuação criada pelo próprio poder fundante, representado pelo poder constituinte. Os cidadãos, mediante contrato social ou outra forma de consenso, estabelecem uma criatura que, em tese, deveria servir, representar e tomar decisões adequadas e legítimas em favor de toda a sociedade. Trata-se do espaço público estatal. As dimensões, as funções e atribuições do Estado estão delimitadas oficialmente para terem curso no espaço público.

Ocorre um fenômeno importante nas duas últimas décadas: o espaço público, outrora privativo do Estado, está sendo gradativamente tomado por organizações da sociedade civil. Este fato ocorre progressivamente, quer com o incentivo, simples complacência ou até mesmo com a contrariedade do Estado a quem originariamente pertencia o espaço tomado. Trata-se do surgimento e escalada das Organizações Não Governamentais que, embora de origem privada, portanto pertencentes não à esfera pública, mas à sociedade civil, se ocupam de setores e encargos da esfera estatal. Serão objeto de aprofundamento no segundo capítulo deste trabalho. Determinam e estabelecem, então, um espaço público não estatal.

Desta forma, parece adequado não só que se distinga o Estado e o mercado, da sociedade civil. Na esfera pública, também temos duas realidades: a esfera pública propriamente estatal (Estado) e a esfera pública não estatal (representada por instituições da sociedade civil que desenvolvem finalidades públicas).

Admite-se, sem maiores dificuldades, a existência de agentes privados para fins privados (mercado), agentes privados para fins públicos (Organizações Não Governamentais), agentes públicos para fins públicos (Estado) e ainda agentes públicos para fins privados (formas patológicas de utilização do patrimônio público para fins privados, dentre as quais se situam os desvios de recursos públicos e a corrupção).

As ações coletivas são uma forma de vigilância e controle sobre o Estado por parte da sociedade civil. Demo chama a atenção, contudo, para uma realidade intrigante, especialmente dentro da visão liberal do Estado, como é o caso brasileiro. Entende que a propalada necessidade de controle do Estado por parte da população

na prática, é meia-verdade, porque não é a população quem controla, mas aquela parte da população que dispõe de recursos financeiros suficientes para exercer controle do Estado. Ainda assim, mantém uma visão positiva de Estado a serviço da sociedade. Em consequência, deveria ser pequeno, ou diminuído.²⁰

Coloca, contudo, que o nosso problema é muito mais profundo. Tanto em nível de cidadania, como de organização estatal. A cidadania deve ser entendida como a raiz dos direitos humanos.

Uma sociedade deveras cidadã atina para a necessidade de constituir uma instância pública comum, à qual delega uma série de serviços e funções, que somente têm razão de ser frente aos desafios do bem - estar comum. Alguns são reconhecidos como monopólios, por não existir lugar mais apropriado para exercê-los, como defesa, segurança pública, diplomacia, normatização, etc., mas mesmo aí, são *strictu sensu*, delegações. O desafio descomunal do Estado é de que seja público (sirva aos interesses comuns) e de serviço (promova o bem comum), para que seja, então, legítimo, ou de direito.²¹

Não é fácil a tarefa de engendrar ações coletivas e de se firmar a participação da sociedade civil. Wolkmer recorda que

as estruturas sociais periféricas, como a brasileira, estão contaminadas até as raízes por uma tradição político-cultural centralizadora, dependente e autoritária. Neste aspecto, torna-se fácil compreender a total inexistência de uma tradição democrática de descentralização e participação das comunidades locais.²²

Parece que a sociedade civil deverá ter ainda um longo aprendizado rumo à organização e participação. O próprio modelo de Estado necessita ser repensado. Pouca originalidade tem utilizado o constituinte brasileiro para a feitura da carta política de 1988. Ainda que se abram canais para a participação popular para as ações coletivas, não há como esperá-las, por ora.

²⁰ DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez, 1999, p. 95.

²¹ *Cidadania Tutelada e Cidadania Assistida*. Campinas: Editores Associados, 1995, p.3.

²² WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo Jurídico: fundamentos para uma nova cultura no Direito*. São Paulo: Alfa-Omega, 1995, p. 223.

Demo assinala que se pretendeu dar ao Estado brasileiro a feição de um Welfare State. Na prática, contudo, trata-se de uma mistura de soviétismo e neoliberalismo, levando ao abuso do Estado tanto pela direita, quanto pela esquerda. E explica:

A direita continua em seu projeto de cidadania tutelada, tendo como aliado principal a reprodução da ignorância popular, o que lhe permite privatizar e saquear o Estado. A esquerda não consegue ir além da cidadania assistida, tendo como aliado principal o discurso em torno dos direitos sociais, o que lhe permite confortavelmente atrelar a população e parasitar no poder ou à sombra dele.²³

Trata-se de uma imitação pobre do Welfare State. Ao que se vê, há um longo caminho a percorrer na organização da sociedade civil e na instituição de atividades coletivas.

1.2.O enfraquecimento do Estado e a emergência de novos atores sociais.

Serão examinadas as principais manifestações do Estado contemporâneo, dando ênfase especial ao Brasil, no contexto da globalização.

No século XX, o Estado tem assumido diversas formas peculiares de existência, respondendo a características próprias a contextos sociais, políticos e econômicos. Tradicionalmente dividiu-se o Estado moderno em duas formas principais: o Estado liberal e o Estado social.

O Estado liberal é oriundo das revoluções burguesas do século XVIII e XIX, desenvolvendo-se lado a lado com a economia capitalista. Baseia-se na doutrina do liberalismo e suas principais posições são a limitação da intervenção estatal, a liberdade do indivíduo e a crença na auto-regulação da sociedade e dos mercados. Diz ser protetor do indivíduo contra as formas de limitação de sua liberdade, abstendo-se ao máximo de intervir no domínio econômico, tendo em vista que este já possui naturalmente as suas leis, que o auto-regulam.

²³ DEMO, Pedro. *Cidadania Tutelada e Cidadania Assistida*. Op.cit., p. 69.

Bobbio lhe dá as dimensões e coordenadas.

O estado liberal é o estado que permitiu a perda do monopólio do poder ideológico, através da concessão dos direitos civis, entre os quais sobretudo do direito à liberdade religiosa e de opinião política, e a perda do monopólio do poder econômico, através da concessão da liberdade econômica; terminou por conservar unicamente o monopólio da força legítima, cujo exercício, porém, está limitado pelo reconhecimento dos direitos do Homem e pelos vários vínculos jurídicos que dão origem à figura histórica do estado de direito.²⁴

Já o Estado social, surge no final do século XIX. Marca presença até os anos 70 do século XX. Também chamado de Estado Providência, deita suas raízes na Revolução Industrial, com uma crescente atuação estatal no campo econômico e social. Justifica esta atuação no fato da deterioração da solidariedade tradicional entre as pessoas, famílias e grupos. Há a intervenção estatal na “questão social” (trabalho, previdência, seguros, etc.) e na própria economia. Já o Estado social tem outros contornos.

O Estado Social tem tido a missão de favorecer, no quadro nacional e crescimento econômico do país, e a proteção social dos indivíduos. Ele se converteu em um instrumento de transformação e regulação sociais. O Estado, vetor do progresso, era capacitado para responder às demandas dos cidadãos e dos grupos.²⁵

A crise de 1929 e a doutrina de Keynes, dentre outros, justificaram à sociedade a implantação do Estado social. As esferas do público e do privado passam a se interpenetrar, ficando cada vez mais difícil distingui-las.

Ambos os tipos se arvoram em Estado de Direito, entendida esta forma como sendo aquela que reconhece e garante os direitos públicos subjetivos dos cidadãos. Por outro lado, colocam a administração pública sob o império da lei.

Como era de se esperar, a “mão invisível” do mercado, teorizada por Adam Smith, dado ser aética, produz amargos resultados. O lucro passa a ser o único objetivo do capital. O

²⁴ BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 15.

²⁵ ROTH, André-Noël. O Direito em Crise: fim do Estado Moderno? In: FARIA, José Eduardo. *Direito e Globalização Econômica: implicações e perspectivas*. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 17.

trabalho se transforma em mercadoria. Aprofundam-se as contradições sociais e o bem-estar não ocorre, a não ser para a classe privilegiada, dona do capital.

Os problemas sociais que se abatem sobre a sociedade, a duvidosa capacidade de solução pelos particulares, levam a reflexionar sobre o alargamento dos deveres do Estado, muito além de garantir uma ordem jurídica para o exercício dos direitos.²⁶

Passa-se decididamente para o Estado intervencionista, que amplia a sua atuação, a fim de corrigir os malefícios que se verificam pela aplicação da teoria liberal pura. A livre concorrência, o individualismo, a falta de visão ética da economia e sociedade, componentes do liberalismo passaram a ser objeto de regulação por parte do Estado, instituição que, em tese, se propõe a alcançar o bem comum. Keynes, em suas posições para enfrentar a crise ocorrida no final dos anos 20, deu aporte teórico suficiente para esta nova roupagem estatal.

Cabe aqui um esclarecimento de terminologia. Entendem-se, seguindo a sistemática de Souza,²⁷ como expressões de idêntico significado tanto o Estado intervencionista, o Estado social de Direito, o Estado dirigista, o Estado de bem-estar (Welfare State) ou Estado social. É que se trata do mesmo fenômeno, a saber, a intervenção do Estado no processo de ordenação da economia.

Não faz parte deste trabalho a teorização sobre as origens e a fundamentação dos diversos tipos de Estado. Examina-se apenas a erosão, o desgaste do Estado atual, dentro das diversas formas em que se apresenta. Atenção especial será dada ao Estado brasileiro, contextualizado na realidade latino-americana e dos países periféricos. Para suprir esta incapacidade de resolver demandas sociais, novos atores surgem, especialmente no final do século XX.

É certo que o fenômeno estatal possui nuances próprias no tempo e no espaço. Não é uma realidade uniforme nem cronologicamente determinada. Por vezes é tomado pelo populismo, em outras ocasiões torna-se mais intervencionista, partindo para o totalitarismo. Na América Latina têm sido freqüentes e cíclicas as ditaduras, levando o ente estatal para o autoritarismo. Houve a incidência do burocratismo estatal, de forma mais duradoura em Cuba

²⁶ SOUZA, Neomésio José de. **Intervencionismo e Direito: uma abordagem das repercussões**. Rio de Janeiro: Aide, 1984, p. 38.

²⁷ *Idem, ibidem*, p. 43.

e de forma passageira no Chile e Nicarágua. Em âmbito mundial, têm sido constantes as variações de modelo, no pós-guerra, mesmo no continente europeu. Portugal e Espanha, por exemplo, somente se libertaram de regimes ditatoriais nos anos 70 do século XX. Para a solução dos problemas sociais, há visões diversas das funções do Estado, dadas por socialistas, liberais, trabalhistas, sociais democratas e outros.

Para fins deste trabalho, considerar-se-á o Estado contemporâneo independentemente de características individualizadas, porém como um fenômeno atingido frontalmente pela globalização econômica. Em tese, será considerado como Estado de direito, entendido assim aquele que tem no ordenamento jurídico o seu fundamento e a sua própria limitação.

Na teorização sobre a crise do Estado, é mister preliminarmente recordar a fundamentação do Welfare State. Para Santos,

o Estado Providência é o resultado de um compromisso, ou de um certo pacto teorizado no plano econômico por Keynes, entre o Estado, o capital e o trabalho, nos termos do qual os capitalistas renunciam a parte da sua autonomia e dos seus lucros (no curto prazo, não no médio prazo) e os trabalhadores a parte de suas reivindicações (as que respeitam à subversão da sociedade capitalista e à sua substituição pela sociedade socialista). Esta dupla renúncia é gerida pelo Estado. O Estado transforma o excedente libertado, ou seja, os recursos financeiros que lhe advêm da tributação do capital privado e dos rendimentos salariais, em capital social.²⁸

Desta forma, o Estado em troca da sua intervenção na economia, que, dentro da idéia liberal tradicional, deve estar livre da ingerência estatal, fornece à sociedade investimentos, oriundos de recursos arrecadados tanto do capital como do trabalho. Trata-se de uma forma evolutiva do clássico Estado liberal.

Tanto pode se revestir da forma de investimentos sociais (despesas em bens e serviços que aumentam a produtividade do trabalho, como estradas, energia, comunicações, etc.) ou consumo social. Este último se refere à assistência social.

São as despesas com o que designaremos por políticas sociais: educação, habitação, saúde, transportes urbanos, instalações para tempos livres e

²⁸ SANTOS, Boaventura de Souza. **O Estado e a Sociedade em Portugal**. Porto: Afrontamento, 1990, p. 194.

transferências de pagamentos de vária ordem, como sejam bolsas de estudo, seguros, pensões de reforma, etc.²⁹

Há tensões sociais crescentes, em decorrência das próprias bases do modo de existência capitalista e às quais o Estado pretende ao menos dar solução paliativa adequada, mesmo sabendo que sua origem está nas contradições do sistema. Até porque

não podendo erradicar as causas que provocam as contradições sociais mais básicas (a contradição entre capital e trabalho, mas também entre produtores e consumidores, entre homens e mulheres, etc.), procura gerir, isto é, manter a um nível de tensão politicamente aceitável, os conflitos, tensões, mal-estares, doenças, etc., que decorrem destas contradições.³⁰

Trata-se, em tese, de administrar uma situação extremamente contraditória na realidade capitalista: de um lado, o capital deve ter curso e produzir riquezas; de outro, contrariando sua própria lógica, os benefícios precisam ser distribuídos equitativamente entre os cidadãos, privilegiando-se os mais necessitados.

Ainda que muitos autores liguem o Welfare State apenas ao capitalismo avançado, contudo, Draibe entende ser plenamente aplicável no Brasil. Percebe-o, ainda que com diversas variantes, construído e consolidado a partir dos anos 30, até a década de 70. Entende este tipo de Estado, no âmbito da sociedade capitalista, como

uma forma particular de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a Economia, entre o Estado e a Sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações manifestam-se na emergência de sistemas nacionais, públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, integração e substituição de renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos do emprego e do salário na economia, afetando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora.³¹

Embora seu posicionamento seja contestado por alguns analistas, que não vêem como implementar um Welfare State no capitalismo periférico, como é o caso brasileiro, contudo há posições plenamente justificadas. Cita-se, como exemplo, a atuação estatal no estabelecimento e implementação das políticas públicas, a relação Estado-mercado, em que o

²⁹ SANTOS, Boaventura de Souza, op. cit. p. 195.

³⁰ *Idem, ibidem* . p. 202.

³¹ DRAIBE, Sônia M. O 'Welfare State' no Brasil: características e perspectivas. In: **Ciências Sociais hoje**. São Paulo: Vértice, 1989, p. 29.

primeiro tende a minorar as conseqüências adversas da ação do segundo e a própria substituição de renda, em casos típicos de previdência social.

Desta forma, ao ser analisada a corrosão e esgotamento do Welfare State, como decorrência da globalização, inclui-se neste fenômeno também o Estado brasileiro que, apesar de periférico, tem mostrado características do Estado Providência.

Outro modelo de Estado intervencionista, paralelamente ao Welfare State, tem sido, na América Latina, o burocrático autoritário. Contrariamente ao posicionamento de Draibe, ter-se-ia vivenciado na América Latina um modelo intervencionista, repressivo e muitas vezes populista. No Brasil, inicia-se o período com o golpe de Getúlio Vargas no início dos anos 30, perpassa o Estado Novo e fecha seu ciclo com a redemocratização e promulgação da Constituição de 1988. É certo que ocorreram, nesta época, alguns períodos de Estado de Direito, sem, contudo, alteração das características sócio-econômicas em voga. Este modelo não se baseava a rigor nas classes sociais e na justiça distributiva, mas no individualismo.

Assim, deslocou para as empresas, nacionais ou transnacionais, o papel de ator prevalente na sociedade, constituindo-se num Estado que, em vez de basear-se em preocupações distributivistas (bem estar), fundava-se no mito da industrialização acelerada, do crescimento econômico, do desenvolvimento nacional, com geração de empregos, tudo dentro da lógica da 'livre concorrência', que não era nem livre (fortemente regulada pelo Estado) nem concorrência.³²

Algumas manifestações desta visão desenvolvimentista podem ser vistas nos períodos do denominado "milagre brasileiro", quando se conseguiram taxas de crescimento notáveis, frutos de investimentos externos maciços.

O enfraquecimento do Estado, sobre cujo aprofundamento pretende-se discorrer, é oriundo de uma circunstância característica do final do século XX: a globalização.

Habermas, analisando a realidade do Estado-nação europeu diante da globalização, dá elementos básicos para o entendimento deste fenômeno recente. Refere que "globalização

³² RAMOS FILHO, Wilson. *O Fim do Poder Normativo e a Arbitragem*. São Paulo: Editora LTr, 1991. p. 52.

significa transgressão, a remoção de fronteiras, e portanto representa uma ameaça para aquele Estado-nação que vigia quase neuroticamente suas fronteiras.”³³

Na verdade, os Estados considerados individualmente e, mesmo agrupados em organizações, sentem-se cada vez mais impotentes de controlar as economias nacionais. É que a globalização se faz sentir principalmente nos mercados financeiros, como se verá a seguir.

De fato,

com a internacionalização dos mercados financeiros, de capitais e de trabalho, os governos nacionais têm sentido crescentemente o descompasso entre a limitada margem de manobra de que dispõem e os imperativos decorrentes basicamente não de relações de comércio em nível mundial, mas das relações de produção tramadas globalmente. Estas escapam cada vez mais às políticas intervencionistas do governo, não apenas de redistribuição monetária, mas de incentivo à indústria, subsídios creditícios, proteção tarifária, etc. A administração e a legislação nacionais não têm mais um impacto efetivo sobre os atores transnacionais, que tomam suas decisões de investimentos à luz da comparação, em escala global, das condições de produção relevantes.³⁴

Deste contingenciamento dos estados nacionais ocasionado pela globalização não escapam sequer os países desenvolvidos, como a maioria dos europeus. A modernização de suas economias é uma das imposições da nova realidade econômica.

Para tanto,

uma das conseqüências é a necessidade de adaptar os sistemas nacionais de bem-estar social ao que vem sendo chamado de competitividade internacional. Desse modo, os governos são compelidos a permitir que as fontes de solidariedade social mingüem ainda mais. Um inquietante sinal disso é o surgimento de uma *underclass*”³⁵

Em conseqüência desta realidade, o próprio equilíbrio social dos países desenvolvidos se quebra. Habermas aponta três decorrências lógicas. A primeira é a de que as tensões sociais precisam ser controladas por métodos repressivos, ocasionando, inclusive, a necessidade da construção de mais prisões, o que está se tornando um atraente negócio. A seguir, temos que a degradação física e a privação social não podem ser confinadas em determinado território ou

³³ HABERMAS, Jürgen. **O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização.** (Trad. De Antônio Sérgio Rocha. São Paulo: Novos Estudos CEBRAP, n° 43, novembro de 1995, p.98.

³⁴ *Idem, ibidem.* p.99.

³⁵ *Idem, ibidem,* p. 99.

região, começando a infiltrar-se em todos os locais. A última conseqüência, a mais importante, é a “segregação das minorias, que se vêem privadas de voz reconhecida na esfera pública” e este fato é particularmente grave porque “traz consigo uma erosão da moralidade, algo que, com certeza, mina a força integrativa da cidadania democrática.”³⁶

Esta análise é extremamente importante, porque vista da ótica de um pensador do primeiro mundo, um dos componentes da escola de Frankfurt.

Uma análise muito semelhante será feita se dermos a palavra a analistas dos países periféricos, nos quais os efeitos são ainda mais devastadores. Marini entende que

a globalização corresponde a uma nova fase do capitalismo, em que, pelo desenvolvimento redobrado das forças produtivas e sua difusão gradual em escala planetária, o mercado mundial chega a sua maturidade, expressa na vigência cada vez mais acentuada da lei do valor.³⁷

Fiori, cientista político de reconhecido aprofundamento na análise da realidade brasileira e latino-americana em face da globalização, desenvolve estudos sobre a governabilidade democrática, dentro da nova ordem emergente no final do século XX. Embora admita que o conceito de globalização, apesar de seu uso generalizado, é ainda impreciso, até porque parâmetros e paradigmas nem sempre se ajustam à análise de fatos novos, mesmo assim “o conceito nasceu com a intenção de dar conta de uma nova *forma* capitalista gerada nas últimas décadas pelo incessante processo de acumulação e internacionalização dos capitais.”³⁸

Depois da derrocada do Leste europeu, com a dissolução da URSS, dois novos diretórios mundiais se formaram, sendo que Estados Unidos, Alemanha e Japão, comandam as decisões econômicas e Estados Unidos, França e Inglaterra as grandes decisões geopolíticas e militares. Na esteira desta “re-hierarquização” ocorre uma turbulência nas relações econômicas, determinada “pela realocação global dos capitais produtivos que vai

³⁶ HABERMAS, Jürgen. *O Estado-nação europeu frente à globalização*. Op. cit. p. 100.

³⁷ MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da Dependência*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 292.

³⁸ FIORI, José Luís. *A governabilidade na nova ordem democrática*. São Paulo: Novos Estudos CEBRAP, nº 43, novembro de 1995, p.162.

ocorrendo na trilha aberta pela desregulação financeira e bancária e pela abertura comercial dos mercados locais.³⁹

Como decorrência, tem-se a necessidade de serem estabelecidos *ajustes estruturais*. Trata-se de respostas de Estados e de empresas ao impacto produzido pelas novas medidas, estabelecidas ao arrepio de qualquer consenso. Pelo contrário: a interdependência entre os atores deste processo é cada vez maior e os interlocutores são em número reduzido, impondo a sua vontade não só a trabalhadores e empresas, mas também aos governos, em especial dos países periféricos, cujo peso econômico é reduzido.

O capital estabelece os seus esquemas de maximizar os lucros. Desta forma,

se a internacionalização foi e é condição essencial do processo de valorização do capital e, portanto, uma constante na expansão capitalista desde sua origem, a verdade é que ela gerou formas distintas de organização espacial dos capitais produtivos e de inter-relacionamento destes com a força de trabalho e com os capitais mercantis e financeiros.⁴⁰

Tem-se o flagrante enfraquecimento do Estado, que já não consegue controlar o fluxo dos capitais, muitos dos quais de caráter meramente especulativo.

Surge um fenômeno novo, imposto pela nova ordem: a desregulamentação da economia. Com efeito, o progresso tecnológico, em especial na informática e na eletrônica, tem mudado o controle e o relacionamento do capital, a partir dos anos 80. As grandes empresas aplicam seus capitais em formas nem sempre controláveis pelos governos. Suas operações nos mercados financeiros giram diariamente fabulosas somas, que atravessam fronteiras e se deslocam conforme suas conveniências sem que possam ser barrados ou controlados pelas autoridades financeiras nacionais. Muitos são capitais voláteis e efêmeros, que desaparecem com a mesma facilidade com que apareceram. A desregulamentação, patrocinada especialmente pela hegemonia liberal conservadora, tem livre curso.

As filiais reproduzem as políticas das suas matrizes, passando a conquistar mercados nacionais protegidos. Citam-se, para o caso específico do Brasil, as telecomunicações, a energia, os combustíveis, outrora sob rígido controle, quando não, monopólio estatal. Hoje,

³⁹ FIORI, José Luiz, op. cit. p. 162.

⁴⁰ FIORI, José Luís. Op.cit. p.163.

os vários segmentos produtivos das grandes empresas transnacionais se desintegram espacialmente gerando estruturas globais de produção e oferta. É graças a isto que o comércio intrafirma cresceu de uns 20% do comércio mundial em 1980 para cerca de 33% em 1994.⁴¹

A decisão política de desregulação de mercados teve um impacto muito forte no controle estatal da economia. O mais notável é a desregulação dos sistemas bancários e dos mercados de capitais, fatores decisivos na globalização financeira, que possibilitaram um estrondoso aumento do volume de valores que giram diariamente nos mercados, ao sabor da conveniência do capital, especialmente na especulação monetária e cambial. Estima-se que nos anos 70, giravam no mundo diariamente 100 milhões de dólares. Esta quantia ascende a mais de um trilhão de dólares diários nos anos 90, manejados principalmente por mega-investidores.

Fala-se em oligopólio mundial, no qual alguns países (especialmente Estados Unidos, Japão e Alemanha), somados a um grupo de grandes empresas, determinam os rumos da economia. Arvoram-se em responsáveis pela “correta” aplicação dos recursos financeiros mundiais. Neste contexto, é óbvio o enfraquecimento dos governos, em especial para os países periféricos. Realiza-se a previsão de Marx de que o fosso que separa os países capitalistas ricos e pobres haveria de aumentar considerável e progressivamente.

O impacto sobre os governos periféricos diante da atuação concentrada dos oligopólios mundiais é dramática.

*Com a internacionalização dos mercados internos, a periferia que alcançou industrializar-se logrou, ainda que de forma tardia, internalizar a sua segunda revolução industrial, suas técnicas e métodos de produção. Nos tempos da globalização, só cabe aos países periféricos mais bem sucedidos consumir de maneira parcial o progresso da terceira revolução tecnológica.*⁴²

Outro fato gravíssimo a impactar os governos periféricos é a guerra fiscal. Trata-se de uma competição de vida ou morte, cada Estado ou mesmo região buscando propiciar condições favoráveis para que empreendimentos se instalem em seu território, gerando renda e empregos. Os investimentos são condicionados ao oferecimento de condições especiais de

⁴¹ FIORI, José Luís, op. cit. p. 164.

⁴² *Idem, ibidem*, p.166.

infra-estrutura e de vantagens fiscais. Há uma barganha que muitas vezes inclui a existência de mercados desregulados, acompanhados de políticas econômicas “sadias”. Ora, estes condicionamentos violam a própria autodeterminação dos governos, uma vez que, diante da penúria e escassez de recursos para investimentos, acabam aceitando as condições que lhes são impingidas.

Verificam-se, por outro lado, as chamadas reformas estruturais, visando à governabilidade. Entende-se como certo que os Estados periféricos perderam a sua capacidade de investimento, devendo buscar seu sucesso econômico na atração de capitais privados, geralmente internacionais. Aqui se desenvolve a idéia de que a atração destes capitais somente se viabiliza diante das reformas estruturais. Estas implicam na “desmontagem da institucionalidade em que se fundou a industrialização substitutiva das importações: desregulação, abertura, privatização e descentralização.”⁴³

Os resultados, contudo, são perversos e em nada resolvem o problema da governabilidade. Até porque

os Estados periféricos endividados e prisioneiros dos ‘equilíbrios macroeconômicos’ perdem também a sua capacidade de financiar as demais políticas setoriais e, em particular, as políticas de natureza social, num momento em que o crescimento já não assegura por si mesmo o pleno emprego, o que só leva a agravar-se a herança de desigualdade arrastada por estes Estados.⁴⁴

Tem-se, como conseqüência, a perda da capacidade de governar, por parte dos países periféricos. Já não resolvem a contento as demandas sociais e também não dominam as políticas econômicas que lhes são exógenas e impostas. Trata-se de um problema muito grave e que atinge de cheio os países latino-americanos, dentre eles, o Brasil. Com efeito, nos escaparam as rédeas da economia, na medida em que a ordem econômica e social fica girando na órbita e ritmo do capital transnacional e suas exigências. Trata-se, contudo, de um resultado previsto e calculado.

Neste contexto, a ascensão do neoliberalismo não é um acidente, mas a alavanca por excelência de que se valem os grandes centros capitalistas para

⁴³ FIORI, José Luís. Op. cit. p. 166

⁴⁴ *Idem, ibidem*, p. 166.

solapar as fronteiras nacionais a fim de liberar o caminho para a circulação de suas mercadorias e capitais.⁴⁵

Prevê-se uma crise de legitimidade, até porque os governos, enfraquecidos e destituídos de vontade própria, já não conseguirão solucionar a contento as novas demandas sociais. Além de periféricos, sujeitam-se à obediência de uma lógica alheia. Ao contrário de o Estado dominar o capital e formular políticas públicas sob a sua ótica, é dominado de forma inexorável.

Se atentarmos para as possibilidades de reação, de libertação desta incômoda e perversa situação, vê-se que são escassas. Inicialmente, porque a desconstrução do projeto socialista deixou as esquerdas desorientadas. Não se vê, por ora, alternativa viável ao modelo existente. O próprio movimento sindical, outrora influente, passou a ter características e atuação diferenciada. Luta-se muito mais no sentido de preservar o emprego e garantir trabalho, mesmo que abdicando de algumas conquistas sociais e trabalhistas, do que dentro de uma visão de mudança do modelo de subserviência ao grande capital. Reduziram-se drasticamente, como é de domínio público, as greves, as paralisações e os protestos. Fragilizados e divididos entre si, os trabalhadores privilegiam, em sua luta, a manutenção do posto de trabalho, sem perceber que a grande ameaça é o modelo neoliberal imposto pelo grande capital.

É importante notar que, na reunião de Halifax, os países do G-7, decidiram instituir o Fundo Monetário Internacional como guardião e fiscal da disciplina econômica dos países que a ele estão associados. Só que o FMI e os grandes grupos econômicos estão mancomunados ao determinarem às economias periféricas o modo “correto” de gerir as atividades econômicas. Os únicos a transgredirem as normas são eles próprios, como já ocorreu na OMC por parte do Japão e Estados Unidos.

O fenômeno é gravíssimo, quando levado ao contexto latino-americano ou especificamente brasileiro. Os governos, erodidos e sem as rédeas do destino de suas próprias economias, obrigam-se a rezar por cartilha alheia. Como resultado, as políticas públicas são subservientes aos interesses do grande capital e não fiéis aos objetivos para os quais o Estado

⁴⁵ MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da Dependência*. Petrópolis: Vozes, 2000. p.292

foi instituído. Trataremos mais adiante do Consenso de Washington, manobra na qual o atrelamento dos países periféricos fica plenamente caracterizada.

O resultado desta situação é que a soberania nacional fica cerceada ou tolhida. Os contingenciamentos da vida econômica passam a ter reflexos nítidos nas demais esferas da vida social, onde o Estado deveria ter posições próprias e independentes na condução das políticas públicas. A preocupação com a crise de governabilidade, como posta pelos mercados e grandes investidores, certamente nos coloca diante de uma crise de legitimidade. O Estado já não responde aos anseios da população, já não é o portador das utopias sociais, função que lhe era reservada desde a sua instituição. Forma-se um perigoso vazio.

De um lado, as esquerdas estão desorientadas em todo o mundo, sem muitas alternativas de ação, após a frustração, ao menos momentânea, do sonho socialista. De outro lado, os trabalhadores, via movimento sindical, tratam muito mais do problema imediato da manutenção de seu posto de trabalho, do que levar adiante uma luta de modificação das estruturas vigentes. Sentem-se, ao menos, fragilizados. Como predizia Marx, aos poucos a força de trabalho vai se adaptando às exigências do modo de produção capitalista. Vencem-se as resistências. Já não há a necessidade de se usar a violência via aparelhos repressivos.

Verifica-se aqui o mesmo fenômeno que se observa no interior das economias industriais: o uso da força para submeter a massa trabalhadora ao império do capital diminui à medida que passam a operar mecanismos econômicos, que consagram esta subordinação.⁴⁶

A nova ordem mundial diz buscar o equilíbrio macroeconômico, sendo este dado o critério de avaliação para classificar os “bons” e os “maus” governos. Quer dizer, os governos serão bons e confiáveis, na medida em que adotarem as regras do jogo do grande capital e obedecerem a elas. Um quadro verdadeiramente maquiavélico. Por outro lado, a aspirada governabilidade dos países está ligada à “redução das incertezas pela via da eliminação da possibilidade de mudanças nas regras e instituições econômicas”.⁴⁷ Disto dependem os aportes de recursos e os investimentos a serem feitos.

⁴⁶ MARINI, Ruy Mauro. op. cit. p. 119.

⁴⁷ FIORI, José Luís, op.cit. p.169.

Deduz-se deste posicionamento que os governos já não podem estabelecer o que é uma correta política econômica, devendo assumir as posições do grande capital e das grandes economias. Neste mesmo viés, assinala-se que o movimento dos capitais liga-se à confiabilidade, sinônimo de manutenção das regras do jogo, seja qual for a facção política que assuma o governo. Diante da incerteza ou da “desobediência” às regras do jogo, bilhões de dólares se deslocarão para paragens mais estáveis e confiáveis. O contingenciamento do Estado atinge a própria soberania.

A alternância no poder está proibida de modificar o curso das políticas públicas, se não quiser pagar um alto preço pela sua ousadia: a fuga dos capitais. O Estado está submetido ao veredito dos mercados.

Em síntese, e é disto que nos fala a citação da Newsweek, o que vem se observando em todo o mundo é que a nova geopolítica monetária, combinada com a grande concentração dos centros de decisão sobre investimentos, transformou a capacidade de retaliação destes centros de poder no fundamento último da soberania com relação às políticas econômicas dos Estados capitalistas incluídos no processo de globalização.⁴⁸

Os governos, tolhidos em suas iniciativas, devem rezar pelas cartilhas dos novos centros de decisão, vinculados ao grande capital, numa verdadeira camisa de força. Distó depende a credibilidade e confiança do mercado, senhor da economia e avaliador do próprio Estado, classificando-o como bom ou mau. Para os desobedientes, o castigo será a greve de investimentos, com conseqüências desestabilizadoras. O resultado desta subserviência é de todos conhecido: um aumento da exclusão social e do fosso entre países centrais e periféricos, assuntos que trataremos mais adiante.

Já foi referido o esvaziamento dos sindicatos e das lutas sociais. Tudo indica que a erosão do Estado se fará acompanhar de outros pontos de enfraquecimento, típicos da apatia cidadã.

Neste caso, só pode esperar-se que se repita, também no Brasil, o que já se vem assistindo em outros lugares: o esvaziamento das militâncias partidárias, a substituição dos partidos políticos pela *mídia* e um crescente esvaziamento do próprio processo eleitoral.⁴⁹

⁴⁸ FIORI, José Luís, op. cit. p. 170.

⁴⁹ *Idem, ibidem*, p. 171.

A crise de legitimidade perpassa a todas as esferas de governo. Não só o Executivo tem problemas de não corresponder às expectativas da população, como o Legislativo e o Judiciário têm a mesma subserviência, enquanto interdependentes. As reformas estruturais, preconizadas pelo grande capital com vistas a dar governabilidade, terão conseqüências extremamente funestas sobre o cidadão e a cidadania, com aumento da exclusão social, em suas mais diversas formas.

Conclui-se que

nessas novas condições político-econômicas geradas pela combinação dos processos de globalização por um lado e de ajustamento liberal por outro, a principal fonte de instabilidade e ingovernabilidade está concentrada nas decisões dos agentes econômicos responsáveis pelas decisões de investimento e pelos macromovimentos especulativos internacionais, determinados, por sua vez e em grande medida, pelas flutuações cambiais e monetárias resultantes da política econômica das grandes potências.⁵⁰

São novos atores agindo fortemente dentro do quadro das soberanias nacionais. Estes dois fenômenos, a saber, o enfraquecimento dos Estados nacionais e o surgimento de novos atores sociais, é amplamente indicado e denunciado por estudiosos do fenômeno da globalização.

Brum, assinala que

a globalização financeira trouxe inquietude financeira para o mundo, particularmente ao que diz respeito a capital volátil. Esta forma de investimento – e sua velocidade de deslocamento de um país para outro – começa a pôr em xeque as autoridades monetárias (os bancos centrais) e os governos dos países.⁵¹

Na verdade, os governos quedam-se impotentes diante desta realidade. O FMI, designado guardião das regras econômicas mundiais, não tem tido qualquer eficiência no sentido de instituir controles sobre os efeitos danosos para as economias nacionais. Pelo contrário, sabidamente, faz o jogo das grandes potências e grupos e não tem tido atuação no sentido de preservar as economias mais vulneráveis. A taxa Tobin, que seria instituída para financiar o desenvolvimento dos países periféricos e controlar o fluxo de capitais, por ora não passa de uma mera sugestão.

⁵⁰ FIORI, José Luís. Op. cit. p. 172.

⁵¹ BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. Ijuí, RS: Editora Unijuí, 1997, p.77

É forçoso reconhecer-se que a “fuga de capitais” é um fenômeno que ocorre sem qualquer previsão, subitamente. Pode deixar em pânico economias significativas, como foi o caso da Rússia, do México e recentemente da Argentina. Há os chamados “paraísos fiscais”, nos quais até mesmo se “lava” o dinheiro, obtido até por meios ilícitos ou escusos.

As conseqüências nefastas deste turismo fiscal incontrolado são evidentes e mesmo assim representam um tabu no debate político: além da política monetária, do controle das taxas cambiais e de juros, vai-se perdendo gradativamente outro setor vital das soberanias nacionais – a soberania fiscal.⁵²

O capital não possui pátria, ou, ao menos, não possui compromissos nacionais. Desloca-se para onde puder maximizar seus lucros. Demite e fecha postos de trabalho se lhe convier, sem questionar os reflexos que causará aos países em que está instalado. Busca a competitividade e o lucro. Exige reformas e ajustes estruturais, sob pena de abandonar seu local, indo para novas paragens com condições mais vantajosas. Coloca em pânico os governos. Sua linguagem e exigências são de todos conhecidas:

ajuste estrutural à concorrência internacional, reengenharia empresarial, qualidade total, redução de custos, automação, terceirização, produção de escala, deslocamento de empresas para outros países, eficiência, administração e gerenciamento profissional, agressividade comercial, etc.⁵³

A destruição da soberania é fenômeno apontado também por Sodré:

Desmantelando o Estado, privando-o das empresas que lhe permitem preservar a estrutura econômica do país, estabelecendo a franquia máxima do mercado interno, em decisão não negociada, aos fornecimentos externos, estabelecendo a regressão a um padrão econômico pré-industrial, como pregou o Consenso de Washington, deixaríamos de existir como nação... As privatizações em curso vinculam-se diretamente à tarefa de debilitamento do Estado.⁵⁴

Entende que a aparente contenção de preços públicos e tarifas dos serviços estatais é demagógica, enquanto significam o enfraquecimento do próprio Estado e de sua capacidade financeira. Novos atores surgem, dando rumos danosos à nossa economia. Não se trata apenas

⁵² MARTIN, Hans Peter & SCHUMANN, Harald. *A armadilha da Globalização: o assalto à democracia e ao bem – estar social*. São Paulo: Globo, 1999, p. 279

⁵³ BRUM, Argemiro J. op. cit., p. 78.

⁵⁴ SODRÉ, Nelson Werneck. *A farsa do neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Graphia, 1997.p. 42.

de organismos financeiros internacionais, como o FMI, o Banco Mundial e outros. Grupos econômicos, empresas transnacionais interferem cada vez mais, ditando os rumos da economia, solapando, assim, as políticas públicas dos Estados ou, ao menos, exigindo destes seu redirecionamento. Os povos vitimados pagam alto preço por suas conseqüências.

Na verdade,

miséria crescente, altas taxas de desemprego, derrocada das estruturas de saúde e de educação, tensão social, dificuldades insuperáveis de balanço de pagamentos têm sido as nefastas conseqüências desse neoliberalismo, infelizmente esposado, nas áreas vitimadas, por uma burguesia aflita e por uma cultura alienada, que atirou fora os valores consagrados como nacionais e característicos da soberania.⁵⁵

Ianni, aponta a existência de inúmeros atores interdependentes no contexto da globalização.

São de todos os tipos: estados nacionais, empresas transnacionais, organizações bilaterais e multilaterais, narcotráfico, terrorismo, Grupo dos 7, ONU, FMI, BIRD, FAO, OIT, AIEA e muitos outros, compreendendo naturalmente também as organizações não-governamentais (ONGs) dedicadas a problemas ambientais, defesa de populações nativas, proteção de direitos humanos, denúncias de práticas de violência e tortura.⁵⁶

A interdependência das nações, tese que interpreta de forma sistêmica as relações internacionais e a dinâmica da sociedade mundial, teria como atores prevalentes e privilegiados os Estados nacionais. São desafiados, contudo, pelas corporações, empresas ou conglomerados.

Ocorre que,

ao lado dos Estados nacionais, mesmo os mais fortes, já se colocam e impõem as corporações transnacionais, que se transformaram inclusive em estruturas mundiais de poder. Na medida em que as corporações adquirem a força, a versatilidade e a generalidade que se concretizam com a globalização do capitalismo, nesta mesma medida, reduzem-se ou subordinam-se as possibilidades dos Estados nacionais, que eram figuras por excelência do imperialismo e da interdependência.⁵⁷

⁵⁵ SODRÉ, Nelson Werneck. Op. cit. p. 44.

⁵⁶ IANNI, Octávio. **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, p. 62.

⁵⁷ *Idem, ibidem*, p. 148.

O surgimento de novos atores sociais, contudo, não deve ser reduzida apenas às forças e grupos econômicos que minam a soberania estatal, exigindo novas regras para o capital. Diante do alto custo para a sociedade civil, como decorrência das políticas neoliberais, que o grande capital impinge, especialmente aos países periféricos, surgem Organizações Não Governamentais.

Embora venham a ser estudadas com especificidade mais adiante, contudo, desde já apontam-se algumas características básicas de sua atuação. Colocam-se entre o Estado e o mercado, representando interesses da sociedade civil. Em que pese terem aspectos ainda nebulosos e não muito bem esclarecidos, arvoram-se em defensoras da sociedade civil, contra os excessos cometidos, quer pelo Estado, quer pelo mercado.

Sem fins lucrativos, sua filantropia e objetivos nem sempre são suficientemente transparentes. Movimentam grandes somas, dinheiro que, em grande parte, vem do setor público, podendo inclusive ser caracterizadas como uma nova força econômica. Apenas para exemplificar, em 1990, manejaram a respeitável soma de 600 bilhões de dólares, quantia superior a grande parte das economias nacionais do mundo.

A característica mais impressionante, contudo, vem do fato de passarem a ocupar espaços públicos, outrora de domínio fechado do Estado. Com efeito, a constatação da ineficácia estatal, propalada especialmente pela onda neo-liberal, incentiva o surgimento destas instituições na sociedade civil. Problemas crônicos ou mal resolvidos pela administração estatal são assumidos voluntariamente pelas ONGs.

Sua voluntariedade e atuação aparentemente desinteressada cativam a simpatia e a credibilidade da sociedade civil e do próprio Estado. Sua escalada é impressionante, tendo atuação desde local até mundial, pela formação de redes. Paradoxalmente, contribuem para a diminuição do tamanho do Estado, desempenhando um papel adequado ao pensamento do "estado-mínimo," advogado pelas forças neoliberais. Trata-se de um assunto apaixonante, cujo aprofundamento será feito a seu tempo.

1.3 A crise do modelo da democracia representativa.

A democracia insere-se no contexto dos direitos fundamentais e no exercício da cidadania. Todos estes fenômenos, contudo, possuem variantes históricas ligadas a contextos sociais e econômicos definidos. Assim sendo, a democracia terá conotações diversas, dependendo de suas circunstâncias. “Para um regime democrático, o estar em transformação é o seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo.”⁵⁸

O mesmo se diga da cidadania. Alguns pontos básicos, contudo, precisam ser apontados como base mínima para fins deste estudo.

É evidente que não se pode entender o exercício democrático como o faziam os gregos, que se reuniam e deliberavam em plena praça pública. As democracias modernas possuem contextos diferentes, não se podendo exigir que se repita a reunião da *pólis*, na *ágora*. A democracia ocidental está representada nos regimes surgidos após as revoluções burguesas. Bobbio, dá uma definição mínima de democracia, referindo que

por regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados.⁵⁹

Trata-se mais de um método do que de um conteúdo. Existem inúmeras maneiras de ser exercida, sendo básico que

um ordenamento deste gênero apenas é possível se aqueles que exercem poderes em todos os níveis puderem ser controlados em última instância pelos possuidores originários do poder fundamental, os indivíduos singulares.⁶⁰

Neste sentido, deve-se admitir que a moderna concepção de democracia repousa sobre uma concepção individualista da sociedade. Esta posição tem inúmeras decorrências e derivativos. Os marxistas, de imediato, ligam-na ao exercício da hegemonia, no contexto das

⁵⁸ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 9.

⁵⁹ *Idem, ibidem*, p.12

⁶⁰ *Idem, ibidem*, p. 13

classes sociais. O Estado está tomado pelas classes dominantes, que, ideologicamente o utilizam para a manutenção de seus privilégios. Sob o manto da vontade da maioria, da instância da oficialidade, dele se apoderaram e dão a entender que nele está expressa a vontade da maioria. Na verdade, trata-se de um discurso ideológico, necessário para manter e reproduzir a sua dominação no contexto das contradições das relações de produção existentes na sociedade.

Do ponto de vista do estado liberal, deve-se estabelecer quem está autorizado a tomar decisões a serem respeitadas por todo o grupo e dentro de quais procedimentos poderia isto ser feito. Para Bobbio, deveriam ser estabelecidas as “regras do jogo”, dentro das quais se exercita a democracia, tomando-se as decisões tidas por convenientes e adequadas ao grupo. Com efeito,

para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos.⁶¹

Muito difícil de ser alcançada é a unanimidade. Tem-se como pacífica a regra da maioria. Vige, portanto, como vinculatória para o grupo, a vontade da maioria, expressa em manifestação de vontade de acordo com normas pré-estabelecidas. Parece óbvio que, para a manifestação desta vontade, serão necessárias as garantias de liberdade, opinião, expressão e outras correlatas.

Os problemas, contudo, começam a ocorrer. No entender de Bobbio, quem representa interesses particulares tem sempre um mandato imperativo. Este, contudo, não é o ideal da democracia.

A democracia moderna, nascida como democracia representativa em contraposição a democracia dos antigos, deveria ser caracterizada pela representação política, isto é, por uma forma de representação na qual o representante, sendo chamado a perseguir os interesses da nação, não pode estar sujeito a um mandato vinculado. Até porque o princípio sobre o qual se funda a representação política é a antítese exata do princípio sobre o qual se funda a representação dos interesses, no qual o representante, devendo perseguir os interesses particulares do representado, está sujeito a um

⁶¹ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo.** op. cit. p. 19. ✕

mandato vinculado (típico do contrato de direito privado que prevê a revogação por excesso de mandato).⁶²

Instalam-se situações paradoxais e contraditórias no exercício da democracia. Uma das promessas não cumpridas pelos regimes democráticos é a da sujeição do Estado ao interesse coletivo, representada pelas aspirações da maioria. O representante do povo freqüentemente vê e defende os interesses localizados de sua classe ou de seu segmento social, não representando o interesse coletivo. Faz-se uma separação entre a vontade do representante e dos representados, entre os governantes e os governados. Abre-se um perigoso precedente de legitimidade, até porque os representantes do povo, uma vez alçados ao poder, podem não agir de acordo com os interesses coletivos e da maioria.

Difícil será refutar a constatação do paradigma marxista de que o Estado é tomado refém das elites e da classe hegemônica. Neste particular, contudo, Bobbio entende que o importante não é a ausência de elites, mas a presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto popular. Certamente, que a questão não é tão simples assim, especialmente nas organizações estatais periféricas, onde a cultura política é ainda incipiente. Nelas não há a cultura nem a tradição da participação política. O elitismo e o autoritarismo, na verdade, sempre foram predominantes, operando-se a ausência da participação popular em níveis adequados.

No intuito de se afastar o poder invisível das organizações paralelas ao Estado, pode a publicidade dos atos governamentais exercer controle político sobre os governantes, mas a última das seis promessas feitas pela democracia e referida por Bobbio como sendo a educação para a cidadania tem profundas restrições.

Na verdade, deveria ser compromisso do sistema democrático aparelhar o cidadão para o exercício da participação. É de ser considerada inclusive como uma de suas funções básicas. O homem político deveria ser definido como sendo aquele que participa ativamente nas decisões de sua *pólis*, hoje, de sua comunidade. Neste afã, duas considerações precisam ser feitas. A primeira, sobre a existência institucionalizada de mecanismos de participação. A segunda, que pode suprir a primeira, sobre a disposição, a determinação da luta para integrar-se à conquista da cidadania. É certo que isto pressupõe um cidadão crítico, com poder de

⁶² BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. op. cit. p. 24.

organização e de tomada de decisões. Estes pressupostos, contudo, só existem quando se proporciona ao indivíduo condições de emancipação social e política, quer via educação ou outro meio que gere a insurgência, a resistência. Trata-se de gerar a cidadania ativa, afastando-se a passividade, a submissão ou a simples aceitação das situações.

