



## O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NOS DESCAMINHOS DA DEMOCRACIA EM TEMPOS DE CAPITALISMO NEOLIBERAL

Graziela Martins Nunes<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo apresenta reflexões em torno dos limites e desafios para a realização da democracia no cenário contemporâneo. Entende-se que a fase neoliberal do capitalismo coloca elementos bastante particulares neste campo, no âmbito do qual se dará destaque à ação das Organizações Não-Governamentais (ONGs), sujeitos sociais e políticos que adquirem importância na atual conjuntura. Tem-se por referência as condições da democracia burguesa, considerando os entraves inerentes a este modelo, mas também suas potencialidades contraditórias.

**Palavras-chave:** Democracia, capitalismo, neoliberalismo, direitos sociais, ONGs.

**Abstract:** This article shows reflections about the limits and challenges to democracy realization in the contemporary scenes. It understood capitalism neoliberal phase presents elements so particular in this area, where will detach not-government organizations actions, social and politics subject which earn importance in actual conjecture. It have by reference burgees democracy conditions, considering this model limits, but too his contradictory potentials.

**Key words:** Democracy, capitalism, neoliberals, social rights, ONGs.

---

<sup>1</sup> Assistente Social. Universidade Federal do Maranhão. E-mail: grazinunes@gmail.com



## 1 INTRODUÇÃO

Analisa-se aqui a funcionalidade das Organizações Não-Governamentais (ONGs) no novo arranjo constituído em torno da relação entre capitalismo e democracia na contemporaneidade. Para tanto, faz-se necessário explicitar a concepção de democracia que referencia esta reflexão, a qual tem por base a luta de classes. Dessa maneira, a democracia não é compreendida enquanto força que possui dinâmica própria. Pelo contrário, as formas de realização do poder sofrem as determinações dos projetos societários em confronto, os quais apresentam ideais e visões de mundo próprios das classes sociais. É por isso que se pode falar em uma democracia burguesa, desenvolvida no interior do sistema capitalista e também de uma tendência anticapitalista, a qual concebe a democracia de forma mais ampliada, extrapolando a mera igualdade civil e visando a igualdade social, condição para a efetiva participação política da maioria, tendo por base a socialização dos meios de produção e do poder.

A burguesia coloca a democracia formal como uma de suas importantes bandeiras. A origem desta concepção relaciona-se com as próprias lutas pela instauração da ordem burguesa, que demarcam a instauração dos direitos civis e políticos. Mas o direito de igualdade ali inscrito era apenas formal; ele se fazia necessário para superar os entraves que o antigo regime colocava ao capital.

Essa contradição entre o “discurso” da igualdade e ausência de efetividade não é ocasional. Dá-se por que, conforme analisam PETRAS e VELTMEYER (2000), a relação entre democracia e capitalismo é meramente contingencial. Assim, a democracia burguesa não excederá certos limites que ameacem seu regime de propriedade, poder e privilégio. Sacrifica-se a democracia quando o capitalismo encontra-se em risco.

Mas, ainda que se considerem seus limites, a democracia burguesa possui potencialidades contraditórias. Assim, esta também sofre inflexões por parte das lutas da classe trabalhadora no sentido do “alargamento” da democracia, incorporando reivindicações que se transformam em direitos sociais.

Porém, é importante ressaltar que esta tendência não é linear, de forma que pode haver uma regressão em relação aos avanços conquistados, conforme aconteceu a partir da implantação do neoliberalismo. Neste cenário, as ONGs desempenham funções estratégicas do ponto de vista das práticas desenvolvidas e da ideologia disseminada. Estas organizações que em sua origem no Brasil vinculam-se ao campo progressista da luta contra a ditadura militar, têm seu papel redimensionado durante a chamada “transição



democrática” e, no bojo da inserção do país na ordem neoliberal, grande parte delas tornam-se funcionais ao capital.

## **2 Os rebatimentos do neoliberalismo sobre os processos democráticos**

Constituiu-se no final do século XX uma nova configuração do capitalismo mundial, com novos mecanismos que comandam seu desempenho e regulação. Isto por que, na década de 70, o capitalismo viveu uma agudização de suas contradições, com a crise do sistema fordista/keynesiano de produção e regulação sócio-política, assim como do regime de acumulação rígido. Para preservar-se, o capitalismo monopolista contemporâneo, recorreu a outro regime de acumulação, flexível, ao qual corresponde também um novo modo de regulação.

No âmbito da alteração do padrão de regulação social, temos a substituição daquela promovida prioritariamente pelo Estado por uma regulação na qual o mercado tem centralidade. Tem-se, assim, a superação do padrão fordista/Keynesiano de produção e reprodução social. Este paradigma foi desenvolvido em meados do século XX, enquanto “reorganização” do capitalismo, em resposta à crise de superprodução deflagrada na década de 30.

