

Steil, Carlos Alberto; Carvalho, Isabel C. M.. **ONGs: itinerários políticos e identitários.** *En publicación: Cultura y Neoliberalismo.* Grimson, Alejandro. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Julio 2007. ISBN: 978-987-1183-69-2

Disponible en: [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/grim\\_cult/Steil-Carvalho.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/grim_cult/Steil-Carvalho.pdf)

[www.clacso.org](http://www.clacso.org)

**RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO**

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

[biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

CARLOS ALBERTO STEIL\*

ISABEL C. M. CARVALHO\*\*

## ONGs: ITINERÁRIOS POLÍTICOS E IDENTITÁRIOS

AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS (ONGs), apresentam-se hoje, no jogo novo e plural da sociedade globalizada, como um dos principais representantes e porta-vozes dos movimentos locais e mundiais frente à dominação dos interesses econômicos e políticos do capital hegemônico. Esta posição, no entanto, resulta de um longo itinerário que estas mesmas organizações percorreram ao longo das últimas décadas, desde a segunda metade do século XX até o momento. Traçar este itinerário permite-nos recolher elementos para elaborar uma outra narrativa sobre as transformações que vêm ocorrendo na sociedade mundial, diferente da narrativa dominante, contada e recontada pelos representantes do capital transnacional. Com esse objetivo, buscamos, num primeiro momento, situar as ONGs no contexto internacional, dentro do qual elas tiveram origem, para em seguida, destacar alguns elementos centrais que foram constituindo a sua identidade. Num segundo momento, retomamos a trajetória das ONGs, dentro do horizon-

\* Doutor em antropologia pelo Museu Nacional (UFRJ). Professor do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

\*\* Psicóloga. Doutora em educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora da Faculdade de Psicologia e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Luterana do Brasil (ULBRA) RS.

te da sociedade brasileira, mostrando o papel central que tiveram nos momentos de transição política e econômica.

A denominação ONG toma o caminho de uma definição pelo negativo (não ser). Isso pode ter desvantagens, na medida em que carece de um sentido propositivo. Mas, por outro lado, deixa em aberto a possibilidade da construção de uma identidade de fronteira, a se definir num processo dinâmico, capaz de incorporar conflitos, disputas e negociações, num jogo de diferenciação e ambigüidade, que segue como uma característica que acompanha a trajetória histórica das ONGs desde sua origem até os dias de hoje.

Como veremos em seguida, trata-se de um fenômeno mundial, relativamente recente, que surge e se dissemina durante a segunda metade do século XX, dos países centrais para os periféricos. Desde sua origem, possui um caráter internacionalizado, sedimentando, ao longo de sua trajetória, diversas camadas de história social que se atualizam nos contextos nacionais e internacionais onde aparecem e adquirem nova semântica.

## O CONTEXTO INTERNACIONAL

Quanto ao surgimento das ONGs, sua referência principal é o contexto internacional das organizações de caráter mundial, que surgem após a Segunda Guerra e que visavam estabelecer espaços institucionalizados, capazes de garantir a paz entre as nações através do diálogo e da cooperação econômica. Esta cooperação deveria se concretizar em dois planos: no socorro aos países que haviam perdido a guerra (Plano Marshall) e nos programas de combate à pobreza (Aliança para o Progresso). Ambos prometiam, em nome da paz, estender o modelo democrático e o desenvolvimento capitalista para os países destruídos pela Segunda Guerra Mundial e para as nações aliadas do Terceiro Mundo que se encontravam num *estágio anterior do progresso*. É este ambiente de recepção que torna possível o surgimento das ONGs.

## DESENVOLVIMENTO DE COMUNIDADES E FILANTROPIA

A expressão ONG aparece pela primeira vez em documentos da Organização das Nações Unidas (ONU), no final dos anos de 1940, tendo como pano de fundo a ideologia e a prática social denominada *desenvolvimento de comunidades*, que pautaram as relações políticas de cooperação e de dominação dos países ricos sobre os países pobres no Ocidente capitalista. A possibilidade de intervir em comunidades tradicionais, através de organizações não estatais, de caráter privado, buscando imprimir valores e hábitos comportamentais modernos, surgiu dentro de um projeto definido desde fora, mas que logo ganhou muitos adeptos nos países pobres.

Estas instituições “não oficiais que recebiam ajuda de órgãos públicos para executar projetos de interesse social” (Gohn, 1997: 54), podem ser nomeadas como a primeira geração de ONGs. Surgem, portanto, no horizonte da filantropia internacional, incorporando, já neste primeiro momento, a designação de *entidades privadas sem fins lucrativos*. Seu principal foco de irradiação se encontra na política desenvolvimentista dos EE.UU., abrangendo tanto as instituições que atuavam por meio de projetos de desenvolvimento local para os setores carentes dos países pobres, quanto as entidades americanas que dispunham de fundos de assistência para o desenvolvimento na forma de fundações públicas ou privadas, como a Fundação Interamericana, mantida pelo Congresso Americano e a Fundação Ford, de origem privada<sup>1</sup>.

## DESENVOLVIMENTO SOCIAL, CIDADANIA E SOCIEDADE CIVIL

Uma segunda geração de ONGs está relacionada com o ciclo social de conferências da ONU, quando o termo e as instituições propriamente ditas vão reaparecer em 1972, por ocasião da I Conferência sobre o Meio Ambiente (Estocolmo)<sup>2</sup>. Alguns autores, que vêm reconstituindo a trajetória história das ONGs, localizam neste período a origem dessas organizações. No entanto, mesmo não concordando com esta posição, devemos admitir que os anos de 1970 marcam a emergência de um novo sentido que se agrega ao conceito de ONG, referido mais especificamente a valores e termos como desenvolvimento social, cidadania e sociedade civil.

## RESISTÊNCIA E REDEMOCRATIZAÇÃO

Assim, se uma primeira geração de ONGs esteve associada ao contexto desenvolvimentista dos anos de 1950, como um momento de expressiva atuação de *entidades não-governamentais sem fins lucrativos* no desenvolvimento local de comunidades, a segunda geração tem como principal referência as políticas européias para o desenvolvimento da década de 1970. Estas políticas envolviam tanto fundos governamentais de Assistência Oficial, quanto a rede de organizações de cooperação internacional, formada por fundos de cooperação não-governamental para o desenvolvimento social. Estes fundos não-governamentais provinham

---

1 Ainda no contexto americano, mas fora da linha dominante das fundações, pode-se registrar uma outra trajetória das ONGs, que se formam em estreita relação com os sindicatos desenvolvendo ações de consultoria e que, num segundo momento, acabam adquirindo uma certa autonomia, vindo a participar dos fóruns oficiais de formulação de políticas nacionais e internacionais.

2 Convém aqui lembrar que a prática e os sentidos associados às ONGs, neste momento, estão fortemente relacionados com o mundo ambientalista, o que se estende até a década de 1990, quando, por ocasião da Rio-92, a expressão ONG ganha grande visibilidade e entra de cheio no vocabulário da imprensa nacional e alcança a opinião pública.

sobretudo das igrejas cristãs, movidas por valores como caridade, missão e solidariedade, mas também de entidades não-confessionais da sociedade civil, que foram forjadas a partir de uma mentalidade *terceiro mundista*, voltadas, a princípio, para o apoio aos processos de descolonização dos países africanos e asiáticos e depois para a redemocratização dos países do Sul<sup>3</sup>.

