

Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento e crise capitalista

Joana A. Coutinho*

Resumo:

Este trabalho aborda a atuação das ONGDs num contexto de crise. Pretende-se desenvolver a ideia de que as ONGs, enquanto fenômeno foi uma peça fundamental na implantação das políticas neoliberais, agindo muitas vezes, consciente ou inconscientemente como “braços” do imperialismo estadunidense e europeu. A questão que se coloca é: dada a derrocada das políticas neoliberais, tema abraçado por estas organizações como parceiras do Estado, na lógica “menos Estado mais Sociedade Civil”, quais as alternativas de enfrentamento da crise e quais os projetos de desenvolvimento visto que o discurso do “desenvolvimento sustentável e local”, defendidos por essas organizações são colocadas em xeque.

Palavras-chave: Organizações não governamentais. Lutas de classes. Estado.

ONGs e Estado capitalista

O termo ONG foi utilizado pela primeira vez na década de 1940 pela ONU para designar as organizações de ajuda humanitária sem fazer parte da ossatura do Estado, proliferou de tal forma, que não raras vezes ONG é considerada sinônimo de “sociedade civil” e/ou de movimento social (Coutinho, 2004). O termo nasceu às “escondidas”, mas se impôs rapidamente ao contrário, por exemplo, de “Associação Internacional”, termo utilizado precedentemente. A performance midiática contribuiu para sua popularização (Ryfman, 1998). As ONGs devem ser compreendidas num contexto específico na relação com o Estado burguês capitalista. Existem, basicamente, pela necessidade de especificar as organizações que estão fora da ossatura do Estado – mesmo que sejam complementares a ele.

Não é pretensão, aqui, fazer uma revisão da literatura sobre o Estado, nos determos especificamente no estado capitalista e sua relação com as classes sociais.

* Professora do Departamento de Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Maranhão, co-coordenadora do Observatório de Políticas Públicas e Lutas Sociais desta mesma Universidade e pesquisadora do Núcleo de Estudos de Ideologias e Lutas Sociais – NEILS. End. eletrônico: jcoutinho@uol.com.br

O estado capitalista, como escreve Poulantzas (1977), necessita denominar os agentes da produção, como “indivíduos”, “cidadãos”, “pessoas políticas”, o que não acontecia com os outros tipos de Estados. No nível jurídico-político são despojados da sua “determinação econômica e, portanto, da sua inserção em uma classe”, são, “indivíduos-sujeitos”. O Estado capitalista necessita, pois, apresentar-se como um Estado acima das classes sociais e organizar as suas instituições em torno dos princípios da “liberdade e da igualdade dos ‘indivíduos’ ou ‘pessoas políticas’” (Poulantzas, 1977: 119). O que não se encontra, no modo de produção feudal, por exemplo, que se baseava nos privilégios. O sistema jurídico moderno reveste-se de um caráter “normativo”, nas palavras do autor, é o “reino da lei”. A igualdade e a liberdade dos indivíduos-cidadãos residem na “sua relação com as leis abstratas e formais, as quais são tidas como enunciando essa vontade geral no interior de um Estado de direito. O Estado capitalista moderno apresenta-se, assim, como encarnando o interesse geral de toda a sociedade como substancializando a vontade desse corpo ‘político’, que seria a nação” (idem: 119).

Este tipo de Estado oculta sistematicamente o seu caráter político de classe, apresenta-se como a “encarnação da vontade popular do povo-nação, sendo este institucionalmente fixado como conjunto de ‘cidadãos’, ‘indivíduos’ cuja unidade o Estado capitalista representa e que tem como substrato real” o efeito de isolamento que as relações sociais econômicas do modo de produção capitalista manifestam (Poulantzas, 1977: 129). Se o Estado sempre desempenha a função de organização da dominação de classe, ele não o faz sempre do mesmo modo; é por isso que o Estado assume formas particulares, que correspondem a modos distintos de organização da dominação de classe. Como lembra Almeida, “Marx, ao demonstrar que o Estado que se apresenta como de todo o povo é o principal centro de organização da dominação burguesa de classe, contribuiu para desencadear uma revolução teórica que segue seu curso desigual e contraditório” (2003: 65). O estágio imperialista

do capitalismo colocou esta questão em novos termos: proliferam Estados burgueses em formações sociais dependentes, o que implicava a tarefa, muitas vezes bastante árdua, de, com vistas à reprodução da dominação de classe, encenar a representação do povo nação como uma coletividade soberana e, neste mesmo processo, reproduzir ou, no máximo, redefinir as relações de dependência desta formação social em relação aos centros do capitalismo hegemônico (idem, *ibidem*).