Assim, durante o pós-guerra é estabelecido um acordo entre capital e trabalho nos países centrais, comprometendo-se o primeiro a instituir uma sociedade de pleno emprego e de bem-estar social e o segundo, de abdicar do ideal revolucionário, com vistas ao crescimento econômico e expansão do capital. Coube ao “Estado Regulador” arcar com a reprodução da força de trabalho, incorporando determinadas demandas da classe trabalhadora, enquanto direitos de cidadania, através de um conjunto denso e bem articulado de políticas sociais de tendência universalizante.

Com as respostas neoliberais à nova crise capitalista no final do século XX, tem-se a desconstrução desse conjunto de medidas. No campo das relações de trabalho, para garantir a liberdade do mercado, impôs-se a desregulamentação. Contratos flexíveis, temporários e precários, aliados ao desemprego em massa, promoveram a insegurança no mundo do trabalho.

No que se refere aos sistemas de proteção social, tem-se um grave retrocesso em relação aos níveis então alcançados. Com o redimensionamento neoliberal do Estado, o atendimento das demandas sociais vem sendo privatizado, entregue ao mercado e ao chamado “terceiro setor”. Longe de uma inofensiva “transferência de atividades” de um



“setor” para outro, têm-se cortes decisivos no volume, na abrangência e na qualidade dos serviços. A resistência popular a este processo é neutralizada graças a uma eficaz ofensiva ideológica que consegue “transformar” a real desconstrução de direitos sociais em um mistificado avanço das forças democráticas, com o dito “fortalecimento da sociedade civil”, que nada mais é que auto-responsabilização dos pobres por suas carências, conforme aponta Montaño (2003).

Constata-se então que a defesa da democracia alardeada pelo neoliberalismo não passa de mera retórica. O que há por trás da mistificação é a destruição de direitos sociais, a restrição da participação política aos limites do que é institucionalmente permitido e a ofensiva ideológica contra as organizações e lutas da classe trabalhadora.

Conforme define Gramsci (2000), a hegemonia de uma classe social constitui-se a partir do consenso e da coerção. A segunda não deixa de se fazer necessária, sendo por vezes utilizada pelo Estado, na medida em que os governos neoliberais só podem ser viabilizados mediante o despotismo estatal que garante a violação de leis e constituições.

Mas o consenso constituído em torno do neoliberalismo tem um peso muito importante, de forma que as investidas ideológicas contra a classe trabalhadora conseguiram minar resistências à perda de direitos de tal forma que escamoteia a tendência antidemocrática e consegue até contar adesão de importantes segmentos antes vinculados às lutas populares. Com tamanha eficácia ideológica, mistifica-se o neoliberalismo como um “guardião da democracia”.

### **3 A refuncionalização das ONGs no âmbito da configuração neoliberal do capitalismo**

A abordagem conceitual acerca das Organizações Não-Governamentais (ONGs) não é tarefa fácil, já que o termo não indica ações e nem mesmo a vinculação política dessas organizações, as quais apresentam uma grande heterogeneidade.

Segundo GOHN (2000, p. 54), a expressão ONG foi criada pela ONU na década de 40 para designar entidades não-oficiais que recebiam ajuda financeira de órgãos públicos para executar projetos de interesse social, dentro de uma filosofia de trabalho denominada “desenvolvimento de comunidade”.

No Brasil as ONGs tiveram uma trajetória própria, que não se vinculam originariamente a atividades humanitárias e de cunho assistencialista, como em alguns países europeus, mas às lutas democráticas contra a ditadura militar. Tal trajetória sofrerá



uma profunda inflexão, situando a maioria das ONGs numa condição desfavorável à realização dos direitos sociais e das lutas pelo exercício democrático do poder.

### 3.1 Origem e Redimensionamento das ONGs no Brasil

As ONGs são aqui compreendidas enquanto modalidade de organização social cuja origem no Brasil remonta à década de 70, nos marcos da resistência popular ao Estado autocrático burguês, implementado a partir do golpe militar de 1964. Enquanto organizações institucionalizadas de suporte aos movimentos sociais, as ONGs captavam recursos junto a outras ONGs internacionais e através destes contribuía com o funcionamento dos movimentos, com os quais compartilhavam posicionamentos políticos. Pode-se dizer então que estas organizações tiveram um lugar na construção de forças da esquerda pós-64

A partir da década de 80 tem-se uma profunda alteração dessa conjuntura, determinada pela inserção definitiva do Brasil na ordem neoliberal. Tem-se a diminuição dos movimentos sociais organizados de forma proporcional ao surgimento de novas ONGs. Os movimentos entram em um processo de refluxo nas mobilizações, que se dão, de acordo com GOHN (2000, p. 33), em função de sua crise de identidade, disputas internas e da ausência de garantia de participação nas novas políticas sociais.

Neste período, em que ocorrem os primeiros esforços no sentido da realização da Reforma do Estado, para adaptá-lo às necessidades neoliberais, tem-se uma aproximação de grande parte dessas organizações com o governo. Com a realização da reforma na década de 90, a relação com o Estado aprofunda-se, com a definição de parcerias na realização de ações de “interesse público” (BRASIL, 1995). Assim, as ONGs passam a receber recursos públicos para desenvolver atividades relativas ao atendimento de certas demandas sociais. Há a partir de então um apoio financeiro e ideológico à multiplicação de ONGs.