Focando nosso olhar nos países da América Latina, no período das ditaduras, vamos perceber, primeiramente, que estes fundos europeus tiveram como destino os centros e institutos de educação e assessoria que surgiram como focos de resistência aos regimes militares, financiando atividades de formação de lideranças populares e apoiando organizações dos movimentos sociais e sindicatos. As ações visavam, sobretudo, possibilitar a emergência de uma nova base social, ligada às classes populares, através da participação em organizações sindicais, de bairro, eclesiais e dos novos movimentos sociais que vão aglutinar grupos sociais a partir da etnia, do gênero, da livre opção sexual, da ecologia, etc. O sentido de cidadania se amplia, portanto, incluindo outras dimensões das relações sociais e deslocando o centro da resistência ao autoritarismo da clássica relação capital e trabalho.

Com o fim das ditaduras militares na América Latina e a abertura política, que possibilitou a volta dos exilados, vamos perceber uma inflexão importante na redefinição dos centros de formação e assessoria. Estes passam a assumir uma nova identidade, autodefinindo-se como ONGs. Este período, que corresponde à década de 1980 e à primeira metade dos anos de 1990, significou um momento de grande expansão das ONGs em toda a América Latina e o fortalecimento dos laços com as ONGs européias (Fernandes, 1994). Convergem, portanto, para este momento, duas experiências sociais altamente relevantes: a dos que resistiram aos regimes militares, permanecendo nos países latino-americanos e atuando quase que clandestinamente nos centros de formação e institutos, na maioria das vezes sob o guarda-chuva da igreja católica e de outras igrejas cristãs, há mais tempo sedimentadas na sociedade latino-americana e a dos que foram exilados.

Mas, se os primeiros aportavam nos anos de 1980, trazendo em sua bagagem a experiência de uma atuação política desenvolvida numa situação de quase clandestinidade, os exilados traziam novos conceitos e novas relações, construídas no convívio com as esquerdas européias, que neste momento já reformulavam as grandes teorias sociais de origem marxista. De modo, que as ONGs, que surgem neste período na

---

3 Este contexto particular dos continentes africano e asiático (de descolonização) em relação ao contexto latino-americano (de redemocratização), vão produzir certas especificidades e singularidades na formação das ONGs daqui e de lá.

América Latina, se tornam herdeiras, por um lado, do lastro de experiências de base desenvolvidas pelos centros e institutos de formação, que mantiveram como inspiração fundamental os movimentos pedagógicos que surgiram e se desenvolveram no contexto democrático do pós-guerra, e que foram abortados pelos golpes militares. Entres esses movimentos há que se fazer menção especial ao movimento de educação popular, que ganhou sua formulação mais acabada na Pedagogia do Oprimido, de Paulo Freire, com grande repercussão em todo o continente<sup>4</sup>. Por outro, incorporam uma visão crítica do socialismo real e assumem uma perspectiva política democrática a partir da experiência dos exilados nos países comunistas e nos países capitalistas centrais. Desta experiência, podemos destacar dois aspectos principais: a democracia como valor universal e o elogio à diferença. Quanto à democracia como valor universal, não se trata mais de simplesmente conquistar o poder e o controle do Estado através da revolução armada, mas de garantir uma cultura democrática fundada na cidadania e a participação política. Soma-se a isto, a própria reflexão dos exilados sobre os limites de uma mudança política realizada pelo alto, prescindindo da adesão da maioria da população.

O elogio à diferença refere-se à valorização do pluralismo de identidades sociais construídas sobre múltiplos pertencimentos: étnico, geográfico, de gênero, político, etc. A identidade trabalhadora, pensada, antes da experiência do exílio, como uma força centrípeta unificadora, se fragmenta em diferentes possibilidades de aglutinações que se tornam fontes de impulso e de energias políticas, diversificando o campo das reivindicações sociais e desfraldando uma variedade de bandeiras de luta.

## ANOS 1990: A CRISE DAS DEMOCRACIAS

Nos anos 1990, ao mesmo tempo em que se estabelecem os regimes democráticos, nos países que viveram as experiências autoritárias e ditatoriais, o Estado-Nação apresenta-se como estado mínimo no contexto neoliberal. No entanto, como nos mostra Souza Santos:

O Estado moderno, não obstante apresentar-se como um Estado minimalista, é, potencialmente, um Estado maximalista, pois a sociedade civil, enquanto o outro do Estado, auto-reproduz-se através de leis e regulações que dimanam do Estado e para as quais não parecem existir limites, desde que as regras democráticas de produção de leis sejam respeitadas (2005: 2).

---

4 No caso específico do Brasil, como veremos em seguida, podemos citar como as experiências mais relevantes o Movimento de Educação de Base (MEB), dos Centros Populares de Cultura (CPCs).

Esta condição afetou particularmente as ONGs, que parecem ocupar um instável lugar no coração deste novo tensionamento entre sociedade e Estado. Neste novo momento, de frente para o Estado, são chamadas a exercer, ora a mediação e monitoramento dos movimentos sociais, ora a suplência na execução das políticas públicas. Diferentemente do contexto anterior, de contraposição ao Estado autoritário e de assessoria ao movimento social, neste novo cenário, as ONGs se confundem com os movimentos sociais enquanto atores da sociedade civil. Nesta condição passam a ser reguladas pelo Estado dentro das regras do jogo democrático. A institucionalidade democrática e a perda do horizonte da revolução, leva as ONGs a um novo lugar de participação propositiva na ordem social.

Este contexto vai redefinir o próprio sentido da representação. Esta deixa de ser uma procuração passada à mediadores e porta-vozes, que retiram sua legitimidade da ligação orgânica que estabelecem e mantêm com os seus representados, e passa a legitimar-se a partir da capacidade, destes mediadores e porta-vozes, de fazerem uma descrição ou um retrato da realidade no qual a sociedade como um todo se reconhece. Neste sentido, mesmo não possuindo um mandato ou uma delegação das bases, como acontece com os movimentos sociais, a representação das ONGs é reconhecida desde de que “suas propostas estejam em sintonia com os anseios da sociedade e com os grandes problemas que a afligem” (Leroy e Soares, 1998: 214). Pode-se falar, então, de uma mudança no próprio conceito de representação, que se descola cada vez mais da relação orgânica dos seus mediadores e porta-vozes com a base social para uma representação que se funda sobre o reconhecimento de mediadores e porta-vozes que apresentam e formulam de um modo coerente os anseios sociais dispersos.

Como temos visto acima, não se trata de enfatizar o conflito entre Estado e sociedade civil, mas de buscar os pontos de convergência e de complementaridade entre esses atores. De modo, que se a palavra que caracterizava a relação entre movimentos sociais e ONGs nos anos 1980 foi *assessoria*, nos anos 1990, a palavra-chave será *parceria*. Esta, contudo, vai se dar em diferentes âmbitos. Primeiramente, fala-se de *parcerias* entre as ONGs e os movimentos sociais, depois, nas relações com o Estado e, mais recentemente, esta tem se estendido para os setores empresarias e financeiros do próprio mercado.

Outro elemento importante para compreensão desta conjuntura, é que tudo isso se passa num contexto internacional de globalização, que tem como seus centros hegemônicos de formulação ideológica e como principais fontes de recursos, os organismos multilaterais, ligados ao capital financeiro mundial. Estes organismos têm identificado as ONGs como possíveis parceiras e co-executoras dos programas sociais por eles financiados, numa tentativa de substituir ou terceirizar a ação

do Estado. Ao recorrer aos financiamentos externos destes organismos para realizar políticas sociais, os estados nacionais são capturados por uma rede de condicionalidades que lhes impõem, ao mesmo tempo, a diminuição drástica do custo financeiro das políticas públicas, através do desmonte de sua estrutura assistencial, e a necessidade de recorrer à agentes não-governamentais, de caráter privado, para realizar as ações sociais que anteriormente eram vistas como de responsabilidade dos órgãos do Estado.

