

O SENTIDO DAS ONG'S NO PROCESSO DE MUNDIALIZAÇÃO

Samira Feldman Marzochi

RESUMO: O artigo relaciona a gênese e o desenvolvimento das Organizações Não-Governamentais (ONGs) ao processo de transformação cultural mais abrangente, que temos chamado “mundialização”. O enfoque será o sentido, ou o significado, que tomam as ONGs em conjunto, no âmago deste processo. Os aspectos políticos, portanto, serão compreendidos neste quadro como traços da cultura em movimento. O objetivo será compreender, partindo do fenômeno “ONG”, as condições sociais que, principalmente a partir da segunda metade do século XX, abriram espaço a novas formas de articulação política e, ao mesmo tempo, a uma nova configuração das estruturas institucionais de poder.

UNITERMOS: organização; cidadania; cultura – aspectos sociológicos; globalização.

Um caminho para a compreensão do conjunto das organizações que têm sido denominadas “não-governamentais”, é relacioná-las à criação da Organização das Nações Unidas. Embora estas organizações tenham nascido sem compromisso inicial com a ONU, a utilização do termo “organização não-governamental” pressupõe nexos estruturais necessários entre ONGs e ONU que, desde a sua criação, previa o trabalho em parceria com organizações civis, não diretamente comprometidas com governos nacionais.

A criação da ONU dependeu, não apenas de condições históricas e políticas, de condições sociais que respaldassem sua permanência e conferissem legitimidade à existência institucional. As ONGs, de certo modo, prepararam o terreno para edificação das Nações Unidas. Sem a

possibilidade de articulação, pelo menos formal, com estas instituições, a ONU perderia um forte argumento que a justifica: a “promoção da democracia” através, também, do apoio às organizações não-governamentais.

Além disso, tem parecido muito importante o papel de divulgar o sistema das Nações Unidas e suas atividades, assim como estimular a troca de conhecimentos técnicos entre a ONU e as ONGs. As ONGs funcionariam como extensões ou braços da ONU, legitimando-a frente às várias nações e governos, e colecionando informações sobre as diferentes realidades dos países em que atuam.

Por outro lado, a criação da ONU favoreceu a multiplicação destas organizações. Nas Nações Unidas, as ONGs também puderam encontrar uma possibilidade de respaldo institucional, fonte de legitimidade, além do apoio financeiro. Mesmo que a diversidade de organizações que levam o título “não-governamental” seja grande, a conexão com mecanismos de cooperação internacional é componente relevante e comum entre elas e, portanto, é o eixo para a compreensão do fenômeno ONG.

As ONGs nasceram dos circuitos internacionais de cooperação e forneceram canais não-oficiais para o apoio a projetos sociais executados em nível local. Sobrevivem graças a solidariedade internacional (a chamada cooperação internacional para o desenvolvimento). Esta chega através das “ONGs do Norte” que, por sua vez, repassam recursos mobilizados por razões humanitárias ou oferecidos pelos governos dos seus países¹. A relativa independência das Organizações facilitou as conexões internacionais não estatais e seu pequeno tamanho foi favorável à inserção local.

No Brasil, a denominação “ONG” começou a se popularizar durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e

¹ Note-se que, as ONGs do hemisfério Norte surgiram, em sua maioria, como resposta à comoção civil seguida às duas grandes guerras. Tiveram sua mais rápida expansão no período do segundo pós-guerra e expandiram suas atividades ao Terceiro Mundo após a recuperação da Europa Ocidental.

Desenvolvimento, – a UNCED ou Eco-92, – quando várias entidades ambientalistas realizaram encontros paralelos com acompanhamento da mídia. O termo, no entanto, apareceu pela primeira vez em 1945, em documento das Nações Unidas, para caracterizar organizações que atuavam em nível supra e internacional, instituições não-governamentais consideradas aptas a participar de algum órgão da Organização. A Carta das Nações Unidas (1945) levou em conta a ajuda que as ONGs poderiam prestar em problemas econômicos, sociais e culturais. Mais tarde, em 1950, o Conselho Econômico e Social da ONU que, entre outras atividades, promove a cooperação em problemas econômicos, culturais e humanitários entre países membros e coordena a ação das agências especializadas (das Nações Unidas), definiu estas organizações simplesmente como “organização internacional não instituída por acordos governamentais”.