Partindo dessa definição de Estado, nos interessa desenvolver uma reflexão: de que na atual crise capitalista, está cada vez mais difícil para o Estado cumprir os princípios básicos de sua função como representante da nação acima das classes sociais. É neste contexto, que as Organizações não governamentais de desenvolvimento (ONGDs) têm se constituído e alastrado. Antes de entrarmos na questão central da nossa exposição, carece deixar claro o entendimento do conceito de classe.

Abusando das formulações de Poulantzas, “uma classe social define-se pelo seu lugar no conjunto das práticas sociais, isto é pelo seu lugar no conjunto da divisão social do trabalho, que compreende as relações políticas e ideológicas” (1978: 14). Ela é, neste sentido, um conceito que designa o efeito da estrutura na divisão social do trabalho. Este lugar, segundo Poulantzas, abrange a determinação estrutural de classe, isto é, a própria existência da determinação da estrutura, ou seja, relações de produção lugares de dominação-subordinação política e ideológica – nas práticas de classe. Em poucas palavras, as classes só existem na **luta das classes**. Para o autor, essa determinação estrutural das classes, que só existe como luta das classes, “deve ser distinguida da posição de classe na conjuntura: conjuntura que constitui o lugar onde se concentra a individualidade histórica sempre singular de uma formação social, e enfim, a situação concreta da luta das classes” (Poulantzas, 1978: 14). Uma classe social, ou uma fração ou camada de classe, pode não ter uma posição de classe correspondente a seus interesses, eles próprios circunscritos pela sua determinação de classe como horizonte de sua luta.

É importante salientar, como postula Poulantzas, que a consciência de pertencimento à classe se forja na própria luta de classes e, embora a organização se dê no nível local, não fica, evidentemente, restrita a este espaço. Ou seja, todo movimento que se pretende emancipador cria-se em relação com a totalidade. É nessa esfera que as ONGs, em larga medida, contribuem para a desorganização dos movimentos numa perspectiva da classe e de transformação da ordem capitalista.

As ONGs se estabelecem como uma alternativa de organização comunitária, local, sem nenhuma relação com movimentos sociais organizados que apontem para uma luta anticapitalista. Ao contrário, adéquam-se à lógica do capital. O Estado, segundo Zibechi,

realiza esforços para afogar qualquer expressão autônoma dos pobres, seja política, econômica ou cultural. Para isso necessita cooptar organizações ou dirigentes sociais para isolar os coletivos autônomos (...) A legislação “democrática” forma parte também desta guerra de baixa intensidade contra os setores populares (2008: 52).

Na década de 70, principalmente na Europa, começam a denominar “novos movimentos sociais” para designar aqueles que são organizados, espontaneamente, na esfera da cultura, como os movimentos de gênero, pacifistas, ecológicos e nacionalistas.

Alguns autores sugerem que esse período, no Brasil, foi marcado pelo surgimento de movimentos sociais que davam um novo sentido à questão da participação política das massas e marcou uma ruptura dos movimentos sociais com o modo tradicional de fazer política: leia-se um deslocamento da participação nos partidos políticos e sindicatos, e, como salienta Telles (1988), a eleição do bairro como espaço preferencial de lutas.

Esse espaço não poderia mais ser centrado somente na fábrica, no sindicato, ou no partido político:

suas formas de articulação, de mobilização, de pressão, esses movimentos, na medida em que se ampliavam e multiplicavam, construíram um espaço político no qual o conflito aparecia como acontecimento reconhecível em seus elementos, no qual era construída uma linguagem que tornava inteligível as práticas desenvolvidas e na qual, finalmente era possível se conhecer na legitimidade dos direitos exigidos (Telles, 1988: 273).

Para Evelina Dagnino, essa nova fase dos movimentos sociais é representada pelo esforço de adequação à institucionalidade democrática e revela uma alteração qualitativa nas suas práticas. De acordo com a autora, este processo representa “um salto de qualidade”, que interpela, embora não invalide algumas observações sobre o caráter dos movimentos sociais. Uma delas diz respeito à redefinição da forma de tomada de decisões no interior do Estado e das relações Estado-sociedade. Essas “novas” formas vão inaugurar e reforçar a existência de “sujeitos-cidadãos” e essa “cultura de direitos” vai incluí-los como “copartícipe” da gestão da cidade. (Dagnino, 1994).