### OS ANOS 2000: ITINERÁRIOS DE UMA UTOPIA POSSÍVEL

A emergência dos movimentos por uma outra globalização e *altermundistas* nos anos 2000, tem seu espaço emblemático de expressão nos cinco Fóruns Sociais Mundiais (FSMs) que marcam o início desta década. Os FSMs apontam para uma nova correlação de forças, tensionando o cenário sombrio que caracterizou os anos 1990, para a história dos movimentos sociais. Um clima de refluxo das utopias abria aquela década, roubando as expectativas de um outro futuro. O tempo do livre mercado e do pensamento único se apresentaram como o ponto final da história, decretando o envelhecimento e o descarte das esperanças em um projeto societário igualitário, justo e inclusivo. Mas, como o tempo não pára, vieram os zapatistas em 1994, no México; o movimento ATTAC em 1997, na França; o início das grandes manifestações contra a reunião da Organização Mundial do Comércio (OMC) em novembro de 1999, em Seattle (E.E.UU.) e, afinal, os cinco FSMs, no Brasil e Índia.

Neste sentido, os FSMs inscrevem as faces de tantos outros mundos possíveis e dos atores sociais que vêm sustentando um espaço de alteridade política e societária. Acontecimento nada trivial num mundo enredado pelo irracionalismo do mercado e pela volatilidade exterminista dos fluxos bélicos e financeiros. Com a realização dos FSMs adquiriu forma uma espécie de movimento cívico internacional que vem sendo ampliado, ganhando identidade na diversidade, expandindo esta *communitas* num itinerário que segue pela periferia do capitalismo *globalizado*, construindo uma nova Polis, ao mesmo tempo mundial e local, coletiva e singularizada, igualitária e diversa, utópica e possível.

Neste movimento cívico e cosmopolita as ONGs adquirem visibilidade juntamente com tantos outros movimentos sociais, culturais e religiosos que compõem a enorme diversidade dos FSMs. Contudo, este protagonismo global de novo tipo ainda não corresponde a um poder efetivo de mudança na agenda política global. Como afirma Beck, “as ONGs estão cada vez mais presentes no jogo novo e plural da sociedade mundial, mas sua alta legitimidade é francamente desproporcional ao seu poder real” (2003: 208). Apesar da reconhecida visibilidade política das ONGs, potencializadas pelos FSMs, ainda não se alcançou



consenso sobre uma agenda comum de transformações que delineie os marcos do proclamado “outro mundo possível”.

## O CONTEXTO BRASILEIRO

O surgimento das ONGs no Brasil pode ser remetido ao período da Ditadura Militar. O dismantelamento das instituições políticas clássicas, como os partidos, os sindicatos, os diretórios acadêmicos de estudantes, as entidades de bairro, assim como a interrupção abrupta de experiências educacionais e culturais junto às comunidades tradicionais e populares, criou um vazio político institucional no campo das esquerdas no país. Este espaço, por sua vez, vai ser ocupado, paulatinamente e de forma semi-clandestina, por grupos de base, pouco estruturados, quase sempre de caráter político-religioso, que surgem nas periferias das cidades e no campo como canais de demandas das classes populares.

Primeiramente, estes grupos vão se constituir tendo como foco as reivindicações dos trabalhadores no pólo da produção (salários, participação na produtividade, previdência social, etc.) e no pólo do consumo de bens coletivos (saúde, transporte, saneamento básico, educação, etc.). Num segundo momento, no entanto, estes focos se diversificam, passando a abranger outras dimensões da vida social que não cabem dentro da polaridade capital-trabalho. Surgem assim, as novas questões sociais, definidas a partir do gênero, numa sociedade onde a “mentalidade machista” atravessa as instituições de direita e de esquerda indistintamente; do étnico, num contexto velado de discriminação contra o negro e de invisibilidade do indígena; da livre opção sexual, num momento em que a associação do homossexualismo à AIDS repõe a sexualidade no campo da natureza; da ecologia, numa situação de ameaça global à própria espécie e ao planeta, apontando para os limites dos modelos econômicos e políticos vigentes, entre outros.

Os novos movimentos sindicais e de bairros, assim como os movimentos que se organizam a partir das novas questões sociais, vão demandar o apoio e a assessoria de intelectuais recrutados das classes médias e dos quadros das igrejas cristãs e dos partidos de esquerda que escaparam do exílio. Esta associação, da intelectualidade com a militância, vai se concretizar nos centros de educação e conscientização e nos institutos de estudos e pesquisa que estão na origem das ONGs no país. Caberá a estas instituições de caráter privado, que se situam especialmente no âmbito educacional (assessoria e formação política) e do direito (defesa dos Direitos Humanos), colaborar na formulação das reivindicações dos movimentos sociais face ao Estado e buscar estratégias que assegurem a legitimidade e disseminação de um projeto político contra-hegemônico ao que fora imposto pela força do golpe militar.

Pode-se, portanto, traçar uma linha de continuidade entre estes centros e institutos que exerciam sua ação na semi-clandestinidade e as ONGs que ganham a cena política nos anos 1980 e 1990. Mesmo porque, muitos deles, neste período, passam a se autodenominar como ONGs, redefinindo sua identidade no novo contexto de abertura democrática.

### DÉCADA DE 1970: PERÍODO FUNDACIONAL

A ação política de resistência à ditadura militar, na década de 1970, está marcada por uma capilaridade expressa pelo *trabalho de formiguinha*. Este, exercido junto às bases populares, visava minar a sustentação do regime. Podemos observar neste momento fundacional, particularmente, a influência de matrizes filosóficas: o personalismo cristão e o romantismo. O personalismo cristão, já presente nos movimentos educacionais dos anos 1950 e 1960, na pedagogia do oprimido e no Movimento de Educação de Base (MEB), imprimia à ação um sentido humanista, centrado no valor da pessoa como sujeito histórico e da liberdade de escolha dos indivíduos. O romantismo conduzia os intelectuais para uma *nova descoberta do povo*, como reserva cultural e *verdadeira essência* de um projeto nacional alternativo. Este projeto bebia ainda na fonte do *romantismo russo*, que dera origem ao movimento populista de *ida ao povo*, no século XIX, presente nos ideários de muitos representantes das esquerdas nacionais que passaram a atuar nestes centros e institutos depois que os partidos comunistas foram colocados na ilegalidade no país.

O trabalho de base desenvolvido, neste momento, tinha nos centros e institutos de educação popular seu principal ponto de apoio. Mas, o que caracteriza a ação destes centros e institutos? Como se posicionam frente ao Estado e aos movimentos sociais? Parafraseando Evers (1983), num importante artigo que analisa a relação dos movimentos sociais com o Estado neste momento, poderíamos afirmar que estes centros e institutos se encontravam de costas para o Estado e de frente para os movimentos sociais. A sua ação se legitimava e era reconhecida a partir da rede horizontal que mantinham com as organizações de base e do seu posicionamento claro de resistência e oposição ao regime militar. Tratava-se, portanto, de assumir a autonomia em relação ao Estado e o serviço aos movimentos sociais.