Ser “não-governamental” era, e ainda é, característica de forte atração para as Nações Unidas. Não comprometidas diretamente com Estados nacionais, tais organizações possuem relativa liberdade para estabelecer ligações com organismos e instituições internacionais. ONGs, federações sindicais, câmaras de indústria e comércio, associações de ação social, sociedades cooperativas, associações religiosas e organizações profissionais, têm sido reconhecidas pelas Nações Unidas como entidades “consultivas”² pelo Conselho Econômico e Social da ONU.

O estatuto consultivo está baseado no artigo 71 da Carta das Nações Unidas de 1945 e na resolução 31 de 1996. Os direitos e privilégios, enunciados detalhadamente nesta resolução, autorizam as organizações a contribuir nos programas e objetivos das Nações Unidas, atuando na qualidade de especialistas, técnicos, assessores e consultores para governos e para a secretaria da ONU³.

² No *site* da ONU, na *Internet*, é possível encontrar a relação das organizações que atualmente compõem o grupo com “*status* consultivo”.

³ O Conselho Econômico e Social, – ECOSOC, – é integrado pelo Comitê sobre Organizações Não-Governamentais, um seu órgão permanente, estabelecido pelo Conselho mediante a

Segundo a Resolução 1996/31 do Conselho Econômico e Social, as organizações de *status* consultivo, inscritas nas categorias “Geral” e “Especial”, apresentam ao Comitê de Organizações Não-Governamentais, através de seu Secretário Geral, um breve informe quadrienal sobre suas atividades em apoio ao trabalho das Nações Unidas. De acordo com o conteúdo deste informe, o Comitê pode recomendar ao ECOSOC uma nova classificação estatutária das ONGs em questão. (Consultar: www.onu.org/sc/ong/comite_ccosoc.htm).

ONGs que possuem *status* “consultivo”, “Geral” ou “Especial”, no Conselho Econômico e Social da ONU, diferenciam-se de outras organizações não vinculadas ao Sistema da Nações Unidas. Passam a fazer parte do conjunto dos organismos mais influentes do cenário internacional, ainda que não adquiram, por isso, poder efetivo ou igual. Trabalhando para as Nações Unidas, ONGs, de certo modo, compram o direito de usar a marca “ONU”, como espécie de controle de qualidade para os possíveis investidores, as agências financiadoras, que podem também estar ligadas ao Sistema das Nações Unidas.

O Serviço de Ligação Não-Governamental da ONU publicou, em 1996, o documento “Nações Unidas, ONGs e Governabilidade Global” demonstrando grande consideração às ONGs que “deixaram de ser marginais e chegaram à maturidade”. “As ONGs contribuem para fixar a agenda das Nações Unidas, influenciar suas decisões e mobilizar a Opinião

resolução 3 (II) de 21 de junho de 1946. Compõe-se de cinco membros de Países Africanos, quatro membros de países asiáticos, dois membros de países da Europa do Leste, quatro membros de países da América Latina e do Caribe, quatro membros da Europa Ocidental e outros países. Os atuais membros do Comitê são Bulgária, Chile, China, Costa Rica, Cuba, Etiópia, Grécia, Índia, Indonésia, Irlanda, Madagascar, Paraguai, Filipinas, Federação da Rússia, Sudão, Suíça, Tunísia, Reino Unido e Estados Unidos. O mandato do Comitê foi estabelecido pela Resolução 1996/31 do ECOSOC. Sua principal função é a avaliação de solicitações de *status* consultivo para ONGs, ou de nova classificação de ONGs que já têm *status* consultivo; avaliação dos informes quadrienais apresentados pelas ONGs inscritas nas categorias “Geral” e “Especial”, supervisão das ONGs de *status* consultivo, e qualquer outro assunto que o Comitê solicite para o estudo das relações entre ONGs e o Sistema das Nações Unidas.

Pública”. Segundo o documento, recursos financeiros mobilizados pelas ONGs para o desenvolvimento, em conjunto, provavelmente ultrapassam os da ONU.

Ainda assim, há reclamações de que as regras da ONU dificultam a participação direta das ONGs, sobretudo as do Sul. Não teria sido incorporado integralmente o espírito da Agenda 21, aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, a UNCED (ou Rio-92). A Agenda 21 dedica 10 dos seus 40 capítulos à discussão sobre a participação dos chamados “grupos sociais principais”, – as ONGs.

Entre as agências especializadas do Sistema das Nações Unidas, que realizam programas em cooperação com ONGs em áreas comuns de atividades, estão a OIT (Organização Internacional do Trabalho), FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação), UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura), OMS (Organização Mundial de Saúde), UIT (União Internacional de Telecomunicações), OMPI (Organização Mundial de Propriedade Intelectual) e BIRD (Banco Mundial ou Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento).