Sabe-se da existência de mecanismos pelos quais não se dá a devida importância à educação política. Prefere-se o cidadão apático, que deixa a história acontecer e não é sujeito ativo da mesma. A educação, chave do desenvolvimento do homem enquanto cidadão político, nem sempre tem na prática a prioridade que se lhe dá na teoria. A própria qualidade da educação, de um modo geral sofrível, conspira contra os governantes, para quem é sempre mais fácil governar um rebanho de ovelhas submissas ao invés de pessoas conscientes de sua própria história.

A manipulação do próprio sistema educacional, dos meios de comunicação social, transformados em aparelhos ideológicos de Estado, na acepção que lhes deu Althusser,⁶³ são mecanismos pelos quais se frustra a verdadeira participação popular na vida política democrática. O aparelho estatal se coloca a serviço da classe hegemônica, na melhor interpretação gramsciana. Manipula-se a opinião pública, gerando-se o conformismo e evitando-se o cidadão rebelde, porque coloca em perigo a tranquilidade dos governantes.

Instala-se, por consequência, a crise de legitimidade, com a descrença generalizada nos políticos, nos partidos, nos governantes. Explica-se: não agem conforme, nem representam os anseios da maioria do povo, estabelecendo políticas públicas subservientes ou caudatárias de interesses particularizados, quando não escusos. A legitimidade difere da legalidade. Vincula-se com a adequação das ações de governo com as reais necessidades dos governados. É a congruência das políticas públicas com as necessidades da maioria da população.

Temos uma discussão, não sobre o valor da democracia, mas sobre sua metodologia, a maneira como deve ser exercida. Sem olvidar a democracia direta exercida na Grécia antiga, contudo, modernamente, não se achou nenhuma modalidade mais prática do que a democracia

⁶³ ALTHUSSER, Louis. *Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado*. Lisboa, Presença, 1980.

representativa. A *pólis* grega possibilitava a participação direta dos cidadãos. Tinha, ela própria, seus inconvenientes e era farta em exclusões sociais.

Modernamente, o Estado teorizado à luz dos pensadores do iluminismo, especialmente do contrato social de Rousseau, do Leviatã de Hobbes e das reflexões de Jean Bodin, dificilmente poderia colocar em prática a democracia direta. Nem a computadorocracia, hipótese referida por Bobbio⁶⁴ e classificada por ele de pueril, haveria de resolver o problema da participação popular, por motivos óbvios.

Desde as declarações dos direitos do Homem e do Cidadão estabelecidos pela Assembléia Nacional (1789) e depois pela Convenção Nacional (1793), na Revolução Francesa, admite-se que a fonte da soberania reside no povo. O povo estabelece seus governos, de acordo com a vontade da maioria. Outrossim, que, em havendo violação dos direitos do povo, a revolta, a insurreição ou a desobediência civil são legítimas para desvencilhar-se da opressão governamental. Fica clara a idéia de que o governo é instituído para preservar e garantir a felicidade comum e o gozo dos direitos naturais. Estes são explicitados no Inciso II da declaração de 1793, como sendo a igualdade, a liberdade, a segurança e a propriedade.

Prevê-se, desde então, a possibilidade de uma crise entre o povo e os governantes. Podem estes, ao invés de garantir os direitos fundamentais do cidadão, oprimir o indivíduo ou o próprio corpo social. Neste caso, a resistência, a revolta seria um direito legítimo do cidadão.

Como exercer a democracia? É uma questão fundamental para o Estado moderno e contemporâneo. A partir de Rousseau desloca-se o eixo da soberania. É definida como sendo a vontade geral. Desloca-se do soberano para o povo. Ocorre que os Estados modernos, dadas as suas dimensões, inviabilizam o exercício da democracia direta.

Diante da realidade moderna, que impede o exercício da democracia direta, passou-se para a separação entre o Estado e a sociedade civil, sendo que a esta última cabe o controle

⁶⁴ Trata-se de uma hipótese levantada por Norberto Bobbio em "O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo," obra já referida, e que possibilitaria a manifestação da vontade dos cidadãos diretamente através de meios eletrônicos.

estatal, através do sufrágio universal e outros mecanismos. Vieira, assinala que “pela doutrina da representação fundada sobre a soberania popular, a origem e fim de toda a soberania se encontram no povo. O cidadão não pode mais exercer em pessoa o poder, mas escolhe por seu voto seus representantes.”⁶⁵

A cidadania não possui definição definitiva. Sua provisoriedade é manifesta até porque se trata de um fenômeno que precisa continuamente ser alargado e ampliado. Novas conquistas devem ser obtidas e inseridas no exercício da cidadania. Marshall⁶⁶, analisando a sociedade inglesa, entende que a cidadania assume camadas superpostas e conquistadas gradativamente. A composição conteria direitos de primeira a terceira geração.

Os direitos de primeira geração são, dentro deste paradigma, os direitos civis e políticos. Os direitos civis foram enunciados no século XVIII e dão base à concepção clássica do liberalismo. Já os direitos políticos, conquistados no século XIX, também incorporados na tradição liberal, dizem respeito a direitos individuais exercidos de forma coletiva (direito de associação, ir e vir, sindicalização, etc.).

Os direitos de segunda geração, são os direitos sociais, econômicos ou de crédito. São típicos do século XX, tendo sido conseguidos via luta sindical e do movimento operário. Especificamente trata-se do direito ao trabalho, saúde, aposentadoria, seguro-desemprego, educação, dentre outros. Vieira aponta uma tensão interna entre os dois tipos de direitos.

Enquanto os direitos de primeira geração – civis e políticos – exigiriam, para sua plena realização, um Estado mínimo, os de segunda geração – direitos sociais – demandariam uma presença mais forte do Estado para serem realizados.⁶⁷

No tocante aos direitos de terceira geração, seu surgimento ocorre na segunda metade do século XX. “Trata-se dos direitos que têm como titular não o indivíduo, mas grupos humanos, como o povo, a nação, coletividades étnicas ou a própria humanidade.”⁶⁸ Mencionam-se como pertencentes a esta categoria os direitos a um ambiente ecologicamente equilibrado, à auto-determinação dos povos, ao desenvolvimento, à paz, dentre outros.

⁶⁵ VIEIRA, Liszt. Op. cit., p.30.

⁶⁶ MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*. São Paulo: Zahar, 1967.

⁶⁷ VIEIRA, Liszt, op. cit. p.23.

⁶⁸ *Idem, ibidem*, p.23

Falar-se de cidadania e de participação nas decisões da comunidade implica no exercício cada vez mais alargado dos direitos. Afinal, o cidadão deve ter acesso cada vez maior às decisões de sua comunidade. A crise do sistema democrático representativo situa-se exatamente na dissociação, no divórcio entre o cidadão e os seus governantes. Interessa ao próprio exercício da cidadania, enquanto o Estado, criatura dos cidadãos, já não corresponde aos anseios e demandas da maioria da população.

Bonavides entende que a democracia é um direito de quarta geração, portanto mais avançado dos direitos de terceira geração, já mencionados.

A democracia neste fim de século, mais do que um sistema de governo, uma modalidade de Estado, um regime político ou uma forma de vida, tende a se converter ou já se converteu, no mais novo direito dos povos e dos cidadãos. É direito de qualidade distinta, direito que eu diria de quarta geração.⁶⁹

Alguns tratadistas colocam no patamar de direitos de quarta geração a bioética, especialmente considerando recente desenvolvimento da engenharia genética e do mapeamento do genoma humano.

É importante mencionar que, embora a Constituição brasileira de 1988 tenha consagrado no Brasil a democracia representativa, contudo estabeleceu também formas de participação direta, como veremos oportunamente. O problema, contudo, não se soluciona apenas com o estabelecimento destas formas. Há que se perguntar sobre a sua efetividade. Temos contra nós a tradição de apatia, de submissão e de não participação política. Outrossim, a precariedade da nossa cultura democrática. Deve ser questionada a utilização de formas de participação popular, o que, sabidamente, é muito escassa.

As duas formas estão previstas pela vontade do poder constituinte. Com efeito, reza o parágrafo único do artigo 1º que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”⁷⁰

No artigo 14 da Constituição são apontados mecanismos de exercício da soberania popular, a saber, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

⁶⁹ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 349.

⁷⁰ BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF: Senado, 1988.

Observa, com toda a propriedade, Bonavides que

o divórcio, no Brasil, entre as formas clássicas de representação e a realidade cada vez mais hostil, frustrada pelo emprego pouco satisfatório dessas formas, fez recrescer a crise do sistema político e institucional, crise que envolve tanto os partidos políticos como as duas Casas do Congresso Nacional.⁷¹

Os sucessivos escândalos políticos, culminado com destituição de um Presidente da República (Fernando Collor de Melo), quatro senadores e deputados, dão a mostra de como campeia a corrupção e a falta de decoro parlamentar. Se, de um lado, consola a existência de reservas morais para enfrentar estes problemas e situações, de outro lado, percebe-se que há muito de podre nos altos escalões governamentais. A questão que se coloca é a da crise de legitimidade, envolvendo a própria credibilidade no sistema e nas instituições. O cidadão se vê vítima de estelionato político. Massacrado por um sistema tributário descomunal, enfrentando dificuldades extremas pela adoção de políticas públicas que geram a exclusão social, vê também ruírem seus sonhos e utopias cívicas.

A constatação da crise das nossas instituições representativas é generalizada. A revelação de que a representação política é uma instituição em crise, encontra explicação em inúmeras distorções que compreendem desde as razões de “congruência” (distância e/ou aproximação entre os eleitores e seus representantes, a burocratização das agremiações partidárias, a ausência de controle dos mandatários) até o desajuste estrutural entre

formas políticas e formas econômicas”, ou seja, a crise das instituições políticas inter-relaciona-se com a crise do trabalho, do capital, da organização econômica empresarial e com as funções do próprio Estado no sistema produtivo.⁷²

A situação se torna ainda pior nas sociedades periféricas, como a nossa, até porque o nível de participação popular é reduzido.

O conceito de crise admite inúmeras conotações, porque pode ser visto da ótica de paradigmas diversos. Em todas elas predomina a presença da contradição, de conflitos dentro de um sistema, da disfunção ou ainda da ruptura. Na verdade, tempo de crise é o que medeia

⁷¹ BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 351.

⁷² WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito**. São Paulo: Alfa-Omega, 1994, p. 127.

entre um estado de relativo equilíbrio e outro de recomposição de outro equilíbrio. É, por certo, tempo de turbulência, de questionamento de tábuas de valores, de questionamento da cosmovisão. É, ao que parece, um tempo de desorientação, até que se consiga novamente nortear um rumo.

A crise que está sendo vivenciada é de diversas origens e dimensões. Certamente uma das mais graves é a das instituições, porque coloca em jogo a estrutura do Estado. Os próprios partidos políticos, via de regra, não obedecem a seus estatutos e programas. Afastam-se do que prometem ao eleitor, por ocasião das eleições. Enquanto isto, tem-se o povo afastado das decisões, que são tomadas ao arrepio de seu interesses.

Do mesmo passo fez, também, do poder pessoal, da hegemonia executiva e da rede de interesses poderosos e privilegiados, a essência de uma política guiada no interesse próprio de minorias refratárias à prevalência da vontade social e sem respaldo de opinião junto das camadas majoritárias da Sociedade.⁷³

O que se verifica é o vazio de legitimidade, a crise institucional e o saque do Estado por parte da classe hegemônica. Especificamente em relação às esquerdas, há a carência de um plausível projeto de governabilidade que possa catalisar as aspirações populares. Desnorteada talvez com a queda do Leste europeu, não se vêem, por ora, propostas da esquerda que consigam mobilizar a população, exposta às veiculações da ideologia da classe dominante.

Bonavides aponta como saída para a crise, o desenvolvimento da institucionalização progressiva da democracia direta, ao menos em sua forma participativa, que pode continuamente ser alargada. Indica diversas conquistas já consagradas na Constituição de 1988, como o plebiscito.

De uma democracia representativa de fachada e já carcomida para uma nova e incipiente democracia de participação, eis a meta convergente de toda esta comunhão de esforços políticos da cidadania, dirigidos a uma legitimidade mais sólida das instituições.⁷⁴

⁷³ BONAVIDES, Paulo, op. cit. p. 351.

⁷⁴ *Idem, ibidem*, p. 352.

A constatação da precariedade da participação popular no caso brasileiro e, de resto, em todos os Estados periféricos (talvez por isso continuem periféricos ainda por muito tempo) é manifesta. Historicamente as elites dirigentes e as classes dominantes nunca possibilitaram espaços de mobilização, tendo gerado uma sociedade apática, dividida, tutelada, dirigida. Com efeito,

as elites proprietárias, instituidoras e mantenedoras da estrutura de poder, almejando resguardar seus privilégios, sua permanente dominação e conseguindo esvaziar todo o questionamento sobre a legitimidade do poder, não só se utilizaram de um Estado comprometido com os interesses de classes, como, sobretudo, impuseram a versão oficial de que o Estado deveria ser visto, ora como uma entidade abstrata e neutra acima da Sociedade, ora como um elemento implementador, competente para propiciar a liberdade, garantir os direitos dos cidadãos, pacificar os confrontos sociais e habilitar-se legalmente como fomentador do desenvolvimento e da justiça social.⁷⁵

Neste contexto, duas constatações emergem: de um lado, a de que o Estado está refém das classes dominantes, que o gerem em proveito de seus interesses, não lhe convindo abrir-se para a participação cidadã; de outro lado, o de que ocorre uma baixa participação popular, exercício insuficiente da cidadania, com baixo teor de resistência e rebeldia, por uma cultura de omissão.

Questiona-se a possibilidade de superação da crise de legitimidade da democracia representativa. Bonavides aponta um sistema misto, em que não necessariamente devam ser suprimidas as formas de representação clássicas, mas que se estabeleçam também formas de democracia direta. É inegável que o modelo grego, hoje, é de todo impraticável.

O importante e essencial, absolutamente indispensável para definir hoje a identidade da democracia direta, é que o povo tenha ao seu imediato dispor, para o desempenho de uma desembaraçada e efetiva participação, os instrumentos de controle da mesma..⁷⁶

Seria uma forma de superar a dicotomia governantes-governados e a crise de legitimidade. Ter-se-ia a substituição do povo fictício pelo povo real, inserido, participante. O próprio cidadão, de alguma forma, passaria a ser governante, pela participação que exerce nas

⁷⁵ WOLKMER, Antônio Carlos. **Elementos para uma crítica do Estado**. Op. cit., p.46.

⁷⁶ BONAVIDES, Paulo. Op. cit. p. 354.

decisões governamentais e estabelecimento das políticas públicas. O cidadão deixaria, contudo, de ser mero súdito e expectador.

A legitimidade da ação governativa ocorre em função dos mecanismos de consulta popular, sobre questões controvertidas ou não.

Cada ato de deliberação e produção legislativa de maior importância não se efetivará sem a certeza de que o elemento popular poderá ser sempre e eficazmente o juiz que há de sentenciar a aprovação ou derrogação das decisões tomadas.⁷⁷

Desta forma, os parlamentos efetivamente seriam casas do povo em sua verdadeira acepção. Dentro deste paradigma, não haveria a necessidade de extinguir formas de democracia representativa, apenas de, sobre elas, ser exercido um forte controle popular. Este seria feito via iniciativa popular, plebiscito, *referendum*, veto e direito de revogação.

O problema, contudo, parece ser mais profundo. O modelo proposto se adapta ao controle da edição de leis, da produção legislativa. A dificuldade certamente ocorre nos outros poderes, onde a participação direta do povo será mais difícil. É difícil divisar a mesma eficiência no controle do Poder Executivo e do Judiciário. Possuem a sua área de autonomia, não podendo ser destituídos senão dentro dos limites legais, como as urnas, no caso do Executivo. Este, no Brasil, é extremamente forte, invadindo, inclusive, área dos outros poderes, como se verifica no fenômeno da edição de medidas provisórias. Os poderes estão desequilibrados entre si, com preponderância do Executivo.

Mesmo que se admita o sistema parlamentar, no qual é mais forte o controle das ações de governo, via legislativo, subsiste o problema. Por exemplo, o Judiciário não deixará de ter a sua autonomia, pela própria hermenêutica legal que produz e pelo princípio consagrado do livre convencimento, via persuasão racional nas decisões que prolata, dizendo a vontade do Estado-Juiz. Vê-se que a crise de legitimidade é profunda e ampla e perpassará ainda muitas gerações até que se encontrem mecanismos eficientes para sua derrocada. Com toda a propriedade, assinala Bonavides que “não basta, por conseguinte, empregar as técnicas de

⁷⁷ BONAVIDES, Paulo, op. cit. p. 356.

consulta popular imediata para se ter uma democracia direta; esta não se confunde com o formalismo nem tampouco com a materialidade de suas técnicas.”⁷⁸

Deve incluir o reconhecimento da legitimidade do povo, dando-lhe condições de cidadania para que efetivamente exerça a sua participação, como vocação inalienável. Neste sentido, advoga o estabelecimento da democracia como direito de quarta geração.

Cabe ressaltar ainda que temos um componente ético a resgatar para a superação da crise de legitimidade.

O descrédito do princípio representativo no Brasil atual testifica tão somente a crise de um sistema de representação divorciado do sentimento nacional, em razão de alojar nas assembléias legislativas e nas duas Casas do Congresso uma classe política sem ética, de cujas entranhas nasceram lideranças corruptas, constantemente apartadas dos mais elevados interesses nacionais e sem nenhuma afinidade com os sentimentos generalizados nas camadas sociais esmagadas e empobrecidas pela inflação.⁷⁹

Houve, na verdade, em toda a nossa história, a absoluta falta de legitimidade das classes dirigentes, que sempre representaram o predomínio das oligarquias rurais, industriais, financeiras, etc. Há interesses setoriais se impondo aos anseios coletivos. Temos, por exemplo, a bancada ruralista, evangélica, “da bola” e até mesmo um deputado que explicitamente admite ter compromisso apenas com o Clube de Regatas Vasco da Gama, do Rio de Janeiro. Enquanto isto, floresce o “apartheid” político e social das camadas mais inferiores da pirâmide brasileira.

No afã de se alcançar a superação da crise de legitimidade da democracia representativa, fatos muito expressivos são o acesso a todos em igualdade de condições à educação, a par da informação. A primeira, porque fornece ao cidadão as condições de base para a participação. Quanto à informação, “se esta for manipulada por monopólios ou oligopólios privatistas, não haverá democracia. Desvirtuado ficará todo o processo gerador de opinião e decisões de natureza governativa.”⁸⁰

⁷⁸ BONAVIDES, Paulo. Op. cit. p. 360.

⁷⁹ *Idem, ibidem* p. 361.

⁸⁰ *Idem, ibidem*, p. 370.

Os meios de comunicação podem prestar-se à veiculação da ideologia dominante. Demo, contudo, assinala também a função de controle do Estado por parte do povo, ao par do voto. “É importante também o controle feito através dos meios de comunicação, por intermédio da informação fidedigna e aberta, capaz de estigmatizar abusos de poder, formas de corrupção, privilégios burocráticos, etc.”⁸¹

O fenômeno ideológico, certamente está presente no aparelho estatal. O controle do poder, contudo, parece ser um dos componentes básicos da democracia. O poder de contestação, ao que parece, deve brotar da própria sociedade civil, como conquista a ser continuamente alargada.

1.4 – Práticas participativas, ações coletivas cidadãs e as ONGs na legislação do Estado brasileiro.

Retoma-se a noção de Estado. Dispensando a discussão de sua origem e teorização, parte-se do dado de que o poder fundante é a sociedade civil e não o ente estatal. Este é criatura da sociedade civil, erigida em instituição que, em tese, deveria cuidar dos interesses coletivos da maioria. Há um pacto social subsumido na idéia do Estado moderno.

A vontade da maioria deveria estar representada na atuação estatal. As políticas públicas deveriam ser a expressão das necessidades coletivas relevantes, em atendimento às demandas da maioria da população. A situação, contudo, é outra. Nas sociedades de baixa participação política, o Estado se torna refém de minorias, representativas das classes dominantes. A análise marxiana, neste sentido, leva vantagem sobre a leitura liberal.

Ainda que se diga que a vontade da maioria emergiu das urnas, contudo, o assédio ao Estado por parte da classe dominante é inegável. Torna-se refém desta classe, passando a uma crise, não de institucionalidade, mas de legitimidade, como foi frisado nas alusões à democracia representativa.

⁸¹ DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1999, p.74.

Nestas condições, há, sim, oposição entre Estado e sociedade civil. É uma tensão permanente, que, nas sociedades mais evoluídas em termos de participação, se concretiza na eterna vigilância sobre os rumos do Estado, com seu redirecionamento, se necessário. Neste contexto, “cidadania é política pública no plano da instrumentação estratégica. *De si*, é típica política civil.”⁸²

Tem-se que pobreza política se mede pela baixa participação do *zoon politikon* nas decisões de sua comunidade, de sua *pólis*, enfim. Traduzido em termos atuais, a pobreza política liga-se à omissão do cidadão em participar, omissão, ou até mesmo ao aproveitamento da situação de grupos humanos, fragilizados, para os grupos privilegiados se imporem. Esta fragilização pode ocorrer em virtude de fenômenos naturais, como, por exemplo, intempéries ou catástrofes. A pior situação, contudo, é outra: a falta de instrumentalização básica para a participação. Estas condições de base incluem a adequada educação, a formação de consciência crítica cidadã, e a existência de canais de participação, que certamente não serão presente do Estado, mas terão que ser conquistados a duras penas.

Há um verdadeiro paradoxo. O Estado, que deveria garantir o alargamento progressivo da cidadania, a obstaculiza.

De um lado, o grupo dominante investe em estratégias de obstaculização, seja pela sonegação da educação, pela manutenção de currais eleitorais, pela organização partidária com base na influência econômica, no cultivo de ‘dinastias políticas’ seja pela persistência da pobreza material, que é apenas o outro lado da mesma medalha. De outro, a dita sociedade civil tem diante de si o desafio de se reconhecer como sujeito indispensável de seu projeto de emancipação e de construir, nas gerações, as condições de uma democracia competente.⁸³

Dentro deste contexto, há pouco a esperar, nas sociedades periféricas como o Brasil. Quando se sonegam os pressupostos básicos da participação política, pela falta absoluta de conhecimento de sua própria realidade, o Estado continuará refém das classes dominantes. “O pobre que ainda não sabe que é pobre e que é injustamente pobre não tem condição mínima de

⁸² DEMO, Pedro. *Cidadania Menor: algumas indicações quantitativas de nossa pobreza política*. Petrópolis: Vozes, 1992, p.24.

⁸³ *Idem, ibidem*, p. 18.

conceber e efetivar qualquer saída.”⁸⁴ Parece evidente que o primeiro pressuposto para almejar a liberdade é o de perceber-se preso.

Cria-se um perigoso círculo vicioso. Não se está apregoando que o Estado é um mal necessário e que deva ser suprimido, como quer a lógica marxista ou anarquista. Na verdade, “sua função pode ser muito positiva, mas está claro que sua qualidade depende da qualidade política da sociedade civil”⁸⁵

É importante notar que o Estado normalmente não tem tido o empenho de garantir o desenvolvimento da cidadania, até porque as classes dirigentes terão aborrecimentos e serão incomodadas. Preferem manter a paz dos que aceitam tudo e se omitem de participar. A tranqüilidade do rebanho submisso, dominado ideologicamente, sem reações, é preferível ao questionamento.

Com efeito, pode-se atentar para a desmobilização, via “tutela estatal”, como a cooptação de segmentos sociais mediante a destinação de recursos, auxílios ou favores similares. É significativa a ocorrência da frustração de uma CPI já com adesões de deputados e senadores em número suficiente, que iria investigar a corrupção no governo federal, mediante o estratagema da liberação de verbas públicas, pela qual se reverteram posições de parlamentares. A isto se chama de escancarada cooptação.⁸⁶

De fato,

de modo geral, o Estado tem atrapalhado o processo histórico de formação da cidadania popular, sobretudo através das políticas sociais desmobilizadoras e controladoras, em particular da concepção anacrônica de tutela necessária do desenvolvimento político.⁸⁷

⁸⁴ DEMO, Pedro. **Cidadania menor: algumas indicações quantitativas de nossa pobreza política**. Op. cit., p. 18.

⁸⁵ *Idem, ibidem*, p. 21.

⁸⁶ Em data de 10 de maio de 2001, a Presidência do Senado decidiu pelo arquivamento do pedido de instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito, que investigaria mais de uma dezena de fatos de corrupção nos escalões do governo federal. Temia-se que, como contrapartida deste apoio dado ao governo, fossem frustradas as cassações dos senadores Antonio Carlos Magalhães (PFL – BA), José Roberto Arruda (PSDB-DF), por falta de decoro parlamentar e violação de painel eletrônico do Senado Federal, Ainda, a cassação do próprio Presidente do Senado, Jader Barbalho (PMDB-PA), acusado de desvio de verbas públicas da SUDAM e irregularidades no BANPARÁ.

⁸⁷ DEMO, Pedro. **Cidadania menor: algumas indicações quantitativas de nossa pobreza política**. op.cit., p. 21.

Para finalizar estas considerações, é mister situar os movimentos sociais, como as ONGs, de forma adequada. Na verdade, não se trata de instituições que almejem controlar o Estado no sentido de tomar o poder, como fazem os partidos políticos. Pelo contrário, se a isto se propusessem, perderiam totalmente sua razão de ser, porque entrariam no mesmo esquema de domínio de que é acometido o Estado. Trata-se, ao contrário, de um controle do Estado por parte da sociedade civil, sem que isto implique qualquer institucionalização, a não ser o reconhecimento oficializado dos direitos conquistados.

Com toda a propriedade alerta Barbalet que “os movimentos sociais, ao contrário dos movimentos políticos, não são vocacionados para tomar o poder político, mas para exprimir as aspirações – interesses, valores e normas – das coletividades sociais.”⁸⁸

Na verdade, há uma vigilância e pressão sobre o Estado, exercida no âmbito dos direitos básicos de associação e de expressão, que vêm das bases populares. Têm-se aspirações comuns e a percepção de que a atuação conjunta pode ocasionar mudanças, forçando o mundo da oficialidade e da institucionalidade a realizá-las a cada tempo e contexto da própria sociedade civil. Seria uma forma de superar a crise de legitimidade que tem assolado o Estado.

Diante deste quadro,

o desenvolvimento da cidadania tem dois aspectos analiticamente distintos: há a inclusão de novas categorias de pessoas nos direitos de cidadania existentes, e há inclusão de novos tipos de cidadania, a criação de novos componentes ou elementos da cidadania⁸⁹.

Feitas estas considerações preliminares, que identificam e caracterizam a crise de legitimidade do Estado e o surgimento de novos atores e formas de atuação até mesmo no espaço público, examina-se o quadro legal em que são possibilitadas as práticas participativas, as ações coletivas cidadãs e a própria ação das ONGs. Estas últimas, como será visto a seu tempo, são instituições *sui generis*, até porque, oriundas da sociedade civil, atuando entre o

⁸⁸ BARBALET, J.M. *A cidadania*. Lisboa: Editorial Estampa, 1989, p. 149.

⁸⁹ *Idem, ibidem*, p. 150.

Estado e o Mercado, sem perderem seu caráter privado, ocupam gradativamente espaços públicos.

Não é objetivo deste trabalho detalhar o desenvolvimento histórico das formas permitidas de participação popular, no Estado brasileiro. A atenção estará voltada para o quadro legal/institucional criado pela Constituição de 05 de outubro de 1988.

É importante deixar claro, de início, que a efetivação da participação popular, não se estabelece pelo simples fato de existir previsão constitucional de sua ocorrência. Consta Soares que

o povo se distancia cada vez mais dos modelos tradicionais de exercício do poder (o voto), por não estabelecer mais uma relação interativa com o Estado. Aliás, um dos componentes do sucesso das relações humanas, já identificada pelos romanos, é a boa-fé, a confiança. O Estado, hoje, encontra-se desacreditado. Nos países em desenvolvimento, o paradoxo Estado versus legitimidade é ainda maior.⁹⁰

Em tese, pode-se ter duas formas de atuação do Estado: ou se opõe à sociedade civil ou se alia a ela de forma harmônica, auscultando os anseios populares, oportunizada a participação.

Ainda conforme Soares,

o “Estado inteligente”, é aquele que escolhe a segunda opção, buscando o desenvolvimento humano como objetivo final, reforçando e aumentando a democracia, trabalhando em conjunto com a sociedade civil, para realizar um projeto nacional de produtividade e crescimento.⁹¹

Diversos fatores têm contribuído para que a sociedade civil brasileira gradativamente se organize. O próprio surgimento e desenvolvimento vertiginoso das ONGs situa-se neste quadro contextual. Dentre os fatores, podem ser citados o enfraquecimento do Estado, que já não consegue responder às demandas sociais; a redução de despesas com políticas sociais; o aumento da confiança nas ONGs, cuja atuação parece estar baseada na boa fé; a descentralização da execução de políticas públicas, como saúde, educação, assistência social,

⁹⁰ SOARES, Fabiana de Menezes, **Direito Administrativo de Participação**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 114.

⁹¹ *Idem, ibidem*, p. 118.

que gradativamente têm sido transferidas à responsabilidade de governos e organizações locais e ainda a própria deterioração da qualidade de vida das populações, que não nutrem esperanças de serem acudidas pelo aparelho estatal, partindo, então, para iniciativas próprias e de organização comunitária.

Passa-se a examinar o grau de institucionalização das formas de participação popular, na nossa Constituição Federal. Na parte dos direitos e deveres individuais e coletivos são asseguradas a liberdade de associação, de reunião e de expressão. Com efeito, sem estas garantias básicas, não se poderia falar de práticas participativas e de ações coletivas cidadãs. É o que estabelecem, respectivamente, os incisos IX, XVI, XVII e XVIII do artigo 5º. Manifestar-se e reunir-se são garantias básicas para o exercício da cidadania, o que foi garantido pelo poder constituinte.

Uma distinção precisa ser feita, de imediato. Não se pode restringir as manifestações cidadãs aos espaços de institucionalização explícitos que a lei eventualmente estabeleça. A sociedade civil, fundante do Estado, necessita ir além do institucionalizado, alargar as fronteiras de sua participação, incluindo, diante da realidade mutante de seu contexto, novas formas de dizer a sua palavra e de ampliação da cidadania. O controle institucionalizado do Estado não pode ser o limite da participação cidadã. Desta forma, pode-se ter a aparência de democracia porque estão institucionalizados espaços ou direitos de manifestação e de participação, sem que isto represente um efetivo exercício destes direitos.

Para Soares, este fato é manifesto.

Ocorre que, se de um lado existe a institucionalização da associação e expressão de idéias, enquanto práticas 'aceitas' pelo Estado, de outro, a sociedade manifesta-se fora deste contexto institucional. Na verdade, a sociedade se organiza movida por outras forças que não o poder vinculante do Estado.⁹²

Retorna aqui o problema da legitimidade das ações estatais. Na base da necessidade de participação cidadã está uma crise representada pela não satisfação das necessidades e demandas sempre renovadas da sociedade civil, por parte do Estado.

⁹² SOARES, Fabiana de Menezes, op. cit. p. 124

Criam-se formas alternativas de participação popular, podendo assumir duas características diametralmente opostas: oposição aberta, escancarada ao sistema burocrático e administrativo estatal ou a colaboração com o aparato institucional, visando a preencher as lacunas da atuação do poder público. Esta última alternativa fica clara na atuação das ONGs, especialmente enquanto financiadas pelo ente estatal, que lhes “confia” a execução de atividades típicas do espaço público.

Não podemos, também, confundir os movimentos participativos da sociedade civil, com os denominados grupos de interesse, lobbies ou outras formas de interesses particulares.

Os movimentos sociais operam como veículos de demandas populares, realizando a aproximação e mediação com o Estado. Isto ocorre em função do movimento de superação da dicotomia Estado/sociedade civil, através daquele *setor intermediário, locus* onde as duas esferas se comunicam.⁹³

Os movimentos sociais também diferem dos partidos políticos. Estes, movidos por ideologias, representam parcialidades e se dirigem especialmente á conquista do poder, do aparato administrativo.

Tem-se, como consequência do exposto, que as práticas participativas e as ações coletivas cidadãs se situam no plano da ampliação constante da cidadania. Não há fórmulas e patamares definidos. Fogem da institucionalização estatal, quanto a seus limites, embora suas conquistas necessitem ser reconhecidas e institucionalizadas. Ocorrem num contexto de contínuo vir a ser, reivindicando uma progressiva intervenção no estabelecimento das políticas públicas e na sua execução.

Esta circunstância do reconhecimento oficial das conquistas participativas é fundamental. Com efeito,

o que se verifica, ao longo desse processo contínuo de extensão da cidadania, é que, quanto mais se ampliam os direitos fundamentais que o Estado deve assegurar aos cidadãos, tanto mais aumenta, concomitantemente, o grau necessário de intervenção do Estado na sociedade e na vida dos próprios cidadãos, para permitir a implementação e a garantia desses mesmos direitos por eles reivindicados.⁹⁴

⁹³ SOARES, Fabiana de Menezes, op. cit. p.130.

⁹⁴ QUIRINO, Célia Galvão & MONTES, Maria Lúcia. **Constituições Brasileiras e Cidadania.** São Paulo: Ática, 1987, p. 31.

Exemplificando: se os cidadãos de um município, via mobilização popular, tiverem conseguido o espaço de serem ouvidos na elaboração do orçamento (orçamento participativo), esta conquista deverá ser reconhecida e adotada oficialmente pela esfera pública.

As formas de participação são variadas, indo desde a simples escolha do representante político para ser o interlocutor do eleitor (participação ideológica) até uma participação direta, mais plena, marcando presença nas decisões da comunidade.

A previsão constitucional brasileira de participação é farta e aberta. Prevêem-se, além dos direitos básicos já mencionados, o exercício da soberania popular através do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular.

Estas três formas de exercício da soberania popular, embora significativas, são muito limitadas em seu alcance. Inicialmente, porque todas têm tido utilização limitadíssima. O referendo não faz parte da prática democrática brasileira. O plebiscito tem sido utilizado na última metade do século XX, apenas por duas vezes, e com o fim especial de se definir a forma e o regime de governo. Isto ocorreu em 1963, com a crise do governo João Goulart e, em 1993, previsto pelo artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988. E nada mais.

A utilização de plebiscito para a criação de novos municípios, nem sempre se mostra um ato de cidadania propriamente dita, até porque as emancipações quase sempre se regem por interesses de líderes locais, interesses contrariados de grupos ou conveniências de alguma outra ordem. Não está ao menos presente a aspiração à auto-gestão ou autonomia administrativa como forma de aprimoramento da cidadania.

A relatividade da eficácia da iniciativa popular no estabelecimento de leis também é um fato sem maior expressão. Na grande maioria dos municípios brasileiros, sequer se conhece a possibilidade da utilização desta forma de participação. Nas esferas do legislativo dos estados-membros e do próprio Congresso Nacional, sua utilização é inexpressiva. Deve-se ressaltar, também, que, apesar da iniciativa popular do projeto de lei, sua efetiva transformação em norma legal depende da aprovação dos legislativos, instância da

oficialidade. Esta aprovação pode não ocorrer, gerando-se um descompasso e uma crise de legitimidade, se o conteúdo do projeto de lei fosse um desejo da maioria da sociedade civil.

No que tange à vida dos Municípios, prevê-se a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal.”⁹⁵

Introduziu-se a realização de “audiências públicas com entidades da sociedade civil”,⁹⁶ ao estabelecer os dispositivos constitucionais do funcionamento das comissões do Congresso Nacional. Esta possibilidade está condicionada ao tipo de matéria objeto do trabalho legislativo. É importante notar que esta possibilidade está normalmente transposta nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Municípios. Trata-se de uma importante abertura de participação popular, ainda que se restrinja a auscultar o posicionamento dos cidadãos, podendo haver decisões diversas por parte das casas legislativas.

Prevê-se, ainda, a participação dos diversos segmentos ligados à produção, comercialização e industrialização, no estabelecimento da política agrícola nacional. De fato, legislou-se no sentido de que “a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes (...)”⁹⁷

Este canal de participação popular no estabelecimento de políticas públicas, que, sob a denominação de política agrícola, envolve produtores, consumidores, transportadores, armazenadores, pesquisadores, e os próprios financiadores da atividade agrícola, jamais teve as características que o constituinte quis lhe dar. Com efeito, temos que admitir que sequer temos política agrícola. Se houvesse, estaria sendo gestada e estabelecida pelos gabinetes governamentais, não se tendo notícia da participação dos amplos setores envolvidos neste importante e estratégico assunto da vida nacional. Realidade muito pior, como veremos adiante, será o descobrirmos que, além de não haver a efetiva participação dos segmentos sociais aludidos, há uma clara subserviência a interesses que são impostos por forças econômicas externas, no contexto da globalização.

⁹⁵ BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. art. 29, Inciso XII.

⁹⁶ *Idem, ibidem*, art. 58, parágrafo 2º.

⁹⁷ *Idem, ibidem*, art. 187, caput.

Cabe referir outros canais de participação popular previstos na nossa Constituição Federal. No sistema único de saúde, previsto no artigo 198, se refere que uma das diretrizes da organização das ações e serviços é a participação da comunidade. Sábio posicionamento do Poder Constituinte. Na prática, sabemos o quanto caótica é a nossa realidade do SUS (Sistema Único de Saúde), nitidamente em fase de desmonte e privatização de serviços. A tendência será de a população de baixa renda continuar tendo um atendimento nos limites da precariedade, enquanto que as camadas mais abastadas se organizam no sentido dos serviços privados. Nesta última hipótese, uma dupla penalização dos contribuintes, porque, além de carrear recursos para os cofres públicos, devem pagar novamente e de forma particular serviços de que têm necessidade.

O mesmo se diga da assistência social e da educação. As ações governamentais na área da assistência social prevêem como uma de suas diretrizes a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os seus níveis.”⁹⁸

Na educação, a seu turno, é de todos conhecida a proposta da “gestão democrática do ensino público”⁹⁹, que, de forma irreversível haveria de estabelecer um intercâmbio entre a sociedade civil e o sistema de ensino, visando a seu aprimoramento constante. Trata-se de uma utopia ainda longe de ser alcançada. Teme-se e evidencia-se, pelo contrário, o sucateamento progressivo da escola pública, que, ao invés de primar por sua qualidade e ser referência em educação, está relegada a desleixos de toda a ordem.

Pelos canais participativos até aqui apontados, verifica-se que é muito forte o permissivo legal da participação popular. A nossa legislação possui aberturas suficientes para permitir uma progressiva participação da sociedade civil. A realidade, contudo, é totalmente diversa. Temos baixos índices de participação popular.

Embora seja matéria a ser desenvolvida em outro capítulo, desde já é interessante firmar a posição de que não basta a previsão legal de mecanismos de participação popular. Deve haver também o seu efetivo exercício. Até porque

⁹⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988, art. 204, II.

⁹⁹ *Idem, ibidem*, art. 206, IV.

o Poder Público pode ou não aceitar as sugestões ou objeções expressadas. A nosso ver, essa atitude, ou seja, a não vinculação da autoridade administrativa à vontade popular manifestada nos processos participativos, não alcança plenamente o fim da participação, bem como o exercício direto da soberania consagrado na CRFB/88, artigo 1º, parágrafo único.¹⁰⁰

No que se refere às ONGs, a realidade não é diferente. Surgem como um fenômeno mundial, multiplicando-se de forma surpreendente a partir de dos anos 80 do século XX. São de difícil análise pelos paradigmas tradicionais. Dedicam-se de forma desinteressada a uma gama enorme de problemas que vão desde a fome, o meio ambiente, os direitos humanos ou até problemas localizados. Sua forma de financiamento, as origens de seus recursos, seus reais intentos por vezes são inquietantes, como veremos no próximo capítulo. Há pontos enigmáticos e sem muita transparência, especialmente quando a atuação se dá em forma de redes ou com caráter transnacional.

Gohn divide as ONGs em caritativas, desenvolvimentistas, ambientalistas e cidadãs. Estas últimas são as que mais interessam, pelo conteúdo do presente trabalho. Voltam-se mais para a reivindicação dos direitos de cidadania e “têm uma grande atuação junto aos canais de comunicação e em nível de políticas públicas, fornecendo subsídios para sua elaboração, fiscalizando-as ou fazendo denúncias quando ocorrem violações e omissões.”¹⁰¹

No Brasil, a base institucional de sua existência é, a rigor, a mesma das outras instituições da sociedade civil. Têm como base o direito da liberdade de associação, de reunião e de expressão. Sua atuação junto aos poderes públicos se rege pelos mesmos mecanismos da participação popular acima indicados.

Suas características principais são o caráter desinteressado e filantrópico, além da nítida ocupação de espaços públicos. São organizações de caráter privado, que ocupam espaços tradicional e tipicamente públicos.

Em tempos de Estado erodido, desgastado, sem condições de atender às novas demandas sociais, trata-se de um fenômeno que chama a atenção quanto à sua escalada.

¹⁰⁰ SOARES, Fabiana de Menezes, op.cit. p. 161.

¹⁰¹ GOHN, Maria da Glória. *Os sem-terra, ONGs e Cidadania*. São Paulo: Cortez, 1997, p. 14.

É crescente a veiculação desses organismos junto aos meios de comunicação, mostrando suas atividades e suas denúncias, restando conhecidos os anos oitenta do século XX como a década das ONGs e no mesmo caminho a década de noventa, atingindo, tal fenômeno, no final desses período, a ordem aproximada de cinco mil organizações não-governamentais internacionais, cuja metade foi criada nos últimos vinte e cinco anos. Computando-se o fenômeno em sua totalidade – âmbito religioso, nacional, internacional – a cifra alcançou mais de trinta mil ONGs entre 1994 e 1995.¹⁰²

Por ora, refere-se que o fenômeno das ONGs merece aprofundamento maior. Há questões de alta indagação e não esclarecidas de forma satisfatória. Pergunta-se: até que ponto estas organizações representam os legítimos interesses da sociedade civil? De onde vêm seus recursos e financiamento? Quais são seus reais interesses e a serviço de quem atuam? Há o fenômeno da cooptação pelo Estado e pelo mercado?

Estado e mercado oprimem e têm interesses por vezes diversos dos da sociedade civil. Embora ambos se originem da sociedade civil, possuem, contudo, interesses diversos. Nas democracias liberais, o mercado possui a sua lógica, visa a obter o máximo de lucros, possuindo uma visão individualista. Preferentemente, quer liberdade para atuar, pelo que preconiza a redução do Estado. Este, a seu turno, ainda que, em tese, exista para garantir a todos a igualdade e os direitos básicos e a ampliação progressiva da cidadania, é manobrado pelas classes hegemônicas que, sob o pálio da institucionalidade e da legalidade, o utilizam para seus próprios interesses. Ideologicamente se mostra como sendo democrático e representante da vontade da maioria.

Diante deste quadro, a sociedade civil se vê encurralada, aprisionada por suas próprias criaturas. Sua organização como instância de luta a fim de “civilizar” o Estado e o mercado é o grande desafio. Os canais de participação popular existem na base constitucional brasileira. Trata-se de vencer os entraves que dificultam a efetiva participação popular.

A mudança de paradigma da verticalidade para a horizontalidade, posição desenvolvida por Habermas, é a grande tarefa a ser atacada, para se buscar a superação da crise de legitimidade.

¹⁰² OLIVEIRA, Odete Maria de. **Relações Internacionais: estudos de introdução**. Curitiba: Juruá Editora, 2001. p. 232.

Com a crescente compreensão da função do setor público não-estatal, e das organizações da sociedade civil em geral, as coisas estão recuperando a lógica. Queremos menos Estado sim, e queremos um setor privado que funcione, mas queremos que tanto um como o outro estejam sujeitos ao controle da sociedade organizada. Não se trata de ser simplesmente cliente do setor privado, e usuário do setor estatal: trata-se de ser cidadão.¹⁰³

No fundo, há a necessidade de resgatar a capacidade política do cidadão, de um lado. De outro lado, há que se ter um Estado receptivo ao reclamos da participação popular, que não basta figurar nos estatutos de cidadania, mas precisa efetivamente ser exercida e ampliada continuamente.

Dentro do quadro de legitimidade da sociedade civil para o estabelecimento e contestação das políticas públicas, é mister ser analisado o papel desempenhado pelas ONGs, fenômeno que se apresenta cada vez mais forte nas últimas décadas. Algumas destas políticas, com forte repercussão social, são estabelecidas em razão das medidas que nos são impostas pelo endividamento externo. A natureza e a legitimidade das ONGs na representação da sociedade civil será o tema a ser desenvolvido no próximo capítulo.

¹⁰³ DOWBOR, Ladislau. **A Reprodução Social: propostas para uma gestão descentralizada**. Petrópolis: Vozes, 1999, p.355.

CAPÍTULO 2

AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS
RELATIVAS À DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA

2.1- Natureza, origem e desenvolvimento das ONGs no Brasil

O fenômeno das ONGs é intrigante e *sui generis*. Aparece mais acentuadamente na segunda metade do século XX, dentro de circunstâncias bem definidas e que serão adiante examinadas.

Há muitos fenômenos do final do século XX que ainda carecem de uma melhor teorização. Um deles é o vertiginoso surgimento e proliferação de organizações não governamentais, como novos atores sociais. Com efeito, trata-se de fenômeno relativamente recente, com múltiplas faces, ainda que possam ser divisadas instituições similares, desde a Antiguidade, perpassando a Idade Média; nesta, especialmente de caráter religioso.

Tem-se, de um lado, o evidente enfraquecimento do Estado-nação, que, em sua forma liberal, nos foi legado pelo Iluminismo, pelos teóricos da Revolução Francesa e pensadores modernos. Efetivamente, o Welfare State, sua recente forma, já não consegue desincumbir-se de suas atribuições nem atender satisfatoriamente aos objetivos e demandas sociais para as quais foi criado. Por outro lado, tem-se também, como característica marcante do final do século XX, a globalização. Embora seja vista preponderantemente da ótica econômica, atinge, contudo, a outros setores da vida humana, como o social, o cultural e o político.

Coincidência ou não, o surgimento e proliferação das ONGs, com ocupação privada de espaços públicos adveio, neste contexto, especialmente a partir dos anos 80 do século passado. Cabe, como primeira tarefa, determinar a origem da denominação.

O termo “Organização Não Governamental” (Non-Governmental Organization) foi usado pela Organização das Nações Unidas, no início da década de 50, tendo como referência instituições e organizações que atuavam em âmbito internacional ou supranacional. Em seu sentido primeiro, dá a entender que se trata de organizações que não foram criadas pelos

Estados, enfim, pelos poderes públicos institucionalizados. À época, ficava clara a distinção deste tipo de organização de suas congêneres governamentais, criadas por acordos estatais.

Nos Estados Unidos, utilizou-se também a expressão “Terceiro Setor” (Third Sector), para designar a mesma realidade, além de outras expressões como Private Voluntary Organization, Nonprofit Organizations, Nonprofit Sector e Non-market Organizations.

As ONGs são corpos intermediários ente o Estado e o Mercado, suprindo ora as deficiências de um, ora consertando os malefícios causados pelo outro. Na verdade, o Estado, debilitado e sem condições de atender a contento a suas funções, já não consegue responder às demandas da sociedade civil, especialmente na fase do Welfare State. Está erodido, ineficiente e sem grandes possibilidades, pelo que, a tendência neo-liberal é a de proceder a seu gradativo esvaziamento. Idéia que, por sinal, é consentânea com os princípios liberais, uma vez que cabe ao Estado zelar pela livre exercício do jogo do capital. Neste contexto, alguém deverá ocupar-se dos “espaços perdidos” pelo ente estatal.

Da mesma forma, o Mercado, com sua lógica perversa, produz, ao contrário da idéia liberal, crescente exclusão, penalizando grande parte do tecido social.

Alguns teorizadores sobre o assunto, contudo, não aceitam esta idéia, que coloca as ONGs como uma terceira realidade social, situada entre o Mercado e o Estado. Entendem que se trata de organismos com vida própria, satisfazendo necessidades da sociedade civil, não preenchidas nem pelo Estado nem pelo Mercado. Não se trataria de invasão de espaços alheios. Seus mecanismos internos, seu relacionamento com as pessoas e grupos têm especificidade, agindo de forma solidária e altruísta, muito diversa da que se verifica com os outros dois setores.