Outra característica desses centros e institutos era a fragmentação e dispersão do trabalho. Quando havia alguma articulação, esta era realizada geralmente pela mediação das pastorais, sob a proteção da Igreja Católica. O que dificultou bastante que eles pudessem se ver como pertencendo a um universo institucional comum e particular. Embora houvesse laços pessoais e trajetórias de vida e militância co-

munos entre os quadros que aderiram a estes centros e institutos, a afirmação de uma identidade institucional ainda não estava dada.

O caráter informal e provisório da ação destes quadros, entendido como uma ferramenta a ser abandonada, no momento em que as lideranças dos movimentos sociais pudessem, autonomamente, assumir a frente do processo histórico, era outro fator que dificultava a construção de uma identidade comum e própria neste momento. Por outro lado, estas instituições eram vistas pelos seus dirigentes como espaços de militância política e não como uma alternativa profissional ou um posto de emprego para suas carreiras profissionais interrompidas pelo golpe militar. Como afirma Landim, suas atividades nestes espaços eram vividas como uma *anti-profissão*, de modo que o valor da militância se sobrepõe ao da profissionalização (1998). Assim, a conjuntura de semi-clandestinidade, que impunha a invisibilidade diante da ditadura, acaba reforçando os princípios filosóficos que inspiravam a atuação das instituições e dos profissionais-militantes de que existem para os outros, a quem cabe o papel e o protagonismo como atores.

Nesta conjuntura, portanto, embora estivessem sendo gestadas muitas das instituições que vão se denominar de ONGs nos anos 1980, o nome e a identidade ainda não aparece na sua prática e no seu discurso. No seu horizonte, no entanto, já podemos ver surgir, desde fora, as primeiras articulações e denominações destas entidades a partir de agências de financiamento do primeiro mundo (1998: 33)<sup>5</sup>.

## DÉCADA DE 1980: EXPANSÃO DAS ONGS E A CONSTRUÇÃO DE UMA IDENTIDADE

Nos anos 1980, um pouco mais de uma década após do surgimento dos centros e institutos, aparecem as ONGs, ainda de forma bastante incipiente, mas já com um nome coletivo que passa a designar um campo de atuação, no qual antigos militantes vão encontrar sua inserção profissional e ser reconhecidos como tal (Landim, 1993). A nova conjuntura política de abertura e redemocratização tirou os centros e institutos da semi-clandestinidade e permitiu a volta dos exilados, fazendo convergir a experiência de base dos que ficaram com a dos que viveram no exterior. Estes, traziam em sua bagagem relações pessoais e políticas com as agências de cooperação internacional que foram fundamentais para a construção das ONGs no país. Começava-se, assim, a tecer a

---

<sup>5</sup> Sobre este início da formação de uma identidade de ONGs a partir dos centros e institutos, podemos remeter o leitor para os relatos do “Encontro *ad hoc*” de 1972, chamado por algumas agências de cooperação e pessoas ligadas a trabalhos de alfabetização de adultos (MEB e outros) no Brasil.

rede de alianças entre estas agências de cooperação, as experiências dos exilados e as dos centros de educação popular no Brasil.

Nesta década, também explodem os movimentos sociais, os quais vão emergir no cenário político como a principal força de contestação e renovação políticas, face ao regime militar que perdia legitimidade e poder para impor suas medidas de força. O contexto era outro, diverso daquele vivido antes do exílio, assim como os atores sociais que vão desempenhar os papéis protagonistas na cena política. O surgimento dos chamados *novos movimentos sociais*, formados por diferentes minorias, afirmando suas identidades a partir de questões que transcendem os interesses de classe; o crescimento do novo sindicalismo urbano e rural, fazendo eclodir as greves do ABC paulista e as ocupações no campo; a fundação do Partido dos Trabalhadores; a expansão das associações de moradores das periferias nos centros urbanos; a visibilidade política da teologia da libertação, das pastorais populares e das Comunidades Eclesiais de Base, entre outros, são alguns dos elementos que transformaram os anos 1980 na década dos Movimentos Sociais no Brasil.

A sociedade brasileira se torna mais plural, fazendo aparecer na sua agenda social temas como: feminismo, ambientalismo, questões étnicas, tecnologias agroecológicas, informatização, mídia alternativa, etc. Os movimentos se especializam e impõem uma agenda altamente diversificada às ONGs, que surgem, em grande parte, impulsionadas por essa mesma diversificação. Essa variedade de temas, que toma a agenda social neste momento, redireciona o trabalho dos antigos centros e institutos, ao mesmo tempo que dá origem a novas organizações, criadas e assumidas especialmente pelos exilados.

Para os centros e institutos já não se trata realizar o *trabalho de formiguinha* na base, mas de respaldar a ação de inúmeras organizações e lideranças dos movimentos sociais que assumem posições de destaque e decisão na política nacional e local. Novas competências são exigidas dos militantes e de suas organizações como condição para se legitimarem no campo político. E, neste sentido, os exilados, assim como suas ONGs, parecem levar vantagem, na medida em que retornam trazendo a experiência dos movimentos sociais europeus, já familiarizados com o pluralismo democrático e com os temas, colocados na agenda política pelos diferentes grupos em suas lutas de afirmação de identidades sociais.

Redesenha-se, assim, o mapa das entidades que atuam na cena social e política, através do surgimento das ONGs, com o seu sentido que possuem atualmente. Segundo Landim, é em meados dos anos 1980, que o nome ONG é adotado pelas entidades no Brasil, as quais passam a se autodenominar como tal (1998). Como temos visto, este acontecimento é fruto do crescente processo de autonomização, especialização e profissionalização destas entidades de apoio e assessoria

aos movimentos sociais, do processo de democratização e complexificação da sociedade civil e do reconhecimento externo das ONGs pelas agências financiadoras internacionais.

Encontro fundador, no qual o nome ONG passa a ser usado de forma corrente na linguagem interna destas instituições pode ser localizado, segundo Landim, em 1986, no Encontro Nacional dos Centros de Promoção Brasileiros, realizado no Rio de Janeiro, no qual participaram trinta entidades nacionais e três agências internacionais, na qualidade de *parceiras*. O foco do debate recaiu sobre a própria identidade destas organizações, fazendo com que se discutisse, durante os três dias do encontro, sobre como se auto-designar coletivamente. Para muitos, o próprio termo ONG era uma novidade. Debateu-se, ainda, sobre a impropriedade de uma definição negativa, mas predominou a lógica da demarcação de espaço simbólico, num contexto de disputas pelas categorias com as quais designar uma experiência coletiva, que emergia com a legitimidade política dos que haviam resistido ao regime ditatorial. Assim, *antes que algum outro aventureiro o fizesse*, o termo foi adotado por aquele conjunto de entidades para demarcar seu lugar no novo cenário político.

A adoção de um nome permitiu também definir mais claramente as fronteiras das ONGs em relação às entidades que lhes haviam servido, ao longo dos anos de repressão como guarda-chuva, especialmente a Igreja Católica, as universidades e as associações de classe, como a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) e a ABI (Associação Brasileira de Imprensa). Estava aberto, assim, o caminho para as ONGs estabelecerem sua autonomia e assumirem uma posição mais protagonista no cenário político.