O Banco Mundial, em relação com as ONGs, foi mais estudado por cientistas sociais que as demais agências especializadas, o que se explica pelo poder de influência privilegiado que adquiriu esta agência financeira.

O BIRD foi concebido na conferência de Bretton Woods, em julho de 1944, inicialmente como instrumento para financiar a reconstrução dos países destruídos pela Segunda Guerra, sobretudo os da Europa. À medida que os países europeus se restabeleceram, e os do Sul foram se descolonizando, sem superar seus fatores de empobrecimento, o BIRD passou a orientar empréstimos comerciais para esses países.

Quando, nos anos 60 e 70, a transnacionalização das atividades dos grandes grupos econômicos, sobretudo os que têm base nos países industrializados, transferiu gradualmente a força motriz do crescimento

econômico dos Estados para as empresas, o Banco Mundial estendeu financiamentos sobretudo aos Estados e empresas privadas dos países “em desenvolvimento”, servindo como instrumento político, das economias de mercado, contra as tendências reformistas ou estatizantes.

Neste período, o Banco passou a procurar as ONGs com o objetivo de conseguir parceiros “anti-estatais”, capazes de promover o desenvolvimento social em harmonia com o mercado. Para a agência, as relações econômicas de produção, como estão estruturadas hoje, não precisam ser tocadas. Os problemas que elas criam, como desigualdade, concentração de renda, empobrecimento e exclusão, crescente dependência de capitais externos etc., devem ser enfrentados através de programas que governos e ONGs são chamados a promover. Assim, o Banco passou, não somente a buscar alianças com estas organizações, como a apresentá-las substitutas da ação governamental no campo do desenvolvimento.

Muitas ONGs, ainda assim, não deixam de criticar o Banco Mundial. Uma das principais críticas é que essa atitude responde a um objetivo do grande capital: implementar a política neoliberal desatando as forças do mercado do controle dos Estados. Outra, refere-se à idéia de “crescimento econômico”, usada pelo Banco, como panacéia para todos os males. É nos indicadores de crescimento que se baseia para formular propostas políticas, escolher e desenvolver programas e projetos. (Consultar: Arruda, 1996, e Souza, 1992).

Ao mesmo tempo em que o Banco Mundial se abre ao diálogo com ONGs, apropria-se e dá conotação particular a expressões características de movimentos sociais – como “desenvolvimento justo e sustentável”, “combate à pobreza” etc., – predomina a orientação política, por parte das instituições financeiras multilaterais, que recomenda aos Estados membros a redução dos gastos na área social. Nesse contexto de duplo movimento, – estímulo à criação e participação de organizações não-governamentais e políticas financeiras indiferentes às necessidades sociais, – o resultado é a diminuição da oferta de serviços em relação à demanda.

No contexto da mundialização, o liberalismo ganha força transfigurando-se em “neoliberalismo”. As propostas que sintetizam a ideologia neoliberal são cada vez mais evidentes: “reforma do Estado”, “desestatização da economia”, “privatização de empresas governamentais”, “abertura de mercados”, “redução de encargos sociais” por parte do poder público ou corporações privadas etc. Os baluartes dos ideais e práticas neoliberais têm sido, além do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BIRD), a Organização Mundial do Comércio (OMC), herdeira do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

No âmbito da política, a mundialização das instituições aparece como “desterritorialização”. Desterritorialização não significa, como pode se fazer entender de imediato, que o território perdeu relevância para a compreensão das relações de poder. Quer dizer, sobretudo, que a forma cultural em que vivemos é a da desterritorialização dos valores e significados, embora as estruturas institucionais continuem obedecendo hierarquias bem definidas.

Uma característica da desterritorialização é nossa inserção em cenários culturais e de informação globalizados. Estamos familiarizados com eventos, ações e com a aparência visível de cenários físicos situados a milhares de quilômetros. O advento da mídia eletrônica acentuou este aspecto de deslocamento, na medida em que enfatiza a presença instantânea de imagens distantes. (Giddens, 1991).

Perdem força os referentes culturais e políticos da Nação, as identidades concebidas como expressão de um ser coletivo a partir da “terra e do sangue”. A cultura nacional se reconstrói em interação com referentes culturais transnacionais. Em contraste com a noção jurídica de cidadania, desenvolvem-se formas heterogêneas de “pertencimento”, cujas redes se entrelaçam com as do consumo. Etnia, classe, nação, são códigos culturais reformulados como “pactos móveis de leitura dos bens e das mensagens” (Canclini, 1996).