Estas relações de solidariedade com a sociedade, característica das ONGs, diferenciam-se das relações de Mercado. Por exemplo, o apoio pessoal, material ou simbólico dado pela sociedade é uma resposta aos bens e serviços que a ONG coloca à sua disposição. No caso do Mercado, trata-se de uma compensação exatamente contada, negociada, e assegurada através de um acordo. ONGs estão ligadas à sociedade e aos grupos com os quais elas trabalham através de atos de solidariedade, que geralmente se baseiam em confiança e não são pagos de acordo com o Mercado.¹⁰⁴

¹⁰⁴ MENESCAL, Andréa Koury. História e Gênese das Organizações não Governamentais. In: GONÇALVES, Hebe. **Organizações Não Governamentais: Solução ou Problema?**. São Paulo: Estação Liberdade, 1996, p. 24.

Na Europa a designação usual é Organização Não Governamental, embora na Inglaterra também tenha a denominação de Caridades (Charities).

No Brasil, a denominação mais utilizada é também a de Organizações Não Governamentais, mesmo que alguns autores tenham tendência à denominação norte-americana de Terceiro Setor. A verdade é que a denominação por vezes se liga a limites conceituais diversos ou até mesmo a atividades preponderantemente consideradas como específicas das organizações.

Hoje, de qualquer forma, parece ter-se tornado majoritária a denominação de Organizações Não Governamentais.

Quanto à época de surgimento, na América Latina, temos a sua grande expansão nos anos 60 e 70. Coincide com a ocorrência de regimes de exceção, em muitos Estados latino-americanos, o que lhes dá uma característica específica: a resistência à violação de direitos humanos e de cidadania. Em tese, as ONGs poderiam até mesmo vir a perder seus objetivos com a redemocratização. “As transformações políticas e os ajustes econômicos ocorridos na década de 80 mudaram também as ações destas instituições e a visão sobre elas.”¹⁰⁵

Em âmbito de América Latina, com a volta do Estado democrático e de direito, passam a ter uma visão mais funcional do que político-ideológica. Em algumas circunstâncias, contudo, especialmente no Brasil e no México, mantêm, em sua atuação, a antiga postura, até por circunstâncias e características das duas sociedades.

A verdade é que se verifica uma colossal proliferação de ONGs, especialmente a partir os últimos 30 anos do século XX. Chama a atenção o fato de que se desenvolvem principalmente nos países centrais. “O total de mais de trinta mil destas coletividades, se elevou, segundo o Relato do Desenvolvimento Humano 2000, em quarenta e quatro mil destas organizações, em 1999.”¹⁰⁶

¹⁰⁵ VIEIRA, Carlos A. A. A face Oculta da Globalização: o trabalho mundial das ONGs. In: OLIVEIRA, Odete Maria de (org.). **Relações Internacionais & Globalização**. Ijuí, RS: Unijuí, 1998, p. 160.

¹⁰⁶ OLIVEIRA, Odete Maria de. **Relações Internacionais: estudos de introdução**. Curitiba: Juruá, 2001. p. 233.

Também no Brasil este fenômeno se avoluma a cada dia, existindo milhares delas, com as finalidades mais diversas. Ocupam-se com a fome, doenças específicas, conservação do meio ambiente, qualidade de vida, cultura, os indígenas, negros, etc.

Sobre a quantidade destas organizações existentes no Brasil, os dados nem sempre são confiáveis. Gohn refere que

o número de ONGs no Brasil é uma incógnita, devido à não precisão de seu perfil e à inclusão de entidades diferentes sobre a mesma rubrica. O ISER calculou, em 1986, a existência de 1041 organizações, localizadas em 24 estados e 231 cidades. Landim, pesquisadora do mesmo ISER, estimou em 1993 a existência de 3000 ONGs. A revista Veja, calculou, em fevereiro de 1994, mais de 5000 ONGs no país. Acompanhando a tendência mundial de crescimento das ONGs, o volume de dinheiro que elas movimentam também é grande. Estima-se em 700 milhões de dólares por ano o movimento financeiro das ONGs no Brasil.¹⁰⁷

Quanto à área geográfica de atuação, temos ONGs de ação global como o Greenpeace, a Anistia Internacional e a Cruz Vermelha, cujos trabalhos têm o reconhecimento de todos os povos. Outras são de âmbito nacional, regional ou até mesmo local.

Passa-se a examinar a natureza das ONGs. Trata-se de uma tarefa nada fácil. Primeiramente, porque não pode ser considerada ONG qualquer associação da sociedade civil, mesmo que preencha as características que adiante serão apontadas. Em segundo lugar, porque há que se distinguir especialmente os domínios em que ocorrem suas atuações. Temos o espaço público e privado, bem como funções que são típicas do Estado e do Mercado. Ainda, há que se definir a própria sociedade civil, território em que ocorrem as ONGs. Ressalte-se também que há marcantes diferenciações entre as ONGs do Norte e as dos países periféricos. Outrossim, entre organizações que se dedicam à mera filantropia, e aquelas que assumem compromissos políticos de mudanças do *status quo* social. Há milhares de ONGs de âmbito internacional, enquanto que outras se ocupam de problemas localizados e pontuais, podendo ser consideradas anãs.

Isto equivale a dizer que nem todas as instituições da sociedade civil podem ser rotuladas de ONGs, devendo ser analisadas em sua estrutura organizacional e finalidades de

¹⁰⁷ GOHN, Maria da Glória. **Os sem-terra, ONGs e cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização**. São Paulo: Cortez, 1997, p.64.

existência. Em tese, ocupam espaços públicos, especialmente quando o Estado se omite ou se queda impotente diante do encaminhamento de soluções para demandas sociais. Menescal aponta algumas características destes grupos sociais organizados:

1. Possuem uma estrutura formal;
2. não perseguem fins lucrativos;
3. possuem uma considerável autonomia (a autonomia destas organizações não pode ser analisada como “ter ou não autonomia”, mas sim como “ter maior ou menor autonomia”);
4. estão ligados à sociedade, através de atos de solidariedade; e
5. possuem uma função sócio-política em sua comunidade.¹⁰⁸

Montenegro, a seu turno, caracteriza-as como

tipo particular de organizações que não dependem nem econômica nem institucionalmente do Estado, que se dedicam a tarefas de promoção social, educação, comunicação e investigação- experimentação, sem fins de lucro e cujo objetivo final é a melhoria da qualidade de vida dos setores mais oprimidos.¹⁰⁹

Algumas características parecem ser comuns ao largo espectro de ONGs, seja qual for sua finalidade: são instituições da sociedade civil, sem fins lucrativos e que se movem pela solidariedade. Ainda, possuem função sócio-política, porque

ONGs são organizações que objetivam não apenas a satisfação das necessidades desses grupos da sociedade mas também, e especialmente, mudanças sociais globais através da influência de políticas. Seu trabalho realiza-se sobre uma base não lucrativa, elas se solidarizam com os mais necessitados e marginalizados, mas atuam também como uma função política, ou melhor, no intuito de influenciar políticas públicas.¹¹⁰

Deve-se, contudo, inicialmente, delimitar os conceitos e contornos do espaço público e privado. O Relatório sobre Desenvolvimento Humano, das Nações Unidas, de 1993, já mencionava que, na prática, tanto o Estado como o mercado são freqüentemente dominados pelas mesmas estruturas de poder. Isto sugere uma terceira opção pragmática: a de que o povo deveria guiar tanto o Estado como o mercado, que precisam funcionar de maneira articulada,

¹⁰⁸ MENESCAL, Andréa Koury. Op. cit. p.28.

¹⁰⁹ MONTENEGRO, Thereza. *O que é ONG*. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 13.

¹¹⁰ MENESCAL, Andréa Koury. op. cit. p. 27.

com o povo recuperando suficiente poder para exercer uma influência mais efetiva sobre ambos.

Na verdade, esta constatação é muito significativa, porque aponta uma perda de controle por parte do cidadão sobre duas de suas criaturas: o Estado e o mercado. Trata-se de estruturas criadas pelos próprios cidadãos. Em tese, o Estado deveria garantir as aspirações populares, atingir os objetivos indicados por seu poder fundante, com características de historicidade. Sua mutabilidade e adaptação às circunstâncias de cada época já era ponto admitido na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Convenção Nacional de 1792, da Revolução Francesa: não é dado a uma geração impor uma constituição às gerações futuras. Conquanto o Estado deva ser institucionalizado, contudo trata-se de criatura que pode ser mudada pelo desejo de seu criador: o povo.

Sua estrutura e funções estão postas, reservando-se à esfera pública a satisfação de algumas necessidades básicas do cidadão, tais como saúde, educação, segurança, a liberdade, propriedade, regulação econômica, mais recentemente a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, etc.

São atribuições estabelecidas como de responsabilidade do ente estatal e para cuja satisfação todos, em tese, contribuem através do pagamento de tributos.

Por outro lado, tem-se o mercado, *locus* onde se espraia a iniciativa privada, as atividades econômicas desenvolvidas individualmente ou em grupo pelos cidadãos.

Ambas as realidades, por suas características e contingências históricas, podem se voltar contra a cidadania. O proplado “Estado Democrático e de Direito” certamente nem sempre prima pela “democracia” nem pela garantia dos direitos individuais e coletivos, tipificadores da cidadania.

A análise marxista talvez seja mais adequada, neste particular. Com efeito, resumidamente, tem-se o Estado como refém das classes dominantes. Utilizam o aparelho estatal para sua perpetuação no domínio e na reprodução das relações sociais de produção. Dentro da visão gramsciana, ter-se-ia a classe hegemônica servindo-se do Estado para seus fins particulares. Trata-se de uma situação que, invariavelmente, ocorrerá, dentro de uma

lógica perversa para as classes oprimidas, até a destruição definitiva do ente estatal, após a ditadura do proletariado. É utilizado ideologicamente pela classe dominante, exteriorizando até mesmo a idéia de acesso democrático ao poder, através da vontade da maioria. Com a eliminação das classes sociais, torna-se uma criatura desnecessária, sem qualquer lógica e que fenecerá por si mesma.

Já dentro de uma visão capitalista, o Estado, ainda que seja apontado como meio de realização do bem comum, de aspirações comuns, de anseios e utopias da maioria do povo, contudo, apresenta as mesmas mazelas, quando analisado em profundidade. Não é verdade que todos são iguais perante a lei, nem que todos têm acesso ao poder. São colocações teóricas ideológicas. A própria democracia representativa, sempre justificada pela impossibilidade de exercício da cidadania de forma direta, participativa, até mesmo pela estatística da população, que já não permite a “*ágora*” grega, é falaciosa. Vive-se tipicamente em época de crise de legitimidade.

Na medida em que o Estado deixa de lado a satisfação de direitos fundamentais, tais como: saúde, educação, trabalho, promoção da dignidade da pessoa humana, bem como outros direitos correlatos, parcelas da sociedade se mobilizam para a satisfação concreta daqueles direitos.¹¹¹

Em conseqüência, o Estado nem sempre corresponde às utopias e aspirações do cidadão. Ao menos, da maioria dos cidadãos. A isto chama-se de falta de legitimidade e corresponde à denúncia de base marxista de que o aparelho estatal é utilizado pelas classes hegemônicas, para seus fins particulares. O Estado é feito refém, ainda que ideologicamente seja apontado como promotor do bem comum.

Quanto ao mercado, sua lógica é de todos conhecida. Garantindo-se a “iniciativa privada,” a “liberdade” das atividades econômicas e de lucro, verifica-se a construção inevitável da dominação de uns sobre os outros. Até mesmo uma eventual política de “pleno emprego” e da “democratização das oportunidades” não evitaria a extração da “mais valia” e a construção de classes, umas hegemônicas sobre as outras, dentro da ótica marxiana. Ora, num contexto que se rege pelo lucro, pelo individualismo, resta, em tese, pouco espaço para a

¹¹¹ SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação: (Cidadania, Direito, Estado e Município)**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 124.

solidariedade, para o exercício e alargamento da cidadania, até pela perversidade de sua lógica.

Na prática, o cidadão se situa entre dois fogos: o Estado que já não lhe atende às expectativas e o mercado, que gradativamente o exclui. Premida entre estes dois espaços (o Estado - público e o Mercado - privado) está a sociedade civil, que se mobiliza gradativamente.

Apesar de detentor oficial do poder de coação (o Estado), tal poder não intimida a existência de outras formas de organização dentro da sociedade (ainda que não possuidoras deste poder, exceto a questão do narcotráfico das favelas). Estas organizações sobrevivem sem possuir o 'arsenal' do Estado e, muitas vezes, de forma mais eficiente e participativa, tais como: associações de bairro, associações de consumidores, sindicatos, partidos políticos e mais recentemente as ONGs.¹¹²

A maioria dos analistas interpreta o surgimento destes novos atores sociais como uma necessidade para suprir falhas tanto do Estado como do Mercado. As ONGs situam-se como organizações privadas, ocupando espaços públicos, não bem atendidos pela ineficiência estatal. Mais adiante será tratada a visão e o relacionamento entre Estado e ONGs. A discussão deste tema é fundamental, gerando as mais diferentes controvérsias. Uns as abençoam, outros as maldizem. Há os que as reputam desejáveis e outros as recriminam porque são paliativos e anestésicos da luta de classes. Há ainda os que discutem sua eventual cooptação pelo Estado, até porque grande parte de suas dotações orçamentárias são públicas, advindo daí a perda de sua propalada independência frente aos outros dois setores.

Habermas aponta, como decorrência da razão comunicativa, a construção de associações horizontais de cidadãos. Em estágio posterior, poderão mesmo adquirir verticalidade. A razão comunicativa, eminentemente dialética, busca consensos capazes de superar fases e situações, levando a etapas cada vez mais participativas. Soares indica, que

à intermediação entre o sistema burocrático administrativo e o mundo da vida em suas duas acepções, processadas através de interações comunicativas de *transmissão cultural, integração social e socialização* dá-se o nome de sociedade civil.¹¹³

¹¹² SOARES, Fabiana de Menezes. Op. cit. p. 124.

¹¹³ *Idem, ibidem*, p. 127.

No nosso século certamente o fenômeno das ONGs alcançará importância e proporções ainda não mensuradas. Tudo indica que o fenômeno da globalização, pela exclusão econômica que opera, acelerará a proliferação, que já é significativa destas instituições da sociedade civil, reservando-lhes papel decisivo até mesmo como formas de pressão no estabelecimento das políticas públicas estatais e inter-estatais.

A primeira constatação a ser feita é de que uma organização não governamental pode se ocupar de um problema localizado e pontual. Pode ter ação restrita geograficamente ou em seu campo específico de atuação. Por outro lado, pode ter dimensões regionais, nacionais ou mesmo transnacionais, formando redes. Todas elas, contudo, são organizações privadas e pertencem ao âmbito da sociedade civil (esfera que se coloca entre o Estado e o Mercado).

Gohn assinala que, no Brasil, houve, a partir dos anos 90, uma mudança de perfil das ONGs.

Ao lado de um grande número de entidades nacionais criadas recentemente, encontramos inúmeras entidades internacionais. Neste último grupo está ocorrendo uma diminuição da participação de ONGs mais voltadas para um trabalho de militância política, e um aumento de ONGs em trabalho de parceria, conforme assinalamos anteriormente.¹¹⁴

Indica, basicamente, quatro tipos de ONGs. O primeiro tipo são as ONGs caritativas. Dedicam-se à solidariedade e atendimento a categorias menos favorecidas, como velhos, crianças e mulheres. Muitas delas são conveniadas com programas nacionais de amparo às classes menos favorecidas, o que, aliás, é mandamento e tarefa constitucional para os poderes constituídos.

Já as ONGs desenvolvimentistas, que se multiplicaram significativamente a partir da ECO-92, adotam propostas de desenvolvimento auto-sustentável. Pelas implicações de seu trabalho, articulam-se com congêneres de outros países em trabalhos conjuntos sobre recursos naturais, reservas ecológicas, meio ambiente e comunidades indígenas, dentre outros.

¹¹⁴ GOHN, Maria da Glória Marcondes. *Os sem-terra, ONGs e cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização*. Op. cit., p. 12

O terceiro tipo são as ONGs cidadãs. “Voltadas para a reivindicação dos direitos de cidadania, atuam no espaço urbano, tanto no campo popular como no não-popular.”¹¹⁵

São exemplos típicos desta última modalidade a Anistia Internacional e as ONGs que atuam em prol de deficientes físicos, idosos, crianças e portadores de algumas moléstias, como a AIDS.

Por último, há as ONGs ambientalistas, que atuam especialmente nas cidades e fazem campanhas espalhafatosas. Suas premissas de trabalho fundam-se no desenvolvimento auto-sustentável e na cooperação internacional. Por vezes desenvolve ações na recuperação de prédios históricos e praças. Têm uma tendência muito forte de estarem continuamente na mídia.

Fato muito importante a ser ressaltado é a integração das ONGs do países do Norte e do Sul. Em tese, se analisarmos a globalização ou a própria dependência econômica dos países periféricos, sob a ótica dos oprimidos, chegaremos quase sempre à constatação de que o grande capital e suas manobras é o grande responsável pelo círculo vicioso do subdesenvolvimento. Na verdade, a ganância do grande capital e as condições desiguais de competição colocam os países periféricos numa luta desigual com um resultado previsível: o aumento da exclusão social, o massacre econômico, a concorrência desigual em ciência e tecnologia. Os produtos primários dos países atrasados, seu principal item de exportação, possuem preços insignificantes, se comparados com os produtos manufaturados, ocasionando desequilíbrio da balança comercial.

O fosso da desigualdade se avoluma cada vez mais, sem perspectivas. É uma situação estrutural que se perpetua, reproduz e agudiza. O desequilíbrio financeiro os obriga a tomar empréstimos dos próprios banqueiros dos países desenvolvidos, quando não de organismos internacionais também manobrados pelos países ricos. O FMI, por seu turno, como guardião maior do retorno dos investimentos feitos, impõe regras econômicas e metas inaceitáveis pelos sacrifícios que produzem às populações, que, em última análise, devem pagar a conta. Trata-se de um custo social inaceitável, originando uma dívida externa (tanto pública como

¹¹⁵ GOHN, Maria Da Glória Marcondes. **Os sem-terra, as ONGs e cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização.** Op. cit., p.14.

privada) impagável. Neste contexto, é que deve ser examinada a atuação das ONGs, especialmente as de atuação internacional.

No tocante à atuação, as ONGs mostram-se extremamente diversificadas. Algumas destinam-se a abordar situações e problemas localizados ou pontuais. Outras têm abrangência regional, nacional ou transnacional. As problemáticas atacadas, bem como a similaridade de atuação, contudo, têm levado para a formação de redes. Embora existam inúmeras abordagens para a operacionalização do conceito de rede, Scherer Warren, entende que

a análise em termos de redes de movimentos implica buscar as formas de articulação entre o local e o global, entre o particular e o universal, entre o uno e o diverso, nas interconexões das identidades dos atores com o pluralismo. Enfim, trata-se de buscar os significados dos movimentos sociais num mundo que se apresenta cada vez mais como interdependente, intercomunicativo, no qual surge um número cada vez maior de movimentos de caráter transnacional, como os de direitos humanos, pela paz, ecologistas, feministas, étnicos e outros.¹¹⁶

A formação de redes tem sido uma estratégia utilizada pelas instituições da sociedade civil. As propostas de transformação social têm sido entendidas como mais efetivas, se for tomada como base a ação coletiva e de conjunto. Esta decisão, contudo, envolve inúmeros pontos de discussão, desde a distribuição do poder, a estrutura organizacional e a tomada de decisões, dentro da rede. Estes aspectos, contudo, não são objeto deste trabalho.

Deve ser observado que a maioria das matérias de que tratam as ONGs e que, aparentemente, poderiam ter um caráter localizado e pontual, certamente tem raio de influência ampliado, senão globalizado. Este raciocínio é pertinente, em especial quando a referência é ao meio ambiente, ao desenvolvimento auto-sustentável, a todos os assuntos ecológicos. Interessam a todos, mais do que a grupos locais. Esta abrangência inevitavelmente leva à ação de grupo, a esforços coordenados e somados entre instituições congêneres. Scherer –Warren assinala que há dois pressupostos ideológicos para a adoção desta estratégia de organização.

Primeiro, pressupõe a construção de uma nova utopia de democracia, em que as relações políticas seriam mais horizontalizadas e em que haveria maior reconhecimento e respeito à diversidade cultural e pluralismo ideológico.

¹¹⁶ SCHERER-WARREN, Ilse. *Cidadania sem Fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999, p. 27.

Segundo, aposta na possibilidade de conectar o local ou específico com o global ou com o interesse mais geral de uma cidade, de uma região ou mesmo do planeta.¹¹⁷

Para fins de análise, a autora refere que a formação de redes pode ser estudada do ponto de vista da territorialidade e desterritorialização, da temporalidade e da sociabilidade político-ético cultural. São indicadores e paradigmas que podem ser considerados. Situadas entre o mercado e o Estado, é mister ainda determinar seu relacionamento com ambos.

Não pode ser visualizada a simples oposição a ambos, com base no fato de o Estado não estar mais correspondendo satisfatoriamente a suas finalidades ou ao fato de o mercado ser individualista e produtor de exclusão.

Na relação com a esfera pública estatal, há diversas dificuldades. Inicialmente é se dizer que o *locus* da oficialidade, da institucionalização, da legalidade, ainda é o Estado, como instância única, dentro do modelo dos Estados modernos e contemporâneos. Trata-se da instância central da legitimação do poder e destinatário último das demandas populares. Por outro lado, está evidente e crescente a ocupação de espaços públicos pelas ONGs. Isto quer dizer que o Estado já não possui o monopólio deste espaço, que é dividido com instituições da sociedade civil. Esta tentativa de ocupação de espaços públicos pelas ONGs, contudo, por si só, é ineficaz, se esta participação não for recepcionada e referendada pelo aparelho estatal, quando se refere ao estabelecimento de políticas públicas. Cita-se, como exemplo, uma ampla discussão do orçamento participativo, prática adotada em alguns municípios brasileiros e no Estado do Rio Grande do Sul, cujos resultados seriam inócuos se não fossem “homologados” e recepcionados pela competente casa legislativa.

Por outro lado, é da essência das ONGs se diferenciarem da esfera estatal. Não se trata de uma “terceirização,” uma “*longa manus*” do Estado. No momento em que ocorresse a sua institucionalização, como um apêndice do poder estatal, perderiam sua identidade e autonomia. Mesmo assim, surgem alguns problemas relativamente à independência e receptividade a seu trabalhos, até porque o financiamento de suas atividades se faz em grande parte com recursos do Estado. A partir daí, surge a necessidade de transparência e a aplicação

¹¹⁷ SCHERER-WARREN, Ilse. Op. cit. p. 28.

das regras do setor estatal no que concerne a prestação de contas, natureza dos dispêndios, etc, o que será examinado em momento oportuno.

Outra dificuldade ocorre em relação a seus reais objetivos. Por oportuno, na caracterização das ONGs, posição importante e diferenciada é assumida por James Petras, pensador de cunho marxista que dá outra conotação às ONGs. Seu entendimento tanto pode ser relacionado com a natureza das ONGs, quanto a seu relacionamento transnacional. Entende este teórico que, diferentemente das teorias comumente apresentadas, não há uma oposição destas instituições nem ao mercado nem ao Estado. Parte para a formulação de seus conceitos, da análise da realidade pós-União Soviética. Dentro da ortodoxia do pensamento marxista, pergunta-se pelos reflexos e impactos da nova realidade política, econômica e social resultante.

Na verdade, o principal ponto de observação é o impacto no neoliberalismo, agora sem o tradicional contraponto socialista, sobre a classe trabalhadora. Sabidamente, houve o desmantelamento do Welfare State e o ressurgimento de formas tradicionais de exploração da classe trabalhadora.

Para evitar que essa estratégia política provocasse uma onda de descontentamento social de grandes proporções, os setores mais perceptivos das classes dirigentes não neoliberais começaram a financiar e a promover uma estratégia paralela 'de baixo', a promoção de organizações 'comunitárias de base' (grass roots) com uma ideologia anti-estatal para intervir nas classes potencialmente conflitivas, para criar um 'amortecedor social'.¹¹⁸

Na verdade, observa Petras, com o assumir de tarefas públicas por organizações da sociedade civil, há uma dupla penalização para o cidadão. De um lado, via pagamento de tributos, aloca recursos para os propósitos e tarefas especificamente estatais. Na medida em que estas atividades são feitas pela sociedade civil, ocorre nova oneração, que recai sobre os pobres, a fim de cuidar de suas próprias necessidades.

Este posicionamento não deixa de ser significativo, especialmente se for atentado para o fato de que, com o florescimento do neoliberalismo, aumentou notavelmente o número

¹¹⁸ VIEIRA, Carlos A. Adi. A face oculta da globalização: o trabalho mundial das ONGs. In: OLIVEIRA, Odete Maria de (org.). **Relações Internacionais & Globalização**. Ijuí, RS: Edit. Unijui, 1997, p. 169

ONGs com
propósitos de superar
a dominação
esta

destas organizações da sociedade civil e ao mesmo tempo, têm sido cada vez mais substanciais os recursos a elas destinados não só pelos orçamentos públicos, mas também por organismos notoriamente ligados ao grande capital. Citamos como exemplos os governos europeus, dos Estados Unidos da América e do próprio Banco Mundial. As organizações não governamentais passariam a funcionar como amortecedores dos conflitos sociais, a fim de tornar “suportável” a dominação exercida dentro da realidade capitalista.

Sua atuação é negativa, porque, minimizando os conflitos de classe, posterga ou inviabiliza a inclusão social. Como se pode ver, a análise da natureza e dos objetivos das ONGs possui pontos divergentes. Refere-se, por oportuno, a existência de uma CPI no Senado brasileiro, investigando a atuação das ONGs na Amazônia. Embora não se tenha ainda as conclusões do trabalho, contudo, há sérias preocupações sobre seus reais objetivos e sobre a sua atuação.

2.2.A participação das ONGs no estabelecimento/contestação das políticas públicas.

Entende-se por políticas públicas o conjunto de diretrizes, prioridades e ações oficiais, estabelecidas e desenvolvidas no âmbito do governo e ditadas, nos Estados democráticos, por competência constitucional ou infraconstitucional.

Dois pontos precisam ser tratados preliminarmente à definição da forma de participação das ONGs no estabelecimento de políticas públicas. Inicialmente, é de ressaltar a perda ou, ao menos, a crise de legitimidade do aparelho estatal. Tanto sob a ótica marxista, como dentro de uma análise capitalista, é forçoso admitir que o Estado já não responde às demandas sociais, beneficiando determinados grupos hegemônicos ao desenvolver políticas públicas. Assinala Menescal que “a ineficiência dessas políticas oficiais pode ser explicada principalmente pelo distanciamento entre a implementação dos projetos governamentais de desenvolvimento e as necessidades da população.”¹¹⁹

¹¹⁹ MENESCAL, Andréa Koury. Op. cit. p. 31.

Esta observação tanto vale para as relações Norte-Sul, como internamente, quando os Estados nacionais e seus governos já não respondem às utopias e anseios de suas populações. Trata-se de uma crise de legitimidade.

Há que se fazer uma distinção entre a transparência (dar conhecimento ao povo do que foi feito pelo poder público) e a efetiva participação no estabelecimento das políticas públicas. No primeiro caso, o campo da oficialidade dá conhecimento ao povo do que foi realizado. Aproxima-se mais do relatório, da prestação de contas. Outra coisa, bem mais profunda, é oportunizar-se à sociedade civil participar da priorização e do estabelecimento das políticas públicas.

O sistema democrático representativo não está imune à crise de legitimidade, também dela se ressentindo. Nem sempre os eleitos representam adequadamente os eleitores. Seus posicionamentos distanciam-se dos desejos dos que os alçaram ao poder. Caem no descrédito e na desconfiança da população. Não se trata de discutir a legalidade do processo político. Questiona-se a adequação da ação governamental às utopias e desejos da sociedade civil. A democracia representativa dá um “cheque em branco” aos governantes, escolhidos na melhor teorização tradicional do contrato social. Verifica-se uma defasagem entre aquilo a que sociedade civil aspira e o que efetivamente seus representantes realizam. Neste contexto, é de ser examinada a atuação da ONGs.

Ressalte-se que não se trata de abolir o Estado, enquanto responsável pelo estabelecimento e desenvolvimento de políticas públicas. Continua sendo a instância institucional principal nesta tarefa. Trata-se de um ente insubstituível, por ora, até porque a oficialidade passa por ele. É criatura da própria sociedade enquanto persegue a satisfação de necessidades coletivas. Embora sofra de crises de legitimidade, afastada está a sua dispensabilidade. A auto-gestão, tanto na ótica anarquista, quanto da visão marxista, não conseguiu mostrar formas práticas satisfatórias de exercício, por enquanto. Mais desejável será achar-se meios e formas de tornar mais permeável e receptivo o aparelho estatal, em resposta às demandas populares.

Examinam-se as ONGs não como substitutas das ações do Estado, mas como novos atores em condições de dar contribuições ao trabalho estatal, especialmente no estabelecimento de políticas públicas.

Há dois fatos relevantes a serem examinados. De um lado, a posição crítica das ONGs em relação às políticas governamentais. Critica-se o relacionamento Norte-Sul, assim como as políticas públicas internas dos países. Como decorrência, Menescal entende que “o comportamento de mera oposição de muitas ONGs frente às políticas governamentais transformou-se em processo de formulação própria de políticas alternativas e programas de desenvolvimento.”¹²⁰

Neste particular, assinala que as organizações não governamentais brasileiras estão bem mais avançadas do que as suas congêneres do Terceiro Mundo.

O segundo componente é que, fruto de seus posicionamentos, e quiçá de sua eficiência, há uma forte tendência no sentido de repassar cada vez mais recursos públicos e privados para as suas ações. O próprio ente estatal reconhece a ação das ONGs, não só aceitando a ocupação de espaços típicos da esfera estatal, como repassando-lhes recursos para a suas atividades. É um fenômeno que acontece principalmente na Europa e no Japão. Em alguns países, como os nórdicos, já temos não só a transferência de recursos, sob o título de “ajuda oficial ao desenvolvimento,” mas também a efetiva participação das ONGs na formulação das políticas públicas a serem implementadas. No Brasil, insiste-se na necessidade de instituir progressivamente parcerias com a sociedade civil.

Vieira refere que

a crise global e a constatação de que somente o Estado e o mercado não vão resolvê-la tendem a fortalecer o papel das ONGs, enquanto organizações da sociedade civil, na construção de alternativas e de mecanismos de cooperação internacional. Elas participam fazendo *lobby* nas grandes organizações internacionais, na ONU, nas organizações multilaterais; ajudando na formulação de políticas ou de decisões quanto a projetos, mas não estão ainda articuladas e coordenadas para tornar esta atuação eficaz politicamente no plano internacional. Por isso, pode-se dizer que as ONGs, embora ainda não o sejam, tendem a ser atores no processo de globalização, principalmente no que diz respeito à construção de uma nova institucionalidade política global.¹²¹

¹²⁰ MENESCAL, Andréa Koury. Op. cit. p. 33.

¹²¹ VIEIRA, Liszt. op. cit., p. 116.

Algumas hipóteses de atuação necessitam ser analisadas. De início, não parece viável que as ONGs atuem isoladamente do Estado, em contínuo confronto e oposição, levantando apenas críticas às políticas públicas ineficazes e à falta de legitimidade estatal. Não parece razoável que se transformem numa espécie de “governo paralelo”, com a mera escalada na ocupação de espaços públicos estatais. Até porque o Estado ainda é a instância institucionalizadora das políticas públicas e seu principal ator. Ao que parece, está muito longe de sua eventual substituição e dispensabilidade.

Esta dualidade mostra-se prejudicial uma vez que o próprio Estado é criatura da sociedade civil, instância institucionalizada para estabelecer e desenvolver políticas públicas. A mera e sistemática oposição deve ser considerada ingênua e inconseqüente.

Uma segunda posição também merece ser afastada. Não é viável a recepção pura e simples dos posicionamentos das ONGs e outras instituições da sociedade civil, pelo Estado, que estaria abdicando de suas funções institucionais. Os poderes constituídos não podem pura e simplesmente entregar a formulação das políticas públicas à sociedade civil, cujas decisões passariam a ser institucionalizadas. Além de ser prejudicial ao ente estatal, o seria também para as ONGs, até porque estas perderiam a sua independência, na medida em que o Estado lhes delegasse autonomia na formulação de políticas públicas. Este mecanismo seria perigoso, tendo em vista que os mesmos perigos e limitações que contaminam e rondam o Estado, também poderiam atingir as ONGs. A institucionalização da sua atuação, em tese, é contraditória e abalaria a própria natureza das organizações.

Em terceiro lugar, também não se pode admitir como desejável a posição na qual o Estado, eventualmente, apenas recorresse às ONGs como meras instituições de consulta e assessoramento em questões pontuais. Ficariam à mercê da boa vontade estatal, que poderia ou não ouvir os seus reclamos, na medida em que houvesse a conveniência.

A posição que parece mais razoável é a de que seja institucionalizada a participação das ONGs na formulação das políticas públicas, lado a lado com o próprio ente estatal. Afasta-se aqui a cooptação e a perda da autonomia e independência. Haveria apenas a recepção e participação das ONGs nas tomadas de decisão estatais, na qualidade de interlocutores qualificados e institucionalizados. Nem o Estado perderia a sua qualidade de fonte de institucionalidade, nem as organizações não governamentais o substituiriam nas suas

tarefas. Haveria consensos, mesmo que provisórios, numa dialética construtiva, que poderia até mesmo incluir execução de tarefas delegadas pelo poder público, com recursos também públicos.

Com efeito, teoriza Habermas:

na medida em que os planos e ações de diversos atores se envolvem no uso da língua orientado para a comunicação no tempo histórico e sobre o espaço social, as tomadas de posição do tipo sim/não, que, como sempre, ficam implícitas, em relação a exigências de validade criticáveis, ganham uma função chave para a prática *do cotidiano*. O acordo comunicacional proposto, que se mede pelo reconhecimento intersubjetivo de exigências de validade, permite a formação de uma rede de interações sociais e contextos no mundo de vida.¹²²

É possível alcançar consensos, mesmo que provisórios e modificáveis no tempo, através da ação comunicativa. Dentro desta visão chega-se à possibilidade de uma ação emancipatória e de descolonização.

É, portanto, através da pressuposição de que o paradigma da linguagem pode servir como instrumento de eliminação da dominação, que Habermas chega a postular a existência de um tipo de razão que pode ser emancipatório. Sim, porque um entendimento só pode ser alcançado, se todos os envolvidos numa situação chegarem a um acordo, que é aceito porque está baseado exclusivamente na racionalidade dos argumentos apresentados, o que elimina conseqüentemente o uso de qualquer forma de coação entre os participantes do processo de argumentação.¹²³

Institucionalizar a participação das ONGs no encaminhamento da definição e implementação das políticas públicas estatais seria o desejável. O Estado, embora poder decisor maior, não decidiria sozinho. Até por uma questão de legitimidade chamaria ao diálogo visando à formação de consensos mínimos as próprias ONGs, como instâncias representativas da sociedade civil.

Com toda a propriedade observa Demo:

¹²² HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da Modernidade**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1998, p. 297.

¹²³ ARAGÃO, Lúcia Maria de Carvalho. **Razão Comunicativa e Teoria Social Crítica em Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 133.

Para que o Estado cumpra sua função de espaço estratégico de luta democrática, é mister concebê-lo como instância instrumental da sociedade e nunca escamotear sua tendência histórica típica de representar os iguais. O Estado serve à sociedade, não por vocação, mas por pressão de baixo para cima. Uma sociedade civil não organizada, ou mais propriamente organizada para a submissão, não tem condições de defender seus interesses frente aos interesses dominantes e do Estado.¹²⁴

É certo que se trata de um paradigma novo. O velho dualismo maniqueísta da sociedade civil contrapondo-se ao Estado precisa ser superado.

A dificuldade de compreender este fenômeno através dos velhos 'slogans,' das velhas categorias da política moderna, reside no fato de que o trabalho das organizações sem fins lucrativos, ora se apresenta como um fator político relevante, ora como fator anti-político. Essa situação deixa atônitos os teóricos das dicotomias, do maniqueísmo esquerda-direita, que não sabem como enquadrar esse 'furacão' que avança aceleradamente nos espaços abandonados pelo mercado e pelo Estado, por causa da baixa rentabilidade ou da falta de recursos financeiros.¹²⁵

Cabe, por último, apontar para a possibilidade de cooptação e de dependência das ONGs aos desejos estatais. Efetivamente, conforme estudo realizado pela Universidade John Hopkins, o Terceiro Setor representa uma considerável força econômica. Só nos Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha, Itália, Japão e Hungria, havia, em 1990, mais de cinco milhões de voluntários. Em termos de gastos, naquele ano as ONGs despenderam mais de 600 bilhões de dólares, quantia que as colocaria ao lado das maiores potências mundiais. Ora, sabidamente, grande parte dos recursos vêm de transferências do setor público que vê com bom grado os trabalhos realizados por estas organizações. Oportunamente estará sendo examinada esta questão.

De qualquer forma, a participação das ONGs na ocupação de espaços públicos deverá ser feita de forma diversa a outras figuras consagradas e tradicionais, rotuladas como sendo de participação da sociedade civil. Deve ser uma atuação diferente, por exemplo, do plebiscito, do referendun, da consulta popular, ou da própria participação dos partidos políticos, que aspiram a tomar o poder. As ONGs não visam ao poder nem se instituir como instâncias de decisão. Parece mais correto, até para preservar a sua independência e o

¹²⁴ DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. Op.cit., p.32.

¹²⁵ VIEIRA, Carlos Adi. A face Oculta da Globalização: o trabalho mundial das ONGs. In: OLIVEIRA, Odete Maria de.(Coord.) **Relações Internacionais e Globalização**. Op.cit., p. 171.

alargamento progressivo da própria cidadania, que se restrinjam à participação nas decisões, como interlocutoras da legitimidade que provêm da sociedade civil para as decisões estatais.

Sua participação, contudo, precisa ser institucionalizada, assegurando-se assento nas grandes decisões da sociedade. Não que possuam algum poder decisório. Pelo contrário: o poder estatal deve levar em conta as utopias e anseios provindos delas, representando a sociedade civil, até por uma questão de superação da crise de legitimidade que ronda o poder público. Podem até ter posições não legítimas, porque representativas do pensamento de um grupo restrito e localizado.

Um exemplo, dentre outros, ainda que tímido, deste modelo de participação poderia ser visto no artigo 187 da Constituição brasileira de 1988, em que se prevê o planejamento e a execução da política agrícola “com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transporte.”¹²⁶

O Estado, ao invés de estabelecer as políticas públicas isoladamente, avocando a si a legalidade de sua competência exclusiva, institucionalizaria a participação da sociedade civil, através das suas organizações. Salvar-se-ia também o aspecto da legitimidade. Os atuais paradigmas, contudo, precisam ser modificados, de tal forma a permitir e viabilizar esta participação efetiva, superando, inclusive, a crise da democracia representativa. Talvez estariam a salvo os consensos, ainda que marcados pela provisoriedade, obtidos pela prática dialogal, caracterizada por Habermas na razão comunicativa. Na verdade, “a soberania revela-se numa forma anônima (poder comunicativo), que é capaz de vincular a Administração Pública à vontade dos cidadãos.”¹²⁷

Cabe ressaltar que as ONGs são um fenômeno relativamente novo e sua interpretação é difícil de ser feita dentro dos paradigmas tradicionais. Por ora, são vistas de diversas formas, algumas benéficas e desejáveis ao resgate da cidadania, outras negativas, no sentido de serem rotuladas como instituições que ajudam a manter a hegemonia de grupos sociais, amenizando as contradições das relações sociais e de produção.

¹²⁶ BRASIL, Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

¹²⁷ SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de participação**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p.125.

A participação na definição e desenvolvimento das políticas públicas, de qualquer forma, é desejável. Wolkmer observa que

à medida que, gradativamente, as regras formais clássicas de legitimidade e os arranjos institucionais liberal-burgueses tornam-se inapropriados para canalizar e processar uma grande diversidade de demandas inerentes às sociedades de massa, os movimentos sociais inauguram e avançam num estilo de política pluralista assentado em práticas não institucionais e auto-sustentáveis, buscando afirmar identidades coletivas e promovendo um *lócus* democrático, descentralizado e participativo.¹²⁸

Demo teoriza sobre a participação, vinculando-a à dominação e ao conflito. Efetivamente, a dominação é um fenômeno histórico-estrutural. Liga-se ao econômico e ao exercício do poder. Nestes termos, a participação não se faz gratuitamente, sem conflito. Pelo contrário, inclui em seu exercício uma contínua tensão e choque de interesses, em razão da dominação que algum ou alguns grupos exercem sobre os demais.

A dominação traduz sempre conflito, porque é feita de desigualdade: um lado minoritário comanda, outro majoritário obedece. Não há dominação que não tenha dois lados, antagônicos e complementares, numa autêntica unidade de contrários, e por isto dinâmica.¹²⁹

Deve-se assinalar que o conflito não necessariamente assume contornos violentos. Pode situar-se nos limites da violência simbólica ou da ideologia, apresentando formas mais suaves.

Explica-se:

O poder visto de cima para baixo tende à perpetuação, porque esta é a sua lógica. Quer institucionalizar-se e persistir. Fabrica ideologias complacentes, para motivar a crença na legitimidade, na necessidade, no mérito dos que mandam, convocando intelectuais espertos e muito orgânicos para tanto. Mas isto é um lado. Visto de baixo para cima, temos a visão da mudança, porque é a ótica do oprimido, do excluído, a quem não interessa manter, mas superar.¹³⁰

¹²⁸ WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico: fundamentos para uma nova cultura no Direito**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1994, p.126.

¹²⁹ DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. Op. cit., p.83.

¹³⁰ *Idem, ibidem*, p 84.

Conclui-se que a adoção de políticas públicas terá tanto mais legitimidade quanto mais a sociedade for auscultada de forma participativa. Isto vale para o poder local, nacional ou mesmo para os organismos internacionais. Neste contexto, as ONGs, por ocuparem progressivamente espaços públicos, devem constituir-se em interlocutores qualificados e privilegiados. A ONU, por exemplo, desde sua criação tem notado esta necessidade, institucionalizando a participação no artigo 71 de sua Carta ao tratar do Conselho Econômico e Social. Fê-lo, contudo, no nível de consulta e com critérios de triagem das instituições a serem admitidas.

É evidente que poderá haver o questionamento sobre a legitimidade das ONGs, sua possível burocratização e cooptação. São aspectos a serem examinados mais adiante.

2.3. Políticas públicas brasileiras adotadas em relação à dívida externa.

Passa-se à análise específica da dívida externa brasileira e das políticas públicas com ela relacionadas.

À guisa de prolegômenos, deve-se delimitar a abrangência do conceito de dívida externa. Será considerada como tal a que tiver sido tomada junto a instituições ou governos estrangeiros, quer por organismos oficiais brasileiros (o governo, em suas mais diversas esferas, tais como União, Estados, Municípios e suas autarquias), quer pela iniciativa privada, mas com garantia da União Federal. No caso de oferecimento de garantia ou aval da União Federal, tem-se a sua responsabilidade solidária. Aliás, há o controle da tomada de recursos externos em todos os casos pela esfera federal, uma vez que as operações passam pelo crivo do Banco Central do Brasil, devendo, inclusive, ter a autorização do Senado Federal, nos termos do artigo 52, Inciso V da Constituição da República.

Apenas a dívida pública externa será objeto de análise. Desta forma, desde já se exclui da abrangência deste trabalho a dívida externa oriunda de recursos tomados por particulares, na forma de financiamentos, empréstimos ou outras modalidades, que sejam de sua única e inteira responsabilidade. Outrossim, é de se recordar que existe, e em patamares tão assustadores e até de volume bem maior do que a primeira, a dívida pública interna. Consiste

na dívida fundada interna, derivada de débitos do poder público, em razão de suas atividades ou mesmo da tomada de recursos de instituições financeiras dentro do país ou mediante emissão de títulos públicos. Embora não seja objeto da presente análise, ambas as dívidas se interligam, possuem contextualização interdependente e causam restrições e limitações ao Estado, em sua capacidade de investimento e de desempenho de suas finalidades.

É necessário, inicialmente, historiar o agravamento da crise da dívida que assolou o Brasil, nos últimos trinta anos do século XX. Tem sido denominada por economistas e pela mídia de “a crise da dívida.” Cabe ressaltar que alguns fatores mencionados afetam a vida econômica da maioria dos países do mundo, em especial os periféricos, não se tratando de uma particularidade brasileira. É certo que cada economia nacional possui as suas características próprias, havendo, contudo, fatores conjunturais e de mercado internacional que possuem poder de contágio em maior ou menor grau a todas as economias.

Terminada a Segunda Guerra Mundial, verificou-se a consolidação da hegemonia norte-americana no mundo. Antes do término do conflito, ainda em 1944, em Bretton Woods, no estado norte-americano de New Hampshire, reúnem-se representantes dos países que viriam a ser os vencedores. “A finalidade da reunião era a reconstrução da estrutura internacional de comércio e finanças, ou seja, a estruturação da ordem econômica internacional a vigorar no pós guerra.”¹³¹

Na verdade, os Estados Unidos afirmam sua hegemonia comercial, industrial e financeira, impondo, inclusive, o dólar como moeda padrão do comércio internacional. Os participantes decidem que as relações econômicas mundiais seriam regidas por um tripé de instituições, assim formado: O Fundo Monetário Internacional, com sede em Washington, como órgão operacional de controle; o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (conhecido como Banco Mundial) e, por último, o GATT (1947) que mais tarde foi substituído pela OMC (Organização Mundial do Comércio), a partir de 1º de janeiro de 1995.

Desta forma, as relações comerciais, industriais e financeiras do mundo passaram a ser vigiadas e supervisionadas por aquela tríade de organismos, que têm enfrentado diversas

¹³¹ BRUM, Argemiro J. *O Brasil no FMI*. Petrópolis: Vozes, 1984, p. 11.

crises. O FMI, especificamente, zela para evitar possíveis colapsos na economia mundial “socorrendo” os países em dificuldades, através de um fundo criado pelos próprios participantes, ainda que a grande fatia do capital votante seja dos Estados Unidos. O poder de decisão está com os países que mais participam com aporte de recursos ao Fundo. Muitas vezes os recursos do FMI se mostraram insuficientes para dar guarida às dificuldades dos países em crise. Note-se que, dada a interdependência das economias, o desastre num país gera efeito dominó, passando a atingir outros, como se verificou em 1983 no México, com a Rússia e, repetidas vezes, com a Argentina. Os países periféricos possuem, como agravante, economias frágeis, instáveis e dependentes.

O FMI, na qualidade de guardião da regularidade e normalidade das relações econômicas dos países, ao ser demandado por socorro, impõe as suas condições. Brum observa:

De qualquer modo, porém, embora se afirme que as normas e condições são negociadas, na prática elas são mais ou menos impostas. O país que recorre ao FMI submete-se às normas e orientação geral, embora o grau de dosagem possa variar, segundo o estado e as possibilidades do paciente. O programa de estabilização econômica é elaborado pelas autoridades do país em conjunto com os técnicos do Fundo, segundo a orientação destes, e encaminhado pelo governo do país tomador, sob a forma de Carta de Intenção, para apreciação e aprovação dos órgãos técnicos específicos e diretivos do Fundo.¹³²

Aqui se percebe claramente que políticas públicas tendentes a conformar a economia do país aos ditames do FMI são impostas incondicionalmente. São remédios extremamente amargos que ocasionam ingentes sacrifícios econômicos e sociais às populações atingidas. Desta forma, “não é muito exagero afirmar que, nos aspectos econômico e financeiro, o governo do país tomador passa a ser governado pelo Fundo, aceitando a tutela do mesmo e a auditoria de seus especialistas.”¹³³

O fulcro deste trabalho é exatamente verificar a possibilidade de as ONGs, tanto nacionais quanto internacionais, influenciarem no estabelecimento ou modificação das políticas públicas desenvolvidas em função da dívida externa e que, via de regra, são impingidas pelo FMI.

¹³² BRUM, Argemiro J. **O Brasil no FMI**. op. cit. p. 21.

¹³³ *Idem, ibidem*. p. 21.

Passa-se a examinar o comportamento da dívida externa brasileira, com seus sobressaltos, nos últimos 30 anos. Apenas como referencial, dimensiona-se o volume da dívida em 1930, à época da grande recessão.