Embora não se autodenominassem Organizações Não Governamentais (ONGs), é neste universo que elas se inserem e desempenharam, num primeiro momento, um papel importante no processo de conquistas destes espaços junto com os movimentos sociais. Nos anos 1980/1990 assistimos ao crescimento vertiginoso destas organizações acompanhadas de um refluxo dos movimentos sociais. A ponto desta ter sido considerada a “década das ONGs”. Destacam-se, sobretudo, as chamadas organizações não governamentais de desenvolvimento voltadas, principalmente, para a geração de renda com populações em “situação de risco”¹, sempre com o adjetivo de “sustentável”, e, claro, “local”, como veremos a seguir.

ONGDs e crise capitalista: quando os personagens são substituídos na cena

Héctor Béjar fazendo um balanço do encontro das ONGs, ocorrido em Vassouras, Brasil, em 1994, destaca que as ONGDs poderiam ter como objetivos implementar programas econômicos alternativos em cada país a fim de mostrar à sociedade e à Cooperação Internacional “novos caminhos alternativos para o desenvolvimento” (1998:176). Chama a atenção para o fato de que as ONGDs latino-americanas não podem se resignar a serem meras executoras dispersas de programas de “resultados duvidosos”, mas que devem contribuir para a busca de soluções e rastrear novos caminhos para uma perspectiva de desenvolvimento latino-americana. Propõe uma rede internacional, aos moldes da CLACSO (Coordenação Latino-Americana das Ciências Sociais) ou da CEPAL (Comissão Econômica das Nações Unidas para a

¹ Eufemismo para designar a extrema pobreza.

América Latina) para as ONGDs. Segundo ele essa rede teria: 1) uma estrutura central mínima; 2) programas descentralizados que facilitem a adaptação das instituições às novas circunstâncias; e 3) uma análise sistemática da situação internacional de um ponto de vista latino-americano, conduzido por equipes de pesquisa das instituições, em coordenação com outras redes (Béjar, 1998:180). Mais adiante, admite o autor, que critérios como “custo-benefício”, “eficácia de mercado” e “rentabilidade”, começam a fazer parte da linguagem e da cultura das ONGD. Daí a relação cada vez mais estreita dessas organizações com os bancos multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

Zibechi menciona a pesquisa da antropóloga *aymara* **Silvia Rivera Cusicanqui e sua equipe que denunciaram o papel dos projetos de desenvolvimento e das organizações não governamentais no norte de Potosí, Bolívia, como “desestruturadoras das comunidades indígenas”**. Segundo a autora é um

gigantesco malentendido social y cultural que, en nombre del desarrollo, llevó a las OENEGÉS de la región a tratar de reformar la “arcaica” estructura organizativa de los ayllus norpotosinos, con la intención de acelerar El tránsito hacia la racionalidad económica, mercantil y con ella, al menos así se creía, hacia un anhelado pero esquivo bienestar económico (Cusicanqui, 1992:7 *apud* Zibechi, 2008:106).

As ONGs “nunca compreenderam – ou nunca quiseram compreender - que a circulação de dinheiro nas comunidades não altera os modos como funciona sua economia” (Zibechi, 2008: 106). O que a autora denominou de “economia étnica”. O dinheiro “circula no interior da economia étnica como valor de uso, cujo itinerário e normas de intercambio estão regidos pelos princípios da cultura e do parentesco” (idem). Zibechi, conclui que as ONGs deixaram de jogar um papel contestatório e converteram-se em colaboradoras dos Estados e governos, especializando-se na intermediação dos processos sociais e na gestão da participação popular no nível local, mas sem questionar as políticas macroeconômicas do ajuste estrutural.

Pesquisa realizada por uma organização japonesa², - fonte de financiamento de muitas ONGs bolivianas -, corrobora a tese de que as ONGs, e as de desenvolvimento em particular, centradas em formas paliativas para amenizar a miséria a que milhões de trabalhadores estão submetidos, se submetem à lógica das fontes financiadoras.

Dados da pesquisa revelam que o crescimento desmesurado das ONGs foi estimulado basicamente, por a) aumento de financiamento para este setor, pelo fato de ser um canal atrativo para a ajuda internacional de desenvolvimento aliviar a pobreza; b) processos de empobrecimento de amplos setores sociais associado com a diminuição da responsabilidade do Estado pelos serviços sociais e do bem geral da população³ e c) profissionais que renunciaram ao setor público se integraram a

² Ver Pesquisa desenvolvida por Japan International Cooperation Agency –Jica (2007).