Nesse movimento de diferenciação, no entanto, as ONGs mantiveram alguma continuidade com as atividades e tarefas que lhes eram conferidas anteriormente, a partir da missão das suas entidades guarda-chuvas. Assim, em relação à Igreja Católica, muitas ONGs vão surgir das pastorais específicas que se autonomizam e se organizam à margem da igreja, em torno de causas que, nas duas décadas anteriores, estavam sob a tutela dessa instituição religiosa<sup>6</sup>. Quanto às universidades, muitas das ONGs vão manter atividades de pesquisa acadêmica, embora, pouco a pouco, suas pesquisas vão assumindo um caráter mais

---

6 Esse processo de formação de ONGs, a partir das pastorais, coincide com uma virada conservadora da instituição que se expressou especialmente através da perseguição a teólogos da libertação por Roma e a nomeação de bispos reacionários para dioceses que haviam se projetado por sua atuação progressista. Alguns teólogos críticos, a esta nova linha da Igreja Romana, têm caracterizado este período como de *volta à grande disciplina*. Outro aspecto a destacar, neste mesmo sentido, diz respeito às características que estas ONGs vão assumir, deixando transparecer em sua organização, práticas, parcerias e clientela, uma afinidade e proximidade bastante estreita com o universo eclesial.

aplicado e uma temporalidade diferente daquela que se observa de um modo geral na universidade.

Os quadros recrutados pelas ONGs, neste período, são constituídos, fundamentalmente, por militantes políticos e agentes religiosos que ao longo dos anos 1970 e 1980 estiveram ligados e identificados com as organizações populares e/ou com as pastorais. Desse modo, na medida em que se autonomizam e são reconhecidas como novos atores sociais dentro de um contexto mais diversificado, as ONGs passam a receber a demanda de serviços por parte das instituições religiosas e das organizações sociais em que seus quadros estiveram inseridos. Estes serviços eram definidos quase sempre como de *assessoria*, compreendendo sobretudo a condução de assembléias, a organização e estruturação institucional, elaboração de material de divulgação e pedagógico. Aquilo que se fazia de uma forma espontânea, como atividade de militância ou missão, vai adquirindo um caráter mais profissional e sistemático.

Para se reconstituir a gênese desse processo de autonomização e emergência das ONGs, é preciso levar em conta ainda o papel das relações pessoais construídas entre estes primeiros dirigentes das ONGs e os dirigentes das ONGs de cooperação do primeiro mundo. Ao sair das instituições guarda-chuvas, as lideranças levaram consigo, para as novas organizações, um capital de relações de confiança que haviam estreitado ao longo dos anos de militância. A manutenção desses laços acabou legitimando internamente as próprias ONGs nacionais, na medida em que são respaldadas e mantidas fundamentalmente pelas organizações do primeiro mundo.

## OS NOVOS CONTEXTOS E DESAFIOS DA DÉCADA DE 1990

O crescimento e diversificação das ONGs nos anos 1990 são indissociáveis do contexto econômico, social e político desta década. Em termos econômicos, observa-se um aprofundamento da crise de crescimento do país, produzida pelo aumento da dívida interna e externa e por um certo esgotamento da possibilidade de se manter a acumulação capitalista, a partir do modelo baseado na produção e exportação de bens. Impõe-se, neste período, a hegemonia do capital financeiro de caráter internacional, que vai se sobrepor à autonomia e soberania dos estados nacionais periféricos, criando uma nova ordem internacional. Estes, perdem sua capacidade de investimento interno, pressionados pelos sucessivos acordos firmados com o FMI, que impõem cada vez mais restrições ao crescimento e desenvolvimento nacionais.

Em termos sociais, observa-se uma privatização dos serviços e órgãos públicos mediadores das políticas sociais. Na esteira das privatizações das empresas estatais, um dos pilares do desenvolvimento capitalista dos anos 1970 e 1980 no país, assiste-se ao repasse para a

iniciativa privada de serviços de saúde, educação, alimentação, transporte, etc, que eram, até então, vistos como dever do Estado e direito dos cidadãos. Legitimados pela ideologia neoliberal, os governos democráticos dos anos 1990 promovem uma extensa reforma do Estado em favor do capital privado, concedendo-lhe uma fatia significativa de suas atribuições de modo a alargar o campo de atuação do mercado. Pode-se falar então, de uma colonização do social pelo mercado que acaba monetarizando serviços e instituições públicas. Ou seja, a lógica capitalista de expansão de mercados e exclusão de pessoas adentra as entranhas dos estados, transformando bens e serviços públicos em mercadorias. Naturaliza-se a visão de que todos têm que pagar pelos bens e serviços sociais contra um dos princípios basilares da revolução burguesa, sobre os quais se fundaram as democracias ocidentais: a fraternidade.

Quanto à política, o contexto de globalização financeira retira dos estados nacionais a função fundamental de proposição de um projeto político de desenvolvimento autônomo. O realismo político se impõe como uma *lei natural*, negando à população o direito de sonhar. As utopias são identificadas com os derrotados através de um mecanismo ideológico que associa com o socialismo real todas e quaisquer propostas alternativas ao capitalismo dominante. Os próprios modelos social-democratas são responsabilizados pelas crises econômicas que afetam os países desenvolvidos nos anos 1990. A inviabilidade do estado de bem estar social se torna uma crença que não deixa esperança para milhões de *excluídos*.

Sem um projeto político de inclusão social, aos governos democráticos do terceiro mundo, coube promover as reformas do Estado através de uma desregulamentação que retira direitos sociais dos trabalhadores em favor de uma maior acumulação do capital financeiro. A ameaça real do desemprego e do confisco dos salários dos trabalhadores através da inflação, criada e manipulada pelos grandes organismos financeiros internacionais, faz com que a população apóie e legitime, através do voto, governos nacionais que, para fazer o jogo do sistema financeiro internacional, promovem políticas anti-polulares de restrição de direitos sociais.

Juntamente com este movimento de desresponsabilização do Estado pela condução do processo político, assistimos a uma redefinição do público. As funções de regulador da vida social e provedor do bem estar social, que ao longo do processo histórico de instauração da modernidade ocidental foram, paulatinamente, encampadas pelos estados nacionais, parecem retornar, em parte ao menos, às instâncias privadas da sociedade. Esta redefinição, contudo, vem sendo produzida não apenas a partir da incapacidade dos estados nacionais contemporâneos de responderem às expectativas de seus cidadãos. Mas, a própria ordem internacional, fundada sobre o modelo consagrado de Estados sobera-

nos, há algum tempo vem sendo colocada em xeque pelos organismos multilaterais que estabelecem relações e acordos entre sujeitos de *status* político diferentes.

Ao recorrer ao FMI ou ao Banco Mundial, os países que buscam empréstimos emergenciais, junto a esses organismos internacionais, não estão mais estabelecendo relações de igual para igual com outros Estados soberanos. Por outro lado, estes mesmos organismos internacionais, cada vez mais, buscam estabelecer parcerias com organizações da sociedade civil sem passar, necessariamente, pela mediação do Estado ou, quando passam, atribuem-lhes um papel secundário de avalistas dos repasses de recursos na forma de empréstimo com juros abaixo do mercado. Para vários países do terceiro mundo ou que estiveram sob regimes socialistas, estes ingressos através de ONGs significam uma parcela significativa de suas divisas internacionais<sup>7</sup>.