A dívida externa brasileira em 1930 era basicamente pública, totalizando £ 253 milhões dos quais £163 milhões referentes a empréstimos em libras e £ 77 milhões a empréstimos em dólares. Essa dívida pública – federal, estadual, municipal e referente à valorização do café – era constituída por títulos de longo prazo lançados nas principais praças financeiras por intermediários que, via de regra, não conservavam tais títulos em suas carteiras.¹³⁴

Guardadas as devidas proporções da economia brasileira da época, pode-se dizer que não apresentava maiores preocupações. É bem verdade que tivemos que fazer um empréstimo em 1934 (funding loan), diante das condições adversas para pagamento da dívida externa daquele ano, tendo, contudo, se verificado uma recuperação rápida e precoce de nossa economia nos anos seguintes.

A dívida externa bruta brasileira se manteve estável até o início dos anos 70. Em 1960, alcançava a cifra de U\$ 3,1 bilhões, ultrapassando U\$ 4 bilhões, apenas em 1969. Em 1973 e 1979, o aumento do preço do petróleo provocou uma disparada dos números de nosso endividamento. Os países exportadores de petróleo se unem formando a OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), forçando artificialmente a elevação dos preços do produto. Rompe-se o equilíbrio econômico dos países altamente dependentes das importações de combustíveis derivados de petróleo. As balanças comerciais passam a acusar acentuados déficits. O barril de petróleo quintuplica seu preço entre 1972 e 1978. Conforme relatório do Banco Central do Brasil, a tonelada do petróleo importado, que, em 1972 custava U\$ 16,30, passa, em 1978 a U\$ 91,80. A este primeiro “choque do petróleo”, sucede-se um segundo em 1979. O barril do produto, que era comercializado a U\$ 12,40, salta para U\$ 34,40 em 1981, mantendo-se até hoje em patamares próximos a 30 dólares o barril.

Deve-se ainda mencionar que as importações brasileiras de petróleo, a despeito de nossos investimentos e avanços no rumo da pretendida auto-suficiência, mais do que duplicaram entre 1968 e 1972, passando de U\$ 4,1 bilhões para U\$ 9,0 bilhões no período.

¹³⁴ ABREU, Marcelo de Paiva e FRITSCH, Winston. As lições da História: 1929-33 e 1979-8? In: ARIDA, Pérsio.(org.) **Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: o Brasil diante da crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p.30.

Apesar de termos assistido, na primeira metade dos anos 70, índices de crescimento fantásticos, no denominado “milagre brasileiro”, contudo, enfrentamos dificuldades ingentes no que se relaciona ao crescimento e pagamento da dívida externa.

Aos dois choques do petróleo (1973 e 1979) soma-se um outro fator que faz avançar desmesuradamente os números de nossa dívida. “O déficit em conta corrente saltou do patamar de 6 bilhões de dólares, em que vinha se mantendo desde 1974, para um novo patamar da ordem de 11 a 12 bilhões de dólares.”¹³⁵

Este novo fator foi o aumento significativo das taxas de juros, a partir de 1978. Somados os efeitos dos dois choques do petróleo, mais o choque dos juros, tivemos que a dívida bruta, segundo dados do Banco Central, passa de 43,5 bilhões de dólares em 1978 para 73 bilhões em 1982, num aumento médio anual da ordem de 20%.

Com efeito, os juros que, até 1977, tradicionalmente eram negociados à taxa de 4% a 6% ao ano, unilateralmente foram majorados, ultrapassando mesmo a casa de 21%, em 1981. “Para o Brasil, essa mudança representou um custo adicional de aproximadamente US\$ 29 bilhões, apenas no período 1979-1984.”¹³⁶

Esta elevação da taxa de juros deveu-se à política econômica implantada nos Estados Unidos pelo presidente Ronald Reagan. Equivocada e ingenuamente, acreditava-se que a diminuição das alíquotas dos impostos haveria de gerar poupança interna e expansão do nível de renda de tal ordem, que o resultado seria um aumento da arrecadação tributária. Enganaram-se as autoridades norte-americanas. O déficit orçamentário se fez sentir.

Para evitar que os déficits orçamentários do governo se transformassem em emissões de moedas acima do crescimento estipulado, o Federal Reserve foi obrigado a fazer uma política de *open market* agressiva na venda de títulos do governo. A oferta de maiores volumes de títulos implicou juros mais elevados.¹³⁷

¹³⁵ LOPES, Francisco L.. A crise do endividamento externo: alguns números e suas conseqüências. In: ARIDA, Pêrsio (org.). *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, p. 98.

¹³⁶ BRUM, Argemiro J. *O desenvolvimento econômico brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 387.

¹³⁷ RESENDE, André Lara. A ruptura no mercado internacional do crédito. In: ARIDA, Pêrsio (org.) *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: o Brasil diante da crise*. Op.cit. p.45.

As conseqüências apareceram de imediato. Na verdade, não houve um decréscimo da oferta de recursos, tendo-se mantido normal o volume de dinheiro à disposição dos países necessitados. Os bancos continuaram emprestando normalmente. O que ocorreu, contudo, foi a prática de taxas recordes de juros, que acabaram por adicionar grandes somas às dívidas externas dos tomadores de empréstimos, prejudicando, inclusive, os preços dos produtos primários, que tiveram grande queda. Via de regra, são a principal fonte de divisas dos países periféricos. De fato,

obrigados a pagar mais por seus depósitos, para não perder recursos, os bancos elevaram repetidamente as taxas cobradas em seus empréstimos. No início de 1981, a taxa para depósitos interbancários em Londres (*libor*¹³⁸), para prazos de seis meses, que serve de referência para grande parte dos empréstimos internacionais, atingiu níveis superiores a 19% ao ano. A *prime rate*, taxa cobrada para clientes preferenciais pelos bancos americanos, atingiu quase 22% na mesma época.¹³⁹

Apesar das dificuldades e das novas condições, o Brasil levou adiante a sua programação de investimentos, embalado pela magia dos resultados do “milagre econômico,” ignorando a crise ou, ao menos, sem fazer as devidas correções de rota. Continuamos a importar petróleo em níveis normais, até porque a nossa infra-estrutura industrial e de transportes se baseava sobre esta matriz de combustível. O Brasil só começou a fazer seu ajustamento no final de 1980, tarde demais para tentar frear o crescimento desmesurado da dívida.

Os resultados da imposição de taxas de risco maiores se fizeram sentir imediatamente.

Entre 1973 e 1985, as entradas relativas à dívida externa no Brasil somaram 121,3 bilhões de dólares (créditos de curto, médio e longo prazo, lei 4.131 e Resolução 63, *suppliers*, incluindo ‘ajudas governamentais’ e empréstimos de bancos oficiais). As amortizações pagas somaram 64,9 bilhões de dólares e os juros, 80,4 bilhões. A transferência líquida de capitais para o exterior foi, portanto, de 24 bilhões de dólares. Apesar disso, a dívida externa brasileira aumentou de 9,5 bilhões para 105 bilhões de dólares.¹⁴⁰

¹³⁸ London interbank ordinary rate: taxa de juros cobrados pelos bancos londrinos em empréstimos internacionais.

¹³⁹ RESENDE, André Lara. Op. cit. p.46.

¹⁴⁰ SCHILLING, Paulo R. WALDMAN, Maurício, CRUZ, Paulo D.C. *Conversão da dívida e meio ambiente*. São Paulo: CEDI-Global, 1991, p. 28

É importante registrar que, dentro deste esquema perverso e de chantagem da dívida externa, o Brasil, entre os anos 1980 a 1987, pagou 121 bilhões de dólares a título de serviços da dívida. Deste total, 82 bilhões referem-se a juros. Poder-se-ia pensar que liquidamos os nossos débitos externos. Ledo engano: o saldo de nossa dívida externa, mesmo assim, quase dobrou, passando de 64,2 bilhões em 1980, para 121,3 bilhões de dólares em 1987.

Para agravar a situação internacional e brasileira, em agosto de 1982, o México declarou moratória, por não poder pagar os juros de sua dívida externa. Possuía uma dívida externa de cerca de 80 bilhões de dólares, grande parte resultante de dinheiro tomado com a finalidade de desenvolver a extração e industrialização de petróleo de reservas recém descobertas. Os juros altos e a recessão mundial lhe frustraram as expectativas de rendimentos a curto prazo. O capital volátil e especulativo se fez de imediato sentir. Vale registrar que o México, como parceiro do NAFTA, foi generosamente socorrido pelos Estados Unidos, submetendo-se, contudo, às exigências do FMI para a segurança dos empréstimos. Temia-se um efeito dominó, a crise afetando outras economias, inclusive a brasileira.

Por todos os fatores expostos, em novembro de 1982, o então Ministro da Fazenda Ernane Galvêas, na reunião do GATT em Genebra, anuncia oficialmente que o Brasil vai recorrer mais uma vez ao Fundo Monetário Internacional para poder honrar seus compromissos. Era a 16ª vez, desde 1949, que apelávamos a este expediente. Posteriormente, tivemos outros percalços que nos obrigaram a medidas semelhantes. Em julho de 2001, por ocasião da crise da Argentina, o presidente do Banco Central do Brasil, Armínio Fraga, manteve contatos em Washington, com o FMI, solicitando recursos da ordem de 18 a 20 bilhões de dólares a fim de estabelecer defesas contra o contágio da crise Argentina. Resta claro que o Brasil é freqüentador do FMI.

O problema, contudo, não é a tomada de empréstimos do Fundo Monetário Internacional. O pior são as exigências em termos de políticas públicas que são impostas por aquele organismo e que serão examinadas mais adiante. Diante da crise da dívida externa dos anos 80, inúmeras sugestões e hipóteses de enfrentamento do problema são levantadas.

A literatura dos anos 80 nos dá conta de inúmeras sugestões para superar a crise. Muitas personalidades que haveriam de ocupar postos relevantes nos governos dos anos 90, já

redemocratizado o país, fazem seus ensaios e lançam as suas teses sobre o solucionamento do problema da dívida externa brasileira, com contornos impagáveis.

Pereira diz que a economia brasileira enfrenta nos anos 80 a mais grave crise de sua história industrial.

Neste artigo defenderei a tese segundo a qual o país só terá condições de superar esta crise profunda caso, ao mesmo tempo, faça um forte ajuste fiscal e, unilateralmente, reduza a dívida externa aproximadamente pela metade, de forma a zerar o déficit público e recuperar a sua capacidade de poupança e investimento.¹⁴¹

Propõe a “estratégia de ajustamento com redução da dívida, já que esta se tornou excessivamente alta para que seus juros possam ser integralmente pagos.”¹⁴²

São examinadas diversas teses, desde a solução convencional, com redução da dívida unilateralmente, adequando-se à capacidade de pagamento, ainda que com resistência dos credores, até a solução voluntária e negociada, passando por uma solução global, de conjunto.

Bacha aponta para a possibilidade de uma agência internacional da dívida.

Seria uma associação do tipo *joint venture* entre o FMI e o Banco Mundial, financiada pelos governos dos maiores países desenvolvidos, e que, em troca de suas próprias obrigações, proporia aos bancos credores negociar os seus empréstimos ao Terceiro Mundo com desconto. Esses descontos então seriam progressivamente passados aos governos dos países devedores na extensão em que concordassem em abrir mercados, construir idoneidade creditícia e implementar políticas econômicas e financeiras que induzam ao crescimento.¹⁴³

Brum, escrevendo logo após o Brasil ter ido ao Fundo em 1982, já fazia suas críticas amargas, percebendo que o acordo com o FMI se fazia à revelia do povo brasileiro, preservando mais os interesses dos credores do que solucionando o nosso problema interno.

¹⁴¹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. (org.) *Dívida externa: crise e soluções*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989, p. 14.

¹⁴² Idem, *ibidem*, p. 14.

¹⁴³ BACHA, Edmar L. Apropriação do Desconto: com vistas a uma agência junto ao Banco e ao Fundo. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. (org.) *Dívida externa: crise e soluções*. Op. cit. p. 124.

Portanto, o recurso ao FMI é uma opção pela continuidade do endividamento externo e do aprofundamento da nossa integração dependente da economia internacional, sob o comando das corporações transnacionais e dos países centrais, Estados Unidos na frente. É justamente um reforço e um passo decisivo no sentido da consolidação do modelo econômico e da política que obrigaram o Brasil a pedir socorro ao FMI. Aprofunda a transnacionalização.¹⁴⁴

Diante das mais diversas correntes de opinião, tornava-se difícil um posicionamento que pudesse ser caracterizado como predominante no Brasil. Os próprios planos econômicos que se seguirão a partir da redemocratização mostrarão divergências nos remédios a serem ministrados diante da situação patológica da dívida pública externa brasileira.

Uma coisa parece estar acima de qualquer divergência: na medida em que nos socorremos do FMI, temos que nos adequar às regras que nos são impingidas como condição de obtenção de dinheiro novo e de refinanciamento da dívida. A submissão a estas medidas se faz à total revelia do povo brasileiro, que deverá adaptar-se a políticas públicas dolorosas, sem ter sido consultado para tanto.

Um fato de suma importância acontece em novembro de 1989. Reuniram-se, em Washington, economistas da América Latina, juntamente com altos funcionários da área econômica dos Estados Unidos, além de funcionários do FMI, Banco Mundial e BID. O assunto da pauta

era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. As conclusões desta reunião é que se daria, subsequentemente a denominação informal de Consenso de Washington.¹⁴⁵

Embora tenha sido realizado com certa informalidade, seus efeitos foram marcantes. Na verdade, estavam presentes credores e devedores visando a uniformizar posições relativamente à crise da dívida que atingia fortemente os países latino-americanos. Colocavam-se na mesa, frente a frente, interesses de credores e devedores, além de se obter uma certa concordância sobre a necessidade de determinadas políticas públicas a serem

¹⁴⁴ BRUM, Argemiro J. **O Brasil no FMI**. Petrópolis: Vozes, 1984, p. 155.

¹⁴⁵ BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas da América Latina**. 2ª ed. São Paulo: Pedex, 1994, p. 5.

adotadas em cada país para enfrentar a crise. Ficava escancarado o ideário neoliberal, agora assumido por todas as partes envolvidas. Certamente os credores se preocupavam mais em viabilizar o recebimento de seus créditos e de manter viva a dependência dos países devedores.

Nesta avaliação, a primeira feita em conjunto por funcionários das diversas entidades norte-americanas ou internacionais envolvidos com a América Latina, registrou-se amplo consenso sobre a excelência das reformas iniciadas ou realizadas na região, exceção feita, até aquele momento, ao Brasil e Peru. Ratificou-se, portanto, a proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha insistentemente recomendando, por meio das referidas entidades, como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral.¹⁴⁶

É importante salientar que a mensagem neoliberal adotada pelo Consenso de Washington vinha sendo inculcada já há algum tempo pelas agências internacionais e pelo governo Reagan. As elites dos países devedores acabaram aderindo a este receituário, adotando-o como se fosse de sua própria iniciativa. Houve, é certo, uma cooptação das elites políticas e econômicas dos países devedores, em ordem a aceitar a inevitabilidade do novo ideário. Pior: adotaram-no como se fosse de sua própria lavra, como único caminho viável para a inserção de seus países na economia globalizada.

Tudo se passaria, portanto, como se as classes dirigentes latino-americanas se houvessem dado conta, espontaneamente, de que a gravíssima crise econômica que enfrentavam não tinha raízes externas – a alta dos preços do petróleo, a alta das taxas internacionais de juros, a deterioração dos termos de intercâmbio – e se devia apenas a fatores internos, às equivocadas políticas nacionalistas que adotavam e às formas autoritárias de governo que praticavam.¹⁴⁷

Questão importante, neste contexto, é a dos motivos que levaram os economistas e os dirigentes políticos latino-americanos a admitirem como necessária e inevitável a solução neoliberal apresentada. Alguns fatores podem ser apontados, para explicar a pronta aceitação desta proposta. Primeiramente, o fato de haver grande número de economistas e intelectuais ocupando cargos importantes nos governos e que haviam se formado em universidades norte-americanas, como Harvard e Chicago. Nestas instituições de ponta, se pratica uma visão

¹⁴⁶ BATISTA, Paulo Nogueira. Op. cit. p. 5.

¹⁴⁷ *Idem, ibidem*, p. 7.

clássica e monetarista da economia. Analisam os problemas econômicos de seus países sob esta ótica.

Por outro lado, é sabido que a organização, financiamento e difusão de publicações de cunho econômico são de responsabilidade de organismos internacionais que adotam a linha neoliberal. Praticamente, monopolizam as discussões econômicas e a organização de seminários internacionais. As idéias tiveram livre curso, tanto em atividades acadêmicas como em editoriais da grande imprensa.

Menciona-se também a expectativa das elites econômicas latino-americanas, que esperavam poder auferir vantagens imediatas com o novo modelo a ser implantado. Passa-se mesmo a ridicularizar os que se opõem ao novo ideário, qualificando-os de retrógrados e de “dinossauros”.

No estabelecimento de políticas econômicas de adequação ao ideário neoliberal proposto pelo Consenso de Washington, os grandes ausentes são o povo, as massas trabalhadoras, a sociedade civil, enfim aqueles que haveriam de ser atingidos com mais intensidade e que haveriam de pagar o preço mais alto por seus efeitos perversos.

Os próprios governos latino-americanos, submissos, não reagem.

Os latino-americanos parecem comportar-se como países derrotados. Reagem defensivamente, com complexo de culpa, como se estivessem saindo de uma longa noite de totalitarismo político e econômico, como se tivessem sido eles, juntamente com os países da Europa oriental, vencidos também na guerra fria. Resignados e acomodados, sem nenhuma vontade perceptível de se afirmar como verdadeiras nações.¹⁴⁸

Ficou claro o adesismo à posição norte-americana, sem qualquer discussão ou resistência. Até porque

o marketing das idéias neoliberais foi tão bem feito que, além de sua identificação com a modernidade, permitia incluir no Consenso de Washington com toda a naturalidade, a afirmativa de que as reformas

¹⁴⁸ BATISTA, Paulo Nogueira. Op. cit. p. 9.

realizadas na América Latina se devem apenas à visão, à iniciativa e à coragem de seus novos líderes.¹⁴⁹

Admitiu-se abertamente a incapacidade de o Estado formular políticas macroeconômicas adequadas e eficazes, transferindo-se esta responsabilidade para organismos internacionais, dispostos a nos ‘auxiliar’ de forma desinteressada, ajuda a que teríamos direito na qualidade de sócios. Trata-se de uma aberta abdicação da soberania nacional, com a agravante de nos submetermos aos interesses de nossos credores, que passariam a formular as regras da política econômica.

Levantam-se problemas até mais profundos e nevrálgicos, como, por exemplo, até que ponto a Amazônia, na qualidade de patrimônio da humanidade, não deveria ser gerida por órgãos internacionais?

Elege-se a inflação como o maior mal a combater. Para se conseguir “estabilidade econômica” todos os recursos e esforços devem ser utilizados. Sugere-se a vinculação das moedas nacionais ao dólar norte-americano, como o fez a Argentina. É imperioso proceder-se a reformas e ajustes, até porque, sem eles, sem “o dever de casa” cumprido, não há como se obter recursos internacionais.

Na verdade, deu-se uma visão economicista aos problemas sociais. Primeiro e prioritariamente, o econômico. Depois, e secundariamente, o social. Equivocadamente, pensou-se que, solucionando o problema econômico, estaria solucionado também o problema social.

O Consenso de Washington não trata, contudo, das políticas públicas na área social. A sua teoria de “mínimo de governo e máximo de iniciativa,” dá as coordenadas em relação às políticas públicas na área econômica, sujeitando-as aos interesses do grande capital. O Estado deve ser desconstituído ao máximo, por lhe faltar competência e confiabilidade. “Tratar-se-ia de descentralizar ao máximo o setor público, pela municipalização dos recursos oficiais e pela mobilização das organizações não-governamentais, sabidamente estrangeiras em sua maioria.”¹⁵⁰

¹⁴⁹ BATISTA, Paulo Nogueira, op. cit. p.11.

¹⁵⁰ *Idem, ibidem*, p.15.

Exercida a “capitis diminutio” dos governos e imposta a cartilha neoliberal, passa-se a implementar reformas nos Estados, ajustando-os às novas medidas, sob pena de lhes ser vedado o acesso aos recursos dos organismos internacionais.

Na verdade, o problema da crise latino-americana é outro. O endividamento não é fruto da incapacidade do Estado mas decorrência de outros fatores. No âmago do agravamento da dívida externa brasileira, e latino-americana em geral, está uma outra realidade.

A existência de uma grande liquidez internacional, reforçada pelo aparecimento dos ‘petrodólares’ levaria a um nível pouco prudente de endividamento em virtude de prazos de amortização inferiores aos de maturação dos projetos de investimento financiados. Contudo, a principal vulnerabilidade do esquema residia no fato de os empréstimos serem contraídos a taxas flutuantes de juros.¹⁵¹

Dentro do quadro de equacionamento da dívida, foram impostas condições escorchantes. Foram estabelecidos reescalonamentos em que o único dinheiro novo a ser obtido seria aquele necessário para o pagamento das parcelas vencidas aos bancos credores, evitando-se sua bancarrota. Foram impostos juros flutuantes e com taxas de risco (*spread*) cada vez maiores. O dever de casa a ser feito pelos devedores seria o de restringir as importações e partir para um rigoroso ajuste fiscal. Não se fala de aumento das exportações dos países devedores, mediante o estabelecimento de acordos com condições favoráveis a seus produtos.

O pior de tudo é que “dentro desta estratégia de refinanciamento da dívida, os países latino-americanos, Brasil inclusive, perderiam considerável parcela de sua autonomia de decisão na formulação e execução da política macroeconômica.”¹⁵²

De um lado, os países devedores são compelidos a honrar seus compromissos com a dívida. De outro lado, terão que resolver sozinhos os seus problemas orçamentários. Isto equivale a dizer que deverão ser adotadas políticas públicas que dêem aos Estados superávits primários significativos. Para tanto, serão necessárias reformas estruturais e ajustes

¹⁵¹ BATISTA, Paulo Nogueira, op. cit. p. 17.

¹⁵² *Idem, ibidem*, p. 20.

econômicos a fim de adaptarem-se à nova realidade. Não podendo lançar mão de recursos internos, inflacionários, ou a emissão de moeda, obrigam-se os devedores a reduzir suas importações e a diminuir os gastos, inclusive os da área social. As conseqüências destas medidas e o seu custo social são plenamente previsíveis.

Como resultado da estratégia inicial dos credores e do FMI, converter-se-iam os latino-americanos, irônica e inapelavelmente, em importantes exportadores líquidos de capital. Transferiram para o exterior, entre 1982 e 1991 US\$ 195 bilhões de dólares, quase o dobro em valores atualizados, do que os Estados Unidos concederam, como doação à Europa ocidental entre 1944 e 1952, sob o Plano Marshall.

A estagnação, quando não a recessão foi o alto preço pago pelos latino-americanos para reescalonar as suas dívidas, com a agravante de uma distribuição particularmente iníqua do ônus decorrente do ajuste, seja pela redução do salário real, seja pelo aumento do desemprego, que aprofundaria ainda mais a miséria. No Brasil, por exemplo, a participação dos salários numa Renda Nacional estagnada se reduziria à metade do que fora no início da crise da dívida externa.¹⁵³

Muitos vêem na receita neoliberal a regressão do Estado a padrões econômicos pré-industriais. De um lado, temos um emagrecimento drástico do Estado, incluindo até mesmo uma discussão sobre a soberania nacional, afastado das decisões sobre as grandes linhas macroeconômicas, e, de outro, a soberania do mercado, proclamada absoluta e que pretende ser auto-regulável.

O Consenso de Washington abrange 10 áreas: a disciplina fiscal, a priorização dos gastos públicos, a reforma tributária, a liberalização financeira, o regime cambial, a liberalização comercial, o investimento direto estrangeiro, a privatização, a desregulação e a propriedade intelectual.

Petras, a seu turno, resume-as a cinco pontos básicos.

As políticas neoliberais podem ser resumidas em cinco metas essenciais: estabilização (de preços e de contas nacionais); privatização (dos meios de produção e das empresas estatais); liberalização (do comércio e dos fluxos de capital); desregulamentação (da atividade privada) e austeridade fiscal (restrições aos gastos públicos). Tais políticas têm sido implementadas em diversos graus e de várias formas na América Latina.¹⁵⁴

¹⁵³ BATISTA, Paulo Nogueira. Op. cit. p. 23

¹⁵⁴ PETRAS, James. Os fundamentos do neoliberalismo. In: RAMPINELLI, J.W. e OURIQUES, Neldo D. **No fio da navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC**. São Paulo: Xamã, 1997, p. 18.

Instituem-se políticas públicas relativas a cada um destes setores, com conseqüências nefastas para a maioria da população. Esta, a seu turno, não é chamada a participar em seu estabelecimento. Por causa da dívida externa e seu equacionamento, estabelecem-se linhas de atuação governamental subalternas aos organismos internacionais, encarregados de patrulhar a concessão de empréstimos e o pagamento da dívida externa. Penalizam sobremaneira a sociedade civil, ou ao menos grande parte dela, especialmente os menos favorecidos. Estas políticas públicas, adotadas à revelia da sociedade civil, aumentam o exército dos excluídos. Possibilitam o aproveitamento da mão de obra barata, que caracterizará o *dumping social*.

Este fenômeno é devidamente apontado por Ianni:

Algumas das características 'clássicas' do Estado-nação parecem modificadas, ou radicalmente transformadas. As condições e possibilidades de soberania, projeto nacional, emancipação nacional, reforma institucional, liberalização das políticas econômicas ou revolução social, entre outras mudanças mais ou menos substantivas em âmbito nacional, passam a estar determinadas por exigências de instituições, organizações e corporações multilaterais, transnacionais ou propriamente mundiais que pairam acima das nações.¹⁵⁵

As medidas visando à adaptação de nossa economia às exigências de nossos credores vieram rápidas e sucessivas, derrubando, inclusive, alguns pressupostos e baluartes tradicionais do desenvolvimento brasileiro, dos quais não abríamos mão, como a reserva de mercado no campo da informática, a resistência ao patenteamento na área químico-farmacêutica e a uma linha independente no setor nuclear e aeroespacial.

É bem verdade que, de início, tentamos seguir caminhos próprios, aumentando a produção de petróleo, buscando superávits na balança de pagamentos e aplicando sucessivos planos econômicos. Não conseguimos, contudo, o almejado equilíbrio nas contas públicas, nem atingir as metas a que nos propusemos em sucessivas cartas de intenções ao FMI.

A partir do governo do Presidente Collor de Melo, aprofundou-se a nossa adesão aos postulados neoliberais propostos pelo FMI. Vencido no seu intento de dominar a inflação "com um só e certo tiro," o Brasil passou a renegociar a dívida externa de acordo com o

¹⁵⁵ IANNI, Octávio. *Teorias da Globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, p. 49.

plano Brady, “ou seja, passaria a admitir que a política macroeconômica teria de ser definida a partir das condições estabelecidas pelos credores.”¹⁵⁶

A concessão de empréstimos, que é monitorada pelo FMI, está condicionada a que se adotem as medidas econômicas, os ajustes e as reformas exigidas pelo ideário neoliberal. A preocupação, certamente, é mais a de garantir o retorno do empréstimo concedido do que a de proporcionar um efetivo desenvolvimento para o país tomador do dinheiro. Na prática, substituiu-se a ‘política das canhoneiras’ e do ‘big stick’, outrora muito utilizadas, por uma nova forma de coerção e de garantia do pagamento dos débitos.

De imediato, eliminaram-se barreiras tarifárias, sem preocupações de dotar o país de mecanismos de salvaguardas eficientes contra práticas desleais de nossos concorrentes. Muitos setores da economia nacional não estavam preparados para esta nova realidade, muito mais competitiva e sem qualquer proteção,

As nossas elites pouco ou nada reagiram porque estavam impregnadas do pensamento ideológico neoliberal, sem se dar conta de que os países centrais que nos receitavam medidas não as cumpriam em sua própria casa. Deixaram-se levar pela argumentação dos teóricos neoliberais, que fizeram crer que elas próprias, com seu descortínio, desejavam as reformas, que concluíram necessárias e inevitáveis.

Um dos argumentos-chave dos teóricos neoliberais é a noção de que a ‘globalização’ é o próximo estágio irreversível e inevitável do capitalismo. Eles dizem que ‘não há alternativas’ com relação à abertura dos mercados e economias para o ‘livre fluxo’ de capital e do comércio. Os neoliberais afirmam que a globalização é o produto dos avanços tecnológicos e da chamada *revolução nas informações*, dos imperativos do mercado mundial e/ou da lógica do capital.¹⁵⁷

É certo que a inserção do Brasil na economia internacional é necessária e desejável. Terá que ser feita, contudo, tomando salvaguardas para os nossos interesses e resguardando a nossa economia e soberania. A verdade é que o nosso problema não pode ser analisado somente do ponto de vista econômico. Há uma dívida social a ser resgatada.

¹⁵⁶ BATISTA, Paulo Nogueira, op. cit. p. 43.

¹⁵⁷ PETRAS, James, op. cit. p.22.

A realização do nosso destino como nação não passa apenas pela estabilização monetária e muito menos por processo que aliene nossa soberania. Passa sim, indefectivelmente, pelo resgate da imensa dívida nacional de justiça social, a grande 'arrumação de casa' de que precisamos em verdade para nos modernizar. Passa, portanto, pela eliminação da pobreza e da miséria. Por empregos e salários condignos que façam de cada trabalhador brasileiro um sócio dessa grandeza nacional, como consumidor e cidadão. Pela criação de um forte mercado interno que será a verdadeira plataforma da nossa inserção internacional.¹⁵⁸

Na implementação da visão neoliberal, implantam-se uma série de políticas públicas nefastas: diminuem-se os investimentos, inclusive na área social; parte-se para um violento arrocho salarial, a fim de tornar nossos produtos competitivos no mercado internacional. Buscam-se superávits da balança de pagamento a qualquer custo, exportando até mesmo o necessário para eliminar a nossa fome. Institui-se uma carga fiscal sem precedentes, e parte-se escancaradamente para privatizações de patrimônios historicamente constituídos com finalidades estratégicas de desenvolvimento. A desregulamentação da economia e da legislação trabalhista coloca em risco velhas e tradicionais conquistas dos trabalhadores consolidadas através do tempo.

O funcionalismo público é mantido sem reajustes salariais durante anos, com defasagem sem seus ganhos, alegando-se o cumprimento da Lei Camata,¹⁵⁹ que reduz os gastos com pessoal ao máximo de 60% da receita tributária de cada órgão público e, posteriormente, por exigência do próprio FMI, implantando-se a Lei de Responsabilidade Fiscal,¹⁶⁰ e a correspondente Lei de Sanções Fiscais¹⁶¹ com penalizações civis e penais rigorosíssimas aos que a violarem. Tratou-se de implantar um rigoroso sistema de equilíbrio financeiro, arrecadando-se o máximo, evitando-se qualquer renúncia e evasão fiscal, com penalizações severas para gastos não previstos ou além do programado arrecadado.

Especificamente no setor das privatizações, tivemos problemas muito sérios. De um lado, empresas saudáveis e competitivas foram entregues à iniciativa privada com valores absurdamente baixos. De outro lado, escancarou-se ao capital internacional setores vitais do nosso desenvolvimento, como energia, comunicações, instituições financeiras, extrativismo

¹⁵⁸ BATISTA, Paulo Nogueira, op. cit. p. 50.

¹⁵⁹ Lei Complementar nº 96 de 31 de maio de 1999.

¹⁶⁰ Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000.

¹⁶¹ Lei nº 10.028 de 19 de outubro de 2000.

mineral e transportes. É bem verdade que, em alguns casos, verificaram-se tumultos populares, com a irresignação de segmentos da sociedade civil.

A desregulamentação da economia, as privatizações, a abertura para o capital estrangeiro, contudo, estavam decididas de forma irreversível, à revelia da sociedade civil. Argumentava-se sempre a irreversibilidade da globalização, a necessidade da inserção do Brasil na economia globalizada e a ineficiência do Estado em gerir atividades privadas.

Fato que deve ser mencionado no contexto das reformas neoliberais é a crescente desmobilização da classe trabalhadora. Com níveis de desemprego crescentes e mantidos em patamares altos, desmobilizaram-se os sindicatos e centrais sindicais na luta pela aquisição e manutenção de direitos trabalhistas ou melhorias salariais. O eixo das lutas deslocou-se mais para a manutenção do posto de trabalho, sempre ameaçado por novas demissões, do que a obtenção de melhor remuneração. As greves e manifestações de trabalhadores praticamente desapareceram, negociando-se, inclusive, diminuições salariais, em convenções coletivas, em troca da manutenção de postos de trabalho. Na verdade, desmobilizou-se a classe trabalhadora, que foi até mesmo dividida em centrais sindicais com linhas de atuação diversas.

O desempenho da nossa economia passou a ser monitorado pelos técnicos do FMI, que, de tempos em tempos, vêm ao Brasil avaliar se fizemos nosso “tema de casa.”

Pode-se imaginar que o FMI é um clube democrático, no qual as 155 nações que o compõem tenham voz. Nada mais falso. Quem efetivamente manda nesta instituição são os países com maior participação financeira. São liderados pelos Estados Unidos da América e secundados pelos demais componentes do G-7. Na verdade, os banqueiros internacionais têm seus créditos monitorados pelo Fundo, que está a serviço do capitalismo internacional, enquanto garante o retorno do dinheiro investido e impõe as condições para fornecimento de novos créditos.

Entre outras regras, o FMI impõe aos países do Terceiro Mundo uma rigorosa ortodoxia fiscal. Condena e pune drasticamente o déficit nos orçamentos. Exige o combate à inflação, inclusive com a arma mortal da recessão. Essas medidas significam redução nos investimentos públicos, estagnação do desenvolvimento econômico, desemprego, baixa dos salários reais, diminuição nos gastos sociais do governo (saúde, educação, subsídios à alimentação, habitação, etc). E, nos últimos anos, o FMI exige também a obtenção de crescentes superávits na balança comercial, para que os países

devedores possam atender – a qualquer preço – os serviços da dívida externa.¹⁶²

É importante assinalar que os países centrais, cujos banqueiros têm seu dinheiro aplicado em empréstimos aos países periféricos não praticam as exigências que impõem a seus devedores. Pelo contrário, especialmente os Estados Unidos, estão longe de nos dar exemplo no manejo dos orçamentos e do equilíbrio fiscal. Além do mais, utilizam-se de mecanismos espúrios e condenados no direito internacional por sua potestividade, como a prerrogativa de fazer variar as taxas de risco (*spread*) a seu bel prazer e de acordo com classificações e avaliações que próprio capital internacional realiza.

Quanto maior o risco de retorno do capital empregado, maior será o *spread*. O mesmo se diga da *prime rate*, que tem custado ao Brasil uma adição de 50 a 60 bilhões de dólares, entre os anos de 1973/1990. Trata-se de uma verdadeira chantagem internacional que penaliza de maneira mais forte os países com economias combatidas. É fácil imaginar o resultado perverso desta prática.

Análise importante do fenômeno da adoção do neoliberalismo é feita por um documento de trabalho elaborado pelos superiores provinciais da Companhia de Jesus, da América Latina.¹⁶³ Destina-se principalmente aos demais membros da congregação, estando seu conteúdo disponível também para estudiosos e interessados em geral.

Apontam as principais características observadas nas medidas de ajuste e de reformas na realidade política, econômica e social dos países latino-americanos. Trata-se de posições doutrinárias, crenças e mesmo de políticas públicas adotadas em decorrência da adesão ao ideário neoliberal imposto pelo Consenso de Washington. Passa-se a enumerá-las sinteticamente:

1. Entende que o crescimento econômico, e não o desenvolvimento de todos os seres humanos é a razão de ser da economia.

¹⁶² SCHILLING, Paulo R., WALDMAN, Maurício, CRUZ, Paulo D.C. *Conversão da dívida e meio ambiente*. São Paulo: CEDI-Global, 1991, p. 18.

¹⁶³ CARTA DOS SUPERIORES PROVINCIAIS DA COMPANHIA DE JESUS DA AMÉRICA LATINA. *O Neoliberalismo na América Latina*. Documento de trabalho. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

2. Prega a redução da intervenção estatal, tirando-lhe até mesmo a responsabilidade de garantir aos cidadãos bens básicos para a sua existência.

3. Eliminam-se programas destinados a criar oportunidades para todos os cidadãos, privilegiando-se ajudas pontuais e grupos determinados.

4. Privatizam-se as empresas estatais, visando a diminuir a atuação do Estado e ainda acreditando que as atividades estarão melhor geridas pela iniciativa privada, porque o ente público é mau administrador.

5. Abrem-se, sem restrições, as fronteiras econômicas para o livre fluxo de capitais e mercadorias, sem cuidar-se da devida proteção e adoção de salvaguardas aos produtores nacionais, que passam a ter uma concorrência desigual e desfavorável.

6. A dívida externa não recebe o tratamento adequado, onerando excessivamente o devedor com o seu pagamento, reduzindo-se drasticamente os gastos e investimentos sociais, como decorrência.

7. A gestão da economia nacional limita-se a tarefas de ajuste de variáveis macroeconômicas, tais como equilíbrio do orçamento fiscal, equilíbrio da balança de pagamentos e redução da inflação.

8. Não é levado em conta o grave e perverso impacto que as medidas macroeconômicas acarretam sobre a população, aumentando a exclusão social.

9. Acredita-se que as medidas macroeconômicas, reformas e ajustes produzirão um forte crescimento, elevando a renda e solucionando o problema social dos excluídos.

10. Eliminam-se os 'obstáculos' aos investimentos privados, principalmente eliminando-se leis que poderiam proteger os trabalhadores e que poderiam ser empecilhos ao próprio capital.

11. Grandes e poderosos grupos econômicos são liberados de encargos tanto tributários como em relação à preservação do meio ambiente, visando a acelerar o processo de industrialização. Na verdade, provocam uma maior concentração econômica de poder.

12. A atividade política coloca-se a serviço da economia denominada de livre, garantindo a supressão de obstáculos a seu livre curso.¹⁶⁴

Esta constatação dos religiosos evidentemente não esgotou a matéria, até porque, após 1996, quando foi redigida a carta, novos componentes e derivativos do ideário neoliberal se tornaram presentes na realidade latino-americana e brasileira. Poderíamos, no caso brasileiro,

¹⁶⁴ CARTA DOS SUPERIORES PROVINCIAIS DA COMPANHIA DE JESUS DA AMÉRICA LATINA. O neoliberalismo na América Latina. Documento de Trabalho. Op. cit. p. 10/11.

citar a 'guerra fiscal' entre estados federados, na disputa por investimentos e o monumental custo das desonerações e incentivos fiscais concedidos a grandes empresas transnacionais. Outrossim, a renovada insistência na obtenção de superávit primário nas contas públicas, com ingentes sacrifícios para as camadas menos favorecidas da população, visando a honrar o serviço da dívida. Ou ainda, a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, materializando a visão economicista dos problemas políticos e sociais. Pensa-se que o Estado está bem, quando seu orçamento é equilibrado e com gastos não maiores do que a arrecadação, sem qualquer referência aos custos e ao *dumping social*.

Também não foram feitas referências diretas a outros fenômenos, que, no caso brasileiro, agravam sobremaneira a situação econômica e social. Podem ser referidos a fuga de capitais, o esforço concentrado em aumentar as exportações a qualquer custo, subsídios às exportações, benefícios e privilégios concedidos a empresas transnacionais e a estatização da dívida privada.

O próprio FMI estimou que em 1989 a evasão de capitais do Brasil alcançou a cifra de 12 bilhões de dólares.

Essas fugas de capitais processam-se fundamentalmente através da prática de subfaturamento e do superfaturamento nas exportações e importações. E são protagonizadas especialmente pelas empresas transnacionais em operações matriz-filiais, ou utilizando os chamados 'paraísos fiscais' (como Grã Cayman, Bahamas, Panamá, Luxemburgo, Lichtenstein, Suíça, etc.) como pontes.¹⁶⁵

Poder-se-ia apontar ainda a evasão de recursos mediante remessa ilegal ao exterior de fabulosas fortunas oriundas da corrupção, da lavagem de dinheiro das drogas, do tráfico de armas, dentre outros. As recentes CPIs envolvendo políticos e altas figuras da vida nacional, invariavelmente incluem a remessa de dinheiro ao exterior, de forma ilícita.

Dentre as políticas públicas, a de conseguir a qualquer custo superávit na balança comercial é uma das mais prejudiciais. Na verdade, trata-se de uma imposição do FMI, visando a que honremos o pagamento dos serviços da dívida externa e a remessa de lucros das empresas transnacionais aqui estabelecidas. Para tanto, é mister "exportar ou morrer", como

¹⁶⁵ SCHILLING, Paulo R. et alii. Op. cit. p.32.

tem definido o presidente Fernando Henrique Cardoso, recentemente. Ora, o excesso de oferta gera o aviltamento do preço de nossos produtos e a deterioração dos termos do intercâmbio comercial.

Outra política pública praticada em nosso país, com graves danos, é o subsídio às exportações.

Para aumentar as exportações e conseguir as divisas para atender os serviços da dívida externa, o governo subsidia de diversas formas o setor exportador. Um estudo feito por Theodoro G. Meissner (Folha de São Paulo, 15/7/84) mostra que os incentivos fiscais concedidos aos produtos exportados chegam a até 36,7% do valor 'fob' das mercadorias. O que poderia significar uma transferência de renda da União e dos estados para o setor exportador de aproximadamente dez bilhões de dólares anuais.¹⁶⁶

Pode-se referir outras políticas públicas que oneram a sociedade brasileira, no que tange ao incremento às exportações. Uma delas é o escandaloso fornecimento a preços subsidiados de transporte, energia, comunicações e mesmo matérias primas (exemplo aço e nafta) a empresas transnacionais, possibilitando sua concorrência no mercado internacional, apesar de seu baixo índice tecnológico. Sabe-se que os grupos internacionais do alumínio, no norte do Brasil, adquirem a energia da usina de Tucuruí, por menos da metade de seu custo.

Praticou-se, outrossim, em detrimento de toda a sociedade brasileira, outra prática danosa. Trata-se da estatização da dívida dos bancos e empresas privadas, através da Resolução 63.

Verificou-se inclusive a estatização da dívida externa contraída pelas empresas transnacionais (Resolução 63), num total de 16,6 bilhões de dólares: cerca de um quarto da dívida externa brasileira para com os bancos privados internacionais. Empréstimos, originados inclusive nas matrizes das 'multis', e que constituíam, em realidade, investimentos diretos, terminaram sendo assumidos internacionalmente pelo Banco Central. Seguramente um dos mais escandalosos casos de 'socialização de prejuízos' ou de 'privatização do Estado' da história do capitalismo.¹⁶⁷

Vê-se que exportar a qualquer custo, para proporcionar saldo positivo da balança de pagamentos, e reduzir as importações, produz sacrifícios sociais enormes. De um lado,

¹⁶⁶ SCHILLING, Paulo R. et alii, op. cit. p. 34.

¹⁶⁷ *Idem, ibidem*, p.35.

verifica-se o aviltamento dos preços dos nossos produtos de exportação e de outro lado o sucateamento do parque industrial. Sem falarmos da manutenção de remunerações salariais extremamente aviltadas, dando, assim, competitividade aos nossos produtos de exportação. Insiste-se em políticas públicas que deterioram a qualidade de vida e provocam exclusão social gradativa. Exportar a qualquer preço é danoso. Também é danosa para uma economia carente de tecnologia de ponta, como brasileira, a restrição às importações. Levará, com o passar do tempo, à perda da competitividade do produto nacional e ao sucateamento do parque fabril.

É por causa deste contexto que os anos 80 foram denominados de “a década perdida.” De fato, a partir da adoção da receita do FMI, os esforços foram centralizados em aumentar exportações, diminuir importações, cortar gastos, inclusive sociais, buscando-se sempre superávit primário. Com isto ficavam garantidos os pagamentos das parcelas da dívida externa, tranqüilizando os nossos credores.

Adotou-se, uma linguagem bem ao sabor da globalização e ouvida em qualquer parte do mundo.

Qualidade dos produtos e preços baixos são trunfos para a competitividade. Para todos, o desafio é produzir melhor e mais barato. Daí a rápida difusão dos conceitos e práticas de ajuste estrutural à concorrência internacional, reengenharia empresarial, qualidade total, redução de custos, automação, terceirização, produção de escala, deslocamento de empresas para outros países, eficiência, administração e gerenciamento profissional, agressividade comercial, etc.¹⁶⁸

Os frutos, contudo, são amargos. Ficou escancarada a ausência da sociedade civil, na tomada de decisão da adoção das políticas públicas tão nefastas e avassaladoras. O Terceiro Setor foi o grande ausente, embora tenha que pagar pelas manobras do Estado e do Mercado. É necessário que se levantem as conseqüências da adoção das políticas públicas do ideário neoliberal no contexto da globalização. Afinal, a qualidade da árvore será conhecida por seus frutos.

A dívida externa continuou a aumentar, chegando a 200 bilhões de dólares em 1997, US\$ 243 bilhões em 1998, caindo para 237 bilhões em 1999. Ressalte-se, contudo, que

¹⁶⁸ BRUM, Argemiro J. *Desenvolvimento econômico brasileiro*. Op. cit., p.78.

padecemos de um mal crônico: devido à variação cambial, os números de nossa dívida se modificam todos os dias, sendo estimado que o aumento de um ponto percentual na cotação do dólar norte-americano produz automaticamente um aumento de 1,5 bilhão em nosso débito externo.

2.4 – As dimensões e o custo social da dívida externa brasileira.

O Fórum Nacional sobre as perspectivas do Brasil no novo Governo, que reuniu as mais proeminentes figuras do pensamento nacional, colocou, em 1990, frente a frente as diversas tendências em relação aos principais problemas brasileiros. Já tinha ficado célebre a frase do Presidente Tancredo Neves, eleito, mas impossibilitado de assumir, em razão de sua doença e morte: “Não pagarei a nossa dívida com a fome do povo brasileiro.”

Discutiram-se diversos assuntos relevantes: o projeto nacional, o ajustamento de curto prazo, incluindo inflação, dívida externa e déficit público, reformas para o desenvolvimento, a inserção na economia mundial, a modernização política e a questão da governabilidade.

Apresentaram seus trabalhos os grandes nomes das ciências sociais, da economia, empresários, estrategistas, políticos, técnicos, religiosos, inclusive trabalhadores. Ensaiou-se um grande debate sobre a realidade nacional e as estratégias de desenvolvimento. Grande parte dos painelistas haveriam de ocupar altos cargos da República, nos governos de Collor de Melo e de Fernando Henrique Cardoso. Este último, então senador da República, discorrendo sobre o tema “Congresso, desenvolvimento e democracia – perspectivas e ação imediata,” dava a sua receita para a retomada do crescimento econômico no novo governo: diminuição das desigualdades sociais, enraizamento da democracia e governabilidade, que indicava como os esteios de nosso desenvolvimento.

Embora fosse parlamentar de oposição, tendo seu partido e ele próprio apoiado Lula contra Collor de Melo, no segundo turno das eleições presidenciais, entendia que o “milagre” haveria de ocorrer novamente.

O nome técnico das políticas todos sabem: reforma fiscal (ou ‘reajuste’, como agora se diz) alongamento do perfil da dívida interna, idem da externa, com topes para a transferência de recursos líquidos e, a partir daí, sim, sem

demagogia, austeridade nos gastos públicos, além dos ajustes cambiais e monetários. E, se quiserem, cadeia para alguns sonegadores, tanto para atender ao pendor romano do circo, quanto porque, de fato, ou se restabelece a moralidade ou... e já se sabe o que aconteceu até agora.¹⁶⁹

Proclamava ainda que não se esquecesse as duas máximas da economia moderna:

Sem mercado interno forte, a prosperidade será para poucos; sem participar intensa e deliberadamente na internacionalização da economia, adeus progresso tecnológico, divisas para importar o necessário e prosperidade para quem quer que seja.¹⁷⁰

Também não se opunha às privatizações, desde que não representasse apenas a socialização das perdas, até porque alguns setores, como a siderurgia e a petroquímica, representavam “um peso morto nos lombos do combalido erário”¹⁷¹.