A esta altura, a nação sobrevive como unidade hermenêutica de consumidores, cujos hábitos tradicionais fazem com que se relacionem de

modo peculiar com objetos e informações circulantes nas redes internacionais. Diluindo-se as lealdades nacionais, formam-se comunidades além-pátria que dão sentido de pertencimento aos indivíduos transnacionalizados.

Desterritorializados como observadores do mundo apresentado pela mídia, associamo-nos a grupos transnacionais de consumidores de imagens, valores, objetos, signos, símbolos. Buscamos novas instituições, além do Estado, partidos, sindicatos, que nos representem como grupo. Instituições que sejam, ao menos potencialmente, transnacionais. Um exemplo são as ONGs.

Sim, as ONGs pretendem grande alcance espacial de suas atividades e não se limitam a uma definição territorial. Mas, não se prendem a deveres de representação: movem-se de um lugar a outro, de um grupo a outro ou de um assunto a outro, sem rigorosas restrições formais. (Consultar: Fernandes, 1995).

À diferença dos sindicatos, associações de moradores ou mesmo de movimentos sociais, estas organizações não podem falar ou agir em nome de terceiros. Fazem-no somente em nome próprio. Não dependem, assim, do complexo jogo político dos sistemas representativos para legitimar suas decisões. Por conseqüência, desenvolvem e conservam traços institucionais semelhantes entre si, mesmo quando criadas em datas, lugares e contextos políticos distintos.

Muitas surgem a partir de certo vazio provocado pela crise de representação dos partidos de esquerda tradicionais, o que tem levado a buscar ações políticas alternativas. Diante das novas organizações, os partidos são muitas vezes considerados estruturas rígidas, dogmáticas, verticalistas e pouco relacionadas com a realidade. Mas, embora mantenham postura “não partidária”, os programas e projetos das ONGs têm, inevitavelmente, conseqüências políticas. Aliás, em alguns países da América Latina, como Argentina, Bolívia, Uruguai, Paraguai, certos partidos progressistas solicitam-lhes propostas e programas para incorporá-

los em plataformas partidárias e no trabalho parlamentar. (Bombarolo et al., 1992).

No contexto da crise do *Estado de Bem-estar Social*, as ONGs ganharam maior visibilidade. Passaram a participar mais ativamente da prestação de serviços e ampliaram sua presença na sociedade, através de mecanismos que fazem com que operem em parceria com o Estado. (Consultar: Gonçalves, 1996). As ONGs ajudam a formular políticas públicas ou fiscalizar e denunciar arbitrariedades do governo, desde violações de direitos humanos até a omissão no cumprimento de compromissos públicos, nacionais ou internacionais. Seus funcionários são treinados a pensar, de maneira estratégica, em como atender as demandas socioculturais não satisfeitas pelo Estado, ou pelo mercado.

O poder das ONGs deriva, principalmente, de uma enorme e complexa rede de prestação de serviços. Tornaram-se importantes peças de apoio aos programas de desenvolvimento, nas últimas décadas. Existem fortes indícios de que tendem a desempenhar papel crescente nas negociações internacionais. São novos atores, transnacionais, que vêm ganhando importância na configuração do sistema mundial.

Mas, admitindo que o avanço destas instituições na prestação de serviços é contemporâneo da retração do aparelho estatal público, na prestação dos mesmos, o quadro social aparece de maneira grave: indica a terceirização da política pública e, mais que isso, o encaminhamento da política pública para as soluções de mercado, assim como aconselhavam as correntes conservadoras liberais, opostas ao modelo do *Estado de Bem-estar Social*.

A terceirização dos serviços públicos, no entanto, vem se desenvolvendo em vários países. A retração do aparelho estatal e a parceria com organizações não-governamentais, afirmam-se como tendências mundiais. O problema é que no mesmo processo de desmantelamento dos serviços básicos, esvaem-se as referências políticas do cidadão interessado na garantia de seus direitos. Afinal, terceirizando-se as políticas públicas,

umentam as dificuldades para controlar a qualidade dos serviços, eleger seus provedores, reivindicar o aumento da oferta. Antes mesmo que as instituições democráticas se sedimentassem e começassem a funcionar efetivamente nas sociedades “em desenvolvimento”, foram engolidas pela ordem econômica do sistema político internacional em transformação e expansão. São muitos os exemplos que evidenciam a força do processo de mundialização das instituições políticas, como reflexos, em nível local, da transformação e expansão do sistema internacional.