A novidade em relação a estes mediadores, que passam a ser amplamente conhecidos nos anos 1990 como ONGs, está no fato que sua ação social não é mais pensada como supletiva, como acontece com as instituições religiosas, com os sindicatos ou mesmo com empresas privadas que mantém serviços de assistência social diretamente ou através de fundações. Ao assumirem a ação pública como parte indissociável de sua identidade e sua principal razão de ser, as ONGs retiram do Estado o monopólio da função pública e diversificam seus mediadores na sociedade. Como afirma Fernandes “o principal instrumento neste processo de inovação institucional é a figura hoje universalmente conhecida do *projeto*” (1994: 67), através do qual parte da responsabilidade social do Estado é transferida para a sociedade civil e recursos públicos são repassados para *as instituições privadas, porém públicas*, para ficarmos no jargão do autor.

A lógica da eficácia e dos resultados que se imprime nos projetos, passa a definir também os critérios de inclusão e pertencimento das instituições na rede das ONGs. Por outro lado, recortes estabelecidos a partir da especialização da atividade desenvolvida, ou da inserção em campos de influência de organismos financiadores estatais e multilaterais, vão legitimar as próprias ONGs. De modo, que ser incluída entre as ONGs que recebem financiamento do Ministério da Saúde para desenvolver atividades de prevenção à Aids, por exemplo, dá à ONG es-

---

7 À guisa de ilustração, remeto o leitor para o interessante trabalho de Sophie Chevalier sobre a situação política da Bulgária pós-socialista, onde as ONGs atuam como atores centrais na captação de divisas para o país através de uma relação direta que estabelecem com os países da Comunidade Européia (2001). Situações semelhantes podem ser observadas nos países do terceiro mundo, onde instituições, como o Banco Mundial, têm forçado os estados a aceitarem o repasse direto de verbas (empréstimos) para ONGs que atuam como parceiras do estado e do Banco na execução de políticas públicas em diferentes áreas sociais.



pecífica uma credencial e um *status* que lhe permite transitar na rede. Ou ainda, ser convidada para uma reunião das ONGs que atuam com recursos de empréstimos do Banco Mundial, se apresenta como uma moeda importante para o reconhecimento da ONG no campo.

Assistimos, assim, nos anos 1990, a conjunção de dois processos históricos que geram uma perigosa encruzilhada para as ONGs: a valorização das ONGs e ao mesmo tempo a desvalorização do Estado como ator regulador dos processos sociais. Isso levará a uma arriscada onda de demandas às ONGs para que estas ocupem o lugar de agentes da regulação social, substituindo o Estado em seu papel. Mesmo entrando no jogo social e político como parceiras do Estado e dos demais atores que protagonizam o processo social neste momento, é importante frisar que as ONGs não são capazes de sustentar políticas públicas universais, assim como está fora de sua alçada saldar a enorme dívida social do país. No entanto, estas expectativas são sinalizadas em diversos programas sociais compensatórios e preventivos, nos quais as ONGs são convidadas a assumir ações de responsabilidade do Estado.

É na qualidade de parceiras que as ONGs vão entrar em relação com o Estado, deslocando sua ação mediadora dos movimentos sociais para a sociedade como um todo. Já não se trata de potencializar a ação dos setores organizados da sociedade civil e apoiar suas reivindicações e lutas populares, mas de encampar causas de abrangência nacional, como falar em nome de 32 milhões de famintos existentes no país. Sem dúvidas, a campanha de Ação da Cidadania, Contra a Fome e a Miséria, lançada por Bentinho, a partir da estrutura e respaldo que lhe oferecia o IBASE, em 1993, representa um marco neste deslocamento que vinha ocorrendo das “ações em torno de mobilizações organizadas por movimentos, por ações em torno de redes de trabalho e experiências concretas, por meio de várias parcerias e interações” (Gohn, 1997: 21). Assim, se as palavras que caracterizavam a relação entre movimentos sociais e ONGs nos anos 1980 eram assessoria e militância, nos anos 1990, as palavras-chave são parceria e voluntariado.

Este novo momento está diretamente relacionado com o processo de institucionalização e autonomização das ONGs. Assumindo a identidade de atores sociais, em oposição à ênfase no serviço e assessoria aos movimentos sociais, que predominou na década de 1980, as ONGs passam a atuar autonomamente em nome da cidadania e da ética, com o objetivo de mobilizar um espectro muito plural de instituições e organizações da sociedade em favor da vida e contra a violência e a corrupção. Nesste sentido, as ONGs vão protagonizar lutas cívicas, verdadeiras cruzadas nacionais que se formam em torno de articulações difusas em termos de classes sociais, interesses locais e nacionais, espaços públicos e privados, deslocando o eixo das reivindicações do plano econômico e dos direitos sociais, que caracterizou a ação dos

movimentos sociais (Gohn, 1997: 33-34). Para levarem em frente estas lutas, não são mais necessários militantes com consciência de classe e imbuídos de racionalidade política estratégica, mas de voluntários que se engajem em ações locais concretas de intervenção social, mobilizando recursos presentes na própria sociedade, muitas vezes desperdiçados pelo fato de não se imprimir racionalidade executiva na gestão dos bens privados e sociais.

Assim, será em nome da responsabilidade social e da ética na gestão do público que as ONGs falam nos anos 1990. Se não possuem a representatividade orgânica de grupos sociais específicos, como acontece com os movimentos sociais que falam em nome de uma classe ou categoria social, as ONGs parecem ter adquirido legitimidade suficiente para encaminhar soluções para as demandas éticas e sociais presentes, muitas vezes de forma difusa, na sociedade. Tendo se colocado fora dos conflitos de classe e da malha burocrática do Estado, permeada por mecanismos reprodutores de corrupção, as ONGs aparecem como uma novidade em termos institucionais, para a qual os olhares e as expectativas se voltam na esperança que possam vir a coordenar e articular a reserva moral, presente na sociedade em vista da solução dos grandes problemas sociais, econômicos e políticos que dominam o cenário nacional e internacional neste momento.

A perda do protagonismo dos movimentos sociais, no entanto, não pode ser vista apenas como um processo de desmobilização social. Mas, ao que parece, a diminuição da ênfase nos aspectos da organização e da consciência de classe estaria possibilitando um alargamento das articulações horizontais nacionais e internacionais, criando extensas redes de instituições e agentes sociais e políticos que acabam incluindo e redefinindo a própria identidade dos antigos movimentos sociais. Possivelmente, o acontecimento mais emblemático desta pluralidade de instituições e agentes tenha sido o Fórum Social que aconteceu em Porto Alegre, em 2000.

Esta inflexão das ONGs para a autonomia ganha um impulso significativo com a fundação da ABONG (Associação Brasileira de ONGs) que passa a representar uma extensa rede de Organizações Não-Governamentais em nível nacional. Se por um lado este órgão de representação surge para fortalecer a ação das ONGs na sociedade, por outro vai lhe caber igualmente hierarquizar as entidades que se encontram no campo e controlar o acesso de novas. A proliferação de ONGs nos anos 1990 exigia, portanto, uma instância em nível nacional capaz de conferir legitimidade e certificação de idoneidade às inúmeras entidades não-governamentais que reivindicavam reconhecimento público. Este crescimento é produzido tanto pela criação de novas entidades em vista da demanda por parcerias estimulada pelas transformações políticas a

que nos referimos acima, quanto pela redefinição de antigas entidades que assumem a identidade de ONG.

Assim, pode-se afirmar que nos anos 1990 as ONGs já formam um campo social que define regras para as disputas e concorrências internas em vista do controle dos grupos hegemônicos. Emerge, deste modo, uma *comunidade* de ONGs com uma produção de discursos, problemáticas e práticas sociais específicas. Será, a partir dessa estruturação interna do campo, que as ONGs vão estabelecer relações externas com outros agentes sociais como igrejas, partidos, sindicatos, governo, movimentos sociais e agências de cooperação.