Para a redução da crescente desigualdade social, indicava três remédios: crescimento real do salário mínimo, à taxa de 3% ao mês, como previa a lei; reforma do sistema educacional, com desenvolvimento de programas de geração de ciência e tecnologia e, por último, assentamentos para as famílias dos sem-terra e política agrícola com sustentação de preços dos produtos da cesta básica dos trabalhadores.

Mais tarde, o conferencista haveria de se tornar Presidente da República, por dois mandatos, ignorando, em alguns pontos as suas próprias preleções e encarecendo que fossem esquecidos os seus escritos.

É importante esta referência ao Fórum Nacional, que antecedeu o início do Governo Collor, porque mostra que ainda o Brasil possuía vontade, alternativas e perspectivas próprias. No retrospecto do século XX, o Brasil havia sido um dos países que mantivera as maiores taxas de crescimento, até a “década perdida”. Sinal evidente de que, embora tenhamos sido uma economia capitalista dependente, periférica, mesmo assim, ainda nos sobravam lampejos de nacionalismo e de estabelecimento de políticas próprias.

¹⁶⁹ CARDOSO, Fernando Henrique. Congresso, desenvolvimento e democracia: perspectivas e ação imediata. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). **Fórum Nacional. As perspectivas do Brasil e o Novo Governo**. São Paulo: Nobel, 1990, p. 44.

¹⁷⁰ CARDOSO, Fernando Henrique. Op. cit., p.44

¹⁷¹ *Idem, ibidem*, p.44.

Por outro lado, já estavam evidentes as adesões às grande linhas do Consenso de Washington, especialmente no que tange à integração brasileira na internacionalização da economia, na confiabilidade e estabilidade econômica que o capital internacional necessita para investir no país, na diminuição do Estado, via privatizações, por exemplo. Até mesmo por muitos que se auto-denominavam de esquerda.

É de se ressaltar que os governos Collor de Melo/Itamar Franco e, após, Fernando Henrique Cardoso, têm mergulhado fortemente no ideário neoliberal e de submissão aos ditames do FMI, abandonando, inclusive, propostas de campanha, pelas quais obtiveram a consagração das urnas.

De imediato, passou-se para a reforma administrativa (incluindo as privatizações), da previdência social, tributária e fiscal, até porque o governo acredita que sobre este tripé de reformas estruturais repousa a criação de condições favoráveis ao controle do déficit, à recuperação das finanças públicas e à retomada do desenvolvimento.

Tomam-se medidas e adotam-se políticas públicas de todos conhecidas. Aumenta-se a arrecadação tributária global de 22% para 30% do PIB. Cria-se o Fundo Social de Emergência, depois recriado com a denominação de Fundo de Estabilização Fiscal. Criam-se novos impostos, como o IPMF, depois denominado de CPMF. Renegociam-se as dívidas contratuais dos estados membros e dos municípios, para com a União Federal. A lei Camata restringe os gastos com pessoal ao máximo de 60% para todas as esferas do poder público. São reestruturados e saneados os bancos oficiais, que passarão posteriormente para a iniciativa privada. Institui-se o PROER, programa pelo qual o Tesouro Nacional socorre bancos em dificuldades, antes de sua venda. Estados membros e municípios são obrigados a colocar-se em dia com suas históricas dívidas previdenciárias, sob pena de sanções. Ainda, é renegociada, em condições mais favoráveis, a sua dívida mobiliária, desde que estejam promovendo os ajustes e reestruturações da máquina administrativa, possibilitando-lhes o acesso ao financiamento externo.

Fica claro que o mesmo monitoramento e controle exercido pelo FMI sobre o Estado brasileiro, este o exerce de forma coercitiva e compulsória sobre suas autarquias, estados membros, Distrito Federal e municípios. Se não bastasse isto, editam-se duas leis

extremamente rigorosas no estabelecimento do equilíbrio fiscal e dos gastos públicos. Trata-se da Lei de Responsabilidade Fiscal e da correspondente lei penal.

Os efeitos das medidas adotadas: enxugamento da máquina administrativa (nos planos federal, estadual e municipal) cortes de gastos, contenção de salários públicos e redução gradual das taxas de juros deverão contribuir progressivamente para a recuperação da saúde financeira do Estado brasileiro. Mas talvez não sejam suficientes, principalmente em decorrência dos juros da dívida, que se avolumam.¹⁷²

O governo brasileiro se impõe metas de superávit primário, dentro do “dever de casa”, acertado com o FMI. Em 1997, por exemplo, propõe-se alcançar um superávit primário de 1% do PIB nas contas do governo Federal e 1,5% do PIB no setor público considerado como um todo, incluindo autarquias, estados e municípios.

Ressalte-se, contudo, que, havendo déficit público, há três formas de fechar as contas: emitir moeda, criar novos tributos e recorrer a empréstimos externos. As três hipóteses são indesejáveis e estão descartadas. “Para tanto, especialistas e técnicos recomendam: reduzir a folha de pagamento do funcionalismo público, cortar drasticamente os gastos e acelerar as privatizações.”¹⁷³

Examinemos, contudo, os frutos desta opção. Inicialmente cabe um esclarecimento, em relação à função do Estado como regulador e guardião da igualdade social. Sua retirada de cena, implica na ampliação da atuação não estatal. O mercado é criador da desigualdade, que era resolvida pelo Estado, como espaço de gestão dos interesses comuns e de garantia de igualdade social, ao menos, em tese.

A mundialização, com sua ideologia neoliberal, tem apenas acentuado as escalas de desigualdade, pois esta não pode ser retida pelo mercado, muito pelo contrário. Com a diminuição do papel do Estado, como observado anteriormente, a lógica do mercado não apenas torna-se hegemônica como também invade espaços sociais que antes não lhe eram afetos.¹⁷⁴

Dentre as armadilhas da globalização, via de regra, apontam-se dois fenômenos distintos e ambos excludentes: de um lado, a agudização da dependência dos países

¹⁷² BRUM, Argemiro J. **Desenvolvimento econômico brasileiro**. Op. cit., p. 529.

¹⁷³ *Idem, ibidem*, p. 530.

¹⁷⁴ NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Globalização e exclusão social: fenômenos de uma nova crise da modernidade? In: DAWBOR, Ladislau, IANNI, Octávio e RESENDE, Paulo-Edgar A.(org.) **Desafios da Globalização**. Petrópolis: Editora Vozes, 1998, p. 91.

periféricos em relação às economias centrais e, de outro lado, a produção crescente da miséria absoluta, da fome, doenças, desemprego e outras mazelas sociais.

Quanto ao primeiro aspecto, já foi discorrido sobejamente, em especial pela atuação do grande capital, ancorado no G-7 e no FMI, que impõe os seus postulados, geralmente carregados de ideologia, simulando as melhores intenções.

A promessa do mercado é apenas um mecanismo ideológico e 'inconsciente' de gerar bem-estar social de todos. O egoísmo perverso do mercado, é, na verdade, o caminho, transformando-se na atitude ética da indiferença e resignação ante o sofrimento de milhões de pessoas. Para esta concepção do modo de produção capitalista, a fome, o desemprego e a mortalidade infantil são sacrifícios necessários para alcançar o tão sonhado progresso.¹⁷⁵

O primeiro fenômeno a ser examinado é o desemprego e a precarização das relações de trabalho. Do emprego depende o acesso a quase todos os demais bens indispensáveis a uma vida digna: alimento, educação, lazer, transporte, medicamentos, saúde, etc. O alvo predileto do desemprego é a mão de obra não especializada.

Deterioram-se as relações de trabalho de diversas formas: necessidade de maior participação da mulher na aquisição da renda familiar, ocorrência do trabalho infantil, a necessidade de diversos empregos para suprir as necessidades, a participação de todos os membros da família no trabalho, inclusive os aposentados, o trabalho informal, sem carteira de trabalho assinada, sobrevivência através de biscates, até a forma mais brutal que é a ausência de opções por limitações de ordem pessoal (doença, idade, deficiências físicas, etc). Acrescenta-se a desregulação, pela qual são afastados direitos trabalhistas tradicionalmente conquistados, fazendo valer a máxima da supremacia do acordo entre as partes, sobre a lei.

É sabido que o Plano Real, instituído em meados de 1994, numa busca frenética de estabilização monetária, afastando o fantasma de inflação, tem como um dos mecanismos de sustentação a contenção dos salários. É uma medida que se impõe, dentro de sua teorização, até porque, uma expansão do poder aquisitivo implica em pressão sobre os preços pela maior demanda. Ademais, o salário baixo é fator fundamental para a competitividade nas exportações e na busca de superávits na balança de pagamentos.

¹⁷⁵ SILVA, Karine de Souza. Os excluídos da globalização. In: OLIVEIRA, Odete Maria de. (coord.) **Relações Internacionais e Globalização: grandes desafios**. Ijuí, RS: Unijui, 1998, p. 276.

Um entrave para seu aumento, sempre apontado pelas autoridades da área econômica do governo, é a grande dificuldade financeira que haveria de causar à Previdência Social, aos estados e municípios. O arrocho salarial do setor público impõe-se pelo próprio regramento jurídico implantado de limitação de gastos com pessoal. Até mesmo reformas constitucionais foram feitas, tirando-se tradicionais conquistas dos trabalhadores, colocando em marcha a desregulação do setor.

Diante da pressão por aumento do salário mínimo, inclusive cindindo a base governista no Congresso Nacional, estabeleceu-se em 2001 que os estados membros teriam autonomia no estabelecimento de patamares regionais, se para tanto entendessem ter possibilidades de suportar seu impacto. Note-se, contudo, que o setor público mantém inalterados os salários de há muitos anos, ou concede-lhes aumentos irrisórios, dada a legislação vigente. A majoração do salário mínimo, feita em âmbito regional, a seu turno, atinge especialmente a iniciativa privada.

O arrocho salarial, a ‘âncora verde’ (preços baixos para os produtos agrícolas consumidos internamente) e os juros altos têm sido os fatores mais significativos da contenção inflacionária e do custo de vida.

Em relação ao emprego, contudo, os problemas se agravaram. Necessitaríamos de um crescimento de 6 a 7% ao ano, com a conseqüente geração de quase igual número de novos empregos.

A População Economicamente Ativa (PEA) brasileira atinge 77 milhões, em 1997. E perto de dois milhões de pessoas ingressam no mercado de trabalho a cada ano. A par dos jovens que buscam seu primeiro emprego, é crescente a participação da mulher no mercado de trabalho.¹⁷⁶

O Brasil não consegue, contudo, criar este total de novos postos de trabalho. As causas que se apontam para esta defasagem são diversas e quase todas ligadas à própria globalização. Podem ser citadas a reestruturação das empresas, com substituição da mão de obra por máquinas; informatização de diversos setores de atividade, especialmente do sistema bancário com a introdução do *self service*, a crise fiscal do setor público, que passou a diminuir os

¹⁷⁶ BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. Op. cit., p.551.

gastos com pessoal, dificultando o ingresso de novos servidores e a dispensa de excessos e, por último, a quebra de milhares de empresas mal estruturadas e incapazes de se adaptar às novas condições da globalização.

Entre 1990 e 1992 – governo Collor, com abertura econômica e recessão -, o Brasil perdeu 2 milhões e 150 mil empregos formais. Entre 1993 e 1994, com moderado crescimento da economia, foram gerados cerca de quinhentos mil empregos. Com a redução do ritmo de crescimento e a intensificação da modernização das empresas, em 1995, ocorreu o fechamento de 380 mil postos de trabalho. E o pequeno crescimento de 1996 criou poucas novas vagas. No início de 1997, o desemprego aberto (os que procuram emprego) atingiu 5,4% da PEA, ou 4,5 milhões. Se somarmos o desemprego oculto, a taxa total de desemprego alcança 9,7% (7,2 milhões), sem contar os absolutamente excluídos.¹⁷⁷

Como se vê, o quadro é de agravamento da exclusão social. De um lado, a economia brasileira não consegue gerar os dois milhões de novos postos necessários a cada ano e, de outro lado, para agravar ainda mais a situação, fatores conjunturais expulsam trabalhadores que estão na ativa. Como decorrência, cresce o número de muambeiros, sacoleiros, camelôs, vendedores ambulantes clandestinos e a própria violência praticada contra o patrimônio alheio. Trata-se de um preço social extremamente alto.

Alguns indicadores econômicos podem até mesmo ser positivos, como o crescimento do PIB. Ocorre, contudo, um aprofundamento do fosso entre pobres e ricos, um crescimento da concentração de renda, o que indica deterioração da qualidade de vida.

Fato relevante é o esvaziamento do movimento sindical, cujo perfil de luta mudou consideravelmente. Na atual conjuntura, muito mais importante do que lutar por novas conquistas é a manutenção do posto de trabalho. Ainda que as condições laborais não sejam boas, a última coisa a fazer será colocar em risco o próprio trabalho, pela dificuldade de obtenção de outro posto. As greves, os protestos tornam-se cada vez menos freqüentes, verificando-se uma crescente desmobilização.

É importante assinalar que o desemprego não é um fenômeno só dos países periféricos.

¹⁷⁷ BRUM, Argemiro J.O *Desenvolvimento Econômico Brasileiro*. op. cit. p. 552.

Na Europa, segundo informações recentes (1996), o número de desempregados já atingia a 20 milhões, estando a Espanha à frente com 22% de sua população (economicamente) ativa. A Alemanha, em princípio de 1996, chegava a cerca de 4 milhões de desempregados, isto é, 10% da população economicamente ativa. A França a 3 milhões, ou seja 11% de sua mão de obra total.¹⁷⁸

Apenas para reforçar a tese de que a globalização provoca o desemprego em qualquer parte do mundo, atingindo países centrais e periféricos, cita-se que, conforme a UNCTAD, no relatório da Conferência de Genebra de 1995, os Estados Unidos tiveram as seguintes taxas médias anuais de desemprego:

De 1960-1973: 4,8%

De 1974-1979: 6,7%

De 1980-1994: 7,0%.

Nestes mesmos períodos, o Japão teve, respectivamente, as seguintes taxas médias: 1,3%, 1,9% e 2,5%. A União Européia, 2,4%, 4,7% e 9,8%. Se tomarmos a situação francesa, alemã, ou do Reino Unido, também serão vistos aumentos preocupantes, nos mesmos períodos: França: 1,5%, 4,5% e 9,6%. Alemanha: 0,8%, 3,4% e 7,1%. No Reino Unido, foram registrados: 1,9%, 4,2% e 8,9%.

É particularmente intrigante a idéia difundida por Martin e Schumann de que, no século 21, de cada 100 cidadãos, apenas 20 serão necessários para produzir os bens e serviços necessários para todos. Os demais 80 são absolutamente dispensáveis. Denominaram esta nova realidade a surgir de 'sociedade 20 por oitenta'.

Vinte por cento da população em condições de trabalhar no século 21 bastariam para manter o ritmo da economia mundial. Um quinto de todos os candidatos a emprego daria conta de produzir todas as mercadorias e prestar todos os serviços qualificados que a sociedade mundial poderá demandar. Assim aqueles 20% participariam ativamente da vida, do lazer e do consumo – seja qual for o país. Outros 1% ou 2%, admitem os debatedores, poderão ser acrescentados por parte daqueles que herdaram alguma fortuna.¹⁷⁹

E os demais? A única resposta é a de que terão problemas. A sociedade terá que buscar soluções, dentro desta macabra antevisão. Uma solução que, certamente, deverá ser melhor do que a de "*panem et circenses*" dos romanos.

¹⁷⁸ GRIECO, Francisco de Assis. **O Brasil e a Globalização Econômica**. São Paulo: Aduaneiras, 1997, p. 230.

¹⁷⁹ MARTIN, Hans Peter & SCHUMANN, Harald. **A Armadilha da Globalização: o assalto à democracia e ao bem-estar social**. São Paulo: Globo, 1999, p. 11.

Volta-se à problemática brasileira. Há, no Brasil, outros indicadores preocupantes sobre o perfil do trabalhador, em dados de 1996.

Nos dados do IBGE parece mais preocupante o fato de haver crescido de 8% (285 mil ocupados) o número de empregados no setor informal, ou seja, sem carteira assinada. Aumentou também o número de autônomos, cerca de 235 mil, ao passo que caiu de 0,1% (menos de 10 mil empregos) o número de pessoas com carteiras assinadas.¹⁸⁰

Estes dados são sintomáticos porque indicam uma situação de deterioração da situação dos trabalhadores. A par da desregulamentação, que ataca diretamente as conquistas dos trabalhadores, temos avançando uma situação de precariedade crescente. Menos contratos de trabalho formalizados, significam o aumento da clandestinidade, do trabalho esporádico, com menor estabilidade. Os próprios direitos sociais terão menos fiscalização.

Embora o problema do emprego seja o mais importante, porque condiciona o acesso a outras utilidades da vida, contudo, é importante frisar, em âmbito mundial, de América Latina e de Brasil, a ocorrência de outras mazelas derivadas da política neoliberal.

Vieira dá coordenadas para avaliar a dimensão dos custos sociais das políticas públicas que priorizam o pagamento da dívida externa. Observa que

a retórica da retomada do 'desenvolvimento' baseia-se na receita do grande capital: exportar mais, mesmo à custa do suprimento de alimentos básicos, importar mais (bens de luxo e consumo), pagar os juros da dívida externa para tranquilizar bancos credores e atrair novos investimentos estrangeiros, ainda que especulativos. Dificilmente se encontra referência às prioridades sociais.¹⁸¹

Como decorrência, constata-se o aviltamento da qualidade de vida para muitas pessoas, especialmente nos países periféricos e o surgimento de indesejados fenômenos paralelos.

As conseqüências sociais são graves: aumento do desemprego, queda dos níveis salariais, aumento da pobreza e da concentração de renda, conflitos

¹⁸⁰ GRIECO, Francisco de Assis, op. cit. p.234.

¹⁸¹ VIEIRA, Liszt, op.cit. p.82.

sociais, degradação dos serviços públicos, deterioração da qualidade de vida, destruição ambiental.¹⁸²

O resultado é devastador, conforme dados das Nações Unidas: no mundo, cerca de dois bilhões de pessoas vivem em situação de pobreza, sendo que 800 milhões passam fome e, em 1990, 20 milhões de pessoas morreram por causa de desnutrição. Em 1996, conforme dados da Organização Mundial de Saúde, 6,6 milhões de crianças menores de cinco anos morreram por desnutrição.

Outros indicadores das Nações Unidas também mostram que a saúde está em franca degeneração. São feitos 40 milhões de abortos por ano, sendo que, destes, 31 milhões são feitos clandestinamente, provocando 67.000 mortes de mulheres. Ainda, 2,5 bilhões de pessoas sofrem de doenças vinculadas com falta de instalações sanitárias, falta de água ou água contaminada.

Em países como o Brasil e a Argentina, priorizado o pagamento da dívida externa, é exigido o estabelecimento da meta de um superávit primário de mais de 3% ao PIB. É a condição imposta para a concessão de ajuda externa. É entendida como condição necessária para que sejam honrados os compromissos da dívida, garantindo a “credibilidade” dos credores e investidores. É inevitável o corte dos investimentos sociais. Como decorrência, há um aviltamento da qualidade de vida dos cidadãos. O custo social para obter um superávit primário adequado ao pagamento do principal e encargos da dívida é muito alto. O ingente esforço de exportação inclui salários baixos, abandono de conquistas sociais e trabalhistas, desregulamentação da economia e diminuição do próprio consumo interno. Além de tudo, se tudo isto não for suficiente, devem ocorrer cortes de investimentos, incluindo moradia, saúde, educação e saneamento, dentre outros.

O superávit primário eventualmente obtido é destinado a honrar os compromissos da dívida. Segundo dados do Banco Central do Brasil, para exemplificar, o ano de 1999 apresentou o seguinte quadro, em relação à dívida externa brasileira: pagamento de juros de 15,2 bilhões de dólares; amortizações: 51,9 bilhões de dólares. Resulta um total de US\$ 67,1 bilhões de dólares, que, certamente, foram pagos com um custo social altíssimo para a população.

¹⁸² VIEIRA, Liszt. op.cit., p.83.

É bem verdade que, em setembro de 1996, foi sugerida uma revisão de alguns pontos do Consenso de Washington, especialmente em relação à América Latina e países periféricos da Ásia e do Leste europeu. Os participantes da *Conferência sobre o Pensamento e a Prática do Desenvolvimento*, organizada pelo BID,

chegaram à conclusão de que o Consenso de Washington acelerou a globalização, através do aumento dos fluxos financeiros, ajudou na desregulamentação da economia e no aumento dos fundos privados, favoreceu o incremento do comércio mundial, mas não conseguiu acelerar satisfatoriamente o crescimento econômico nem atenuar a desigualdade social na América Latina.¹⁸³

As recomendações, contudo, seguem a cartilha anterior: disciplina fiscal, aumento da arrecadação, aumento da poupança, reforma do sistema fiscal e tributário, manutenção de taxa de câmbio competitiva, liberalização financeira e comercial, dentre outros.

Nas recomendações de John Williamson, representante norte-americano e que propôs o novo receituário, apareceram dois pontos de cunho social: reorientação dos gastos públicos para políticas sociais que visem a melhorar a integração social e a distribuição de renda e aumento dos gastos com educação, priorizando-se, contudo, o ensino de primeiro e segundo graus, até porque, em alguns países, está sendo priorizado o ensino superior, acessível a pequena parcela da população.

Estas recomendações em nada alteram a situação dos países latino-americanos, até porque, sendo prioridade absoluta o pagamento da dívida e de seu serviço, a escassez de recursos será um quadro crônico. O que se verifica mesmo é a redução dos investimentos sociais. E, mesmo assim, certamente será necessária a tomada de novos recursos externos.

Com efeito, no Brasil, embora, em alguns setores se verifique uma melhora de desempenho, como nos índices de mortalidade infantil, analfabetismo ou vacinação de massa, contudo, de um modo geral, os indicadores sociais permanecem preocupantes.

¹⁸³ BRUM, Argemiro J. *O desenvolvimento econômico brasileiro*. Op. cit., p.106.

Os dados do IBGE¹⁸⁴ apresentam alguns avanços em certos indicadores sociais comparados entre 1992 e 1999. Assim, por exemplo, a taxa de escolarização das pessoas entre 5 e 24 anos aumentou no Brasil de 53,9% para 70,9%.

No tocante ao analfabetismo, que, em 1992 alcançava 17,2%, houve um significativo decréscimo, ficando na marca de 13,3%, em 1999.

Apesar do caos na saúde pública brasileira, de todos conhecido, mesmo assim, as taxas de mortalidade infantil tiveram uma regressão significativa. Em 1992, morriam 43 crianças por mil nascimentos. Já, em 1999, este número baixou para 34,1 por mil.

Ainda que se verifiquem avanços inegáveis em alguns indicadores sociais da realidade brasileira, há grandes disparidades sociais, com exclusão crescente. Já foi referido o quadro do desemprego que assola o país. A previsão a curto e médio prazo é seu agravamento, especialmente como decorrência da crise da Argentina, que nos afeta sobremaneira, do desaquecimento da economia mundial, especialmente dos Estados Unidos, como decorrência do ataque terrorista de 11 de setembro.¹⁸⁵

Some-se a todos estes fatores a crise de energia, que derrubou as previsões otimistas de crescimento para o ano de 2001. Com efeito, o Brasil apresentava, em 1999, um PIB *per capita* de apenas US\$ 3.229,70. O índice de Gini, era de 0,567. A taxa de desocupação das pessoas de 15 a 65 anos de idade se apresentava com o alarmante número de 9,9%. A tendência é de crescimento em razão da conjuntura mundial recessiva do segundo semestre do ano 2001. No comparativo entre a amostragem de 1992 e 1999 não se verificam grandes progressos. Citamos, por exemplo, os números relativos aos trabalhadores domésticos. Em 1992, trabalhavam com carteira assinada 17,5%, contra um total de 82,4% que não possuíam

¹⁸⁴ Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 1992: microdados. Rio de Janeiro, IBGE 1997.1-CD-ROM; Pesquisa nacional por amostra de domicílios 1999: microdados, Rio de Janeiro, IBGE, 2000.1CD-ROM.

¹⁸⁵ Em 11 de setembro de 2001, terroristas ligados ao líder islâmico Osama Bin Laden, árabe protegido no Afeganistão pelo talibãs, seqüestraram quatro aeronaves de passageiros. Lançaram dois Boeings contra as torres gêmeas do World Trade Center, em Nova Iorque, ocasionando seu desabamento. Outra aeronave foi jogada contra o Pentágono, sede do Departamento de Defesa dos Estados Unidos. Uma quarta aeronave caiu na Pensilvânia. Estes atos causaram a morte de milhares de pessoas, além dos passageiros dos aviões. Como decorrência, está sendo desenvolvida uma guerra contra o terrorismo, liderada pelos Estados Unidos e apoiada pela maioria dos países do mundo, dirigida especialmente contra o Afeganistão.

CTPS anotada. Em 1999, estes números melhoram muito pouco, situando-se, respectivamente, em 25% e 74,9%.¹⁸⁶

O indicador mais significativo, contudo, e que cabalmente demonstra a ineficiência das políticas públicas, no sentido de amenizar progressivamente as desigualdades sociais e promover a inclusão, está nos dados de distribuição de rendimentos da população brasileira.

Os dados comparativos de 1992 e 1999¹⁸⁷, mostram claramente a manutenção, senão o agravamento da concentração de renda. Em 1992, a parcela dos 50% mais pobres do país, detinham 14% dos rendimentos nacionais, enquanto que o 1% dos mais ricos abocanhava 13,1% dos rendimentos. Estes números mantêm-se rigorosamente iguais em 1999, não havendo qualquer progresso na distribuição dos rendimentos. Pelo contrário, em algumas regiões do Brasil, os números tendem a agravar-se.

Verifica-se um agravamento da exclusão social, em razão da adoção das políticas públicas impostas pelos nossos credores, via Consenso de Washington. A questão a ser posta é: até que ponto a sociedade civil brasileira se manterá inerte a este quadro de deterioração da qualidade de vida?

No próximo capítulo será examinada a possibilidade e a efetiva ocorrência de reação por parte da sociedade civil, especialmente das ONGs, diante deste quadro insustentável para o Brasil. Sabe-se que não basta apenas a reação das organizações não governamentais de um país, uma vez que o fenômeno é relacionado com instituições multilaterais e supranacionais. As regras são ditadas pelo grande capital, pelo mercado, que tem sitiado os próprios estados nacionais em suas decisões de políticas públicas, impondo-lhes cerceamentos.

¹⁸⁶ Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios, 1992, (CD-ROM): microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 1997; Pesquisa nacional por amostra de domicílios, 1999: microdados, Rio de Janeiro: IBGE, 2000. 1 CD-ROM.

¹⁸⁷ Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios, 1992 (CD-ROM): microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 1997. Pesquisa nacional por amostra de domicílios, 1999: microdados, Rio de Janeiro: IBGE, 2000, (1 CD-ROM).

CAPÍTULO 3

AS ONGs E A POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS COM A DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA

3.1 – A atuação das ONGs dentro do tema da dívida externa.

Algumas considerações precisam ser recordadas, de início, em relação à atuação da ONGs. A primeira é a de que existe um largo espectro de ONGs, que se ocupam dos mais diversos problemas. Sua amplitude vai do local, com preocupações extremamente pontuais, até o âmbito mundial, formando redes. Na questão da dívida externa, é de se esperar uma atuação mais significativa das ONGs classificadas como cidadãs. As demais, classificadas como desenvolvimentistas, ambientalistas e assistenciais, embora também possam atuar fortemente, têm, via de regra, preocupações mais restritas e localizadas. As últimas, as instituições que se dedicam à assistência social propriamente dita (caritativas) e que muitas vezes são subvencionadas pelo poder público, terão maiores dificuldades de se colocar em confronto com as políticas públicas desenvolvidas pelos governos.

Ocorre que sua dependência em relação aos governantes é muito maior, até porque os recursos provêm, em sua maioria, dos cofres públicos. Ficaria difícil imaginar as ONGs subvencionadas por verbas do programa brasileiro Comunidade Solidária, coordenado pela primeira dama do país, em confronto direto com as políticas públicas desenvolvidas pelo governo. Ao menos, teriam maiores dificuldades.

Por outro lado, a discussão do tema da dívida externa, por sua própria natureza, se fará mais apropriadamente se for travada no âmbito das ONGs com atuação em diversos países e organizadas em redes. As políticas públicas adotadas pelos países devedores têm características mundiais e se desenvolvem num contexto internacional. Sua vertente e matriz é o grande capital, que impõe as medidas neoliberais no contexto da globalização. É um tema que precisa ser atacado de forma globalizada.

A questão que se põe é: pode haver uma convergência mundial de ONGs, de modo a se ocuparem do tema da dívida externa dos países e suas seqüelas? E se for possível esta

hipótese, até que ponto a dívida externa de um país periférico, como o Brasil, poderia integrar a agenda de atuação destas instituições?

Outro aspecto refere-se à própria dívida. Esta sempre tem duas faces. Há o credor, cujo interesse é garantir o máximo de lucro e o retorno de suas aplicações e há o devedor, para quem é penoso pagar e tem o interesse inverso, ou seja, desembolsar o mínimo possível. De fato, dentro da escassez de recursos e do quadro de dificuldades das economias endividadas, devem ser reduzidas até mesmo despesas com compromissos sociais básicos a serem atendidos pelo Estado. A questão que se levanta é de ordem estratégica, a saber, até que ponto as ONGs do Norte teriam interesse em atuar neste tema, específico dos países do Sul e do Leste Europeu. Afinal, seus países são os credores e se pode presumir que o interesse maior seria no sentido de ver honrados os compromissos por parte dos devedores.

Por outro lado, o tema da dívida envolve um contexto mundial, devendo ser tratada em conjunto por todos os países periféricos, se quiser ter sucesso. A fragmentação, com tratamento individualizado, de caso a caso, é estratégia dos credores, visando a enfraquecer os tomadores dos empréstimos. Na verdade, a força reside na ação conjunta. É por causa disto que os credores preferem, amparados pelos organismos multilaterais, tratar o caso mexicano, argentino, brasileiro e assim por diante.

A perversidade dos “temas de casa” a serem feitos pelos que necessitam de dinheiro, é a mesma para todos: ajuste fiscal, reformas estruturais, obtenção de superávit primário para garantir o pagamento da dívida e assim manter a credibilidade. O preço pago é alto: diminuição do tamanho do Estado, desemprego, aumento da excludência e corte nos dispêndios, inclusive nos de natureza social. O pior de tudo é a perda da soberania nacional no estabelecimento de políticas públicas, porque é exigida uma submissão total ao receituário neoliberal. Caso contrário, nega-se o acesso ao dinheiro. Há, portanto, um contexto idêntico para todos os países devedores, a possibilitar uma atuação conjunta das ONGs.

Deve-se analisar se é possível sensibilizar a sociedade civil, tanto dos países centrais quanto dos periféricos. Nesta questão, examina-se especialmente a possibilidade de colocar lado a lado as ONGs do Norte e do Sul, sensibilizando-as para os problemas sociais que se originam do perverso esquema imposto aos devedores, em razão das dívidas. Ficou claro que os organismos multilaterais, que monitoram a dívida e os novos empréstimos para os países

periféricos, como o FMI, o BIRD, o BID e a própria OMC foram tomados reféns pelo mercado, passando a ter o papel de guardiães, não do desenvolvimento dos povos, mas da garantia do retorno dos investimentos. Em relação à OMC, as rodadas de negociações colocam em flagrante desvantagem os países periféricos, desequilibrando suas contas, com reflexo direto na obtenção de recursos para honrar a dívida. Como consequência, mais cortes devem ser feitos nos já diminutos recursos, especialmente de cunho social.

A verdade é que o jogo do mercado afeta não somente os países pobres, amordaçados pelas regras impostas pelo FMI e pela OMC. Nisto está a grande possibilidade de uma ação conjunta mundial das ONGs, especialmente as cidadãs, quer do Norte ou do Sul.

Como observou Jeremy Rifkin, em conferência proferida durante o III Encontro Ibero-Americano do Terceiro Setor, no Rio de Janeiro (setembro de 1996), as consequências aparecem também, nos países desenvolvidos. A resposta para a sensibilização também das ONGs do Norte, em face à maquiavélica armadilha construída pela globalização e pelo Consenso de Washington, está na razão direta de os próprios países centrais sentirem em sua casa os efeitos maléficos da lógica do mercado.

Segundo ele, os empresários norte-americanos, por exemplo,

começam a perceber dois problemas sem solução: na medida em que marginalizam sua força de trabalho a empregos parciais, visto que não estão dividindo a produtividade que estão obtendo, o poder aquisitivo da população está caindo em todos os países hoje em dia. Os trabalhadores são também consumidores de produtos e serviços. Quando não se consegue dividir estes ganhos, o resultado final é afetado. Têm sido registradas quedas nas vendas em todos os países nos últimos anos.¹⁸⁸

Refere, que há problemas comuns entre todos os países. Discute-se, por exemplo, também nos países desenvolvidos, o problema da previdência, chegando-se à conclusão de é necessário gerar empregos. Mas, quais empregos? O mercado automatiza, dispensando mão de obra, gradativamente. O Estado trata de reduzir seu tamanho, valendo-se até mesmo da terceirização de serviços e, conseqüentemente, reduzindo também a quantidade de pessoas que trabalham no setor público.

¹⁸⁸ RIFKIN, Jeremy. Identidade e Natureza do Terceiro Setor. In: IOSCHPE, Evelyn Berg. 3º Setor – Desenvolvimento Social Sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000., p. 17.

Há seis milhões de pessoas incluídas entre os chamados 'homens perdidos' (são quase todos homens). Não são parte da economia e não aparecem nas estatísticas. Há milhões de trabalhadores temporários que costumavam ter empregos fixos. O desemprego real nos Estados Unidos é de 14%.

Quase 3% dos homens nos Estados Unidos estão em prisões aguardando julgamento. Esta é a rede social lá; o Estado garante alimentação e vestimenta a estas pessoas, e custa US\$ 30 mil por ano – do dinheiro dos impostos – manter um ser humano na prisão. Mais vale aproveitar esse dinheiro para criar empregos no setor civil.¹⁸⁹

Este quadro, como já foi referido, não é diferente nos países da União Européia. Parece que, em cima desta constatação, pode-se esperar a ação conjunta de instituições não governamentais, numa espécie de solidariedade de todos os atingidos pelos malefícios da globalização, que inclui o quadro da dívida externa e suas políticas públicas excludentes impostas pelos credores aos países endividados. Pode-se dizer que a dívida se apresenta como causadora e também como consequência da exclusão social.

Na verdade, o Estado foi tomado refém pelo mercado e faz o seu jogo. A lógica do mercado, centrada no lucro a qualquer preço, contudo, confronta com os próprios fins do Estado, que é criatura da sociedade civil. Esta pode reagir aos maus tratos que advêm desta circunstância e que atingem indistintamente economias centrais e periféricas. Na verdade, as economias centrais, por adotarem a lógica do mercado e a impingirem aos periféricos, também pagam um preço alto. Neste contexto, ocorrem fenômenos sociais considerados patológicos, que aumentam gradativamente. Neles devem ser incluídos a própria ação do terrorismo, como a verificada em 11 de setembro de 2001, além do narcotráfico e do contrabando de armas e a lavagem de dinheiro.

A sociedade civil, setor onde se situam as ONGs, pode reagir como contraponto tanto ao mercado quanto ao Estado. Deve compreender, contudo, que a dívida externa não é apenas um problema contábil ou econômico. É um problema amplo, afetando a própria dignidade humana, enquanto impede o desenvolvimento e condena à pobreza os menos favorecidos. É um mecanismo brutal de exploração dos países ricos contra os pobres, um verdadeiro prolongamento dos mecanismos utilizados durante o colonialismo.

¹⁸⁹ RIFKIN, Jeremy. Op. cit. p. 22.

Também não é problema restrito à América Latina, África, países do leste europeu e do centro da Ásia. As ONGs dos países desenvolvidos devem compreender que eles próprios pagam um preço ou haverão de pagá-lo pelas políticas neoliberais, que regem a globalização econômica, incluindo o endividamento crônico dos países periféricos.

Deve-se examinar, por outro lado, as condições de produção e existência da dívida, o que tanto afeta o Norte quanto o Sul. Gradativamente, muitas ONGs conscientizaram-se de que a dívida externa é oriunda de um total desequilíbrio de forças e de tratamento entre os países. É um sistema quase que darwiniano, onde os mais competentes economicamente subjugam e eliminam os de pior desempenho.

Fernandes assinala que o Terceiro Setor faz contraponto tanto às ações de governo como às ações do mercado. De um lado, “a cobrança de ações do governo é uma das atividades características das ONGs” e de outro lado, “marca suas insuficiências, pressiona suas limitações, denuncia seus abusos, assimila suas inovações direcionando-as para áreas excluídas ou ignoradas pelo mercado.”¹⁹⁰

Coelho aponta, em estudo comparativo entre as ONGs brasileiras e norte-americanas, sensíveis diferenças. Nos Estados Unidos, a criação de organizações da sociedade civil para suprir necessidades, sem esperar a atuação estatal, faz parte da própria cultura e da história. A própria teorização da democracia norte-americana inclui uma forte participação popular. No Brasil, afora as ONGs tipicamente assistenciais, resiste-se à idéia de colaboração estreita com o Estado, podendo haver forte conteúdo contestatório.

Aliás, essa é uma reivindicação das ONGs, que reclamam da falta de políticas governamentais que norteiem ações sociais mais amplas e pontuais nas quais possam atuar diretamente. Elas querem ser reconhecidas como atores políticos e parceiros nas discussões das políticas sociais e dessa forma estabelecer o diálogo mais produtivo mencionado por Fernandes.¹⁹¹

Após a queda do muro de Berlim, o capitalismo mundial passou aparentemente a ter situação mais confortável. Cessada a “guerra fria” e desbancada a União Soviética, alterou-se

¹⁹⁰ FERNANDES, Rubem César. O que é o Terceiro Setor? In: IOSCHPE, Evelyn Berg. (org.) **Terceiro Setor: Desenvolvimento Social Sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, p. 32.

¹⁹¹ COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: Senac, 2000, p.164.

o equilíbrio mundial de forças. O grande capital tratou de se reorganizar e de estabelecer a crença no ideário neoliberal. Em que pese seu caráter ideológico, foi amplamente aceito em todo o mundo. Os resultados, aparentemente, mostraram-se satisfatórios, do ponto de vista da lógica do capital. As estatísticas podem até mesmo provar um aumento significativo do PIB dos países, da renda *per capita* ou até mesmo do lucro das empresas.

O caráter ilusório de seus resultados, contudo, não tardou em aparecer, provocando o aparecimento do contexto necessário para a reação da sociedade civil. O desmascaramento da ideologia dominante sobre a globalização neoliberal passou a se intensificar, especialmente a partir dos anos 90, com a surpreendente e expressiva participação das ONGs do Norte. As reações começaram a pipocar em todo o mundo, avolumando-se de tal forma, que inviabilizaram a rodada do milênio da OMC e tumultuaram as reuniões do G-7.¹⁹²

Ficou claro que a globalização

é um discurso ideológico, destinado a legitimar as estratégias do capital imperialista dominante na fase atual e que, por conseguinte, as mesmas imposições objetivas da mundialização podem ser levadas em consideração desde a perspectiva de políticas diferentes das que hoje se apresentam como as únicas alternativas possíveis, políticas dotadas de conteúdo e efeitos sociais que seriam, eles próprios, inteiramente outros.¹⁹³

Por outro lado, começou a ficar manifesto que

a lógica unilateral do capital se exprime por meio de políticas instituídas que se apresentam como idênticas, em todas as partes: juros elevados, redução das despesas públicas sociais, dismantelamento das políticas de pleno emprego e busca sistemática de um objetivo de restabelecimento do desemprego, abrandamento do sistema fiscal, em benefício dos ricos, desregulações, privatizações, etc.¹⁹⁴

No afã de resguardar os interesses do capital, são estabelecidos objetivos perfeitamente identificáveis no discurso neoliberal: a criação de modos de escoamento para o acúmulo do capital financeiro, evitando sua desvalorização, a manutenção das taxas de juros

¹⁹² Grupo de países, composto por Estados Unidos, Alemanha, Canadá, França, Inglaterra, Itália e Japão, que se reúnem periodicamente para tratar de assuntos econômicos, especialmente de estratégias comuns. Mais recentemente, transformou-se em G-8, com a inclusão da Rússia.

¹⁹³ AMIN, Samir. Capitalismo, Imperialismo e Mundialização. In: SEOANE, José e TADDEI, Emílio (orgs.), **Resistências Mundiais: de Seattle a Porto Alegre**. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 16.

¹⁹⁴ *Idem ibidem*, p. 26.

elevadas, o câmbio flutuante, a liberdade de trânsito para o capital especulativo, incluindo os paraísos fiscais, além do endividamento externo dos países periféricos. Outras manifestações, que encorajam a fragmentação, são estimuladas. Citam-se como exemplos o etnicismo, centrado no discurso dos “direitos dos povos” e das “minorias raciais”, o encorajamento para fundamentalismos religiosos, além do recente combate ao terrorismo, que, legitimou a interferência dos Estados Unidos em mecanismos de controle tipicamente nacionais, como o sigilo bancário, a movimentação de dinheiro, o sigilo das comunicações e a investigação do cidadão suspeito.

Boron, aponta para outro fenômeno que, paulatinamente, passou a ser desmascarado. Difundiu-se a imagem de que o capital já não tem pátria, é verdadeiramente globalizado. Assinala, contudo que 200 megacorporações concentram em suas mãos a renda equivalente a 182 países, a saber 7,1 trilhões de dólares. Em compensação, empregam menos de 0,3% da população mundial. E assinala:

96% destas duzentas grandes firmas, só tem sua matriz em apenas oito países. Por isso é sumamente importante não se deixar seduzir pelo canto de sereia do neoliberalismo e sua falsa pregação acerca de empresas ‘globais’, desvinculadas de qualquer base nacional.¹⁹⁵

Na verdade, são transnacionais as suas operações, mas sua propriedade, diretoria e lucros têm endereço certo, a saber, os países desenvolvidos. As verdadeiras intenções e o caráter predatório do ideário neoliberal gradativamente revelou-se.

De fato, na medida em que subsistam a desregulação, a abertura comercial e a liberalização financeira, o capital monetarizado pode realizar imensos negócios e obter fabulosos lucros mesmo em um contexto econômico caracterizado pela recessão, pela queda dos consumos populares e pelo desemprego em massa. Enquanto a prosperidade do velho capital industrial da época fordista tinha como uma de suas principais condições a existência de um alto peso de consumo de massas, as requeridas pelo capital financeiro se encontram totalmente dissociadas do bem estar coletivo ou dos consumos populares; daí seu caráter parasitário e predatório.¹⁹⁶

Por outro lado, ficou evidente que as organizações que funcionam como “cães de guarda” da ordem neoliberal, se dizem neutras e independentes. Fazem o jogo do grande

¹⁹⁵ BORON, Atilio. A nova ordem mundial e como desmontá-la. (Texto apresentado no Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, em 27.01.2001). In: SEOANE, José e TADDEI, Emílio. **Resistências Mundiais: de Seattle a Porto Alegre**, Petrópolis: Vozes, 2001. p. 42.

¹⁹⁶ BORON, Atilio. Op. cit. p. 54.

capital, capitaneado pelos Estados Unidos, pouco se importando com a situação e o destino de bilhões de pessoas excluídas. As regras impostas pelo Consenso de Washington, contudo, produziram frutos amargos e preocupações também para os países desenvolvidos.

No tocante à dívida externa, começa a ser desvelada a sua verdadeira natureza. Afirma-se que, se o Terceiro Mundo não pagasse sua dívida, assistiríamos a uma catástrofe financeira mundial, e por isso há a necessidade urgente de serem alocados recursos para “socorrer” os países em dificuldades. Ao contrário desta idéia, trata-se de um mecanismo da grande burguesia financeira internacional para garantir rendas estáveis para os seus recursos. Tranqüilamente, os seus capitais passaram a ser garantidos pelos governos dos países tomadores de empréstimos e monitorados pelo FMI e Banco Mundial.

Na verdade, “a dívida externa se converteu em um tributo neocolonial que os países da periferia pagam às burguesias e aos governos do centro do sistema.”¹⁹⁷

À medida que o neoliberalismo faz as suas vítimas, especialmente coletivas, cresce a conscientização da necessidade de reação por parte da sociedade civil. É certo que a fragmentação favorece o grande capital e faz o seu jogo. Em tema tão mundializado como o da dívida externa, contudo, não existe qualquer possibilidade de enfrentamento de forma fragmentária. Aos atingidos pelos efeitos da globalização só há uma forma de tentar obter sucesso: a convergência de luta, incluindo a sociedade civil do Norte e do Sul.

Houtart, entende que, “correspondendo a uma nova fase de acumulação, a multiplicidade dos setores afetados pela mundialização da economia capitalista exige a articulação das diferentes forças de resistência.”¹⁹⁸

A estratégia para esta convergência deve incluir um inventário permanente de instituições, especialmente ONGs cidadãs, dispostas a somar esforços numa luta centralizada. Neste sentido, é importante a existência da Internet. Por outro lado, impõe-se a definição de consensos mínimos e alianças sobre questões específicas, como é o caso da dívida externa. No

¹⁹⁷ BORON, Atilio. Op. cit., p. 77.

¹⁹⁸ HOUTART, François. A mundialização das resistências e das lutas contra o neoliberalismo. In: SEOANE, José e TADDEI, Emílio. Op. cit. p. 95.

fundo, há que se construir previamente a utopia, com base em dimensões éticas de mínimos consensuais e no pluralismo.

Sader tem plena consciência do perigo da fragmentação das lutas, bem ao sabor das classes dominantes, que hoje se agrupam não mais por países, mas em escala mundial. Aponta também a necessidade de uma correta avaliação da correlação de forças.

Saber avaliar a relação real de forças, saber a força própria, avaliar devidamente a força do inimigo – é condição para captar os pontos fortes e fracos de cada um e encontrar o(s) elo(s) mais fraco(s), aquele(s) a partir do(s) qual(is) é possível reverter a relação de forças existentes e dar início à construção de um mundo novo.¹⁹⁹

A ideologia dominante, que é o pensamento que a classe dominante pretende inculcar como sendo universal, inevitável, único, precisa ser desmascarada. O primeiro passo é tomar consciência do escamoteamento da realidade e das verdadeiras intenções da classe hegemônica. Fala-se em inevitabilidade e irreversibilidade da globalização. Fala-se em competência, pós-modernidade e num bem-estar que proximamente estará ao alcance de todos.

Parte-se da idéia de que cada um deve lutar pelo seu espaço, uma vez que os empregos e as oportunidades são limitados. Aos mais competentes é que sorrirá o triunfo. “Esta ideologia assesta golpes duríssimos em qualquer forma de ação coletiva, de organização social, de luta por direitos.”²⁰⁰

Neste sentido, deve ficar claro que a luta não é contra o Estado, ente que poderá devolver as coisas a seus devidos lugares, uma vez devidamente democratizado, ainda que por ora, seja refém do mercado. É contra o próprio ideário neoliberal brandido pelo grande capital. A meta a alcançar é a de que a sociedade civil volte a monitorar tanto o Estado quanto o mercado.

Uma aliança estratégica entre Norte e Sul é necessária. Não se trata simplesmente de atacar os Estados Unidos, a Inglaterra ou o Japão. Quando a sociedade civil impuser ao

¹⁹⁹ SADER, Emir. Hegemonia e contra-hegemonia para um outro mundo possível. In: SEOANE, José e TADDEI, Emílio. Op. cit. p. 124.

²⁰⁰ *Idem, ibidem*, p. 134.

próprio Estado, mínimos éticos, de solidariedade e dignidade humanas a serem observados em relação a todos os humanos, vencida estará a lógica do mercado. Um mundo novo seria possível.

As diversas ONGs, inicialmente, devem criar uma base utópica comum, em que pese a pluralidade ou diversidade de suas lutas.

As graves contradições na periferia podem mobilizar os mais amplos contingentes para a luta neoliberal atual, mas a isso é preciso se somar o papel estratégico contemporâneo dos países centrais do capitalismo e das forças que se opõem à hegemonia no centro do sistema. Da capacidade de recompor essa aliança estratégica depende em grande parte a potencialização das forças antineoliberais no mundo atual.²⁰¹

Os anos 80 e 90 se encarregaram de mostrar o fracasso dos ajustes estruturais impostos pelo ideário neoliberal. Falharam os programas em mais de 70 países, cujas populações tiveram aumento da exclusão, da miséria e da deterioração da qualidade de vida. Aumentou a concentração de renda, juntamente com o desemprego. 1,3 bilhão de pessoas está obrigada a viver com renda de menos de um dólar por dia. O trágico é que este número tende a aumentar.