Nos países árabes, o “setor nativo”, como é conhecido, caracteriza-se por um amplo espectro de estruturas organizacionais. As ONGs são lá referidas como “organizações privadas de ação voluntária” (OPAVS). Embora a experiência de diversos países árabes nessa área já remonte ao século XIX, o setor passou a assumir funções diferentes durante um “reflorescimento”, ocorrido ao longo das últimas décadas. Desde o início da década de 70, as organizações revelaram tendência a se desenvolver e a adotar padrões de estruturas organizacionais. As organizações do Setor Nativo têm, em larga medida, o mesmo espírito daquelas dos países ocidentais. Para Kandil (1995), tais transformações indicam a tendência mundial das ONGs internacionais a desempenhar papel, cada vez mais amplo, na abordagem de problemas relacionados ao crescimento e distribuição demográfica, meio ambiente, grupos marginalizados, direitos humanos etc. Por outro lado, as tendências rumo ao “Estado Capitalista” e à privatização, converteram determinadas ONGs internacionais em mecanismos para a precipitação destas mudanças.

A mudança de certos países árabes, – como Egito, Tunísia, Marrocos e Argélia, – rumo à privatização, conduziu à marginalização de determinados setores sociais, elevação das taxas de desemprego, subida de preços e deterioração das condições de vida das classes menos favorecidas. A maioria dos governantes árabes adotou, então, políticas financeiras e monetárias destinadas a enfrentar os problemas da inflação e débito. Os gastos públicos em serviços como saúde, educação e bem-estar social,

sofreram uma relativa redução. O papel do Setor Nativo, no atendimento das necessidades da população foi, assim, ampliado. As políticas governamentais encorajaram-no ocupar a lacuna, ou lacunas, das políticas oficiais, sobretudo no âmbito da assistência médica, educação e assistência aos grupos desfavorecidos.

O governo pode estabelecer relações diretas com as OPAVS, encarregando-as da implementação de certos projetos ou programas de bem-estar social. Nestes casos, confere às Organizações o título de “públicas” ou de “utilidade pública”, uma prática largamente disseminada em países como Egito, Jordânia, Síria e Líbano. Tais casos são conhecidos, em ciência política, como “integração funcional” das OPAVS no sistema governamental, com base no fato de as organizações estarem contribuindo “parcialmente” com as atribuições do governo. O governo designa a autoridade, ou autoridades, que irão monitorar o trabalho da organização. (Kandil, 1995).

Na África, o Terceiro Setor pode ser classificado de várias maneiras. Algumas organizações são nativas e voltadas para as bases. Surgiram num momento de reação à devastação colonial. As organizações de base incluem organizações femininas, grupos de intercâmbio, de trabalho, religiosas e outras associações comunitárias. As ONGs que operam em âmbito nacional incluem as chamadas “ONGs *umbrella*”, de cobertura institucional, que prestam serviços às organizações populares nas áreas de administração, finanças e organização.

As ONGs internacionais, atuantes na África, envolvem-se em projetos de desenvolvimento, sozinhas ou em conjunto com organizações populares, grupos religiosos e ONGs nacionais. Exemplos são *World Vision*, *Oxfam*, *World Neighbors*, *Fundação Ford*, *Save the Children*, *Action Aid*, *Anistia Internacional* e *Christian Aid*.

As ONGs africanas distinguem-se dos grupos de ajuda por serem formalmente registradas como organizações de desenvolvimento, ou como organismos com *status* legal, nacional ou internacional. Têm fontes nacionais

e internacionais de financiamento, e suas amplas atividades de desenvolvimento não se restringem a uma área ou a um beneficiário específico. A distinção exclui organizações beneficentes tradicionais e grupos autônomos de ajuda. Elementos exteriores à África afetaram o desenvolvimento desses grupos, principalmente a ascensão, no hemisfério Norte, de ONGs voltadas para o Terceiro Mundo e mudanças nas agendas dos doadores. (Rede das Mulheres Africanas, 1995).

Na Europa Ocidental, as duas décadas que se seguiram a 1945 testemunharam a formação de associações que promoviam a idéia de “unidade européia”. Ao mesmo tempo, outros novos tipos de associações transnacionais começaram a desempenhar importante papel nas relações internacionais. Tipo significativo foram as organizações transatlânticas, importadas basicamente dos Estados Unidos⁴ para estender suas redes de atividades aos países da Europa Ocidental. Estes grupos tornaram-se rapidamente accitos como agentes do “modo de vida americano” e promoveram convicções, valores e padrões norte-americanos, principalmente em questões profissionais e educacionais, na cultura e no lazer, em relação ao trabalho voluntário, participação ativa em questões públicas, interesses do consumidor, meio ambiente e direitos humanos.