Mas, se a década de 1990 se caracteriza como um momento de crescimento e difusão das ONGs em nível nacional, ela também se apresenta como o período da crise da cooperação, especialmente a partir da sua segunda metade. Uma crise que acaba levando as ONGs a buscarem outras fontes de financiamento, tanto nacionais, junto aos órgãos governamentais, quanto internacionais, junto aos organismos financeiros internacionais. Os novos recursos vêm com novas exigências e novos significados, produzindo uma reformulação no desenho e funcionamento das ONGs.

Em linhas gerais, observa-se no final da década uma redução significativa dos quadros da maioria das grandes ONGs, como exigência dos cortes em seus orçamentos. Muitas das grandes ONGs se fragmentam, formando pequenas ONGs, mais ágeis e com mandatos mais específicos. Uma fragmentação que acaba produzindo também uma maior especialização dos serviços a serem prestados<sup>8</sup>. Juntamente com isto podemos observar o redimensionamento dos âmbitos de atuação de muitas das ONGs que haviam alcançado uma abrangência nacional e que são forçadas a voltar sua ação para o âmbito local, vindo a transformar-se, inclusive num movimento, como é o caso do Viva Rio, que se organiza a partir do núcleo central do ISER.

Na esteira desse processo de fragmentação e especialização das ONGs, vem a exigência de uma maior profissionalização dos seus quadros, dos quais passa-se a exigir, sobretudo, competência técnica na operacionalização e realização de serviços. De modo, que a tensão entre profissionalização e militância, que perpassa a ação das ONGs nos anos 1990, acaba, no final da década, definindo-se em favor da profissionalização. Assim, as ONGs existentes se reformulam para se adequar a um novo contexto de concorrência e de mercado de serviços públicos que são vendidos por entidades privadas e as novas já surgem dentro deste espírito. É nesse contexto, como afirmamos acima, que os projetos sociais surgem como a mediação privilegiada para a oferta de serviços.

---

8 Como exemplo, podemos citar duas das mais antigas e maiores ONGs da década: o ISER e o CEDI, que se fragmentaram em várias ONGs menores a partir dos programas que lhes conferiam diversidade interna.

Surge assim, um novo campo profissional que absorve especialmente duas categorias de pessoas: os profissionais de ONGs, que estarão a frente das instituições, formulando projetos e buscando financiamentos junto aos órgãos governamentais, às agências internacionais de cooperação, aos organismos financeiros multilaterais, às fundações e empresas privadas, e os voluntários. Enquanto os primeiros, cada vez mais se vêem como profissionais de ONGs, os voluntários são estimulados pela mídia e pelas próprias entidades a se engajarem espontaneamente, sem qualquer remuneração, em atividades de intervenção social, coordenadas e desenvolvidas pelas ONGs. É como se a tensão entre militância e profissionalismo, que atravessa cada indivíduo que atuava nas ONGs nos anos 1970 a 1990, se externalizasse em duas categorias de agentes: a dos profissionais e a dos voluntários.

Ao entrar do mercado de serviços, as ONGs também são pressionadas a se tornarem auto-sustentáveis. A lógica que informa as suas ações nesse novo contexto muda. Os valores políticos e a perspectiva estratégica que estiveram associados à militância de esquerda, que esteve à frente das primeiras ONGs, parecem dar lugar aos interesses voltados para ações que visem resultados imediatos, que possam ser medidos e avaliados por parâmetros estabelecidos dentro do modelo de projetos sociais. Uma vez no mercado, as próprias ONGs criam demandas e buscam ampliar o seu leque de parcerias tanto na direção dos organismos governamentais e internacionais, quanto do setor privado. De forma, que sua atuação não só vai redefinir significativamente a forma de repasses públicos para o setor social, mas elas mesma acabam estabelecendo um novo modelo de relações entre o Estado e a sociedade civil. Noutras palavras, enquanto mediadoras do público e parceiras do Estado, as ONGs não são meras executoras de ações sociais.

Um último aspecto a analisar em relação às mudanças das ONGs no final dos anos 1990, refere-se à legislação voltada para o Terceiro Setor, que busca restringir a extensão do conceito de ONGs, numa tentativa de definir que instituições podem se apresentar legalmente como parceiras e mediadoras de recursos públicos para o social. Dentro do universo heterogêneo e extenso de ONGs, a lei estabelece critérios que visam a hierarquizar-las, estabelecendo uma categoria especial de ONGs que passam a ser designadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)<sup>9</sup>.

---

9 O Presidente da República expediu o decreto Nº 3.100, de 30 de junho de 1999, publicado no Diário Oficial da União, seção 1, página 1, regulamentando os dispositivos da Lei Nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação das chamadas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), também conhecida como a Lei do Terceiro Setor.

De acordo com a Lei do Terceiro Setor, qualquer organização não-governamental, sem fins lucrativos, pode obter a qualificação de OSCIP, desde que não seja sociedade comercial, sindicato, organização partidária, instituição religiosa. A organização deverá também ter como objetivo social a promoção da cultura, saúde, educação, assistência social, defesa do meio ambiente, dos direitos humanos, da democracia, ou qualquer outro objetivo constante do artigo terceiro da lei. Estas entidades, uma vez tendo obtido a qualificação de OSCIP, mediante processo administrativo, perante o Ministério da Justiça, se tornam habilitadas a celebrar Termos de Parceria com o Poder Público, para viabilizar a consecução de seus objetivos sociais<sup>10</sup>.

A Lei do Terceiro Setor define, portanto, em termos legais, uma prática de parceria que vinha acontecendo informalmente entre Governo e ONGs. De acordo com o artigo 23 do decreto regulamentador, para que uma organização social de interesse público celebre um Termo de Parceria com o poder público, deverá passar por um processo de concurso público dos projetos apresentados. No processo de seleção e julgamento das propostas de projetos, o órgão público levará em conta os seguintes critérios (art. 27 do Decreto 3.100/99): o mérito intrínseco e a adequação ao edital do projeto apresentado; a capacidade técnica e operacional da candidata; a adequação entre os meios sugeridos, seus custos, cronogramas e resultados; o ajustamento da proposta às especificações técnicas; a regularidade jurídica e institucional da OSCIP.

A regulamentação das OSCIPs, no entanto, parece vir na contramão do movimento de expansão e diversificação que se observa no campo das ONGs, neste momento. A legislação, ao invés de definir princípios e normas que pudessem regular a complexidade de relações que se estabeleceram entre os diferentes atores que compõem hoje o Terceiro Setor, reduz-se a apresentar critérios que possibilitem a identificar as ONGs que estariam aptas a se apresentarem como possíveis parceiras do Governo. As outras atividades das ONGs, no campo da ação social, que são realizadas através de doações de organizações governamentais e não-governamentais de cooperação internacional, ou mesmo os empréstimos a juros reduzidos dos bancos multilaterais para o combate à pobreza ou para a defesa do meio ambiente permanecem fora da Lei do Terceiro Setor. Estão ausentes na lei também, normas que regulem a responsabilidade social das empresas e a possibilidade de deduções de impostos através do investimento do setor privado no social à semelhança do que existe para o incentivo à cultura.

---

10 O Termo de *parceria* é um contrato de cooperação entre a entidade e o Poder Público, para o fomento e a execução de atividades de interesse público relacionadas com os objetivos da OSCIP, objetivos esses arrolados no artigo 3º da Lei 9.790/99.