As economias mais significativas da América Latina, como o México, Brasil, Argentina, Colômbia e Venezuela tiveram dificuldades e continuam com perspectivas sombrias. A África chegou a ser denominado de o “Continente Perdido”. O sul da Ásia mostra o mesmo quadro.

Para uma sensibilização das ONGs e outras instituições da sociedade civil, tanto de países centrais como periféricos, em muito contribuíram “estrágos” que a globalização causou inclusive entre os ricos. Muitas delas, apesar de suas preocupações pontuais e bem definidas, começaram a entender que a todos interessava a união contra o neoliberalismo e a globalização. Seus efeitos, direta ou indiretamente, atingem a todos os cidadãos, sinalizando para a necessidade de um campo de luta comum, com estratégias unificadas, apesar da diversidade e do pluralismo.

²⁰¹ SADER, Emir. Op. cit. p. 143.

Exemplifica-se com o movimento das mulheres. O engajamento de suas organizações está totalmente respaldado na dura realidade dos fatos.

Elas são as primeiras em padecer as conseqüências de um desenvolvimento econômico e social baseado no lucro, no crescimento e no consumo a qualquer preço, que se consolida às custas de raquitismo das intervenções estatais, de uma distribuição a conta-gotas das riquezas, da hierarquização dos direitos e da homogeneização cultural. São as mulheres que são convocadas a assumir 'sua responsabilidade', quando ocorrem cortes nos programas sociais.²⁰²

Há conseqüências sérias nos salários, no emprego, na necessidade de assumir tarefas das quais outrora se encarregavam os programas estatais, dentre outras.

Matte e Guay²⁰³ apresentam alguns indicadores que se agudizam com a globalização. 70% das pessoas que vivem no mundo com menos de um dólar por dia de rendimento, são mulheres. As meninas e mulheres são proprietárias de menos de 1% das riquezas mundiais, mesmo que sejam responsáveis por 70% das horas trabalhadas. Por elas, contudo, recebem apenas 10% da renda.

Em relação à prostituição e tráfico de mulheres a situação se torna cada vez mais deprimente. Um milhão de crianças (a maioria, meninas) são recrutadas anualmente pela indústria do sexo. Quatro milhões de mulheres e crianças são vendidas anualmente para a prostituição, para a escravidão doméstica ou para casamentos forçados.

Por uma ironia do destino, "a rota do tráfico de mulheres é a mesma que a do pagamento da dívida: do Sul para o Norte, e do Leste para o Oeste!"²⁰⁴

Vê-se que as ONGs, mesmo que se ocupem de outros problemas, são atingidas pela globalização e suas conseqüências. Poder-se-ia falar das ONGs ambientalistas, das que se ocupam com doenças, da educação, enfim de qualquer segmento da vida humana. Todas elas são atingidas pelas medidas neoliberais, na medida em que se afeta a qualidade de vida dos cidadãos.

²⁰² MATTE Dianne e GUAY, Lorraine. A marcha mundial das mulheres: por um mundo solidário e igualitário. In: SEOANE, José e TADDEI, Emílio. Op. cit. p. 245.

²⁰³ *Idem, ibidem*, p. 253.

²⁰⁴ *Idem, ibidem*, p. 249.

O entendimento desta realidade e sua conscientização são fatores fundamentais para a criação de uma rede de solidariedade mundial da sociedade civil.

É um processo lento, alimentado pelo recrudescimento do sofrimento humano, mas que passa gradativamente a se avolumar, principalmente a partir dos anos 90, com sua expressão maior no Fórum Social Mundial de janeiro de 2001 em Porto Alegre.

A partir de meados dos anos 90, criada já uma consciência mundial de muitas organizações da sociedade civil, avolumam-se os protestos.

De 27 de julho a 3 de agosto de 1996, reuniu-se em Chiapas, no México o I Encontro Intercontinental pela Humanidade e contra o Neoliberalismo. Coordenado pelo Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN), reuniu representantes de mais de 40 países, interessados em discutir a mundialização neoliberal. Foi um marco muito importante, porque pela primeira vez, de forma organizada, representantes de quase todo o mundo começaram a unir suas forças numa tentativa de compor uma agenda comum.

Em janeiro de 1997, muitas organizações tomam conhecimento de que, desde 1995, estava sendo negociado em segredo um Acordo Multilateral de Investimentos (AMI), no interior da OCDE (Organização para o Comércio e o Desenvolvimento Econômico). Seria um escandaloso acordo, pelo qual as corporações transnacionais haveriam de exigir dos governos direitos excepcionais para seus investimentos.

A utilização da Internet foi decisiva para abortar o tratado. Distinguiu-se especialmente a ONG *Council of Canadians*, que começou a denunciar as maquinações do grande capital, tendo obtido uma cópia altamente confidencial do acordo que, secretamente, estava sendo elaborado. Dentre outras aberrações, propunha que Estados e empresas gozassem do mesmo *status*, a nível mundial. Outrossim, que os Estados não teriam direito a demandar as corporações.

O ativismo internacional desencadeado apenas com a exposição dos escandalosos esboços do AMI à opinião pública mundial, facilitada extraordinariamente pela Internet, provocou não apenas a vergonha dos governos implicados nesta verdadeira conspiração mundial contra a

democracia, mas também fez que as negociações fossem abortadas, abrindo-se como consequência uma nova etapa de lutas e de resistências que provavelmente impedem definitivamente a concretização das mesmas.²⁰⁵

Ficou famosa a frase de Lori Wallach, diretor da Global Trade Watch, dizendo que “o AMI é um drácula político, não pode sobreviver na luz”.

Pela primeira vez, as organizações populares haviam inviabilizado um plano do todopoderoso G-7.

Na Europa, de abril a junho de 1997, é realizada a Marcha Européia contra a precariedade e a exclusão, organizada por movimentos de desempregados, com apoio de sindicatos e organizações de direitos humanos de diversos países. Em 14 de junho, reúne 50.000 pessoas em Amsterdã. Expressa principalmente o repúdio pela prolongada e grave crise de desemprego que se verifica na União Européia.

Em agosto de 1997, em Barcelona, na Espanha, reúne-se o Encontro Intercontinental pela Humanidade e contra o Neoliberalismo.

Fato muito importante ocorre em outubro de 1997. É criada a Coalizão Jubileu 2000. Inspira-se na figura bíblica do Pentateuco, em que as dívidas eram perdoadas a cada sete anos, entre os hebreus. A este movimento aderem principalmente religiões oriundas da tradição judaico-cristã e organizações a elas ligadas. Pleiteia principalmente o cancelamento da dívida externa dos países devedores.

Outro marco importante na conscientização e organização de um movimento em âmbito mundial contra os efeitos da globalização ocorre em 12 de fevereiro de 1998. Nesta data, um significativo grupo de organizações da sociedade civil, com aproximadamente 600 participantes, lança uma campanha contra a AMI (Acordo Multilateral de Investimentos). Este acordo, cujas tratativas eram mantidas em segredo por parte da OCDE, tem suas cláusulas e pretensões tornadas públicas, causando grande constrangimento nos países do G-7.

Em razão da forte repulsa pela sociedade civil, a OCDE suspendeu a continuidade das tratativas de implantação daquilo que seria a mais macabra das manobras do grande capital

²⁰⁵ BORON, Atilio. Op. cit. p. 70.

transnacional, na reunião de 27 de abril, em Paris. Houve protesto com a participação de manifestantes de 30 países. Conforme a pretensão da AMI, os governos deveriam de se submeter a regras pré-estabelecidas pelos investidores.

Ainda em fevereiro de 1998 (23 a 25), realizou-se em Genebra, na Suíça, a Primeira Conferência Mundial de Ação Global dos Povos. Foi muito importante este evento porque tratou da coordenação e da comunicação entre os diversos movimentos de resistência contra o mercado global. Estabelece-se para 18 de maio de 1998 o I Dia de Ação Global, com a realização de diversos protestos e manifestações, coincidindo com o 2º Encontro Anual do G-8 (realizado em Birmingham, Inglaterra) e 2º Encontro Ministerial da OMC (realizado em Genebra, Suíça).

Significativa foi a participação de atores de diversas origens: grupos ecológicos, libertários, camponeses, mulheres de desempregados, dentre outros. Tomam consciência de que os problemas atingem a um largo espectro de cidadãos e exige uma ação conjunta e coordenada, em que pese a pluralidade e diversidade dos participantes.

Em âmbito de América Latina, começa a tomar corpo a organização da sociedade civil, em relação à criação da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), pretendida pelos Estados Unidos. Na verdade, esta iniciativa viria a enfraquecer outros blocos econômicos, como o Mercosul, reorganizando-se a hegemonia norte-americana no continente.

Paralelamente à II Cúpula Presidencial das Américas, realizada em Santiago do Chile, de 15 a 18 de abril de 1998, realiza-se também a Cúpula dos Povos das Américas, congregando organizações da sociedade civil dos mais diferentes países.

Ainda em relação à ALCA, questionando sua implantação, reúne-se, em junho de 1998, o I Encontro da Coordenação de Centrais Sindicais do Cone Sul e Conselho Consultivo Laboral Andino.

Em 3 de junho de 1998 cria-se a ATTAC, em Paris. É a Associação por uma Taxa Tobin às Transações Financeiras Especulativas para Ajuda aos Cidadãos. A idéia, que leva o nome de seu criador, James Tobin,

visa a impor uma taxaço de 0,5% sobre as transaçoões nos mercados de capitais, gerando uma renda adicional de pelo menos US\$ 100 bilhões anuais para uso em atividades orientadas para o desenvolvimento sustentável. Seria também uma forma de desestimular atividades financeiras especulativas.²⁰⁶

Destaque especial, na defesa da Taxa Tobin deve ser dado ao jornal francês Le Monde Diplomatique, cuja atuação mais adiante será melhor explicitada.

A partir de meados de 1998, tornam-se freqüentes as manifestações da sociedade civil. Toma forma o encontro internacional denominado de “o outro Davos,”²⁰⁷ que pretendia reunir, paralelamente aos trabalhos do G-7 ou G-8, representantes da resistência mundial ao neoliberalismo. De 27 a 31 de janeiro, o movimento reuniu-se em Zurich, na Suíça.

De 24 a 26 de junho de 1999, reúne-se em Paris o encontro denominado de “Um mundo possível.” Dentre as muitas participações destaca-se a ATTAC, o Comitê pela Anulação da Dívida do Terceiro Mundo (CADTM) e o Fórum Mundial de Alternativas.

Referem-se ainda a realização, em Bangalore, na Índia, em agosto de 1999 da II Conferência Mundial de Ação Global dos Povos e em outubro do mesmo ano, em diferentes países da América Latina, do “Grito dos Excluídos”.

Destaque especial merece a realização, na África do Sul (Johanesburgo), da Cúpula Sul-Sul sobre a dívida. Este tema passa a ser fortemente debatido, defendendo-se a anulação da dívida do Terceiro Mundo. Tem como lema, “Para um novo milênio livre da dívida.”

Memorável foi a denominada “Batalha de Seattle”, ocorrida em 30 de novembro de 1999. Reunia-se, naquela cidade norte-americana, os representantes dos países de todo o mundo, para uma rodada de negociações da OMC. Dada a sua importância prevista, deveria ser lembrada como a “Rodada do Milênio”.

Uma coalizão social diversa, que agrupava tanto a ecologistas, camponeses, movimentos de mulheres, jovens, ONGs e sindicatos, com uma participação

²⁰⁶ ARRUDA, Marcos. **Dívida E(x)terna: para o capital, tudo; para o social, migalhas**. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 55.

²⁰⁷ Davos é uma pequena cidade suíça, na qual anualmente se reúnem os representantes do G-7, recentemente ampliado para G-8, com a inclusão da Rússia, a fim de discutir e programar as atividades econômicas para o período. Denomina-se de Fórum Econômico Mundial.

de 50 mil pessoas, consegue interromper as negociações no segundo dia da cúpula. Os protestos e as diferenças entre os governos fazem fracassar a anunciada Rodada do Milênio.²⁰⁸

No ano de 2000, acentuaram-se as manifestações, organizadas em escala mundial. Em janeiro, realizam-se protestos por ocasião da reunião do Fórum Econômico Mundial, em Davos. Em fevereiro, mais de 100 ONGs e outros movimentos participam do Fórum dos Pobres, em Bangkok, na Tailândia. Os protestos, que reuniram mais de 100 mil participantes, realizaram-se paralelamente à 10ª Cúpula da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento).

As mulheres também se mobilizam. Em março, inicia-se a Marcha Mundial das Mulheres, com o lema “Pão e Rosas.” Terminam sua manifestação em 17 de outubro, diante da sede das Nações Unidas, em Nova Iorque.

Merece destaque a progressiva participação de entidades da sociedade civil norte-americana. Em 16 de abril, em Washington, por ocasião da reunião do FMI, a coalizão “Mobilization for Global Justice” protesta sendo seus lemas: “Desfinanciar o mundo! Quebrar o Banco! Desfazer-se da Dívida!” (*De-fund the Fund! Break the Bank! Dump the Debt!*)

Paralelamente à realização das reuniões do G-7, têm sido verificadas manifestações que se tornaram costumeiras, consistentes em protestos da sociedade civil contra a globalização. Assim tem sido em Okinawa, no Japão, em julho, em Melbourne, na Austrália, em setembro, e na reunião do Banco Mundial em Praga, na República Checa. Nesta última, 15 mil pessoas protestaram, obrigando ao término antecipado da reunião do FMI e Banco Mundial. As reuniões de cúpula da União Européia também são alvo de manifestações.

De 12 a 17 de dezembro, em Dakar, no Senegal, realiza-se o Encontro Internacional Dakar 2000. Trata das resistências às alternativas, estando em primeiro plano a anulação da dívida e o abandono dos programas de ajuste no Terceiro Mundo.

²⁰⁸ SEOANE, José e TADDEI, Emílio (orgs.) **Resistências mundiais: de Seattle a Porto Alegre**. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 278.

Em dezembro, em Florianópolis, Brasil, 700 dirigentes sindicais, organizados pela Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul, reúnem-se, paralelamente à Cúpula dos Presidentes do Mercosul.

O ano de 2001, continua profícuo em manifestações. De 25 a 30 de janeiro, reúne-se em Porto Alegre, Brasil, o I Fórum Social Mundial. Sobre este evento, de grande magnitude, que reuniu 15.000 pessoas, com 4.702 delegados de 117 países, tratar-se-á com mais detalhes, oportunamente. Certamente, foi um marco histórico na consciência e organização mundiais contra a globalização e o neoliberalismo. Relevante destaque mereceu o tema da dívida externa dos países periféricos. Foi realizado paralelamente ao Fórum Econômico Mundial, de Davos, sendo considerado o anti-Davos.

Manifestações mais recentes ocorreram em Cancun, no México, em fevereiro de 2001, durante o Fórum Econômico Mundial e posteriormente na cidade de Gênova, na Itália. É importante lembrar que, costumeiramente, os movimentos são reprimidos pelas forças policiais e um grande aparato de segurança é organizado em cada evento.

De qualquer forma, mesmo com as dificuldades que mais adiante serão apontadas, parece estar construída uma sólida consciência mundial acerca dos problemas da globalização. As Organizações não Governamentais, tanto do Norte como do Sul, parecem ter chegado à conclusão de que devem agir em trabalho conjunto.

O tema do endividamento dos países periféricos, decididamente, tomou seu lugar de destaque na agenda das discussões. Trata-se de um tema complexo e no qual a atuação das ONGs é difícil. Os caminhos e alternativas, contudo, precisam ser achados, a fim de que não se permaneça apenas no nível das manifestações e protestos. Este assunto será tratado a seguir.

3.2 – Possibilidades de recepção das posições das ONGs pelo Estado brasileiro.

O Estado, em que pese seu esvaziamento e erosão, ainda é a instância da legalidade e do estabelecimento das políticas públicas. É uma criatura da sociedade civil a cujos

desideratos deve corresponder. A defasagem entre a ação estatal e as aspirações da coletividade caracteriza a falta de legitimidade. Não cabe às ONGs estabelecer políticas públicas, o que é reservado ao Estado como instância decisória última, nem aspirar ao poder, o que é reservado aos partidos políticos. Podem, porém, influenciar, e fortemente, no estabelecimento destas políticas.

As ONGs, enquanto representativas da sociedade civil, ocupam espaços públicos, embora seu cunho seja privado. Há controvérsias e alguma nebulosidade sobre a sua delimitação e conceituação. Na verdade, são um fenômeno complexo, relativamente recente, de difícil análise dentro dos parâmetros tradicionais, até porque tratam de assuntos diversificados, muitas vezes extremamente pontuais.

Coelho faz uma distinção entre o coletivo e o público, ao tratar do Terceiro Setor.

Grande parte do setor é composta por organizações com fins coletivos privados, como uma organização para observação de pássaros tropicais, por exemplo, ou aquelas que cultivam orquídeas, ou que colecionam as mais diferentes coisas, ou ainda grupos literários ou artísticos. São esses grupos de cidadãos que se associam voluntariamente visando a um objetivo que só interessa a eles próprios, que não têm a pretensão ou a obrigação de atender a um interesse comum da sociedade, e, portanto, que não estão voltadas para o bem comum ou para a chamada utilidade pública.²⁰⁹

Discorda, inclusive, da tipologia apresentada por Gohn,²¹⁰ que classifica as ONGs em caritativas, desenvolvimentistas, cidadãos e ambientalistas. Refere que a delimitação conceitual mesmo assim não se resolve, com a apresentação da tipologia, podendo haver confusões. É um problema conceitual complexo, necessitando de maiores aprofundamentos, até porque o fenômeno das ONGs é relativamente recente. Aponta o próprio caráter ideológico da conceituação.

Entende que somente poderíamos dizer que têm fins públicos as que produzem bens ou serviços de caráter público ou de interesse da sociedade como um todo. “Assim teríamos apenas dois subgrupos entre as organizações do terceiro setor que cumpririam esta finalidade:

²⁰⁹ COELHO, Simone Tavares de Castro. **Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: Senac, 2000. p. 59

²¹⁰ GOHN, Maria da Glória. **Os sem-terra, ONGs e cidadania**. Op.cit..

as que prestam serviços públicos e as que advogam direitos (de interesse geral e difuso da sociedade).”²¹¹

Outra diferenciação oportuna a ser feita é em relação aos movimentos sociais. Estes possuem, às vezes, grande participação nos eventos contestatórios. Não podem, contudo, ser incluídos no terceiro setor, por não possuírem uma estrutura formal, feita para durar no tempo.

Movimentos sociais, como sabemos, são episódicos e contextuais, e as organizações do terceiro setor, ao contrário, vieram para ficar. Por outro lado, os movimentos sociais possuem um caráter mais *reivindicatório*, e dirigem-se ao Estado pressionando-o e solicitando que forneça o seu serviço ou bem.²¹²

Exemplo típico, no caso brasileiro, foi o movimento das “diretas, já”, que se dissolveu tão logo seu objetivo foi alcançado. Há, entretanto, fortes semelhanças entre os movimentos sociais e as ONGs que advogam direitos, porque ambas procuram participar das discussões e influenciar as decisões públicas e normalmente nesta tarefa se confrontam com o Estado. Tem-se, desta forma, uma diversidade de atuações, muitas delas semelhantes entre ONGs e movimentos sociais, o que torna por vezes difícil de estabelecer os limites entre ambos.

Lutar contra o neoliberalismo e modificar o *status quo* da economia mundial não é prerrogativa só das Organizações Não Governamentais. Pelo contrário, outras instâncias mediadoras da sociedade civil podem desempenhar essa função. Por outro lado, também é verdadeiro que “grande parte das associações e organizações do terceiro setor não atuam politicamente. Principalmente no caso do Brasil, as organizações que oferecem serviços atuam fora da política, e freqüentemente, em completo anonimato.”²¹³ Utiliza-se como referencial básico deste trabalho, até para simplificar, o fato de serem organizações de caráter privado, não terem fins lucrativos e ocuparem espaços públicos, com trabalho voluntário.

O âmbito de atuação das ONGs pode se circunscrever aos limites nacionais ou extrapolá-los, com atuação internacional, como amplamente exemplificado no capítulo anterior. A questão a ser delimitada é a de sua subordinação legal. Oliveira, ao discorrer sobre

²¹¹ COELHO, Simone Tavares de Castro. Op. cit., p. 59.

²¹² *Idem, ibidem*, p. 77.

²¹³ *Idem, ibidem*, p. 78.

este assunto, refere-se claramente à subordinação ao ordenamento jurídico do Estado em que possuem sua sede.

Assim, tanto as ONGs nacionais como internacionais são criadas no marco das legislações onde possuem suas sedes. Não existem convenções universais a conferir a essas organizações internacionais um estatuto de personalidade e de capacidade jurídica nos Estados onde exercem suas atividades.²¹⁴

Seitenfus comunga da mesma idéia.

Inicialmente, são organizadas em âmbito nacional. Portanto, elas repousam formalmente sobre o direito interno do Estado, onde se localizam, mas podem, em razão de seus objetivos, desempenhar atividades internacionais. Logo, as ações destes organismos nacionais privados, dotados de objetivos sociais, é que permitem sua transformação em ONGs internacionais.²¹⁵

Em razão de sua subordinação ao arcabouço jurídico interno dos Estados, a possibilidade de atuação das ONGs deve ser examinada na perspectiva da legislação pertinente. Para atuação dentro do Brasil, deve ser observada a nossa lei.

Desde já, bifurca-se o estudo, dentro de duas perspectivas específicas. Para as ONGs caritativas e afins, nas quais predomina a suprimimento das deficiências do Estado em ações tipicamente de assistência social, deve-se examinar a recepção de suas atividades ou até mesmo a instituição de parcerias pelo ente estatal. A recepção legal é examinada à luz do instituto da filantropia, da utilidade pública ou da possibilidade de receberem dotações orçamentárias, desenvolvendo atividades independentes ou em colaboração e parceria com o Estado.

Já para as ONGs cidadãs, ou contestatórias, que advogam direitos, o prisma de seu estudo é diverso. Na verdade, proliferaram na América Latina, nos anos 70, combatendo os regimes de exceção. Perderam, é verdade, parte de seu objeto, com a redemocratização dos estados latino-americanos, nos anos 80. Hoje, surgem fortes, pleiteando mudanças nas estruturas de poder, no estabelecimento de políticas públicas, especialmente no combate aos efeitos da globalização, como decorrência do ideário neoliberal.

²¹⁴ OLIVEIRA, Maria Odete de. **Relações Internacionais: estudos de introdução**. Op. cit., p. 242.

²¹⁵ SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 249.

Preferentemente a minorar o sofrimento humano, como suas congêneres filantrópicas, preferem atacar diretamente a causa dos males e da exclusão. Sua atuação é nitidamente política, de rebeldia, não no sentido de almejar o poder, mas visando à instituição de políticas públicas adequadas ao desenvolvimento e alargamento da cidadania. Oliveira as classifica como autênticos grupos de pressão, que agem em âmbito nacional ou internacional.

Tais grupos de pressão, em sentido amplo, podem ser reconhecidos como interesses organizados que tratam de influir sobre os órgãos de decisão política, para que atuem no sentido de seus fins particulares. Sua característica forte, portanto, é atuar de forma indireta, diferenciando-se nisso. Interessa aos grupos de pressão conseguir a execução de determinadas políticas, entretanto, sem obter o controle pleno dos órgãos de decisão política.²¹⁶

Ressalte-se que a atuação das ONGs pode ter ambos os caracteres, quer de filantropia, de serviço ou de contestação em ordem a buscar a ampliação da cidadania. Exemplifica-se com as ONGs ambientalistas, que, a par da conservação das espécies e do meio ambiente equilibrado, podem exercer também ações nitidamente contestatórias às políticas públicas do setor. Podem insurgir-se contra a busca desenfreada de lucro, por parte do capital, em detrimento ao meio ambiente. Neste sentido, pode-se citar a atuação do Greenpeace.

Na legislação brasileira, está consagrada a participação popular, indo bem além do sistema político representativo. A participação não se restringe à simples escolha dos governantes, periodicamente. A democracia vai além, até porque pode ocorrer um vazio de legitimidade entre os governantes e a sociedade civil. Uma vez eleitos, os governantes podem cingir-se de legalidade em seus atos, mas desviar-se das utopias do cidadão. Nisto reside a falta de legitimidade.

O conceito de cidadania inclui o de participação crescente. Neste particular, foi incluída pela Constituição da República Federativa do Brasil, como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.²¹⁷ Ocorre, contudo, que não são estabelecidas fórmulas e patamares. É uma progressiva conquista do cidadão que deve continuamente buscar maior participação.

²¹⁶ OLIVEIRA, Odete Maria. *Relações Internacionais: estudos de introdução*. Op. cit., p. 245.

²¹⁷ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988, art. 1º, Inciso II.

Os dispositivos constitucionais nos garantem o direito de expressão, de reunião e de associação.²¹⁸ Esta base é muito significativa porque assegura ao cidadão os mecanismos básicos de alargamento da cidadania. Participar ou não participar é uma decisão pessoal do indivíduo. A garantia deste direito subjetivo, contudo, está assegurada.

É certo que também pode ser examinado o caráter ideológico da inclusão destas conquistas cidadãs. Na verdade, não basta prever constitucionalmente a possibilidade da participação. Deve o Estado prover educação e condições pessoais adequadas a fim de que possa efetivamente ocorrer esta participação. Num quadro de educação deficiente, de analfabetismo, de histórico afastamento da sociedade civil em relação às decisões nacionais, de cooptação política, quando não de repressão, não há como se esperar uma acentuada participação popular. Os próprios meios de comunicação social, como aparelhos ideológicos, se encarregam de imbecilizar o cidadão, com programações totalmente alheias ao exercício da cidadania.

De forma alguma pretende-se diminuir o grande significado da inclusão legal dos direitos típicos da cidadania referidos. Ainda que de forma lenta, pode a sociedade civil reorientar-se no sentido de cada vez mais participar das decisões do Estado brasileiro.

Outras formas importantes de participação estão contempladas nas figuras do plebiscito, referendo e iniciativa popular.²¹⁹ Como já foi dito, a previsão constitucional não significa a efetiva utilização destes mecanismos. Em questões polêmicas como a dívida externa, que inclui ingentes sacrifícios para o povo, certamente que o plebiscito e o referendo poderiam ser utilizados, até para legitimar as políticas públicas adotadas. O FMI e os demais organismos, que condicionam a concessão de financiamentos à adoção de medidas que preconizam, ao menos poderiam verificar o grau de rejeição por parte da sociedade civil.

A participação popular está prevista também no planejamento municipal (art. 29, Inciso XII da Constituição Federal de 1988). Não há notícia, por ora, da ocorrência de intensa participação nas decisões comunitárias municipais. Afora a adoção do orçamento participativo existente em alguns municípios (adotado também no Estado do Rio Grande do Sul) e de

²¹⁸ BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988, art. 5º, Incisos, IX, XVI, XVII e XVIII.

²¹⁹ *Idem, ibidem*, art. 14, Incisos I, II e III.

algumas audiências públicas, com previsão legal, não se verificou ser uma prática difundida, até pela postura tradicional e histórica dos poderes constituídos, no Brasil. A própria prática do orçamento participativo, embora se trate de um significativo avanço da cidadania, padece de alguns males, que vêm sendo apontados por analistas.²²⁰

A assistência social tem prevista constitucionalmente a participação comunitária, na formulação e desenvolvimento das políticas públicas do setor, bem como em seu controle.²²¹

O mesmo se diga em relação à educação, através do estabelecimento da gestão democrática, ao menos do ensino público.²²²

Exemplo significativo de previsão constitucional de participação da sociedade civil está presente nos dispositivos relativos à política agrícola. De fato, o *caput* do artigo 187 da Constituição da República prevê a participação efetiva, no planejamento e execução, do setor de produção, armazenamento, transporte e comercialização. Este mecanismo incluiria decisões importantes, como o crédito rural, o seguro agrícola e a garantia de preços compatíveis com os custos de produção. Na prática, não há notícia desta participação na formulação de políticas públicas do setor agrícola. Pelo contrário, no desfavorável contexto comercial da OMC, nossos produtos não possuem competitividade, até porque os países centrais subsidiam fortemente a sua atividade produtiva.

De qualquer forma, a participação popular, das entidades, das ONGs, enfim de todos os setores interessados, possui adequada previsão e garantia constitucional. A efetiva participação, contudo, é coisa bem diferente. Também não se pode simplesmente culpar o cidadão por sua apatia e falta de interesse. Assinala Demo:

Na verdade, trata-se de um processo histórico de opressão, que conseguiu 'domesticar' a sociedade a seu gosto, podendo chegar ao cúmulo de tornar o assistencialismo uma necessidade vital. Já não saberia viver fora das tutelas que a cercam, como se fora um filho que não sabe viver fora da tutela dos pais.²²³

²²⁰ Criticam-se, por exemplo, dentre outros pontos, o pequeno percentual dos recursos públicos, que pode ser objeto de deliberação popular, a baixa participação das comunidades, o desinteresse de participação por parte de grupos geograficamente localizados, após terem conseguido as obras reivindicadas.

²²¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF: Senado, 1988, art. 204, Inciso II.

²²² *Idem, ibidem*, art. 206, Inciso VI.

²²³ DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. Op.cit., p. 32.

Existe farta regulação, no Brasil, para o Terceiro Setor, na legislação infra-constitucional. A legislação privilegia, contudo, as ONGs e instituições caritativas, de filantropia, estabelecendo regras de parceria com o poder público.

De fato, no que tange às ONGs que se dedicam a obras assistenciais, filantrópicas ou afins, a legislação as recebe com critérios bem definidos. Citam-se instrumentos legais recentes, todos da década de 90, coincidindo com uma grande expansão do terceiro setor. Coincide também com o visível fracasso do Estado assistencial, incapaz de implementar políticas públicas adequadas às crescentes demandas sociais.

A própria Lei de Responsabilidade Fiscal, secundada com a respectiva Lei de Sanções Fiscais²²⁴ em que pese seu caráter de intenso controle do equilíbrio fiscal e financeiro, prevê a participação popular no estabelecimento de prioridades orçamentárias e controle dos gastos efetuados.

Embora a LRF tivesse previsão constitucional, contudo, decorridos quase doze anos da promulgação da Magna Carta, ainda não havia sido elaborada. É interessante contextualizar sua elaboração.

A Lei de Responsabilidade Fiscal integra o conjunto de medidas impostas pelo FMI ao país, com o escopo de instituir um regime fiscal responsável, visando a reduzir o déficit público, controlar as contas públicas e estabilizar o montante das dívidas interna e externa, em relação ao PIB.²²⁵

Mesmo maculada em sua origem, porque feita sob pressão dos organismos internacionais, que monitoram o crédito aos países devedores, não deixa de ter os seus méritos. É evidentemente desejável que se afaste em definitivo a “gastança” nacional, a aplicação de dinheiro público temerariamente ou o desequilíbrio entre receita e despesa. Poderíamos, porém, ordenar este assunto por nossa iniciativa e com a consciência de nossa própria nacionalidade.

²²⁴ Trata-se, respectivamente, da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 e Lei nº 10.028 de 19 de outubro de 2000.

²²⁵ ALVES, Benedito Antônio, GOMES, Sebastião E.R. e AFFONSO, Antônio Geraldo. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada e Anotada**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 02.

Apesar do contexto e dos propósitos em que foi editada a LRF, contudo, assegura-se razoável participação popular na elaboração dos instrumentos orçamentários, a saber o PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei de Orçamento Anual). Neste sentido, ficou estabelecido no artigo 48:

“Parágrafo Único – A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processo de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.”²²⁶

Por outro lado, as contas apresentadas pelos chefes do Poder Executivo devem ficar durante todo o exercício à disposição “para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade”,²²⁷ no Poder Legislativo ou órgãos técnicos responsáveis por sua elaboração. A prestação de contas deve, inclusive, ser disponibilizada à população, por meio eletrônico.

A LRF chegou mesmo a prever, em seu artigo 67, a instituição de um conselho de gestão fiscal, constituído de representantes de todos os poderes e esferas de governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade. Pensou o legislador, desta forma, dar o máximo de transparência aos atos e gastos efetuados pelos poderes. Certamente que é uma sábia providência, sem que se possa, contudo, considerá-la suficiente e definitiva, em termos de participação popular.

A participação popular adequada não se restringe apenas a fiscalizar os atos administrativos e os gastos, depois de efetivados pelos gestores da coisa pública. A isto pode-se até chamar de transparência. Há, porém, uma exigência mais profunda na caracterização da participação popular: a discussão prévia com a sociedade civil no estabelecimento e priorização da políticas públicas. É bem diferente e mais significativo participar da decisão de onde o dinheiro público será gasto do que ter ciência posterior da forma de sua utilização. Neste particular, o orçamento participativo, apesar de suas dificuldades e limitações, é uma forma avançada de participação popular.

²²⁶ BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2000.

²²⁷ *Idem, ibidem*, art. 49.

O espaço para a participação popular está aberto. Restam a ser superadas algumas dificuldades. A primeira, já referida, é a da efetiva participação do cidadão, que, moldado historicamente numa cultura que sempre o deixou de lado nas decisões das políticas públicas, pode não se sentir motivado para o exercício desta prerrogativa. A segunda dificuldade está na própria esfera pública que, tradicionalmente, não tem primado pela abertura à participação popular. A lei fala que deve incentivar a participação da sociedade na gestão da coisa pública. No entanto, não estabelece nenhuma sanção para a hipótese de não o fazer, deixando ao arbítrio e descortínio do administrador a abertura para a participação popular. É certo que a grande maioria dos administradores não primam pela inclusão da sociedade nas decisões das políticas públicas.

Outra grande restrição é decorrente da própria natureza da LRF. Estabelecendo um rigor no equilíbrio das contas públicas, a maioria dos gastos já têm endereço certo e não pode ser objeto de deliberação diversa: são as despesas correntes, feitas com pessoal, com a manutenção da máquina administrativa. Resta uma parcela muito reduzida de recursos, cuja aplicação poderia, em tese, ser decidida pela participação popular. Há um engessamento da administração, especialmente no tocante à alocação de recursos, cujo montante deve corresponder rigorosamente à capacidade de honrar os compromissos assumidos. É importante ressaltar, desde já, que este sistema de controle financeiro perpassou todo os sistemas administrativos nacionais, todas as esferas de poder (União Federal, Estados membros e Municípios).

Duas conclusões pessimistas, deste já, podem ser tiradas, relativamente à Lei de Responsabilidade Fiscal. A primeira é a de que a participação das organizações da sociedade civil, incluindo as ONGs, apesar de prevista, é de pequeno alcance, no que tange aos recursos públicos. A segunda é a de que o controle de endividamento público não é alcançado, quando se trata da dívida externa, porque o clausulamento e condições da tomada dos recursos escapa ao controle da lei. Com efeito, as taxas de juros variáveis e o sistema de câmbio, colocam as cifras da dívida fora de nosso alcance. Já foi referido que a variação de 1% na cotação do dólar norte-americano significa um acréscimo ou decréscimo da dívida externa brasileira da ordem de US\$ 1,5 bilhão. No jogo das moedas, é claro que as mais fracas sempre terão desvantagem.

Ficou clara a abertura da lei a uma possível participação das Organizações Não Governamentais na definição de políticas públicas. As restrições, na verdade, não são de ordem de recepção legal. Serão mais ligadas à disposição de seu efetivo exercício e de um eventual alargamento da atuação. Fica claro, contudo, que, na discussão das políticas públicas, pode haver o conflito de interesses. É um relacionamento não pacífico, dialético, por vezes de confronto. Os interesses de algumas ONGs, especialmente as cidadãs, e de outros segmentos da sociedade civil podem ser conflitivos. Na verdade, as políticas públicas decorrentes das imposições feitas pelo FMI e ligadas à dívida externa trazem grandes sacrifícios à sociedade civil, em particular às camadas mais pobres da população. Neste particular, é de se antever relações por vezes conflitantes.

Gohn verifica que a situação de confronto é decorrente, em grande parte, da atuação que as ONGs vinham desenvolvendo nos anos 70 e 80, não tendo havido tempo razoável para o aprendizado de um relacionamento diferente.

A herança dos anos 70 e dos primeiros anos de 80, de confronto entre movimentos e Estado, demarcou o caráter das ações que os movimentos adotaram nas relações com o poder público, como ações de negação ou de simples pressão sobre os aparelhos estatais.²²⁸

Com a recepção capitaneada pela Constituição Federal de 1988, possibilitando um incremento considerável da participação popular, muitas organizações da sociedade civil não tiveram condições de se reciclar, permanecendo ainda preponderantemente no campo do confronto e contestação frente ao Estado. Some-se a isto a perplexidade que tomou conta da sociedade mundial, em face das condições verificadas com a globalização. Além disso, a notória redução dos recursos financeiros ocasionou mudanças profundas qualitativas e quantitativas nas políticas públicas. É razoável pensar que os movimentos populares tiveram suas dificuldades em se adaptar aos novos tempos. Há estratégias a serem refeitas.

Das ONGs dos anos 70 e 80, normalmente politizadas e articuladas a partidos, sindicatos e alas progressistas de igrejas, surge uma nova forma de atuação.

²²⁸ GOHN, Maria da Glória. O novo associativismo e o Terceiro Setor. In: *Revista Quadrimestral de Serviço Social*. Ano XIX - nº 58, nov. de 1998. São Paulo: Cortez, 1998, p. 11.

As ONGs dos anos 90, que estão se expandindo estruturam-se como empresas, autodenominam-se cidadãs, por se apresentarem como sendo sem fins lucrativos, atuam em áreas de problemas sociais cruciais, como meninos e meninas em situações de risco, meio ambiente, alfabetização, direitos humanos, etc. Elas criam e desenvolvem frentes de trabalho em espaço público não-estatal, algumas nasceram por iniciativa de empresários privados, e muitas delas se apresentam juridicamente como Organizações Não-Governamentais de Desenvolvimento Social (ONGDS) ou, mais genericamente, terceiro setor.²²⁹

É certo que estas mudanças, com o surgimento de novos perfis, não significam o abandono das atividades cidadãs, no sentido de enfrentamento do Estado, por parte de muitas ONGs que continuaram a sua atuação pautadas na que desenvolviam nos anos 70 e 80. O Fórum Social Mundial é uma prova inequívoca de que a luta continua, com fogo centrado agora não mais em favor da democratização, mas contra políticas públicas desenvolvidas pelo Estado. Na seara do endividamento externo, as conseqüências geradoras de exclusão social são manifestas.

Tivemos reengenharias internas e de estratégias. Surgem novas ONGs que, preferentemente a manter-se em atitude de contestação, resolvem desenvolver atividades, que também denominam de cidadãs, mas no intuito de minorar o sofrimento e elevar o padrão de cidadania das pessoas. Alocam recursos de instituições filantrópicas nacionais e internacionais, buscam parcerias com empresários e com o próprio Estado. Por vezes, tratam de organizar atividades que lhes garantam recursos próprios. “Com isto, o plano, as pressões sociais e as atividades de militância passaram para segundo lugar, e as atividades produtivas ganharam centralidade no dia-a-dia das ONGs.”²³⁰

Persistem, portanto, movimentos contestatórios, alguns crescendo muito, como é o caso do MST (Movimento dos Sem Terra), ao lado da proliferação de instituições que trocam de perfil, dentre as quais, grande número de ONGs.

As políticas de desativação de atividades do Estado e transferência para setores da iniciativa privada encontraram, em muitas ONGs interlocutores ávidos por implementar as novas orientações. Rapidamente, o universo das ONGs, alterou seu discurso, passando a enfatizar as políticas de parceria e cooperação com o Estado, destacando que estão em uma nova era, onde não se trata mais de dar as costas para o Estado, ou apenas de democratizar o acesso dos cidadãos a políticas públicas e contribuir para a construção de

²²⁹ GOHN, Maria da Glória. *O novo associativismo e o Terceiro Setor*, Op. cit., p. 14 ✱

²³⁰ *Idem, ibidem* p.15.

uma nova realidade social, criando canais de inclusão dos excluídos do processo de trabalho.²³¹

Criam-se, dentro deste novo perfil, empregos e oportunidades de trabalho temporário e com vínculo empregatício, cooperativas e outras formas de geração de renda. Busca-se a requalificação profissional, visando a reintroduzir no mercado de trabalho os que são vítimas de obsolescência em suas atividades. Ao contrário de simplesmente maldizer a globalização, buscam formas de enfrentá-la.

Nesta nova linha, cria-se no Brasil o programa Comunidade Solidária, coordenado pela primeira dama do país, Dra. Ruth Cardoso. Levam-se adiante trabalhos com recursos particulares, de natureza filantrópica ou ainda firmam-se parcerias com o poder público. Há a necessidade de elaboração de estrutura legal a dar suporte a este tipo de atuação.

Passa-se a examiná-la. A lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como organizações sociais. As principais exigências para a qualificação como organizações sociais são: não terem fins lucrativos, terem atividades dirigidas para o ensino, à pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, além atenderem aos requisitos previstos na própria lei.

Atendidos os requisitos legais, podem ser firmados contratos de gestão com o poder público, em que recursos do erário são transferidos, mediante plano de ação, especificando as obrigações das partes. Há um forte controle estatal, estando previsto um relatório de execução do contrato de gestão. A aplicação de recursos públicos se submete às regras normais para a espécie, principalmente aprovação pelo Tribunal de Contas.

Grande aperfeiçoamento advém com a edição da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Mais elaborada tecnicamente e com previsões mais detalhadas, define a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como “Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.”

²³¹ GOHN, Maria da Glória. *O novo associativismo e o Terceiro Setor*. Op. cit., p. 16.

mais justa entre os países centrais e periféricos. Ocorre, contudo, que a modificação deste quadro é extremamente complexa porque envolve um problema de múltiplas faces e aspectos. É o que será tratado a seguir.

3.3. As ONGs e a dívida externa: um relacionamento complexo e de múltiplas faces.

A dívida externa é um fenômeno extremamente complexo. De um lado está o credor, de outro o devedor. A perversidade do quadro atual está no fato de que não se trata simplesmente de uma operação aritmética ou bancária: alguém deve certa quantia e outrem é dela credor. Existe uma trama diabólica e perversa no sentido de o credor perpetuar suas vítimas na qualidade de devedores. Não há interesse de que a dívida externa seja paga em definitivo, mas que seja dado curso às aplicações financeiras em condições vantajosas para os credores. Cria-se a dependência crônica dos países periféricos. Esta é a questão central.

O real interesse é que o devedor se mantenha nesta qualidade, num círculo vicioso que o submeta ao credor: não conseguindo pagar sua conta, novo dinheiro lhe é alocado, mediante condições, que reproduzem a sua situação de subordinação. Este é o aspecto crucial do problema. O grande capital criou as condições que entendeu necessárias ao livre curso de suas intenções, especialmente ao lucro. Na verdade, conseguiu, através do Consenso de Washington, integrar os países periféricos num plano único de ajustamento de suas economias, impondo condicionalidades e dando o receituário para sair da crise. Prevê-se a superação

em três fases: a primeira consagrada à estabilização macroeconômica, a segunda dedicada às reformas estruturais – liberalização financeira, e comercial, desregulação dos mercados e privatização das empresas estatais; e a terceira etapa, definida como a retomada dos investimentos e do crescimento econômico.²³⁵

No Brasil, as duas primeiras fases se verificaram ou estão em andamento, com uma série de medidas de reforma e desmonte do Estado. Perdemos parte da nossa soberania no

²³⁵ LESBAUPIN, Ivo, *Hegemonia Neoliberal, Democracia em Declínio e Reação da Sociedade Civil*. In: LESBAUPIN, Ivo, STEIL, Carlos, BOFF, Clodovis (orgs.). **Para entender a conjuntura atual**. Petrópolis: Vozes/Iser, 1996, p. 21

momento que tivemos que compulsoriamente nos submeter às condições dos guardiães do modelo neoliberal, em especial o FMI. Não se trata de um acordo de vontades, mas de uma rendição. As conseqüências desta opção já foram expostas.

Modificar o contexto da dívida é, antes de tudo, modificar as condições sob as quais nos foi fornecido o financiamento: reescalonar prazos, reduzir os juros a patamares fixos, não condicionar superávits primários em percentuais do PIB que inviabilizem os investimentos mínimos necessários à dignidade social, dentre outros. Esta tarefa deve ser feita perante os governos credores, grupos particulares credores e organismos que tutelam a dívida. Esta é a primeira grande dificuldade.

Por uma questão de estratégia dos credores, a dívida externa jamais é tratada em bloco, mas caso a caso. Argumentam os credores a especificidade de cada situação. A crise argentina, dizem, é diferente da brasileira, da mexicana e assim por diante. Na verdade, tornam ainda mais frágeis as resistências já combalidas dos países da periferia. As ONGs e outras instituições da sociedade civil já entenderam este problema: é necessária uma reação conjunta, global, contra os credores. Há que se sitiar a fortaleza do grande capital, através de pressões que atinjam os governos e organismos que tutelam o crédito, para que se convençam de que a propalada globalização levará cada vez mais à exclusão, ao contrário do que divulgam os arautos do neoliberalismo.

Uma grande dificuldade é a de unir os devedores e concentrar um esforço unificado para a mudança das regras do jogo. Pouco há esperar dos governos amordaçados. O máximo que ocorre será algum rasgo de nacionalismo exacerbado. Na verdade, os governos estão de mãos amarradas, com condições impostas unilateralmente pelos credores, que devem transformar em políticas públicas. Também, como será visto adiante, nada há a esperar das elites econômicas nacionais. Na maioria dos casos, estão conluiadas com o grande capital. Facilmente são envolvidas na linguagem ideológica do neoliberalismo.

Devem-se evitar paliativos, mas atingir o cerne da questão, a matriz que produz e aprofunda a desigualdade. O Fórum Social Mundial, realizado em Porto Alegre, em janeiro de 2001, já foi um grande avanço, no sentido de unir e mobilizar ONGs e outras instituições da sociedade civil devendo partir para sua reedição em 2002.

Outra dificuldade a ser enfrentada é a da mídia. Divulgou-se fortemente a idéia dos benefícios da globalização. Foi dito ser a única tábua de salvação, caminho irreversível. Propagou-se a idéia de que os sacrifícios enfrentados pelos países periféricos seriam brevemente recompensados pela retomada dos investimentos e desenvolvimento. Foram até mesmo rotulados de jurássicos e obsoletos os que se opunham à globalização.

A atuação das ONGs contra as políticas públicas adotadas em razão da dívida também é complexa. A questão a ser colocada, inicialmente, é: terão as ONGs interesse em participar do enfrentamento do problema da dívida externa? Em caso positivo, quais ONGs?

Deve-se recordar que existe um largo espectro de organizações não governamentais, espalhados em todo o mundo, com atuações mais ou menos amplas e com visões diferentes dos problemas sociais. Possuem também interesses diferenciados e, por vezes, localizados. O Terceiro Setor dos Estados Unidos ou da União Européia tem características bem diversas daquele da América Latina. Há diferentes níveis de participação popular. Há diferentes visões sobre o Estado e suas funções. Neste quadro, examina-se a possibilidade de uma ação conjunta entre ONGs de todo o mundo, sobre o complexo problema da dívida externa.

Parece inócua e ingênua a atuação isolada de um único país ou de organizações apenas do Sul. Seria um enfrentamento com absoluta disparidade de forças e, fatalmente, fadado ao fracasso. Os organizadores do Fórum Social Mundial entenderam esta questão estratégica. Numa luta de desiguais há que se promover a união das forças dos fracos, antes de mais nada. Até porque as conquistas precisam ser obtidas em âmbito global, interessando a todos os devedores. Ninguém resolve o perverso esquema da dívida, isoladamente.

Inicialmente, a complexidade vem da caracterização dos próprios credores.

São credores do Brasil os países capitalistas mais ricos, sobretudo Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Inglaterra, Suíça, Canadá, Holanda. São *os credores oficiais*. Ao lado deles estão os bancos comerciais privados como o Citibank, o Deutsche Bank, o AMRO, o Crédit Agricole, a União de Bancos Suíços e outros. São *os credores privados*. E também são credores o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). São *os credores multilaterais*²³⁶

²³⁶ ARRUDA, Marcos, op. cit. p. 15.