³ Mesmo porque, como já mencionado, fica cada vez mais difícil o papel da “encarnação do bem-comum”.

uma ONG ou fundaram a sua (JICA, 2007). Pela tabela abaixo, podemos observar o crescimento das ONGs que atuam na Bolívia:

Ano	Nacional	Internacional	Total
1931	01		01
1941-1950	01	02	03
1961-1970	10	06	16
1971-1980	28	11	39
1981-1989	145	36	181
1990-2001	589	50	639
2002-2005	592	75	667

Fonte: JICA (2007: 24).

A mesma pesquisa dá conta da existência de 1.600 ONGs, sendo que as 667 são as oficialmente registradas.

Talvez seja relevante mencionar que a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), além de “cooperação” com as ONGs nacionais-locais, tem um projeto regional (não apenas estados-nacionais locais na América Latina) como é o caso do MERCOSUL. O objetivo, segundo eles, é “apoiar uma maior integração e fortalecimento das relações econômicas entre Japão e o MERCOSUL (..) enfatizando a assistência de foco para o propósito de alcançar resultados altamente eficientes” (JICA, s/d).

O conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) as classifica em três categorias de consultivo: “gerais” podem propor novos aspectos de interesses a ECOSOC e serem convidadas a assistir às conferências internacionais das Nações Unidas. Às “especiais” é permitido que assistam a reuniões públicas do Conselho e que apresentem informes por escrito. Por último, as inscritas como “Listas” podem ser consultadas pontualmente.

ONGs consultivas	Nº
Geral	141
Especial	2168
Listas	980
Total	3289

Fonte: <http://www.esango.un.org/civilsociety>

A ECOSOC traz ainda um levantamento das organizações por região e temáticas de organização que ajuda a visualizar o montante delas, e não apenas as que têm desempenhado um papel, segundo a classificação acima. Claro que o número não representa as ONGs que atuam nas diferentes regiões do mundo, mas daquelas que de uma forma ou de outra, têm registro na ECOSOC:

ONG por região	Número	ONG por temática	Número
África	1863	Desenvolvimento sustentável	1454
Ásia	1991	Questões de Gênero e promoção da mulher	1565
Europa	2568	Desenvolvimento social e Financiamento para o desenvolvimento ⁴	1411
América do Norte	2138	População	301
Oceania	320	Administração pública	305
América Latina e Caribe	984	Econômico e social	4373
		Financiamento para o desenvolvimento	1694

Fonte: <http://www.esango.un.org/civilsociety>

As ONGs voltadas ao desenvolvimento (com todas suas variáveis) representam a maioria, pelos dados da ECOSOC, o que não significa, naturalmente, que onde elas têm presença mais marcante o “desenvolvimento” tenha de fato ocorrido. Em tempos de crise, representa mais a tentativa de mitigação da pobreza e uma desvinculação dessa questão com projetos de transformação. Uma leitura mais atenta perceberá também o inequívoco aumento das ONGs no eixo do imperialismo europeu-estadunidense.

Para quem acredita que as ONGs são a encarnação do bem, da decantada “sociedade civil”, a intervenção dos Governos, através das ONGs internacionais nos planos locais, não deixa muita margem a dúvidas. Como afirma Hirst e Thompson “elas preservam uma nítida base de origem nacional; estão sujeitas à regulação nacional do país-mãe, e de modo geral são efetivamente controladas por aquele país de origem” (Hirst e Thompson, 2002: 25). O que não as impedem de ser um “braço” do imperialismo, atuando com as suas congêneres locais, segundo a orientação do Banco Mundial: na “comunidade”. A temática privilegiada, além do “local e sustentável” é a questão de gênero⁵. Essa condição de financiamento atrelada à necessidade da forma jurídica para recebimento de recursos leva (levou) ao que Jules Falquet (2003) denominou onguização das instituições internacionais em relação à institucionalização dos movimentos sociais. É importante observar, que as ONGs de forma geral, estabelecem uma relação contraditória com os movimentos, ou com as chamadas

⁴ Embora separadas, para os objetivos deste artigo, os dois tipos de organização foram agrupadas.

⁵ A predominância das mulheres nos grupos locais, comunitários, ditos de geração de renda ou desenvolvimento, é tema para outro artigo.