Associações nacionais européias, orientadas para o resto do mundo, eram aquelas preocupadas com os países subdesenvolvidos, em especial com questões políticas. Desempenham papel, primeiramente, no processo de descolonização e, mais tarde, no apoio à estratégias de desenvolvimento do “Terceiro Mundo”. A presença significativa das Nações Unidas na Europa Ocidental (principalmente em Genebra e em Paris), tem sido importante para as ONGs internacionais, em especial para aquelas que

⁴ Cabe lembrar, depois da Segunda Guerra, a América do Norte sofreu grandes mudanças no setor empregatício, deixando milhares de pessoas desempregadas e pelo menos um número igual de subempregados. O setor não-lucrativo desabrochou neste período e deu à região mais organizações por habitante que em qualquer parte do mundo.

lidam com questões de direitos humanos, desenvolvimento, cultura e serviços de saúde. (Anciaux et al., 1995).

Com o desmoronamento dos regimes socialistas e comunistas, no final da década de 80, líderes de ONGs européias, com experiência em cooperação internacional, tomaram consciência das novas oportunidades para o desenvolvimento de suas organizações. Os governos nacionais e a Comunidade Européia puseram à disposição verbas consideráveis para projetos de desenvolvimento nos antigos Estados comunistas do Leste Europeu, e as ONGs da Europa Ocidental absorveram uma parte substancial delas.

No Leste Europeu, tornou-se comum entidades beneficentes manterem contato com o Estado, através da chamada “cultura do contrato”. A compra de serviços pelo governo é importante fonte de financiamento para o setor voluntário. Em geral, estas atividades são consideradas mais baratas que as oficiais, no trato de problemas públicos.

As organizações voluntárias desenvolveram diversos vínculos e redes, tanto em nível local quanto nacional, representados pela formação de uniões, federações, fóruns ou câmaras. A internacionalização do Setor inclui vínculos com universidades, principalmente com as dos Estados Unidos, para fornecimento de assistência técnica, serviços de consultoria e pesquisa. (Les, 1995).

*

* *

As ONGs adquiriram e vêm adquirindo, cada vez mais, funções políticas. Têm sido melhor compreendidas como *think-thanks* para inovações políticas que os governos não têm realizado. Além da assessoria a empresas, agências e outras organizações, são chamadas a participar da elaboração de políticas públicas ou estudar formas de administração governamental mais eficientes.

Desde a década de 70, cientistas e especialistas técnicos passaram a assumir a responsabilidade de direcionar seu conhecimento em função de demandas sociais, embora muitas dessas organizações tenham nascido da ajuda assistencialista. Tudo indica, as ONGs vêm se orientando para o trabalho de produção teórica. Crescem seus laços com as universidades, não apenas através de programas de colaboração, mas também do crescente número de profissionais que transitam entre esses dois campos institucionais. (Landim & Cotrim, 1996).

Na América Latina, as ONGs surgiram como instituições de pesquisa, núcleos de educação popular, grupos de apoio a movimentos sociais emergentes, que não encontravam respaldo institucional sob pressão do Estado autoritário. Existem entre as ONGs e as universidades Latino-americanas vínculos de origem e trabalho conjunto. É freqüente encontrar integrantes de ONGs em corpos docentes, bem como a mediação das ONGs em determinados projetos acadêmicos.

Embora a militância anterior em movimentos sociais seja uma constante, é “assessoria”, e não “militância”, o termo definidor do trabalho das ONGs. É o termo que melhor expressa o tipo de vínculo entre assessores e assessorados: relação contratual ligada à transmissão de competência em certa área de conhecimento, assentada em laços de confiança mútua e afinidade de interesses; prática que relaciona intelectuais com organizações ou movimentos sociais. A “assessoria” pressupõe, mais que a dedicação e o envolvimento da “militância”, o conhecimento especializado. A transformação do movimento ambientalista em “organização” talvez possa ilustrar esta tendência. Não mais exclusivamente dos jovens radicais, o movimento inclui uma série de amplas organizações que exercem influência tanto através da publicação de relatórios científicos, quanto de piquetes em frente a agentes poluidores.