Em relação ao Fundo Monetário Internacional, outra função lhe está reservada. Além de fornecer dinheiro, através dos “Direitos de Saque”²³⁷ a seus associados, o FMI foi constituído pelo grande capital como guardião das normas e das políticas que se impõem aos países tomadores de empréstimos. Já foi referida a falta de transparência e de coerência dos organismos multilaterais. Exigem dos países periféricos políticas públicas não observadas pelos credores. Por outro lado, o poder de decisão está diretamente ligado à participação de cada membro na alocação de recursos, o que faz com que os Estados Unidos sejam praticamente o único decisor. Na verdade, as organizações multilaterais

cobram dívidas em benefício próprio e de outros credores. Metem-se nos nossos países para dizer como devemos organizar a economia, impõem receitas que nunca favorecem os devedores e sempre protegem os interesses dos banqueiros. E contam com cúmplices em cada um dos nossos países.²³⁸

Desta forma, a complexidade está não só em identificar as possíveis ONGs que se sensibilizam com o problema da dívida, mas também o perfil dos próprios credores. Dentre eles, há Estados, banqueiros, empresas associadas a elites nacionais dos países endividados e instituições multilaterais. Isto significa que o confronto engloba múltiplos e diversificados interesses. Um fato como o de anular a dívida de um país pode envolver, portanto, interesses do próprio mercado, de banqueiros privados, o que dificulta ainda mais o enfrentamento da questão. Os próprios bancos credores possuem investimentos no Brasil, participando fortemente no processo de privatização das estatais, uma das exigências do Consenso de Washington. O nosso sistema bancário foi colocado sob controle dos bancos estrangeiros. Alguns setores vitais para a economia, como a energia, as comunicações e o extrativismo mineral também passaram ao controle de grupos estrangeiros em grande escala.

Deve-se considerar, além de tudo, uma grande associação do capital nacional ao capital estrangeiro. Nossos credores, via de regra, são também os que controlam fatias consideráveis e as mais dinâmicas de nossa economia. É verdadeiramente um problema complexo, porque o poder de barganha dos credores é fortíssimo. Podem, em represália a ações contra a dívida, utilizar formas de barganha às quais não conseguiríamos resistir.

Caracterizados os credores, volta-se às ONGs. Com certeza, grande parte delas, mesmo as nacionais, não tem nenhum comprometimento com a problemática genuinamente

²³⁷ Os Direitos de Saque (DS) são quotas a que cada país sócio do FMI tem direito de retirada. Há proporcionalidade com a participação de cada membro, em relação ao Fundo.

²³⁸ ARRUDA, Marcos, op. cit. p. 15.

brasileira, nem com a dívida externa do Brasil. Até porque, criam-se e instalam-se aqui quaisquer tipos de ONGs. A nossa base legal permite que sejam ocupados espaços públicos com muita facilidade e com baixo nível de controle estatal, a menos que estejam sendo repassados recursos públicos.

A proliferação de ONGs é um fenômeno inquietante. Sua legitimidade precisa ser analisada. As questões que se impõem são relativas a seus reais objetivos. Precisa-se saber também a serviço de quem se encontram. É certo que grande parte das ONGs não haverá de pontear a luta pelo estabelecimento de relações mais justas entre o Estados, solucionando com equidade o problema da dívida externa. Pelo contrário: podem ter interesses localizados, ter âmbito restrito ou ainda ter vinculação a credores. Neste caso será inútil esperar de muitas delas participação no equacionamento da dívida externa brasileira, com participação na reformulação de políticas públicas. Também, na medida em que possuem vinculação a credores, ou tenham objetivos ditados por estes, não formarão, lado a lado, com outras instituições da sociedade civil, na luta em favor dos excluídos e endividados.

Neste particular, e para exemplificar, é de referir-se especialmente a atuação das ONGs ambientais. Nem sempre as ações mostram lógica e coerência. Pelo contrário, predomina a verbalização, havendo um discurso por vezes diverso da prática. A propósito, tem curso no Senado Federal uma comissão parlamentar de inquérito, “destinada a apurar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, as denúncias veiculadas a respeito da atuação irregular de Organizações Não-Governamentais – ONGs”.²³⁹ Isto vem a demonstrar que nem sempre é pacífica a atuação da ONGs. Questiona-se, a partir daí, inclusive a sua legitimidade.

Sob este aspecto, Seitenfus, examinando a questão amazônica e a atuação das ONGs, aponta para problemas sérios, que podem inclusive ser transpostos para o tema da dívida externa brasileira.

Aqui vislumbramos a distância que há entre os discursos ecológicos de alguns governantes e de ONGs européias e as posições oficiais dos Estados a respeito do tema e as concessões que estão dispostos a fazer em nome da proteção ambiental. Ou seja, é inegável a conivência de certos governos com

²³⁹ A CPI, criada pelo Requerimento nº 22 de 2001-SF, presidida pelo Senador Mozarildo Cavalcanti, deveria apresentar relatório final até 19.09.2001. Este prazo foi prorrogado para abril de 2002.

a depredação da Amazônia, ainda que em seu território proliferem movimentos de cunho ecológico.²⁴⁰

Neste sentido, as ONGs devem ser objeto de um rigoroso controle do governo brasileiro, que deverá fiscalizar a sua atuação e objetivos. Cria-se facilmente este tipo de organização. Sua atuação é permitida com facilidade, dado o discurso que, via de regra, apresentam. Na verdade, deveríamos ter um projeto amazônico brasileiro e a ele, eventualmente se submeterem as ONGs que pretendem atuar na preservação ambiental daquela região. O mesmo pensamento deve guiar as demais políticas públicas.

As ONGs promovem um verdadeiro *carnaval ambiental*, que efetivamente produz efeitos sobre a opinião pública e, em certa medida, sobre o processo político interno e externo. Se o Estado for omissivo ou fraco perante tais questões, sem uma clara política intervencionista, que somente ele pode mover, diante do vazio institucional e da soberania que detém sobre o território em tela, as atividades das ONGs serão pontuais e forçosamente superficiais.

Além disso, é preciso identificar quais as ONGs que efetivamente estão qualificadas para a atuação a que se propõe e quais os movimentos que desencadeiam. Hoje, essas entidades financiam programas absolutamente fora do controle estatal.²⁴¹

O discurso ideológico das ONGs e os reais objetivos de sua atuação devem ser uma preocupação constante. Na sua relação com a dívida externa, enquanto instituições da sociedade civil e, ao mesmo tempo, ocupantes de espaços públicos, sua atuação deveria ser de ponta. Há, contudo, sérios problemas, quer no relacionamento com o Estado, com o mercado ou mesmo de congêneres entre si. Neste sentido, nunca será demais o questionamento de sua legitimidade.

Borren, diretora da Novib,²⁴² em sua participação no Fórum Social Mundial (FSM), na cidade de Porto Alegre, em janeiro de 2001, alerta para algumas destas dificuldades enfrentadas pelas organizações não governamentais.

²⁴⁰ SEITENFUS, Ricardo. **Para uma nova política externa brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994, p.169.

²⁴¹ *Idem, ibidem*, p.170.

²⁴² Novib, também chamada de Oxfam Netherlands, é uma organização da sociedade civil holandesa, que atua na área de desenvolvimento e que apóia 900 ONGs de 60 países. Recebe fundos da população e do governo holandeses.

Governos são ambivalentes nos seus relacionamentos com a sociedade civil – às vezes, os têm como bons aliados, mas também como competidores nas suas relações com a população e na sua reivindicação de trabalhar para o seu bem. Esta costumava ser tarefa exclusiva de governos. De forma crescente, as ONGs são desafiadas pelos governos, através do uso das suas forças formais e de sanções: impingindo novas regulamentações, cortando fundos, não reconhecendo a importância do diálogo crítico.²⁴³

A sensação é a de que muitas vezes é tumultuado o relacionamento da sociedade civil, especificamente as ONGs, e a esfera estatal. De fato, especialmente no assunto da dívida, há um confronto escancarado, em razão das políticas públicas adotadas. O mesmo se diga do relacionamento com o mercado.

Continua a diretora da Novib:

A maior ilusão de ótica é a de que os governos estão trabalhando para o bem comum. Governos corruptos trabalham para suas próprias famílias, e até mesmo os melhores governos têm vínculos com a elite e as forças econômicas existentes, que os escutam e sancionam positiva e freqüentemente.²⁴⁴

Já em relação ao mercado, os conflitos também ocorrem, como observa Grzybowski:

Livre mercado e mercado mundial são, na verdade, um sistema de poder mundial, que forja um sistema de instituições de poder estatal adequadas, como OMC, FMI, BM, G-7, União Européia, OTAN e outros mais, pondo a seu serviço a ONU e poderosos Estados com seus exércitos e bancos centrais, como os EUA. O livre mercado – que de livre tem quase nada, a não ser a lei da selva que dá vantagem sempre ao mais forte – é, de fato, uma concepção do mundo, do modo de organizar a economia, o poder público estatal e a própria sociedade civil.²⁴⁵

Há reações conflitivas com o mercado, e também com o Estado, especialmente quando este adota a lógica do primeiro.

De um modo geral, as ONGs financiadas pelo poder público estão mais próximas da cooptação. De fato, por ocuparem espaços estatais e exercerem suas atividades com recursos orçamentários que lhe são repassados, fragilizam-se no sentido de zelarem para não se confrontar com as políticas oficiais. Na verdade, a discordância neste campo equivale ao corte

²⁴³ BORREN, Sylvia. Cidadania Global: possibilidades (e limitações). In: CATTANI, Antônio David (org.). **Fórum Social Mundial: a construção de um mundo melhor**. Porto Alegre/Petrópolis: Editora da Universidade/UFRGS, Vozes/Unitrabalho/ Corag/Veraz Comunicação, 2001, p. 152.

²⁴⁴ *Idem, ibidem*, p. 152.

²⁴⁵ GRZYBOSWSKI, Cândido. Sim, um outro mundo é possível. In: CATTANI, Antônio David, op.cit. p. 21.

dos recursos, o que as obriga a um razoável alinhamento, sob pena de sua exclusão. É uma questão da manutenção da fonte de recursos. Nesta situação estão as organizações não governamentais que cuidam da assistência social, de projetos educativos, ambientais, de combate à fome, à miséria, etc. Não é fácil se esperar delas uma forte reação às políticas públicas estatais.

Situação diferente gozam, em tese, as ONGs financiadas com recursos externos, com recursos da iniciativa privada ou que tenham fontes próprias de recursos. Não estão, contudo, imunes de cooptação, até porque é grande o poder de influência do financiador. Podem até mesmo estar a serviço de grupos econômicos, de grupos de interesses, que igualmente lhe tolhem a liberdade de ação. É um quadro de extrema complexidade. O problema, na verdade, é simples e envolve uma questão: existe a possibilidade de algum auxílio desinteressado, neutro? Ou, então, até que ponto se pode acreditar num auxílio por mera filantropia, solidariedade entre os humanos ou por simples amor à vida?

Por outro lado, há uma questão intrigante, em relação ao tamanho do Estado. O Estado mínimo, reduzido em suas atividades, erodido e desacreditado, é uma das metas do neoliberalismo. Pleiteia um mínimo de Estado, com um máximo de liberdade de iniciativa. Ora, ironicamente, por caminhos e óticas diversas, ao menos aparentemente, as ONGs fazem exatamente o mesmo jogo: diminuir o campo de atuação do Estado, ocupando-se elas próprias de setores outrora de exclusiva competência estatal. Queiramos ou não, são agentes de diminuição da esfera de atuação estatal, assemelhando-se, no resultado, ao pleito neoliberal. Há mais outro componente em comum: ambos acreditam que o Estado seja um péssimo gestor de políticas públicas, um medíocre aplicador de recursos, incapaz de atender às crescentes demandas sociais.

Esta convergência é preocupante na medida em que pode sugerir que muitas ONGs estejam a serviço da política neoliberal, por iniciativa do grande capital. Seriam, ao menos, "inocentes úteis" dentro deste esquema de dominação e enfraquecimento do Estado. Haveria, inclusive, uma explicação plausível para o grande volume de recursos destinados a elas, especialmente pelos países centrais, multiplicando-se a partir dos anos 90, com o florescimento do neoliberalismo. As dotações das ONGs, tomadas em seu conjunto, as colocariam lado a lado com os orçamentos de grandes potências mundiais, o que realmente é

muito estranho, se considerarmos que originariamente cabe ao Estado a implementação das políticas públicas.

Neste contexto, a pior constatação que poderia ser feita, seria a de que muitas ONGs fazem parte, conscientemente ou não, do esquema de dominação neoliberal. De fato, no início dos anos 90, apareceram posicionamentos do Banco Mundial que insinuam uma cumplicidade neste sentido. Sabe-se que as questões sociais não foram tratadas pelo Consenso de Washington, especialmente a educação, saúde, miséria e a distribuição de renda. Os problemas sociais eram tidos como solucionáveis dentro de uma ótica economicista. Organizada a economia, viria, a reboque, também a solução do problema social.

Para levar a cabo as reformas sociais de que necessita a América Latina, não se voltaria, porém, a confiar no Estado. Muito pelo contrário. Tratar-se-ia de descentralizar ao máximo o setor público, pela municipalização dos recursos oficiais e pela mobilização das organizações não governamentais, sabidamente estrangeiras, em sua maioria.²⁴⁶

Este pensamento, defendido pelo então presidente do Banco Mundial, reflete bem o descrédito do Estado latino-americano, e a tendência de entregar tarefas ao poder local ou às ONGs. Este seria o preço para atingir a governabilidade e as reformas liberais. É a derrocada do Estado e das burocracias nacionais, vistos como óbices à modernidade. O perfil e a atuação das ONGs é realmente um problema complexo, faltando ainda parâmetros para sua melhor análise.

No Brasil, temos posições divergentes sobre a ação do Terceiro Setor. De um lado, há os que entendem ser um fato extraordinariamente positivo o surgimento de ascensão do voluntariado, das ações comunitárias sem fins lucrativos, filantrópicas, sem que isto implique em subordinação estatal. A esta corrente filia-se Ruth Cardoso, primeira dama do país, idealizadora do Programa Comunidade Solidária. Afirma:

Tenho a convicção de que o conceito de Terceiro Setor descreve um espaço de participação e experimentação de novos modos de pensar e agir sobre a realidade social. Sua afirmação tem o grande mérito de romper a dicotomia entre público e privado, na qual público era sinônimo de estatal e privado de empresarial. Estamos vendo o surgimento de uma esfera pública não estatal e

²⁴⁶ BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a Visão Neoliberal dos Problemas da América Latina**. Op. cit., p.15.

de iniciativas privadas com sentido público. Isto enriquece e complexifica a dinâmica social.²⁴⁷

Entende ser uma realidade muito dinâmica e ainda não definida suficientemente, englobando desde as ONGs dos anos 90 até novas formas de atuação, como instituições filantrópicas que atuam na prestação de serviços nas áreas sociais, até organizações voltadas para a defesa dos interesses de grupos (mulheres, negros, indígenas, homossexuais, etc.). No Brasil, recentemente, o Terceiro Setor consolidou-se no Programa Comunidade Solidária, que coordena as ações, através de um Conselho. “A composição do Conselho inclui Ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil, com atuação reconhecida em organizações não governamentais, igrejas, universidades, mundo da cultura, empresas públicas e privadas.”²⁴⁸

Deixa claro que este papel articulador e mobilizador não visa “em nenhum momento substituir nem a ação governamental na área social nem as múltiplas iniciativas autônomas da sociedade civil.”²⁴⁹ Cada um destes espaços continuaria a existir de forma autônoma e com características que lhe são próprias. O relacionamento se dá em harmonia, ou, ao menos, em clima de interlocução entre o público e o privado, entre o setor estatal, do mercado e o terceiro setor.

Dá uma recomendação:

Resistências e preconceitos, fruto de uma história passada de conflito e oposição entre um Estado autoritário e uma sociedade civil denunciadora e reivindicativa, precisam ser superados. Existe ainda uma inegável dificuldade da burocracia governamental para entender os objetivos e o tipo de atuação das entidades do Terceiro Setor. Por outro lado, também em setores do Terceiro Setor persiste uma certa desconfiança em relação a parcerias com o governo.”²⁵⁰

Este posicionamento, onde se estimulam parcerias, é típico do modelo europeu e norte-americano, nos quais a comunidade tem consciência de que não deve esperar do Estado aquilo que ela própria pode solucionar através de ação comunitária. Fica difícil esperar bons resultados numa sociedade historicamente de baixa participação e, presentemente, de recursos

²⁴⁷ CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da Sociedade Civil. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (org.). 3º SETOR: **Desenvolvimento Social Sustentado**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.p. 8.

²⁴⁸ *Idem ibidem*, p. 9.

²⁴⁹ *Idem, ibidem*, p.10.

²⁵⁰ *Idem, ibidem*, p. 10.

cada vez mais escassos na área social, em função das próprias políticas públicas que geram a dívida. Na verdade, estas políticas públicas são causa e, ao mesmo tempo, efeito da dívida.

Esta mesma posição é defendida por outros teorizadores, como, por exemplo, Rubem César Fernandes.²⁵¹

Temos, contudo, posicionamentos contrários a esta visão, surgidos especialmente depois da realização do III Encontro Ibero Americano do Terceiro Setor, em 1996, no Rio de Janeiro. Retoma-se o paradigma do conflito, ao contrário da cooperação e parceria.

Argumentam que as ONGs não devem atuar como prestadoras de serviços coletivos, porque esta deve ser uma função do Estado, embora reconheçam a crise do modelo do *welfare state*. Aham que ele não deve ser liberado do provimento de certos direitos universais do cidadão, constantes em nossa Constituição. Segundo as autoras (Gonçalves e Menescal, por exemplo), a parceria com o Estado acaba fazendo com que as ONGs percam seu caráter político reivindicatório.²⁵²

E Gonçalves argumenta:

Não há ação de política social, por melhor estruturada e mais meritória que seja, que possa suprir o vazio de uma política pública, referência necessária para os critérios de eleição de programas e projetos, para a determinação de canais de financiamento, para a realização de justiça social.²⁵³

Na verdade, a maioria das ONGs mudaram de perfil, quando se tornaram prestadoras de serviços públicos. Esta situação é deseducadora, se considerarmos que a população aprende a se dirigir diretamente às ONGs, olvidando que a responsabilidade da prestação dos serviços é da esfera estatal. Passaram a ser vistas como uma face operacional do poder público. A conclusão a que se chega é desalentadora: “ao fundir-se com o público, as ONGs perderam autonomia e independência, comprometendo a sua capacidade reivindicatória.”²⁵⁴

Passam a ser vistas com perfil eminentemente social. Daí vêm duas conseqüências: tornam-se dependentes do Estado para o custeio de seus programas e serviços e perdem autonomia, a partir da necessidade legal de transparência nos moldes da legislação pertinente

²⁵¹ FERNANDES, Rubem César. O que é o terceiro Setor? In: IOSCHPE, Evelyn Berg. (org.), op.cit.

²⁵² COELHO, Simone Tavares de Castro. Op. cit. p.162.

²⁵³ GONÇALVES, Hebe Signorini. **Organizações Não Governamentais: Solução ou problema?** São Paulo: Estação Liberdade, 1996 p. 55

²⁵⁴ *Idem, ibidem*, p.56.

às verbas públicas (processo licitatório, prestação de contas, etc.). Embora não se possa falar de cooptação propriamente dita, contudo, há, no mínimo, uma sensível diminuição da autonomia e no poder reivindicatório.

Esta situação das ONGs assistenciais é bastante inadequada para o enfrentamento do Estado contra as políticas públicas decorrentes do endividamento externo e que geram seu gradual agravamento. Para tanto, parece ter sido preferível a ONG dos anos 70 e 80, quando afrontava diretamente o Estado, não sendo devedora de nenhum favor a este. Por isso, fica mais difícil esperar uma atuação das ONGs assistenciais na seara da dívida pública externa, do que as suas co-irmãs ditas cidadãs.

Donas de grande poder de contestação e de enfrentamento, não possuem qualquer comprometimento com o setor público, ao menos no que se refere a conivências em razão de parcerias. O Estado, a seu turno, não suportaria ser contestado em suas políticas públicas, por organizações por ele financiadas.

Por último, tem-se as ONGs financiadas pelos particulares. Estas, em tese, possuem maior independência para a contestação das políticas públicas. Ao menos não estão comprometidas com o setor público, no sentido de depender dele para o financiamento de suas atividades. Seus posicionamentos vão depender, em grande parte, da postura de quem as financia.

Oded Grajew, empresário brasileiro nascido em Tel Aviv, Estado de Israel, criador da Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança, entidade do setor de brinquedos, conseguiu congrega 2500 empresas para apoiar projetos em favor de crianças e adolescentes. Dirige também a Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, que hoje possui 350 empresas associadas, representando 22% do PIB brasileiro. Foi um dos organizadores do Fórum Social Mundial, como contraponto ao Fórum Econômico Mundial de Davos, patrocinado pelo G-7. Em entrevista concedida à revista Isto É, demonstra uma nova mentalidade em alguns empresários brasileiros, à semelhança de colegas norte-americanos e europeus.

Quanto ao papel do Estado ele é insubstituível. Educação, saúde, segurança, direitos humanos e todas as ações básicas são responsabilidades do Estado. O

papel das empresas e da sociedade civil é dar referências, criar exemplos e formas de atuação que possam ser absorvidas como políticas públicas.²⁵⁵

Aponta o surgimento de um novo empresário, conscientizado de uma responsabilidade social no quadro brasileiro. Em relação ao instituto Ethos, caracteriza-o como um grande movimento em torno da responsabilidade social dos empresários. “É um outro patamar de engajamento das empresas com as questões da sociedade em geral. É uma forma de gerir a empresa com responsabilidade social, com a ética, em que princípios e valores orientem as ações.”²⁵⁶

Na qualidade de grande empresário, não teve qualquer escrúpulo de enfrentar e contradizer as políticas públicas governamentais, participando da organização do FSM de 2001 em Porto Alegre, ao lado de colegas de todo o mundo, de dirigentes de instituições de âmbito mundial, de ONGs internacionais e de ex-chefes de Estado.

De fato, há fontes de financiamentos de ONGs, da iniciativa privada, conscientes de que o tecido social será esgarçado amanhã, se não forem tomadas medidas hoje. Pretendem mostrar ao Estado, através de seus exemplos, como devem ser as políticas públicas. Não se sabe até que ponto o Estado aprenderá a lição. Nem se, através dos exemplos de solidariedade, mudará as políticas públicas, decorrentes da dívida externa e que nos foram impostas pelo ideário neoliberal.

Já referida anteriormente, não há como olvidar uma derradeira posição na análise da atuação das ONGs. Embora seja mais radical, sua teorização, contudo, não deixa de ser consistente. É a posição de James Petras. Sua análise das ONGs latino-americanas, de fundo tipicamente marxista, aponta para outra interpretação, como já referido neste trabalho.

Entende que as ONGs cumprem um papel que lhes foi destinado pelo neoliberalismo. Por trás de uma aparente solidariedade, se esconde o objetivo maior de desestruturar os povos explorados, na sua luta pela libertação. Funcionam como um amortecedor dos conflitos sociais gerados no contexto da luta de classes. Cria-se um “colchão social”, organizado pelos setores mais lúcidos da classe dominante, desarmando as situações conflitivas e perpetuando a

²⁵⁵ NASCIMENTO, Gilberto. A Elite Mudou. *Isto É*, São Paulo:Três, nº 1635, jan.2001, p. 7.

²⁵⁶ *Idem, ibidem*, p. 11.

dominação. Na verdade, as ONGs fomentam a idéia neoliberal da responsabilidade privada pelas questões sociais, com utilização em grande escala de recursos privados.

Em síntese, as ONGs criam um mundo político, onde a aparência de solidariedade e ação social dissimula uma conformidade conservadora com a estrutura de poder nacional e internacional. Isto é, desenvolvem um novo tipo de colonialismo, dependência cultural e econômica.²⁵⁷

A tese da ação anti-estatista, promovida de baixo para cima, com a ocupação de espaços públicos, coincide com as idéias neoliberais de enfraquecimento e redução do Estado. Houve, na verdade, cooptação de grande parte das ONGs, que passaram a administrar serviços sociais, compensando os efeitos danosos das políticas neoliberais. Fazem parte, portanto, do próprio esquema de dominação, cabendo-lhe cuidar dos “feridos” e das mazelas do esquema neoliberal de exclusão.

Ao receberem recursos de organizações internacionais, levam, inclusive, a vantagem de não prestar contas senão aos doadores. Fomentam a idéia neoliberal da responsabilidade privada pelos problemas sociais. Baseadas na idéia da auto-ajuda, da atividade local, na verdade, prestam o grande desserviço de fragmentarem as lutas das comunidades pobres, perdendo-se a visão de conjunto e a solidariedade de classe.

Dentro desta situação, em que a grande parte das ONGs, conscientemente ou não, é instrumento do próprio neoliberalismo, há uma pequena minoria que tenta desenvolver uma estratégia alternativa contra o imperialismo, dando curso ao antagonismo de classes. O neoliberalismo vale-se da “cooptação dos dóceis políticos ex-esquerdistas, esvaziando o conteúdo popular e participativo da política eleitoral.”²⁵⁸ Neste contexto, o povo se desencanta com a possibilidade de promover mudanças através do processo eleitoral.

Neste sentido, a grande tarefa é unir as ONGs conscientes desta terrível maquinação ideológica, com a conivência, inclusive, de algumas co-irmãs. No enfrentamento das políticas neoliberais, o primeiro passo será a de desmascarar esta situação.

²⁵⁷ VIEIRA, Carlos Alberto Adi. A Face Oculta da Globalização: o trabalho mundial das ONGs. In: OLIVEIRA, Odete Maria de. **Relações Internacionais e Globalização: Desafios**. Op. cit., p.170.

²⁵⁸ PETRAS, James. Op. cit. p.38

Seja qual for a leitura que se faça das ONGs, é reconhecido seu papel fundamental na luta contra as políticas públicas neoliberais adotadas em razão do endividamento externo brasileiro. Passa-se a examinar as alternativas para que este enfrentamento seja legítimo, correspondendo aos anseios da sociedade civil. Para que não seja apenas um exercício de retórica, examinam-se alternativas, especialmente as apresentadas no FSM realizado em janeiro de 2001, em Porto Alegre.

3.4 – A participação das ONGs na discussão da dívida externa: legitimação e alternativas.

A tomada de consciência em relação à dívida externa brasileira vem crescendo gradativamente. As igrejas, em especial as cristãs, vêm denunciando a situação, desde meados dos anos 80. Com todo o acerto, entendem que a dívida é um problema político, mais do que econômico. Não é justo que milhões de pessoas sejam penalizadas em razão de um perverso sistema, que gera a fome, o desemprego e a redução da qualidade de vida. Embora a falta de solidariedade entre as pessoas e os povos seja um sinal inequívoco do fracasso histórico das religiões, todas elas tendo normas de convivência fraterna em seu ideário, contudo, têm razão em seus argumentos.

A problemática social latino-americana tem sido enfatizada pela igreja católica em documentos como o de Puebla e em organismos como o CELAM (Conselho Episcopal Latino-Americano), além das conferências nacionais de Bispos. A ordem dos jesuítas, colocou com clareza a questão do endividamento da América Latina:

Daí a necessidade de apresentar propostas bem fundamentadas, para que a sociedade e os governos da América Latina e do Caribe possam levar a cabo uma negociação, graças à qual se perdoe uma porção importante da dívida, particularmente a que se originou pelo abrupto aumento das taxas de juros e para que a parte da dívida que não pode ser perdoada seja examinada e canalizada, de modo que seu pagamento não prejudique o investimento social²⁵⁹.

²⁵⁹ CARTA DOS SUPERIORES PROVINCIAIS DA COMPANHIA DE JESUS DA AMÉRICA LATINA. O Neoliberalismo na América Latina. Documento de Trabalho. Op. cit. p. 32.

Recomendam que os povos enfrentem unidos este problema comum. Ocorre, contudo, que as religiões atuam igualmente no países periféricos e centrais. Neste sentido impõe-se a indagação de por que não conseguem sensibilizar os países ricos a serem mais justos, solidários e menos opressores. Os religiosos apercebem-se deste dilema:

Perante a economia norte-americana, deveríamos fomentar o diálogo com o sistema financeiro, as instituições e empresas multinacionais, porque suas decisões são as que mais afetam a América Latina. Em nossas universidades e centros sociais, devem-se rever, com especial cuidado, as condutas do setor financeiro privado. Este setor mobiliza bilhões de dólares que concentram o crédito nos países ricos e produzem efeitos desestabilizadores nas principais economias latino-americanas.²⁶⁰

Historicamente, contudo, as religiões se mostraram ineficientes na promoção da justiça entre os povos, não conseguindo ver praticada a solidariedade em grau significativo. Pelo contrário, foram cúmplices no massacre de povos e abençoaram exércitos que partiam para guerras religiosas e “santas.”

O Conselho de Igrejas Cristãs, reunido em 1989, no Rio de Janeiro, definiu sua posição no sentido de que a dívida externa brasileira não deveria ser paga, porque já o foi, além do que, não seria justo agravar ainda mais a já combalida situação de pobreza dos brasileiros.

As centrais sindicais da América Latina e do Caribe, reunidas em Campinas, em 1987, também denunciaram o caráter de exploração imperialista da dívida. Levantam o sistema injusto das taxas de juros, a fuga de capitais, o tratamento desigual do comércio internacional e a própria espoliação colonial da América Latina. A esta luta se somaram centrais sindicais africanas, em 1989.

Outras vozes vieram a somar-se, como a OAB. O processo de conscientização do problema da dívida surge também nos países do Norte. “São cada vez mais as organizações – igrejas, sindicatos, partidos políticos progressistas, movimentos populares – que apóiam a posição terceiro-mundista em relação à dívida externa, na Europa e Estados Unidos.”²⁶¹

²⁶⁰ CARTA DOS SUPERIORES PROVINCIAIS DA COMPANHIA DE JESUS DA AMÉRICA LATINA. Op. cit. p. 33.

²⁶¹ SCHILLING, Paulo R., WALDMAN, Maurício e CRUZ, Paulo D.C. **Conversão da dívida e meio ambiente**. São Paulo:CEDI/Global, 1991, p. 55.

São levantadas bandeiras, como suspeitas de fraudes, o pagamento já efetuado além da importância devida, a espoliação histórica da América Latina e da África. Também foram expendidos argumentos de ordem ética, por parte das religiões e de ordem constitucional, na formulação dos contratos, da parte da OAB. Tem sido voz corrente a tese da ilegitimidade da cobrança da dívida. Almeja-se a um tipo novo de relacionamento entre os povos, em que predomine a solidariedade humana.

Cooperação esta que não pode e não deve limitar-se somente à transferência de recursos técnicos e financeiros, mas, sim, inserir-se dentro de uma ampla pauta de ações conjuntas em nível mundial, visando mudanças profundas na atual ordem internacional.

Isto significaria a canalização de recursos não somente para projetos locais, mas também para ações solidárias conjuntas: lutas por condições mais justas no comércio Norte-Sul objetivando diminuir o enorme abismo econômico e social existente entre países ricos e pobres; profunda reforma nos métodos de ação de organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial no Terceiro Mundo; campanha pela adoção, nas companhias internacionais que atuam em nossos países, das mesmas normas sociais e ecológicas que adotam em seus países de origem; condicionamento de empréstimos de organismos internacionais que levem nossos governos a adotar medidas tendentes a estabelecer uma distribuição de renda mais justa; pressões para que os bancos internacionais sejam forçados a divulgar e devolver os capitais evadidos clandestina e criminosamente de nossos países.²⁶²

Gradativamente, avolumam-se as vozes contra o pagamento e as condições de contratação da dívida externa, como já foi demonstrado em capítulo anterior.

Em sete de setembro de 2000, a igreja católica do Brasil realizou um plebiscito sobre a dívida, perguntando se ela deveria ser paga ou não. Votaram mais de 6 milhões de brasileiros, sendo que mais de 90% das respostas foram no sentido de que a dívida externa não deverá ser paga, sem antes se realizar uma auditoria sobre a sua efetiva existência e legitimidade de quem a contraiu. Embora muitos analistas considerassem esta consulta popular como ingênua e óbvia em seu resultado, serviu, ao menos, para levar ao cidadão uma conscientização maior do grave problema que nos aflige.

²⁶² SCHILLING, Paulo R., WALDMAN, Maurício e CRUZ, Paulo D.C. op. cit., p. 11.

Por ser o ponto alto de toda a mobilização das ONGs e outras instituições da sociedade civil, não só brasileiras, mas de todo o mundo, passa-se a verificar os posicionamentos do Fórum Social Mundial de janeiro de 2001. O evento pretendeu ser a oposição a Davos, cidade suíça onde se reunia anualmente o grande capital para formular as suas estratégias de aplicação dos recursos para o próximo exercício. A cidade escolhida foi Porto Alegre, no Brasil, até porque tanto aquela cidade, como o Estado do Rio Grande do Sul, do qual é a capital, têm acentuadas ações de democracia participativa.

O evento contou com grande participação de instituições de todo o mundo. Dentre as entidades promotoras se destacam a Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (ABONG), Ação pela Tributação das Transações Financeiras em Apoio aos Cidadãos (ATTAC), Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP), Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania (CIVIS), Central Única de Trabalhadores (CUT), Instituto Brasileiro de Análises Sócio Econômicas (IBASE), Justiça Global e Movimento do Trabalhadores Rurais sem Terra (MST).

Personalidades de todo o mundo se fizeram presentes, algumas destacadas batalhadoras em prol do ideal libertário. Merecem especial destaque Bernard Cassen, diretor do *Le Monde Diplomatique*, periódico francês conhecido por suas posições contrárias à globalização, e presidente da ATTAC, e Eric Toussaint, presidente do Comitê pela Anulação da Dívida Externa do Terceiro Mundo, com sede na Bélgica.

Os trabalhos foram divididos em quatro grandes eixos, a saber: a produção de riquezas e a reprodução social; o acesso às riquezas e a sustentabilidade; a afirmação da sociedade civil e dos espaços públicos; e poder político e ética na nova sociedade.

Para se ter uma idéia da abrangência do evento, refere-se que houve a participação de 52 países, com 4.702 delegados. 1870 profissionais da imprensa cobriram o FSM, em 764 veículos de comunicação. Foi realizado paralelamente ao encontro do G-7 em Davos (Fórum Econômico Mundial), tendo sido oportunizado um contato entre os dois eventos, quando ocorreu um célebre bate-boca entre o megainvestidor George Soros e Hebe de Bonafini, uma das mães da Praça de Maio.

Um dos temas palpitantes foi o da dívida externa dos países periféricos. Bernard Cassen, traça um paralelo entre os homens reunidos em Davos e os de Porto Alegre.

Do outro lado (Porto Alegre), se encontravam precisamente estas sociedades, representadas pelos sindicatos, associações, ONGs e políticos eleitos pelo voto universal, reunidos para dizer que um outro mundo, diferente daquele imposto pelo neoliberalismo ambiente, é possível.²⁶³

A simples existência do FSM retira toda legitimidade de Davos, que de agora em diante, caso se perpetue, aparecerá como uma simples reunião de interesses corporativistas, organizada contra a aspiração de um mundo mais justo, mais solidário, mais preocupado com o futuro do planeta.²⁶⁴

Todos têm consciência da grande diversidade do pensamento presente no FSM. Há visões diversas, interpretações diferentes dos fatos. Isto em nada retira o brilho do evento, até porque esta diversidade é tida como um símbolo da oposição ao pensamento único. “Com o Fórum Social Mundial trata-se de extrair a essência comum construtiva da nossa diversidade, tanto de iniciativas cidadãs globais, como de resistências à globalização dominante.”²⁶⁵

O importante é serem definidas convergências, em que pese a diversidade de contextualização. Há um consenso no sentido de admitir que o endividamento externo compromete o desenvolvimento dos povos e é um fenômeno que vai além do simples fato econômico. Tem implicações políticas e sociais. Quando a América Latina foi “socorrida” pelo FMI, não se estabeleceu nenhuma ação de solidariedade entre os povos, nenhuma aliança para o desenvolvimento. O grande capital percebeu

que essa era a oportunidade de ouro para aprofundar os laços de dependência e de subordinação dos nossos países aos capitais e modelo econômico do hemisfério norte. Em troca da renegociação da dívida externa, com aumento dos prazos de pagamento, nossos governos entregaram o direito soberano de decidirmos nosso caminho de desenvolvimento e de definirmos nossas prioridades de investimento. Um programa de ajuste foi imposto, com o fim de adequar nossas economias à única prioridade, que era continuar pagando os juros da dívida, mesmo à custa da recessão, desemprego e empobrecimento da maioria das nossas populações.²⁶⁶

²⁶³ CATTANI, Antonio David. (org.), op. cit. p.17.

²⁶⁴ CASSEN, Bernard. Uma virada política e cultural. In CATTANI, Antonio David (org.), op.cit. p.17

²⁶⁵ GRZYVBOWSKI, Cândido. Sim, um outro mundo é possível. In: CATTANI, Antônio David (org). op.cit. p. 23.

²⁶⁶ ARRUDA, Marcos. Op.cit., p. 21.

As manifestações sobre a dívida externa no FSM são contundentes. A posição predominante é a de que a dívida externa deve se cancelada, anulada. Oficinas discutem o tema e chegam à conclusão de que, além do cancelamento da dívida, é necessário mudar também as relações comerciais injustas e o modelo econômico adotado pelos países devedores, sem o que, em pouco tempo, o problema se repetiria.

São relatados trabalhos e mobilizações. Passam a ser conhecidos movimentos de todo o mundo, empenhados nesta luta. A Nicarágua apresenta um movimento denominado de “Jubileu Nicarágua,” que discute internamente o problema da dívida. Uma rede de organizações que se constituiu na maioria dos países latino-americanos decide unificar a sua luta sob a denominação de “Jubileu Sul.” Os representantes argentinos apresentam um movimento que, sob a denominação de “Diálogo 2000,” promoveu intensos debates, além de um “tribunal ético,” questionando a dívida externa daquele país. É importante observar que a Argentina é um dos países em que o endividamento externo tem causado graves problemas, incluindo a sua própria viabilidade econômica. Em 1976, devia 8 bilhões de dólares. Sete anos depois, já alcançava 60 bilhões de dólares. Recentemente, em 2001, necessitou ser socorrida pelo FMI e Tesouro americano em aproximadamente mais 15 bilhões. A ajuda teve um preço muito alto: reformas econômicas, incluindo um pacto entre as províncias. Nos ajustes econômicos, sob a coordenação do Ministro Domingo Cavallo, incluem-se até mesmo a redução dos benefícios pagos aos aposentados. A questão, contudo, não pára ali: o risco-país da Argentina, classificação feita pelas agências de investimentos, ultrapassou os 3.000 pontos, em novembro de 2001, sendo considerada a mais alta do mundo, para um país, com uma dívida de US\$ 132 bilhões. Segundo declarações de Daniel Marx, Vice-Ministro da Economia da Argentina, em razão desta situação, a fuga de capitais do país, desde janeiro de 2001 chega a 13 bilhões de dólares, o equivalente a 4% do PIB.²⁶⁷ É, de longe, a situação mais dramática em todo o mundo, que levou inclusive à renúncia do Presidente da República e de seu todo poderoso Ministro da Economia, em janeiro de 2002.

A conscientização atinge também os países do Norte. Além da criação da ATTAC, que já atua em 20 países e luta pela implantação da Taxa Tobin, relata-se que a Espanha também promoveu um referendo a respeito do pagamento da dívida pelos países em desenvolvimento. Votaram 1,1 milhão de pessoas. 97% posicionaram-se contra o pagamento

²⁶⁷ ARGENTINA perdeu US\$ 13 bilhões desde janeiro. Porto Alegre: **Zero Hora**, 5ª feira, 22/11/01, seção de economia, p. 24.

da dívida externa pelos países do Terceiro Mundo. Indicaram que o governo espanhol não deve cobrar os empréstimos aos países pobres, devendo estes recursos serem empregados em programas de desenvolvimento.

No FSM, o tema da dívida é atacado sob todos os pontos de vista. Os juristas chegam à conclusão de que a dívida externa é ilegítima e deve ser questionada.

Não me cabe discutir se a dívida externa é legítima ou ilegítima. Ela é inexistente, opressiva. Ela é a arma do opressor. A afirmação foi feita pela juíza federal Salete Maccalóz, do Rio de Janeiro, ao debater a ilegitimidade da dívida externa, nas oficinas da área jurídica, realizadas durante o Fórum Social Mundial. Todos os participantes defenderam a mobilização popular contra o pagamento da dívida externa.²⁶⁸

De um modo geral, os juristas têm apontado a ilegitimidade da dívida, porque os líderes políticos que a contraíram não tinham poderes para comprometer seus países. Aduzem também que os pactos da dívida ferem a soberania nacional. Foi constituída fora dos padrões internacionais e sem consulta à população. O dinheiro serviu às elites e não ao povo. O vice-presidente da OAB Seção Rio Grande do Sul, Mário Antônio Grazziotin, lançou a idéia “da criação de um tribunal político, de um plebiscito e uma ampla auditoria, para definir posições com relação ao pagamento da dívida externa.”²⁶⁹

O Fórum de Parlamentares, evento que se realizou concomitantemente e vinculado ao FSM, também se posicionou sobre a dívida externa.

A declaração final do Fórum Parlamentar Mundial também denunciou os mecanismos imorais da dívida externa, defendendo a abolição da dívida dos países pobres. Somente na década de 80, a América Latina pagou US\$ 195 bilhões, o dobro do equivalente atual do Plano Marshall. Para cada 100 dólares de exportação dos países da América latina nas últimas décadas, 35 são destinados ao pagamento de juros.²⁷⁰

²⁶⁸ FORUM SOCIAL MUNDIAL. Porto Alegre, 2001. PEDROSA, Fernanda. Juristas declaram que a dívida externa é ilegítima e opressiva. Disponível em <<http://www.forumsocialmundial.org.br>>. publicado em 28/01/2001. Acesso em 05 de maio de 2001.

²⁶⁹ Idem, ibidem, acesso em 5 de maio de 2001.

²⁷⁰ FORUM SOCIAL MUNDIAL. Porto Alegre, 2001. WEISSHEIMER, Marco Aurélio. Parlamentares articulam frente pela Taxa Tobin. Disponível em: <<http://forumsocialmundial.org.br>> Acesso em 28 de janeiro de 2001.

Outras sugestões do Fórum Parlamentar foram a instauração da Taxa Tobin, a abolição da dívida dos países pobres, a supressão dos paraísos fiscais e uma profunda reforma da Organização Mundial do Comércio, do Fundo Monetário Internacional e de outras instituições financeiras globais.

A conscientização mundial sobre o problema da dívida dos países pobres está em marcha, tanto no Norte, quanto no Sul, o maior interessado. Líderes mundiais, ONGs, sindicatos, outras instituições da sociedade civil, além de intelectuais de todas as áreas, levantaram e definiram bem o problema. Em que pese a falta de paradigmas para a análise de alguns fenômenos recentes vinculados à globalização e ao ideário neoliberal, a trama diabólica do grande capital está devidamente desmascarada.

As duas grandes questões que precisam ser analisadas dizem respeito à forma como o poder instituído poderá vir a recepcionar o clamor das ONGs e da sociedade civil e quais são as medidas referidas como necessárias ao enfrentamento da questão da dívida. De nada adiantaria simplesmente encher as praças com manifestações contrárias à globalização, tumultuar os encontros do G-7, protestar contra o FMI, se não houver um canal de intermediação para ser recepcionado o clamor dos excluídos. Também não basta o plano da repulsa, da manifestação intelectual, demonstrando a injustiça do quadro internacional. Há que se apresentar medidas concretas e propostas viáveis para a modificação da realidade.

Sabidamente, as relações internacionais não primam pela solidariedade entre os povos. O próprio sistema comercial equivale a uma guerra, em que os mais fortes se impõem aos mais fracos.

A guerra econômica adquire importância estratégica, enquanto as relações de comércio exterior dos Estados preponderam como fonte essencial para a obtenção de recursos. Atingir um povo em sua economia pode ser tão destrutivo quanto tomar uma parte de seu território.²⁷¹

A garantia da soberania nacional, da igualdade entre as nações, é uma quimera quando sentam lado a lado para tomar decisões os poderosos do G-7 com um país periférico. Nenhuma igualdade existe, quando sentam, lado a lado, os representantes dos Estados Unidos

²⁷¹ HUCK, Marcelo Hermes. *Da Guerra Justa à Guerra Econômica: uma revisão sobre o uso da força em direito internacional*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 307.

da América e os de Burkina-Faso. A questão não se restringe apenas às retaliações, embargos, bloqueios econômicos.

A pressão sobre alvos estruturais da vida econômica do inimigo equivale a uma intervenção nos assuntos internos ou externos de outro Estado, e tal intervenção é vedada por vários documentos aprovados pela ONU e particularmente pela Carta da OEA. A guerra econômica ganhou importância e o direito internacional preocupou-se com ela, criando mecanismos novos destinados a garantir a paz e o equilíbrio das relações entre os Estados, transferindo também para a ONU esse monopólio da força econômica, que se junta àquele da força militar.²⁷²

Ora, o poder de barganha e de coerção das economias centrais é indiscutível. Nas rodadas de negociação da OMC, como já ocorria no GATT, é inegável que os países centrais levam vantagem. As relações comerciais internacionais, ainda que pactuadas entre as partes, ou entre os blocos, certamente favorecem os mais fortes, que têm mecanismos de subjugar os mais fracos. Trata-se de uma verdadeira guerra surda entre as economias. Até porque, como se verá adiante, as economias mais poderosas possuem recursos para subsidiar os seus produtores e exportadores. Possuem tecnologia mais adiantada. Ganham em qualquer componente da competição comercial, à exceção dos salários dos trabalhadores. Estes, vítimas do *dumping social* em seus países, são, na verdade uma mazela, pelo baixo poder aquisitivo, afastando-os de uma maior participação na sociedade de consumo.

Para complicar ainda mais a situação, na guerra comercial, os Estados desenvolvidos instalam suas indústrias nos países pobres, a fim de aproveitar a mão de obra barata ou aproveitar os benefícios fiscais das zonas francas..

Para início de qualquer ação em prol da justiça entre os povos, como pré-requisito, há a necessidade da definição de um consenso ético. Fundado na dignidade humana, devem ser estabelecidos valores mínimos, aceitos por todos os povos e que devam ser respeitados como básicos no relacionamento internacional. A ordem internacional deverá deixar de ser anárquica, convencionando todos os Estados a respeitarem mínimos éticos básicos, relacionados com a vida humana, sua dignidade e o meio ambiente, por exemplo.

Assim, em relação à dívida externa, as condições de pagamento deveriam ser de tal ordem, que não colocassem em risco a alimentação, a vida, a saúde, a educação e o

²⁷² HUCK, Marcelo Hermes, op. cit., p. 308.

desenvolvimento dos devedores. Ao contrário de se exigir superávit primário na balança econômica, em níveis adequados ao pagamento da dívida e seu serviço, deveriam, por exemplo, serem estabelecidos percentuais que não comprometessem a inclusão dos cidadãos.

Para tanto, é necessário um consenso entre credores e devedores, obtido pelos grupos de pressão, na ordem internacional. Pode parecer utópico, até porque afronta toda a lógica do mercado, mas é a missão das organizações não governamentais que pretendam integrar-se na luta pela melhoria da vida dos povos. É o primeiro desafio, já constatado pelo FSM:

Há um desejo e uma percepção, difusos, na maior parte das vezes, expressos de forma diversa e até contraditória nas diferentes sociedades e culturas, que apontam para um mundo mais humano, democrático e sustentável, fundado nos valores e princípios éticos da liberdade, igualdade, diversidade, solidariedade e participação.²⁷³

O Estado deverá abandonar a lógica do mercado, que assumiu com toda a força especialmente no final do século XX, para substituí-la por outros valores, que incluam a solidariedade e garantia de condições mínimas de vida digna para todos os povos. Devem ser garantidos direitos mínimos a todos os povos e cidadãos. Esta é uma tarefa antes de tudo ética, que compreende o estabelecimento e aceitação de padrões mínimos de dignidade humana.