“organizações de segundo grau”, ao produzirem uma substituição de dirigentes militantes por dirigentes tecnocráticos, interessados na envergadura dos projetos:

el prestigio de los dirigentes no descansa en que sean buenos luchadores, combativos y entregados a la causa, sino en su habilidad para captar recursos. “Su propia reproducción como tales dirigentes depende, a la vez, del éxito en esta gestión y de la habilidad para administrarlo consolidando con las filiales un entramado más o menos complejo de favores prestados a cambio de apoyos futuros (Zibechi, 2008:110).

Conclusão

As ONGDs se propagam como uma alternativa de desenvolvimento, centradas no local, e sem nenhuma perspectiva de mudança a não ser muito pontual da realidade, mesmo aquelas vividas pelas comunidades onde os “projetos” são alocados. Compartilhamos da opinião de Zibechi que a

cooperación al desarrollo fue el elemento clave para “gobernar” los movimientos, al crear una camada de dirigentes-funcionarios (profesores, funcionarios estatales y técnicos de proyectos de desarrollo) que están reconfigurando los movimientos. Ellos son los que abrieron las puertas tanto as las nuevas formas de cooptación como a la inclusión de los movimientos en las instituciones estatales, por la vía de de sobredimensión de los procesos electorales en la práctica política (208:113).

Não confundir, no entanto, com movimentos organizados que não perdem de vista a dimensão comunitária das lutas, mas “a considera um ponto de partida para a organização popular. Todavia na perspectiva do movimento tais laços sofrem determinações de classes” (Pinheiro, 2008: 43); categoria, aliás, ausente das análises dos militantes das ONGDs, substituída comumente por “pobres” e/ou excluídos”. Neste sentido, longe de uma perspectiva de transformação as ONGs (na sua forma genérica, incluindo as de desenvolvimento) atuam como um paliativo (muito ameno) em tempos de crise capitalista com o conseqüente desemprego galopante.

Bibliografia

- ALMEIDA, L. F. R. de (2003). Apontamentos sobre imperialismo, soberania e antiimperialismo na alvorada do século XXI. *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 9/10. Disponível em: <http://www.pucsp.br/neils/downloads/v9_artigo_lucio.pdf>.
- BÉJAR, H. (1998). Déclaration de la deuxième rencontre des ONG pour le développement de l'Amérique Latine. In: *Les ONG: instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires? Le point du vue du Sud*. Paris/Montreal: L'Harmattan.

- COUTINHO, J. A. (2004). *ONGs e políticas neoliberais no Brasil*. Tese, Doutorado, Ciências Sociais, PUC, São Paulo.
- DAGNINO, E. (1994). (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- FALQUET, J. (2003). Femmes, féminisme et “développement”: une analyse critique des politiques des institutions internationales. In: BISILIAT, J. (org.). *Regards des femmes sur la globalisation*. Paris: Karthala.
- HIRST, P. e THOMPSON, G. (1998). *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Vozes.
- JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY – JICA (2007). Directorios de ONGs que trabajan en Bolivia. La Paz: JICA. Disponível em: <http://www.jica-bo.org/publicaciones/200709121902390.directorio_ongs_2007.pdf>. Acesso em 04/11/2009.
- _____ (s/d). Cooperación con El Mercosur. Buenos Aires: JICA. Disponível em <http://www.jica.org.ar/jica-arg-mercosur.htm>. Acesso em 04/11/2009.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU/ECOSOC. Disponível em: <<http://esango.un.org/civilsociety/login.do>>. Acesso em 04/11/2009.
- PINHEIRO, J. (2008). De frente para o Estado. *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 19/20.
- POULANTZAS, N. (1978). *As classes sociais no capitalismo de hoje*. Rio de Janeiro: Zahar.
- _____. (1977). *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes.
- RYFMAN, P. (1998). Urgence et développement: spécificité française et préfiguration d’une communauté d’ONG. In: DELER, J. P.; FAURÉ, Y. A.; PIVETEAU, A. e ROCA, J. P. *ONG et développement: société, économie, politique*. Paris: Karthala.
- TELLES, V. S. (1998). No fio da navalha: entre carências e direitos. In: BAVA, S. C. (org.). *Programas de Renda Mínima no Brasil*. São Paulo: Pólis.
- ZIBECCHI, R. (2008). *Territorios en resistencia: cartografía política de las periferias urbanas latinoamericanas*. Buenos Aires: La Vaca Editora.