A tendência parece ser a da tecnocratização destas organizações, resultante do movimento, ainda mais abrangente, de “cientificação da política”. Talvez, as ONGs decorram do processo mais amplo e

internacional, ligado à institucionalização do progresso científico e técnico, que Weber chamou “racionalização”. Na administração pública, assiste-se a uma crescente substituição da função dos políticos pelos peritos que provêm, em muitos casos, de ONGs prestadoras de assistência ao governo. O poder adota outra configuração: despolitizada e de “competência”.

A cultura de gestão é despolitizada e, ao mesmo tempo, intelectualizada. Tem a necessidade de um imenso exército de especialistas, consultores, analistas, capazes de identificar as conexões, acompanhar as ações realizadas, refletir sobre as disfunções e elaborar, para esse fim, o “instrumental conceitual”. A sociedade política se instala num regime com duas velocidades: os atos políticos elaborados por um grupo restrito de “homens que decidem e concebem”, conforme seus gastos, o destino dos povos e a vida cotidiana de cada um, e a inércia da massa de cidadãos. (Chesneaux, 1995).

A política está se tornando, cada vez mais, uma esfera especializada. Através das ONGs, têm-se feito política com ciência, ou *como* ciência, de maneira ainda mais evidente que em épocas anteriores. A ciência não é apenas base para a produção de mercadorias e criação de novas tecnologias: a realidade social é observada pela política, progressivamente, como laboratório para experimentos técnicos.

O cientista, como funcionário que atua em administração pública, tem a oportunidade de fazer da sociedade seu campo experimental. E, quanto menos o Estado investe em pesquisa universitária não voltada para fins práticos e imediatos, mais as escolas de ensino superior tendem a formar como técnico o intelectual que, a princípio, não deveria adotar como seus, por necessidade, interesses de grupos específicos. Por conseqüência, os estudos que privilegiam a análise da totalidade social, são prejudicados. Críticas não incorporadas, imediatamente, à estrutura produtiva ou administrativa, são encaradas como derivações secundárias do pensamento.

*

* *

As Organizações Não-Governamentais talvez possam ser compreendidas como tecnoestruturas, articuladas entre si e em relação com outras mais amplas, como organizações multilaterais, corporações privadas transnacionais, instituições governamentais ou bilaterais. Nascidas, muitas vezes, de movimentos sociais originalmente críticos e antagônicos, são incorporadas ao sistema e transformadas em agentes aceleradores do processo de “racionalização”.

As articulações entre as ONGs, e outras instituições da sociedade, são fundamentais para a compreensão de seu significado. Em si, são simplesmente organizações, nunca idênticas. No contexto em que estão inseridas é que se revelam. Compreender como se articulam as ONGs em relação ao Estado, corporações privadas, organizações multilaterais, acredito, será essencial para a elaboração de uma nova cartografia do poder. Apenas partindo desta base, a realidade política como se apresenta, com seus limites e possibilidades, é que se poderá definir as estratégias de ação para a efetiva melhoria das condições de vida de imensa parcela da população mundial. Será preciso aceitar, a nova configuração institucional, como condição emergente para a ação política de fato interessada em transformações. Afinal, para que se possa articular, movimentar e concretizar, o “neo-socialismo” depende do reconhecimento de que, no contexto da mundialização, a política adquiriu outra complexidade, mais ainda multipolarizada. (Consultar: Ianni, 1996).

Portanto, mais que as diferenças entre as ONGs, interessou-me, aqui, identificar as características estruturais que as assemelham. As estruturas institucionais não são apenas suportes ociosos a partir dos quais ações se desenrolam; a casca, ou a aparência imediata de uma ordem social que vai além. Trazem consigo conteúdo, valores, formas de compreender a realidade, que independem dos ideais, desejos e intenções dos indivíduos que em seu interior atuam. As ONGs, mesmo involuntariamente, têm sido levadas, por sua condição institucional, a participar da implementação de políticas neoliberais em nível mundial. São transformadas em catalisadores

do processo de inibição de políticas públicas, em favor da expansão de uma ordem econômica sem entraves políticos, sociais e culturais, ainda que a critiquem abertamente.

Por outro lado, há questões para as quais as ONGs podem olhar de modo mais cuidadoso e sensível que a máquina administrativa do Estado: novas demandas, não previstas ou amadurecidas suficientemente no âmbito das administrações públicas, como questões indígenas, religiosas, de gênero, diferenças físicas etc. Necessidades que, embora antigas, expressam-se como novas em virtude da ação espontânea e voluntária de grupos em movimentos sociais.