De que forma as ONGs, verdadeiramente comprometidas com esta utopia humana, poderiam agir? Esta é a primeira questão apontada. Na verdade, assim como há diferentes graus de engajamento das ONGs nesta problemática, também há diferentes níveis de recepção às suas postulações. Países europeus, especialmente os nórdicos, dão cadeira cativa às ONGs na definição e estabelecimento e execução de políticas públicas. A ONU dá *status* consultivo a algumas destas organizações, dentro de certos critérios. Em outros contextos, estes mecanismos estão mais atrasados. Na verdade, como atores nacionais ou internacionais, as ONGs ocupam posição subalterna e secundária. Por ora, a esfera da oficialidade é o Estado, que pode ter diversos tipos de relacionamento em relação a elas.

O primeiro deles é a cooperação com políticas públicas, especialmente as de cunho social, financiadas com recursos públicos, ainda que não haja grande participação na

²⁷³ GRZYBOWSKI, Cândido. Op. cit. p.26.

definição destas políticas públicas. Há, por outro lado, a atuação de organizações não governamentais, em espaços públicos, permitida e almejada pelo Estado, com utilização de recursos privados. E há ainda um terceiro posicionamento: um relacionamento de confronto com o Estado, como é o caso da dívida externa, no qual as políticas públicas são rejeitadas por muitas ONGs e instituições da sociedade civil, em que pese terem sido adotadas pelo Estado. Lutam por sua extinção ou modificação.

Esta última modalidade, que inclui apenas grupos mais conscientizados, politizados e comprometidos com a mudança social, prepondera no trato com a eliminação das políticas públicas provenientes de acordos da dívida externa. A sociedade civil, prejudicada e atingida por seus efeitos maléficos, não concorda com elas e com a forma pela qual o Estado as assume.

Este último posicionamento possui as suas limitações, dentre as quais, citam-se duas. A primeira é a constatação de que, mesmo se for conseguida a inclusão, nas agendas governamentais, de políticas públicas reclamadas “sentimos que há pouquíssimos compromissos reais e ações concretas - pouquíssimos governos, entidades corporativas e até mesmo civis estão aplicando seu dinheiro naquilo que suas palavras dizem”²⁷⁴ A segunda constatação é a de que “as organizações da sociedade civil e o crescente número de ONGs são, na sua maioria, uma força reativa, apenas, com poucas aptidões para tomar iniciativas políticas que afetem governos e forças de mercado.”²⁷⁵

Oliveira apresenta outras dificuldades.

Em síntese, o fenômeno das organizações não governamentais, em dinâmica expansão, apresenta outras dificuldades ademais do problema da falta de credibilidade decorrente dos financiamentos públicos, como a dispersão dos centros de interesses, a falta de unificação de suas ações e a falta de manifestações claras de seus interlocutores, somadas às tentativas de aval e apadrinhamento desses movimentos privados e sem fins lucrativos pelos Estados e organismos internacionais.²⁷⁶

²⁷⁴ BORREN, Sylvia. Op. cit. p.148.

²⁷⁵ *Idem, ibidem*, p.149.

²⁷⁶ OLIVEIRA, Odete Maria de. **Relações Internacionais: estudos de introdução**. Op. cit. p. 249.

Ao que tudo indica, as ONGs verdadeiramente cidadãs e comprometidas com mudanças na ordem internacional, devem conquistar o direito a serem ouvidas pela esfera da oficialidade, que é o Estado e pelas instâncias decisoras multilaterais das quais os Estados participam. Como grupos de pressão, sua tarefa não é nada fácil. O Estado, refém das forças hegemônicas representadas pelas classes dominantes, terá dificuldades de acatar e institucionalizar esta participação. Resistirá. O mercado, cuja lógica e prioridade não é a inclusão social, também resistirá.

Muitas ONGs estão alienadas e afastadas da luta por um mundo mais justo. Estão tomadas por interesses individuais, de grupos, pontuais ou localizados. Existe a cooptação, o que lhes tira a legitimidade. Pode-se esperar frutos e pressão na busca de melhores políticas públicas apenas das ONGs que primarem pela legitimidade e tiverem comprometimento com valores éticos centrados na dignidade da pessoa humana e na solidariedade. Há, por certo, desafios ingentes. O primeiro é a unificação da luta, em que pese a pluralidade.

Uma coisa é certa: trata-se de uma conquista a ser efetivada a duras penas. O que precisa ser conseguido é a participação das ONGs que lutam pela ampliação da cidadania, nas decisões das esferas da oficialidade, sem subordinação e sem perder a independência. Para este reconhecimento não há fórmulas pré-estabelecidas e definitivas. Deve ser exigido dos Estados e seus governos, das instituições multilaterais, a obediência a um consenso ético mínimo, que preserve a dignidade da pessoa humana, com garantias mínimas, incluindo o meio ambiente.

Ramos Filho cria a categoria de “caos criativo”. Os novos movimentos sociais, que são definidos mais pelo negativo (contra quem combatem) do que pelo positivo (propostas), normalmente se dirigem contra o Estado, buscando visibilidade, através da estruturação de um conflito. “Mas não basta ser visível: há que confrontar, porque partem do pressuposto de que os meios de reivindicação convencionais não resolvem. Precisam desafiar, conflitar, turbar, incomodar, enfim.”²⁷⁷

²⁷⁷ RAMOS FILHO, Wilson. Direito Pós-Moderno: caos criativo e neoliberalismo. In: **Direito e Neoliberalismo: elementos para uma leitura interdisciplinar**. Curitiba: IBEJ, 1996, p. 99.

O fenômeno do conflito tem as suas estratégias. Para o Estado, a estratégia será de fragmentá-lo, possibilitando facilitar sua repressão ou mesmo a negociação. Em relação aos movimentos sociais, outra será a visão.

A tática dos movimentos sociais passa por *criar problemas* para possibilitar *soluções*, já que partem do pressuposto de que 'o caos é criativo,' na medida em que o Estado, destinatário do movimento, tende sempre a buscar restabelecer a ordem para que a vida volte à normalidade, eis que, quase sempre o Estado se define em termos sistêmicos.²⁷⁸

A segunda questão se refere às propostas levantadas pelas ONGs e outros movimentos da sociedade civil, em relação à dívida externa. Examinam-se especialmente as propostas defendidas no FSM, além de uma que, em parte, já havia sido recepcionada pelo governo brasileiro e que se refere à conversão de parte da dívida em projetos de conservação do meio ambiente.

Mesmo utilizando linguagem diferente, as diversas instituições chegam a pontos comuns. A primeira alternativa é a da anulação ou perdão da dívida. A constatação é a de que um número crescente de países pobres mostra-se incapaz de honrar seus compromissos e, se consegue fazê-lo, ocasiona um passivo social profundo, com muito sofrimento e crescente exclusão, pelo corte dos investimentos sociais. Alguns países extremamente pobres e atingidos por catástrofes, por questões humanitárias, já foram beneficiados com esta medida. É uma bandeira de luta de muitas organizações.

Embora não se negue que, momentaneamente, haveria de se desafogar a situação precária dos devedores, contudo, esta medida seria de eficácia muito limitada.

O problema relacionado ao mero cancelamento da dívida é que ele acaba proporcionando uma prorrogação das reformas relacionadas às elites do terceiro mundo. Não há nada que garante que elas usarão o dinheiro indultado pela liberação da dívida para fundar serviços essenciais aos pobres, e nada garante que elas simplesmente não colocarão seus países em situação de débito novamente.²⁷⁹

O mercado, certamente, reagirá, alegando a desestabilização financeira que haveria de ocorrer com a desestabilização do fluxo dos recursos. Ademais, muitos recursos são alocados

²⁷⁸ RAMOS FILHO, Wilson. Op. cit., p. 99.

²⁷⁹ DANAHER, Kevin. Uma alternativa à crise da dívida? In: CATTANI, Antonio David (org.). op. cit. p.162.

em bancos privados. Embora seja uma posição respeitável, aliviando momentaneamente os povos endividados, contudo, trata-se de uma medida insuficiente e inócua a médio e longo prazo. Na verdade, pelo desequilíbrio que se verifica nas relações comerciais entre Estados periféricos e centrais, o novo endividamento seria apenas uma questão de tempo. Os saldos comerciais (incluindo mercadorias, royalties, transferências de tecnologia, patentes, etc.) são deficitários em relação aos países pobres, que, haveriam de, novamente, voltar à situação anterior.

A segunda proposta complementar e daria eficácia à anterior. É a reformulação do sistema de comércio internacional, eliminando-se os obstáculos ao desenvolvimento das economias dependentes. Como decorrência, haveria uma modificação dos fluxos financeiros, que por ora, sempre vão ao Norte.

Estes obstáculos são constituídos pela flutuação dos preços das matérias primas e dos produtos agrícolas, pela concorrência dos excedentes agrícolas, pelas franquias e zonas francas, com condições fiscais e sociais draconianas, pela importância do serviço da dívida, pelas exigências dos serviços estrangeiros, pelas taxas usurárias das aplicações a curto prazo (capitais migrantes), pela evasão dos capitais locais, para lugares de maior rentabilidade, etc.²⁸⁰

A relação de forças é decididamente desequilibrada. Os países periféricos caracterizam-se principalmente por exportarem matérias primas (cujos preços são baixos) e importarem produtos industrializados (cujos preços têm alta agregação de valor). Ora, neste quadro estabelece-se um progressivo desequilíbrio. As economias desenvolvidas conseguem um formidável saldo de recursos, que se tornam disponíveis para investimentos em ciência e tecnologia, para continuar pontecendo o desenvolvimento industrial, além de acumular capital financeiro. Há recursos, inclusive, para subsidiar produtos agrícolas e outros para os quais se quer afastar a concorrência dos países emergentes.

Comércio global justo significa parar de subsidiar a agricultura e as práticas de *dumping* dos países ricos, garantindo, assim, acesso ao mercado, por parte de países em desenvolvimento, no que diz respeito a produtos alimentícios, além de têxteis e calçados com a garantia de um protecionismo nos países em desenvolvimento, que precisam estimular seus próprios investimentos agrícolas para encorajar uma segurança alimentícia auto-suficiente.²⁸¹

²⁸⁰ HOUTART, François. Alternativas plausíveis ao capitalismo globalizado. In: CATTANI, Antônio David (org.). op. cit. p. 175.

²⁸¹ BORREN, Sylvia. Op. cit. p. 151.

Talvez aqui resida a maior conquista que poderia ser feita, através da pressão da ONGs. A inclusão de tarifas e condições preferenciais para os produtos dos países em desenvolvimento. Medidas neste sentido, a rigor, não seriam totalmente novas. Temos, como exemplo, a taxação menos onerosa ao café colombiano adotada pela União Européia, visando a desenvolver e incentivar aquela cultura em substituição à plantação de coca no interior do país. Há a possibilidade de tratamento diferenciado.

Como pano de fundo de todas as contribuições sugeridas, nota-se a necessidade de “civilizar” e humanizar o capitalismo, ou até mesmo ultrapassá-lo, passando-se ao pós-capitalismo. É uma tarefa ingente, porque possui muitas implicações e contextos. Há que se admitir, de início, que “alguns setores das atividades inter-humanas devem situar-se fora da lógica mercantil, sob pena de perder seu sentido.”²⁸² É o caso da saúde, da educação, da cultura, dos meios de comunicação, da alimentação, da preservação das economias frágeis, da sobrevivência dos povos, sua autodeterminação, etc. É uma base axiológica e ética mínima, que precisa ser reconhecida por todos os Estados.

Outra bandeira de luta das ONGs é a adoção da Taxa Tobin. Neste sentido, formou-se um movimento mundial, capitaneado pela Ação pela Tributação das Transações Financeiras em Apoio aos Cidadãos (ATTAC). Sua sede está em Paris. A idéia, vista com reserva por muitos setores e defendida fortemente por outros, é a taxação em 0,5% sobre as transações dos mercados de capitais. Sabidamente, trilhões de dólares movimentam-se todos os dias, de forma especulativa, sem controle estatal. Passam virtualmente de uma bolsa de valores para outra, ou saem de um país, onde surge algum fator de risco, para outro. Ou ainda, movimentam-se para paraísos fiscais. É capital volátil e especulativo, que migra buscando melhores condições de lucro. Desestabiliza economias e gera crises fortíssimas, como a do México, em 1994 e a crise argentina do início do século XXI. Estima-se, como amplamente divulgado pela mídia, que, de janeiro a novembro de 2001, a fuga de capitais da Argentina tenha alcançado a cifra de 13 bilhões de dólares.

A taxa Tobin geraria recursos estimados em 100 bilhões de dólares anuais, que poderiam ser utilizados para financiar o desenvolvimento dos países periféricos. O mercado

²⁸² HOUTART, François. Op. cit. p.175.

vê com resistência e reservas a adoção desta taxa, até porque implica no rastreamento e controle de vultosas somas, que hoje se movimentam livremente em todo o mundo.

Sabe-se que alternativas econômicas têm poucas chances de êxito, sem alternativas políticas. Disto as ONGs têm consciência. O FSM apontou outras alternativas importantes, especialmente do ponto de vista político.

De início, propõe o fortalecimento das organizações internacionais e sua democratização.

Isto concerne tanto ao Conselho de Segurança, em seu papel de manutenção da paz, como às organizações especializadas das Nações Unidas. Quanto às organizações nascidas da conferência de Bretton Woods (Banco Mundial, FMI e, mais recentemente, OMC) e que se tornaram os instrumentos eficazes da aplicação do Consenso de Washington, o retorno à sua função original de regulamentação do sistema econômico mundial, sobre outros critérios além da simples rentabilidade do capital, é uma das perspectivas possíveis seriamente consideradas.²⁸³

A ação destes organismos multilaterais devem ser democratizada e re-orientada, retirando-lhe a triste incumbência de guardiões do capital, para, em reciclagem, ocuparem-se do bem estar e do desenvolvimento dos povos.

É claro que este objetivo implica em devolver ao Estado a sua função de avalista dos objetivos sociais e o aumento de sua eficácia. Para que se viabilize esta possibilidade é mister que, sobre um consenso ético mínimo, haja a convergência dos movimentos sociais na resistência ao capitalismo, além da vontade política dos próprios Estados e o fortalecimento das instituições de Direito Internacional. A exteriorização desta luta seriam as diversas regulamentações sugeridas pelos participantes do FSM e que podem ser assim sintetizadas: econômicas, ecológicas, sociais, políticas e culturais.

As econômicas incluiriam desde a adoção da Taxa Tobin, a supressão dos paraísos fiscais, a anulação da dívida dos países pobres, reestruturação das instituições financeiras internacionais, dando-lhe mais transparência e democracia, além da formação de grupos econômicos regionais ou zonas de cooperação econômica.

²⁸³ HOUTART, François. Op. cit. p. 177.

Já a regulamentação ecológica trataria de problemas relacionados à proteção de recursos naturais, proteção da biodiversidade, adoção da Agenda 21, com estabelecimento de regras sobre meio ambiente, a serem obedecidas, inclusive, pelas economias mais avançadas.

A regulamentação social estaria vinculada com a legislação internacional do trabalho, afastando-se figuras como o trabalho infantil, o trabalho escravo. Parte importante seria a regulamentação dos investimentos internacionais, com vistas a priorizar a geração de postos de trabalho, sua justa remuneração, além da participação dos trabalhadores e suas organizações nas diversas instâncias de decisão.

A regulamentação política, vincula-se à “constituição de poderes regionais com competência reguladora em matéria econômica e social; reorganização dos órgãos das Nações Unidas; gestão mundial do patrimônio ecológico e cultural; parlamento mundial, etc.”²⁸⁴

Por último, as regulamentações culturais tratariam da proteção e preservação da diversidade cultural dos povos. Sugere-se um Fórum Mundial de Alternativas, para sua melhor discussão, estabelecimento e conhecimento por parte dos movimentos sociais e de suas redes internacionais. O Fórum Social Mundial de 2002²⁸⁵ pretende operacionalizar e objetivar melhor as alternativas, além de multiplicar a participação de representantes. De fato, “encerradas as inscrições para delegados, no dia 20 (20.11.01), o número de inscritos chegou a 10 mil. No evento anterior, participaram 4,7 mil delegados de 117 países – 2,6 mil eram brasileiros.”²⁸⁶

Uma última opção em relação à dívida externa, questionada pelas ONGs deve ser examinada. Trata-se da conversão da dívida externa em projetos ambientais. A idéia tem sido recebida com entusiasmo pelos bancos e governos credores, inclusive por algumas ONGs ambientalistas. A um exame mais atento, verificou-se que se trata de uma falácia, de uma armadilha. Explica-se: os títulos da dívida externa brasileira são adquiridos com grande desconto no mercado paralelo mundial. Com o processo de conversão, valorizam-se consideravelmente. Por exemplo, nos mercados paralelos de Londres e de Nova Iorque, os

²⁸⁴ HOUTART, François. Op. cit., p. 178

²⁸⁵ O Fórum Social Mundial será realizado em Porto Alegre, no período de 31 de janeiro a 5 de fevereiro de 2002.

²⁸⁶ EMERIN, Dulci. Fórum Social Mundial terá 10 mil delegados. **Zero Hora**, Porto Alegre, 25 nov. 2001., p. 12.

títulos da dívida pública brasileira estavam sendo vendidos a 18% de seu valor nominal, passando a 30%, quando foi anunciada a intenção brasileira de sua conversão.

Este mecanismo mostrou-se indesejável, por dois motivos. O primeiro é que o montante convertido é um percentual insignificante, quando relacionado com a totalidade da dívida. Por exemplo, os 100 milhões de dólares de conversão autorizados no governo Collor, equivalem a 0,08% da dívida. O pior, contudo, é que

o que se pretende efetivamente é a conversão da dívida por patrimônio público o que, no caso específico brasileiro, significaria o uso de títulos da dívida pública no processo de privatização das empresas do Estado, que constituem mais de um terço da economia brasileira. Neste contexto, a conversão da dívida por projetos de meio ambiente, estaria por um lado legitimando uma dívida que hoje é contestada por amplos setores da sociedade. Por outro lado, estaria legitimando e abrindo as portas para uma forma de privatização que também tem encontrado enorme oposição por parte dos setores e movimentos sociais que atualmente buscam alternativas par a crise brasileira, a partir dos interesses e necessidades dos amplos setores da população, que tradicionalmente sempre foram excluídos do processo de desenvolvimento.²⁸⁷

Na verdade, trata-se de uma solução pouco viável. A armadilha ficou clara no momento em que se verificou que os títulos convertidos eram utilizados para a aquisição de patrimônio público, privatizado por recomendação do FMI. Ocorre que

a experiência acumulada pelas organizações não governamentais nos últimos anos, mostram que é necessário e possível avançar numa linha de cooperação internacional sem deixar-se envolver por armadilhas que comprometem os próprios objetivos que orientam as atividades das organizações e movimentos que buscam construir uma nova ordem internacional, mais justa, democrática e fraterna.²⁸⁸

Ao que tudo indica, as alternativas para o encaminhamento de soluções para o problema da dívida estão ainda longe de terem sido encontradas. O sofrimento dos povos aumenta, a exclusão social se agrava e caminhos devem ser achados, fora da lógica do mercado, que foi assumida pelo próprio Estado. É uma reação da sociedade civil, que, primeiro, precisa tomar consciência da gravidade da situação, depois se organizar e, por último, sitiar o Estado, como órgão oficial da formulação das políticas públicas. Por ora, não

²⁸⁷ SCHILLING, Paulo R. et alii. Op. cit. p. 11.

²⁸⁸ *Idem, ibidem.* p. 12.

há fórmulas já definitivamente decididas nem de acesso às decisões governamentais, nem de políticas públicas a serem adotadas. Tudo indica que os caminhos a serem trilhados devem ser achados, durante a própria caminhada.

Para tanto, será decisiva a participação das ONGs que lutam pelos direitos e pela solidariedade entre os povos. Não há fórmulas pré-estabelecidas. Novas gerações de direitos deverão ser conquistadas e institucionalizadas. Cidadania, sabe-se, é conquista. Neste afã, hoje, mais do que nunca, tudo é missão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As últimas décadas do século XX apresentaram características peculiares no que tange à evolução do relacionamento entre os Estados. Com o aparente triunfo do capitalismo, procede-se à globalização, que, no seu aspecto econômico, representa principalmente uma reacomodação do grande capital.

Segue o ideário neoliberal, preconizando a queda das barreiras e das proteções econômicas nacionais, diante de uma realidade nova do mercado onde os capitais têm livre curso, anunciando prosperidade para todos. Advoga o retorno de um Estado mínimo, que apenas garanta o livre curso do capital. Na verdade, trata-se de um engodo, enfraquecendo e reduzindo a atuação estatal, dentro da mais tradicional visão liberal.

Caracteriza-se pelo fato de o mercado impor a sua lógica de obtenção de lucro a qualquer preço, importando apenas uma política de resultados econômicos, sem se levar em consideração o bem estar das populações. Não importa a exclusão sempre crescente, nem a marginalização dos povos periféricos. O importante, pensa-se, é o livre curso do capital, com o aumento dos lucros, afastado qualquer comprometimento social.

Desacredita-se o Estado, erodido e enfraquecido em sua atuação, para se dar supremacia aos objetivos do mercado. A constatação da ineficiência estatal e sua incapacidade para enfrentar as novas demandas sociais restou evidenciada. Por outro lado, o mercado aumenta a exclusão social, reduzindo postos de trabalho, em nome da eficiência, da otimização dos procedimentos e da maximização dos lucros.

Neste contexto de enfraquecimento do Estado, verifica-se o surgimento e a vertiginosa proliferação de ONGs. Trata-se de um fato intrigante porque, embora não seja totalmente novo, coincide com o contexto da globalização. Apesar de serem de caráter privado, as organizações não governamentais passam a ocupar progressivamente espaços públicos, outrora privativos das políticas públicas estatais.

É um fenômeno intrigante, porque, por ora, é de difícil interpretação, ao menos à luz dos parâmetros tradicionais de análise. Embora sejam conhecidas as suas características,

contudo nem sempre apresentam a transparência necessária para evidenciar seus verdadeiros objetivos e os eventuais interesses subjacentes à sua atuação. Passam a movimentar fabulosos recursos, repassados tanto pela iniciativa privada, quanto pelo setor público. Em muitos casos, a origem dos recursos é nebulosa, o que aumenta ainda mais a inquietação dos analistas.

Há suspeitas de que muitas ONGs poderiam estar fazendo o papel de colaboradoras do próprio movimento de globalização. Sabe-se, contudo, que sua ação e influência como novos atores sociais cresce dia a dia e, aparentemente, representam uma reação da sociedade civil ao quadro atual. Apresentam-se aos milhares, com diferentes configurações em relação a objetivos, atuação territorial, utilização de recursos. Por vezes têm preocupações pontuais, outras vezes globais. Atuam isoladamente ou em redes.

Na análise da legislação brasileira, conclui-se que sua atuação é perfeitamente recepcionada pela carta política e também pela legislação infraconstitucional. Em que pese ser o Estado a esfera da oficialidade, da formalização das políticas públicas, permite-se e estimula-se a participação popular. No estabelecimento das políticas públicas foi prevista como desejável e necessária a sua participação em setores como a educação, a saúde, a política agrícola, a proteção da criança e do adolescente, dentre outros. Merece especial destaque o estabelecimento da participação popular na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A dificuldade no exercício da cidadania, contudo, situa-se no contexto sócio-cultural brasileiro. Historicamente, fomos sempre um povo de baixa participação política. Em todas as decisões da vida nacional, o grande ausente foi o povo. As oligarquias quase sempre decidiram por ele, mesmo após a independência. Fomos educados mais para a submissão e menos para a rebeldia. Talvez esta seja uma das explicações mais plausíveis do imenso passivo social que ainda nos atormenta. A constatação desta deficiência traz profundas conseqüências ao ser analisada a atuação das ONGs no estabelecimento ou modificação das políticas públicas. Não basta apenas estar assegurada possibilidade de participação. É apenas uma possibilidade. O importante é o efetivo exercício da cidadania, via participação.

Com a crise da dívida externa recrudescida a partir dos anos 70, o Brasil foi obrigado a recorrer ao Fundo Monetário Internacional. Para socorrer-se de seus recursos e ter acesso aos créditos de outras instituições, sejam privadas, multilaterais ou públicas, tivemos que nos adaptar às condicionalidades que nos foram impostas pelo Consenso de Washington.

Recomenda e condiciona a concessão dos empréstimos à implantação de políticas públicas ou reformas nas seguintes áreas: disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulação e propriedade industrial. Isto inclui a reforma do Estado e a adoção de políticas públicas tendentes a gerar superávits primários calculados sobre percentuais do PIB, condizentes com a garantia do pagamento do principal e do serviço da dívida.

Os frutos amargos desta receita não tardaram a aparecer, tanto nos países periféricos como nos centrais. Paralelamente ao aumento dos lucros das grandes empresas, aumentaram também a fome, o desemprego, a exclusão social, as doenças, a concentração de renda, a diferença entre as camadas sociais e entre os países do Norte e do Sul. O aumento dos lucros e do volume de negócios no contexto do GATT/OMC, não representou qualquer melhoria na qualidade de vida das populações.

Não tardá a reação da sociedade civil, especialmente através das ONGs. Esta reação inicia-se pela mobilização que se amplia e se unifica em âmbito mundial, de forma crescente. Seu ponto máximo é atingido no Fórum Social Mundial, realizado em Porto Alegre, em janeiro de 2001. Superam-se inúmeros desafios. O primeiro foi o de unificar a ação contra a dívida externa e por seu perdão, em que pese a diversidade de ONGs, de seus posicionamentos e leituras da realidade, incluindo as do Norte, originárias de países credores. Um segundo desafio foi a compreensão de que o tema da dívida não pode ser atacado de forma isolada, mas global, incluindo devedores e credores, além dos organismos reguladores, como o FMI, o BIRD e o BID. Conseguiram mais: a organização de instituições destinadas a temas específicos relacionados com a dívida externa, como, por exemplo, a ATTAC (Ação pela Tributação das Transações Financeiras em Apoio aos Cidadãos) e o Comitê pela Anulação da Dívida do Terceiro Mundo, além do Fórum Mundial de Alternativas.

Não há, por ora, a recepção de sua fala e de suas reivindicações. AS ONGs conseguiram grandes avanços: mostrar que existem, que estão organizadas e que têm doravante programações mundiais, vigilantes no massacre produzido pelo neoliberalismo.

A conclusão é a de que está reservada à sociedade civil, via ONGs, uma tarefa muito importante no desmonte da ordem da globalização neoliberal e na construção de um novo mundo. Por ora, não conseguiram assento nem ter palavra nas decisões do poder econômico mundial. As conquistas cidadãs, contudo, são sempre marcadas pela resistência e luta. Os avanços devem ser obtidos pela luta, palmo a palmo, até o dia em que as forças econômicas, os Estados, as organizações multilaterais e supranacionais se convençam de que sua legitimidade está abalada e os novos atores sociais emergentes devem ser admitidos às decisões, aceitando-se a tese de que um mundo novo e melhor é possível.

No caso brasileiro, a participação na discussão de políticas públicas tem previsão legal, embora os espaços estejam longe de serem ocupados, principalmente em razão da nossa omissão histórica. E mesmo que não existisse a previsão, como ocorre em escala internacional (à exceção da ONU, onde algumas ONGs são qualificadas para participarem com estatuto consultivo), a participação deve ser obtida mediante mobilização e luta.

Conclui-se outrossim que nem todas as ONGs se sensibilizam para a mudança das políticas públicas que nos foram impostas em razão do endividamento externo. Há as que se ocupam apenas de assistencialismo, tentando diminuir os efeitos perversos da globalização. Outras, cooptadas ou não pelo poder público, que lhes fornece recursos para o desenvolvimento de suas atividades, têm extremas dificuldades de se colocarem em posição de confronto com o Estado, o estatuidor oficial das políticas públicas e provedor de dinheiro para suas atividades. Uma ação mais efetiva somente poderá ser esperada das ONGs cidadãs, que lutam por direitos e alargamento da cidadania, sem escrúpulos de opor-se ao Estado, quando as políticas públicas adotadas são excludentes ou nocivas à sociedade civil. São as que, preferentemente a mitigar os efeitos da globalização neoliberal, entendem que é preciso mudar a estrutura que continuamente gera a opressão.

Conclui-se também ser significativa a posição de James Petras, em seu duro recado, entendendo que a ação das ONGs corresponde a uma postergação do confronto entre as classes com vistas ao estabelecimento de uma melhor justiça social. Na sua visão, as ONGs funcionam como amortecedores das contradições sociais, minorando os efeitos da exclusão. Sua atuação, decididamente, retarda o confronto, numa espécie de colaboracionismo para a perpetuação da exploração pelas classes dominantes. Estariam a serviço da própria dominação, enquanto agentes do neoliberalismo.

Neste particular, percebem-se sinais claros de que, mesmo não considerando serem colaboradoras intencionais da dominação neoliberal, por vezes há resultados congruentes. A diminuição do Estado, obsessão do ideário neoliberal, confinando o ente estatal à tarefa de assegurar o livre curso do capital, com um mínimo de interferência, não é outro fenômeno, na prática, senão o resultante da ocupação de espaços públicos pelas ONGs. Não importa a que título é feita esta ocupação, se pelo descrédito na ação do Estado, pela sua ineficiência, ou mesmo pelo sentido de colaboração e parceria. A verdade é que a área de atuação do Estado, com seu beneplácito ou não, fica diminuída. Neste ponto, é forçoso admitir que o desiderato neoliberal e a atuação das ONGs, ao menos no resultado, convergem.

Conclui-se, outrossim, que o perigo da cooptação é uma constante. O mercado sabe que muitas ONGs se deixarão seduzir pela alocação de recursos. O próprio Estado sabe que o generoso fornecimento de recursos é barganha para se esperar um posicionamento de parceria e colaboração, ao invés de confronto. Todas estas variáveis têm o seu peso. Paralelamente a esta realidade pode ocorrer, contudo, a desmistificação do plano neoliberal, de dominação via endividamento. O sofrimento dos excluídos, a seu turno, aliado à conscientização crescente das massas populares, feitas especialmente por ONGs comprometidas com a cidadania, pode fazer a diferença. A tarefa é ingente e cheia de dificuldades. Os sinais, contudo, são promissores, pela gradativa ação unificada que se verifica. Por ora, faltam bandeiras práticas, objetivos específicos, medidas concretas a serem formuladas pelas ONGs em seu eventos, passando-se a exercer pressão para sua imediata implantação, na ordem econômica mundial.

Assim como o FMI estabelece metas em cima de superávits primários representados por percentuais do PIB, as ONGs poderiam estabelecer máximos do PIB, além dos quais seria vedado exigir pagamento relativo à dívida, por prejudicar os investimentos sociais e lutar por sua implantação pelas esferas oficiais. Ou ainda, conseguir a implantação da Taxa Tobin, com a criação de um fundo de desenvolvimento para os países de piores indicadores sociais.

Conclui-se que não parece ser razoável o simples perdão da dívida externa aos devedores, como defendido por algumas organizações. Seria uma medida paliativa, que postergaria um novo endividamento. Enquanto não se reformularem as regras da OMC do sistema de trocas do comércio internacional, haverá apenas um alívio imediato e passageiro.

O endividamento voltará pelas condições desfavoráveis do comércio enfrentadas pelas economias periféricas.

Da mesma forma, não tem demonstrado resultados satisfatórios a conversão da dívida em programas ambientais, por motivos já expostos. Desta forma, devem as ONGs formular propostas concretas e batalhar por elas até a sua aceitação pelos credores e reguladores da dívida, a fim de que as intenções não se percam nos discursos, ns protestos de rua, na verbalização ou nas simples teorizações. O Fórum Social Mundial de 2001 prometeu este melhor detalhamento e especificação de posições para seu congênere de 2002.

Por derradeiro, em conclusão propositadamente deixada para o final, sinaliza-se para a necessidade de ser adotado um consenso ético mínimo, entre devedores, credores, instituições da sociedade civil e poderes públicos nacionais e multilaterais. É certo que temos Declarações de Direitos do Homem e do Cidadão, desde o século XVIII e, em termos de ONU, Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembléia Geral, em 1948. Temos formulações dos direitos da mulher, da criança e do adolescente, das raças, além de outros estatutos.

O consenso ético referido é de outra ordem. Deve admitir que o centro e o objetivo da atividade econômica, não mais será o lucro a qualquer custo, mas a dignidade e o bem estar humanos. Ainda, o compromisso de cuidados mínimos com o meio ambiente, patrimônio da humanidade, das futuras gerações e fator para a sobrevivência da espécie humana. Importante é o compromisso de um mínimo irreduzível de dignidade humana, expresso pela garantia de indicadores sociais abaixo dos quais não será permitido que nenhum cidadão esteja situado, incluindo renda per capita, educação, saúde moradia e outros direitos. Quanto à dívida externa, o consenso ético mínimo deveria levar em consideração que seu pagamento não prejudique os investimentos necessários a gerar trabalho e renda, e muito menos os investimentos sociais. Neste sentido deve ser o trabalho das ONGs, especialmente as cidadãs.

É certo que não há dependência e dominação sem algum grau de cooptação dos dominados. A conscientização crescente, o desmascaramento dos reais intentos dos opressores, ainda que ideologicamente tentem legitimar suas posições, são tarefas indispensáveis. Neste sentido, está avançando um importante trabalho de sensibilização, feito pelas ONGs. Há referenciais teóricos suficientes para tanto. Trata-se de globalizar a

solidariedade humana, como valor maior, ainda que, neste intuito, tenhamos assistido ao relativo fracasso das religiões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo de Paiva e FRITSCH, Winston. As lições da História: 1929-33 e 1973-8? In: ARIDA, Pérsio (org.). **Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: o Brasil diante da crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e Aparelhos ideológicos do Estado**. Lisboa: Presença, 1980.

ALVES, Benedito Antônio. GOMES, Sebastião E.R. e AFFONSO, Antônio Geraldo. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada e Anotada**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

ARAGÃO, Lúcia Maria de Carvalho. **Razão Comunicativa e Teoria Social Crítica em Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

ARGENTINA perdeu US\$ 13 bilhões desde janeiro. **Zero Hora**. Porto Alegre: 22 nov. 2001, Seção de Economia.

ARRUDA, Marcos. **Dívida E(x)terna: para o capital, tudo; para o social, migalhas**. Petrópolis: Vozes, 1999.

BACHA, Edegar L. Apropriação do Desconto: com vistas a uma agência junto ao Banco e ao Fundo. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (org.) **Dívida externa: crise e soluções**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

BARBALET, J. M. **A cidadania**. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____ **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

BONAVIDES, Paulo. O Estado Social e a tradição Política Liberal no Brasil. In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. nº 53. Belo Horizonte: UFMG, julho de 1981.

_____ **Teoria do Estado**. São Paulo: Malheiros, 1995.

BORREN, Sylvia. Cidadania Global: possibilidades (e limitações). In: CATTANI, Antônio David (org.) **Fórum Social Mundial: a construção de um mundo melhor**. Petrópolis: Vozes, 2001.

BORON, Atílio. A nova ordem mundial e como desmontá-la. In: SEOANE, José e TADDEI, Emílio (orgs.). **Resistências Mundiais: de Seattle a Porto Alegre**. Petrópolis: Vozes, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Ijuí, RS: Unijuí, 1997.

_____ **O Brasil do FMI**. Petrópolis: Vozes, 1984.

CARDOSO, Fernando Henrique. Congresso, desenvolvimento e democracia: perspectivas e ação imediata. In: VELOSO, João Paulo dos Reis. **Fórum Nacional: as perspectivas do Brasil e o novo governo**. São Paulo: Nobel, 1990.

CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da Sociedade Civil. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (org.). **3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado**. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

CARTA DOS SUPERIORES PROVINCIAIS DA COMPANHIA DE JESUS DA AMÉRICA LATINA. **O Neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Loyola, 1996.

CASSEN, Bernard. Uma virada política e cultural. In: CATTANI, Antônio David (org.) **Fórum Social Mundial: a construção de um mundo melhor**. Petrópolis: Vozes, 2001.

CATTANI, Antônio David (org.). **Fórum Social Mundial: a construção de um mundo melhor**. Petrópolis: Vozes, 2001.

COELHO, Simone Tavares de Castro. **Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: Senac, 2000.

DEMO, Pedro. **Participação é Conquista**. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. **Cidadania Tutelada e Cidadania Assistida**. Campinas, SP: Editores Associados, 1995.

_____. **Cidadania Menor: algumas indicações quantitativas de nossa pobreza política**. Petrópolis, Vozes, 1992.

DANAHER, Kevin. Uma alternativa à crise da dívida? In: CATTANI, Antônio David (org.) **Fórum Social Mundial: a construção de um mundo melhor**. Petrópolis: Vozes, 2001.

DOWBOR, Ladislau. **A Reprodução Social: propostas para uma gestão descentralizada**. Petrópolis: Vozes, 1999.

DRAIBE, Sônia M. O "Welfare State" no Brasil: características e perspectivas. In: **Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: Vértice, 1989.

EMERIN, Dulci. Fórum Social Mundial terá 10 mil delegados. **Zero Hora**, Porto Alegre, 25 nov. 2001.

FERNANDES, Rubem César. O que é o Terceiro Setor? In: IOSCHPE, Evelyn Berg (org.). **3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado**. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

FIORI, José Luís. A governabilidade na nova ordem democrática. São Paulo: **Novos estudos CEBRAP**, nº 43, novembro de 1995.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2001, Porto Alegre. PEDROSA, Fernanda. Juristas declaram que a dívida externa é ilegítima e opressiva. Disponível em <<http://www.forumsocialmundial.org.br>> Acesso em 05 de maio de 2001.

____ WEISSHEIMER, Marco Aurélio. Parlamentares articulam frente pela Taxa Tobin. Disponível em <<http://www.forumsocialmundial.org.br>> Acesso em 05 de maio de 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Os sem-terra, ONGs e cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização.** São Paulo, Cortez, 1997.

____ O novo associativismo e o Terceiro Setor. In: **Revista Quadrimestral de Serviço Social**, São Paulo: Cortez, 1998. Ano XIX, nº 58, nov. de 1998.

GONÇALVES, Hebe Signorini. **Organizações Não Governamentais: solução ou problema?** São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

GRIECO, Francisco de Assis. **O Brasil e a Globalização Econômica.** São Paulo: Aduaneiras, 1997.

GRZYBOSKI, Cândido. Sim, um outro mundo é possível. In: CATTANI, Antônio David. **Fórum Social Mundial: a construção de um mundo melhor.** Petrópolis: Vozes, 2001.

HABERMAS, Jürgen. O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização. São Paulo: **Novos Estudos CEBRAP**, nº 43, novembro de 1995.

____ **O Discurso Filosófico da Modernidade.** Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1998.

HOUTART, François. Alternativas plausíveis ao capitalismo globalizado. In: CATTANI, Antônio David. **Fórum Social Mundial: a construção de um mundo melhor.** Petrópolis: Vozes, 2001.

HUCK, Marcelo Hermes. **Da Guerra Justa à Guerra Econômica: uma revisão sobre o uso da força em direito internacional.** São Paulo: Saraiva, 1996.

IANNI, Octávio. **Teorias da Globalização.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

LESBAUPIN, Ivo. Hegemonia Neoliberal, Democracia em Declínio e Reação da Sociedade Civil. In: LESBAUPIN, Ivo, STEIL, Carlos e BOFF, Clodovis. **Para entender a conjuntura atual.** Petrópolis, Vozes/ISER, 1996.

LOPES, Francisco L. A crise do endividamento externo: alguns números e suas conseqüências. In: ARIDA, Pérsio (org.). **Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: o Brasil diante da crise.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da Dependência.** Petrópolis: Vozes, 2000.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status.** São Paulo: Zahar, 1967.

MARTIN, Hans Peter & SCHUMANN, Harald. **A Armadilha da Globalização: o assalto à democracia e ao bem-estar social.** São Paulo: Globo, 1999.

MATTE, Dianne e GUAY, Lorraine. A marcha mundial das mulheres: por um mundo igualitário e solidário. In: SEOANE, José e TADDEI, Emílio. **Resistências Mundiais: de Seattle a Porto Alegre**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MENESCAL, Andréa Koury. História e Gênese das Organizações não Governamentais. In: GONÇALVES, Hebe. **Organizações Não Governamentais: Solução ou Problema?** São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

MONTENEGRO, Thereza. **O que é ONG**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Globalização e exclusão social: fenômenos de uma nova crise da modernidade? In: DAWBOR, Ladislau, IANNI, Octávio e RESENDE, Paulo Edgar A. (orgs.) **Desafios da Globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998.

NASCIMENTO, Gilberto. A elite mudou. **ISTO É**. São Paulo: Três, nº 1635, jan. 2001.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **Relações Internacionais: estudos de introdução**. Curitiba: Juruá, 2001.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (org.). **Dívida externa: crise e soluções**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS 1992: MICRODADOS. Rio de Janeiro: IBGE, 1997. 1 CD-ROM.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS 1999: MICRODADOS. Rio de Janeiro: IBGE, 2000, 1 CD-ROM.

PETRAS, James. Os fundamentos do neoliberalismo. In: RAMPINELLI, J.W. e OURIQUES, Nelso D. **No Fio da Navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC**. São Paulo: Xamã, 1997.

QUIRINO, Célia Galvão & MONTES, Maria Lúcia. **Constituições Brasileiras e Cidadania**. São Paulo: Ática, 1987.

RAMOS FILHO, Wilson. **O Fim do Poder Normativo e a Arbitragem**. São Paulo: LTr, 1991.

_____. **Direito Pós-Moderno: caos criativo e neoliberalismo**. In: **Direito e Neoliberalismo: elementos para uma leitura interdisciplinar**. Curitiba: IBEJ, 1996.

RESENDE, André Lara. A ruptura no mercado internacional do crédito. In: ARIDA, Pérsio (org.). **Dívida externa, recessão e ajuste estrutural**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

ROTH, André-Noël. O Direito em Crise: fim do Estado Moderno? In: FARIA, José Eduardo. **Direito e Globalização Econômica: implicações e perspectivas**. São Paulo: Malheiros, 1996.

SADER, Emir. Hegemonia e contra-hegemonia para um outro mundo possível. In: SEOANE, José e TADDEI, Emílio (orgs.). **Resistências Mundiais: de Seattle a Porto Alegre**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SANTOS, Boaventura de Souza. **O Estado e a Sociedade em Portugal**. Porto: Afrontamento, 1990.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Cidadania sem Fronteiras: ações coletivas na era da globalização**. São Paulo: Hucitec, 1999.

SCHILLING, Paulo R., WALDMAN, Maurício e CRUZ, Paulo D.C.. **Conversão da dívida e meio ambiente**. São Paulo: CEDI-Global, 1991.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

_____ **Para uma nova política externa brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.

SEOANE, José e TADDEI, Emílio.(orgs.) **Resistências Mundiais: de Seattle a Porto Alegre**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: RT, 1990.

SILVA, Karine de Souza. Os excluídos da Globalização. In: OLIVEIRA, Maria Odete de (coord.) **Relações Internacionais e Globalização: grandes desafios**. Ijuí, RS: Unijuí, 1998.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação (Cidadania, Direito, Estado e Município)**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SODRÉ, Nelson Werneck. **A Farsa do Neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Graphia, 1997.

SOUZA, Neomésio José de. **Intervencionismo e Direito: uma abordagem das repercussões**. Rio de Janeiro: Aide, 1984.

SZAZI, Eduardo. **Terceiro Setor: regulação no Brasil**. São Paulo: Peirópolis, 2001.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

VIEIRA, Carlos A. Adi. A Face Oculta da Globalização: o trabalho mundial das ONGs. In: OLIVEIRA, Odete Maria de (org.). **Relações Internacionais & Globalização**. Ijuí, RS, Unijuí, 1998.

WOLKMER, Antônio Carlos (org.). **Fundamentos da História do Direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

_____ **Elementos para uma Crítica do Estado**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1990.

_____ **Pluralismo Jurídico: fundamentos para uma nova cultura no Direito**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1995.

Inicialmente, são afastadas da possibilidade de qualificação, as integrantes de um rol de atividades que, embora tenham conotações públicas, visam ao lucro ou ao interesse nitidamente particular. O artigo 3º é muito significativo, porque relaciona espaços públicos de atuação passíveis de parceria com o setor privado. Dentre eles citam-se: assistência social, cultura, saúde, segurança alimentar e nutricional, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, combate à pobreza, promoção da ética, paz, cidadania, direitos humanos.

Chama a atenção um dos incisos, que prevê a “promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar.”²³² É de supor a possibilidade da luta por conquistar direitos ainda não reconhecidos pelo Estado.

Modifica-se a denominação da contratação de trabalhos a serem desenvolvidos em cooperação com o poder público. Passa-se a ter um termo de parceria, a ser firmado após a aprovação do Conselho de Políticas Públicas, na área de atuação e no nível de governo correspondente à atividade. Por se tratar da utilização de verbas públicas, alguns princípios devem ser observados: o da universalização dos serviços, os típicos da administração pública, previstos no artigo 37 da Constituição Federal, e os relativos à prestação de contas, sujeitas às instâncias normais de aprovação.

Pode-se dizer que esta é a lei principal que efetivamente rege a atividade de ONGs, especialmente no caso da utilização de verbas públicas em parceria com organismos oficiais.

Outras leis e instrumentos que regulamentam o setor são o Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998, que dispõe sobre a concessão de Certificado de Entidade de fins filantrópicos, secundado sobre o mesmo assunto pela Resolução nº 177, de 10 de agosto de 2000 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Sobre elaboração, formalização, análise e apresentação de projetos culturais, artísticos e audiovisuais, temos a Portaria nº 46, de 13 de março de 1998, do Ministério da Cultura (MinC).

²³² Lei nº 9.790, de 23.03.99, art. 3º, Inciso X. In: SZAZI, Eduardo. **Terceiro Setor: regulação no Brasil**. São Paulo, Peirópolis, 2001. p. 208

Dentro do quadro legal pertinente às ONGS, é importante referir a Resolução Bacen nº 1.840, de 16 de julho de 1991, que institui Plano de Conversão da Dívida Externa para Fins Ambientais. A circular Bacen nº 1.988, de 16 de julho de 1991, fixa o valor de 100 milhões de dólares norte-americanos o montante desta conversão.

A Resolução pretende “instituir o plano de conversão da dívida externa para fins ambientais, com o objetivo de permitir o acolhimento, por parte de instituições ou fundos sem fins lucrativos, mediante doações de recursos destinados à preservação do meio ambiente”²³³

Nota-se que a regulação é recente e atende ao novo perfil de muitas ONGs, que se decidiram numa linha de cooperação e parceria com o Estado. Verifica-se que

usualmente os programas são concebidos pelo poder público, dentro das políticas públicas, para serem desenvolvidos em espaços institucionais não-estatais; mas eles também podem ser concebidos e desenvolvidos pela sociedade civil, apoiados tanto pela iniciativa particular e/ou ONGs internacionais como por programas públicos/estatais.²³⁴

Embora a interpretação deste fenômeno crescente de colaboração com o Estado admita interpretações divergentes, como a feita por James Petras e já referida neste trabalho, contudo, é inegável a escalada de instituições que passam a ocupar espaços públicos. É um fenômeno inquietante. Quanto ao Estado, não só aceita a sua colaboração como faz questão de estabelecer parcerias, regulando esta atividade. No caso específico do Brasil, a legislação é recente e inclui um forte controle estatal sobre a habilitação, programação e utilização dos recursos públicos empregados.

Há, contudo, ONGs e outras instituições da sociedade civil que, ao invés de atacar as conseqüências das políticas públicas adotadas relativamente à dívida externa, preferem atacar o próprio fato, a causa que gera a exclusão. Contrariamente a paliativos para minorar os efeitos, preferem ter como alvo os próprios mecanismos geradores da situação perversa. Estas programam-se para influenciar a anulação da dívida e a retirada das exigências impostas pelas instituições que a monitoram. Sua luta se faz nos sentido do estabelecimento de uma relação

²³³ Resolução Bacen nº 1840 de 16 de julho de 1991, art. 1º. In: SZAZ, Eduardo. Op. cit. p.249.

²³⁴ GOHN, Maria da Glória. O novo associativismo e o Terceiro Setor. In: **SERVIÇO SOCIAL E SOCIEDADE: Terceiro Setor e movimentos sociais hoje**. Revista Quadrimestral de Serviço Social. Ano XIX, nº 58, nov. 1998. São Paulo: Cortez, p. 17.