## FIM DOS ANOS 1990 E 2000: O CONCEITO DE TERCEIRO SETOR ALTERMUNDISMO

Juntamente com as mudanças na trajetória e no perfil das ONGs, a que nos referimos acima, também foi se impondo a categoria Terceiro Setor que acaba redefinindo o universo dos atores sociais, dentro do qual as ONGs passam a ser incluídas no final dos anos 1990 e início de 2000. Assim, ao situar as ONGs como parte do Terceiro Setor, procura-se olvidar a sua atuação política de contestação e resistência ao modelo capitalista dominante, como um traço marcante da sua história por meio de um processo de despolitização que visa retirar qualquer conotação política de sua identidade. Portanto, nesta disputa de sentidos que se trava através das palavras em torno das ONGs, o conceito de Terceiro Setor tem servido como um recurso central para retirar delas as conotações políticas que as identificam com as forças de esquerda no país.

Este deslocamento de ênfase do *político* para o *público* tem permitido às ONGs avançarem na conquista de mercados e a alargarem sua oferta de serviços. Ao se definirem como *um conjunto de iniciativas particulares com finalidades públicas*, as ONGs se posicionam dentro de um universo que, segundo Rubem César Fernandes, inclui “formas tradicionais de ajuda mútua, movimentos sociais, associações civis e filantropia empresarial” (1994: 127). De modo, que o Terceiro Setor como categoria englobante, inclui uma diversidade de instituições, de redes de movimentos sociais e de organizações informais que não se posicionam mais em relação a um projeto político, como acontecia com os movimentos sociais e as ONGs nos anos 1970 a 1990, mas se colocam apenas como mediadores do público dentro de um contexto de retração do estado de bem estar social.

Nesse novo ambiente, os focos anteriores de atuação das ONGs, voltados para a formação de lideranças das classes populares e para o *empoderamento* de grupos sociais vulneráveis, tendem a deslocar-se para a filantropia. Isto se deve, especialmente, à forte demanda por ações compensatórias junto às populações vulnerabilizadas e/ou atingidas pelas políticas de ajuste econômico e pelos cortes na área social., impostos pelos organismos multilaterais aos estados nacionais endividados da América Latina.

Na contramão dessa tendência mais assistencialista, as ONGs brasileiras, nos anos 2000, também têm sido atingidas pelos rebatimentos dos quatro FSMs em Porto Alegre, imprimindo um novo conteúdo político e social no horizonte de sua ação e identidade. Esses eventos injetam nova energia política e reaviva utopias. Contudo, como os contextos históricos não se repetem, nesse novo tempo, o desafio não é a revolução dos anos 1960 –ainda que os discursos e o imaginário acio-

nado nos FSMs a evoquem continuamente– mas sim a possibilidade de uma agenda pós-neoliberalismo.

De uma agenda de enfrentamento global ao cotidiano das ONGs, inseridas em realidades nacionais, onde prevalecem os efeitos da precarização dos serviços e políticas públicas, existe um campo que merece ser considerado.

No plano da ação local, prevalece a modalidade da ação por projetos sociais financiados por agências de cooperação internacional e em parceria com o Estado, em contraste com o apoio institucional, característico dos períodos anteriores. Os projetos sociais são tomados aqui como ações de intervenção social, planejadas segundo objetivos, com tempo e recursos previamente definidos, geralmente proposta por entidades da sociedade civil e apoiadas com recursos públicos e/ou privados.

Desde meados dos anos 1990, assistimos às mudanças nas políticas de cooperação internacional e a crise de financiamento das ONGs. Soma-se a isso, a crise dos Estados-nação que dependem, cada vez mais, do capital transnacional e privado para realizar políticas públicas que façam frente ao aumento do desemprego e à precarização do trabalho, passando a agir preponderantemente por meio de políticas focalizadas e emergenciais. A convergência destes processos críticos tem corroborado à valorização da modalidade *projetos sociais* como uma das saídas para estruturação de ações de intervenção social: geralmente mais ágeis, de baixo custo, flexíveis, sem o peso de gerar empregados fixos e seus custos.

Contudo, não se pode deixar de considerar, que esta mesma realidade também reflete a capacidade de resposta propositiva da sociedade. Neste sentido, a modalidade de ação por projetos sociais também pode indicar o engajamento da sociedade civil na proposição de ações. No Brasil dos anos 2000, tanto vivemos numa sociedade mais fortalecida em sua capacidade de ação e organização, quanto também mais fragilizada pelos processos de globalização neoliberais que enfraquece o estado nacional, reduz sua capacidade de universalização de direitos pela via de políticas públicas contínuas e duradouras. Ainda que os projetos sociais sejam importantes para gerar inovações, seguem sendo ações limitadas no tempo, de caráter complementar e não substitutivos das políticas públicas.

## BIBLIOGRAFIA

- Beck, Ulrich 2003 (2000) *Liberdade ou capitalismo. Ulrich Beck conversa com Johannes Willms* (São Paulo: UNESP).
- Chevalier, Sophie 2001 “Uma sociedade em mudança: antropologia de uma ‘transição’ na Bulgária” em *Horizontes Antropológicos* (Porto Alegre) Vol. 7, Nº 15.

- Evers, Tilman 1983 “De costas para o Estado, longe do parlamento” em *Novos Estudos CEBRAP* (São Paulo) Vol. 2, Nº 1.
- Evers, Tilman 1984 “A face oculta dos novos movimentos sociais” em *Novos Estudos CEBRAP* (São Paulo) Vol. 2.
- Fernandes, Rubem César 1994 *Privado porém público; o terceiro setor na América Latina* (Rio de Janeiro: Civicus).
- Gohn, Maria da Glória 1997 *Os Sem-Terra, ONGs e cidadania: A sociedade civil brasileira na era da globalização* (São Paulo: Cortez).
- Landim, Leilah (ed.) 1998 *Ações em sociedade; militância, caridade, assistência etc.* (Rio de Janeiro: ISER/Nau).
- Landim, Leilah 1993 “A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome”. Tese de doutorado PPGAS/UFRJ, Rio de Janeiro.
- Leroy, Jean Pierre e Soares, Maria Clara C. 1998 *Bancos multilaterais e desenvolvimento participativo no Brasil: dilemas e desafios* (Rio de Janeiro: FASE/IBASE).
- Sherer-Warren, Ilse 1987 *Os novos movimentos sociais na América Latina* (São Paulo: Brasiliense).
- Sherer-Warren, Ilse 1993 *Redes de movimentos sociais* (São Paulo: Loyola/Centro João XXIII).
- Sousa Santos, Boaventura de 1995 *Pela mão de Alice; o social e o político na pós-modernidade* (São Paulo: Cortez).
- Sousa Santos, Boaventura de 2000 *A crítica da razão indolente; contra o desperdício da experiência* (São Paulo: Cortez) Vol. 1.
- Sousa Santos, Boaventura de 2005 *As tensões da modernidade*. Em <[www.forumsocialmundial.org.br/dinamic/boaventura.php](http://www.forumsocialmundial.org.br/dinamic/boaventura.php)> acessado em 16 de janeiro de 2005.
- Szazi, E. 2000 *Terceiro Setor; regulação no Brasil* (São Paulo: Fundação Peirópolis).
- Touraine, Alan 1994 *Crítica da modernidade* (Petrópolis: Vozes).