O ideal seria que ONGs *complementassem* as ações governamentais, e não as *substituissem*. Sendo menores, e assim relacionando-se de modo mais próximo com grupos sociais específicos, informariam e esclareceriam governos sobre a situação das novas demandas, apresentando alternativas de solução estudadas por especialistas. Receberiam, como vem acontecendo, recursos financeiros e apoio técnico de agências, empresas ou outras organizações interessadas em solucionar problemas afins, podendo ser dispensadas, por completo, as fontes governamentais de financiamento.

A condição para isso, no entanto, seria a recuperação dos deveres elementares da administração estatal. Deveres que, pelas Constituições mais avançadas, o Estado se obriga assegurar, como direitos, ao cidadão.

ABSTRACT: This article tries to clear the relationships between the genesis and development of the Non Governmental Organizations, and the process that has been called "globalization". The purpose is to understand the social conditions that opened place to new kinds of political relations and, at the same time, to a new composition of institutional power structure.

KEYWORDS: organization; culture – sociological aspects; globalization.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANCI AUX, A., NARDONE, A., JARRÉ, D., TSYBOULA, S. O terceiro setor na Europa Ocidental. In: OLIVEIRA, M.D., TANDON, R. (coord.) *Cidadãos: construindo a sociedade civil planetária*. 2 ed. Washington: CIVICUS, 1995, p. 209-286.
- ARRUDA, M. ONGs e o Banco Mundial: é possível colaborar criticamente?. In: TOMMASI, L., WARDE, M.J., HADDAD, S. (orgs.), *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996. p.41-74.
- BOMBAROLO, F. COSCIO, L.P., STEIN, A., *El rol de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: FICONG, 1992, 183 p.
- CANCLINI, N.G. *Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização*. 2 ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996, 266 p.
- CHESNEAUX, J. *Modernidade-mundo*. Petrópolis: Vozes, 1995, 226 p.
- FERNANDES, R.C. Os fios da cidadania planetária. In: OLIVEIRA, M.D., TANDON, R. (coord.) *Cidadãos: construindo a sociedade civil planetária*. 2 ed. Washington: CIVICUS, 1995, p.335-366.
- FERNANDES, R.C. *Privado porém público: o Terceiro Setor na América Latina*. São Paulo: Relume Dumará, 1994, 130 p.
- GIDDENS, A. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Unesp, 1991, 177 p.
- GONÇALVES, H.S. O Estado diante das organizações não governamentais. In: GONÇALVES, H.S. (org.). *Organizações não governamentais: solução ou problema?*. 1 ed. São Paulo: Estação Liberdade, 1996, p. 47-58.
- HABERMAS, J. *Técnica e ciência como "ideologia"*. Lisboa: Edições 70, 1968, 147 p.
- IANNI, O. *Neoliberalismo e Neo-socialismo*. Primeira Versão, IFCH/Unicamp, n.65, 1996.

- IANNI, O. *Teorias da Globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, 225 p.
- KANDIL, A. A situação do Terceiro Setor no Mundo Árabe. In: OLIVEIRA, M.D., TANDON, R. (coord.). *Cidadãos: construindo a sociedade civil planetária*. 2 ed. Washington: CIVICUS, 1995, p. 119-160.
- LANDIM, L. Notas para um perfil das ONGs. In: LANDIM, L., COTRIM, L. *ONGs: um perfil – cadastro das filiadas à Associação Brasileira de ONGs (ABONG)*. São Paulo: ABONG/ISER, 1996, 219 p.
- LES, E., O setor voluntário na Europa Centro-Oriental pós-comunista. In: OLIVEIRA, M.D., TANDON, R. (coord.) *Cidadãos: construindo a sociedade civil planetária*. 2 ed. Washington: CIVICUS, 1995, p. 209-287.
- ORTIZ, R. *Um outro território: ensaios sobre a mundialização*. São Paulo: Olho D'água, 1997, 142 p.
- REDE DAS MULHERES AFRICANAS PELO DESENVOLVIMENTO E COMUNICAÇÃO. O setor voluntário e não-lucrativo na África Subsaariana. In: OLIVEIRA, M.D., TANDON, R. (coord.) *Cidadãos: construindo a sociedade civil planetária*. 2 ed. Washington: CIVICUS, 1995, p. 161-208.
- SOUZA, H. As ONGs na Década de 90. In: *Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs: 1º Encontro Internacional de ONGs e o Sistema de Agências das Nações Unidas*. Rio de Janeiro: IBASE-PNUD, 1992, 326 p.
- SZAPIRO, J. *Las Naciones Unidas y los organismos especializados: manual para uso de los periodistas*. Paris:UNESCO, 1961, 253p.