A relação dessas organizações com o Estado passa a ser de outra natureza. Hoje as arenas de negociação estão normatizadas e as ONGs passam a ter participação frequente na medida em que são legitimadas pelo Estado como importantes interlocutoras e com credibilidade no que se refere à produção de dados acerca das políticas públicas. Há, então, uma alteração da identidade das ONGs, de valores pautados na militância política para eficiência nos resultados. Ocorre então uma alteração da identidade das ONGs, de valores pautados na militância política para eficiência nos resultados



### 3.2 As práticas filantrópicas e ideologia colaboracionista das ONGs em tempos neoliberais

A funcionalidade das ONGs em relação ao neoliberalismo situa-se precisamente em dois âmbitos: na prática de carácter filantrópico desenvolvida por essas organizações e na ideologia colaboracionista disseminada por ela. Com esse duplo papel, as ONGs respondem de forma muito eficaz a duas necessidades atuais do capitalismo: a supressão de direitos (substituídos pela auto-ajuda e pela caridade) e a desmobilização da organização e da luta dos trabalhadores. Desta forma, é minada a resistência e são garantidas as condições de liberdade para o mercado e para a reprodução do capital.

Analisando o aspecto das ações desenvolvidas pelas ONGs, observa-se que estas constituem-se no âmbito da Reforma do Estado, a qual, de forma ampla autoriza um novo trato às necessidades sociais no Brasil. Apesar da denominação oficial utilizada, promovem a coexistência de dois tipos de políticas:

1) Políticas sociais estatais precárias, que são aquelas ainda realizadas pelo Estado. Apresentam cobertura insuficiente, além de sofrerem reduções em quantidade, qualidade e variabilidade.

2) Políticas Privatizadas, que são produto de dois processos: a) remercantilização – refere-se à transformação de serviços sociais lucrativos em mercadorias vendidas aos consumidores como uma nova forma de apropriação da mais-valia do trabalhador, “criando uma nova área produtiva rentável, passando a ser o trabalhador, mais do que o Estado, a fonte de financiamento do capital na procura do superlucro.” (MOTA, 1995: 230) e b) refilantropização – corresponde na realidade ao processo definido na Reforma como “publicização”. Refere-se à transferência para o “terceiro setor” da tarefa de assistir parte da população que fica descoberta pela assistência do Estado e que não consegue acessar os serviços privados. (MONTAÑO, 2003).

Com a incorporação pelas ONGs de funções antes atribuídas ao Estado, promove-se, de acordo com Montañó (2003), a transformação de uma prática pautada na noção de direito e com carácter estatal, em ação de carácter filantrópico e focalizada. Apesar de contraditório, o Estado opera sob a lógica do direito público, sendo por sua própria natureza, o único capaz de viabilizar o acesso universal a programas e projetos sociais. Pois, as organizações privadas movem-se pelo interesse de certos grupos, reforçando a seletividade no atendimento. Por isso não se trata de mera “transferência” de funções de um “espaço para outro”, pois a própria natureza da ação desenvolvida modifica-se



significativamente, traduzindo-se em grandes perdas de conquistas democráticas para a classe trabalhadora.

No que se refere à ideologia disseminada pelas ONGs, observa-se que, com sua vinculação à estrutura oficial, o Estado limita a autonomia dessas organizações. Por outro lado, essa relação de “parceria” cria a ilusão de que esteja havendo um efetivo processo de transformação democrática, o que chega a convencer inclusive alguns setores da esquerda. Na realidade, o que ocorre é adesão de determinados grupos aos impactos da ofensiva neoliberal sobre as políticas sociais. A participação tem ocorrido apenas em relação a aspectos limitados da política, ficando de fora o controle sobre os processos mais amplos da vida política.

Desta forma, a chamada “publicização” funciona como uma denominação ideológica dada à transferência de questões públicas da responsabilidade estatal para o chamado terceiro setor, que em nome de uma suposta eficiência da sociedade civil, escamoteia sua real motivação: desonerar o capital dos custos das atividades sociais e ainda retirá-las do âmbito democrático-estatal e da regência conforme o direito público, para o âmbito do direito privado e da filantropia.

Com a incorporação dessa ideologia as ONGs promovem a desmobilização das lutas sociais, na medida em que “dirigem as energias das comunidades para projetos de auto-ajuda em vez de transformações sociais e ainda a introdução de uma retórica de classe colaboracionista” (Petras, 2000, p. 181). Assim, essas organizações promovem uma despolitização dos usuários de seus serviços, contribuindo assim com a neutralização da resistência ao neoliberalismo.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Observa-se que as ONGs desempenham junto ao neoliberalismo funções que se complementam. De um lado contribuem com o processo de transformação de direitos em filantropia e, por outro, desmobilizam os movimentos que resistiriam a esse processo e ainda convencem a população de que estas mudanças servem para fortalecer a democracia.

Constata-se dessa forma, que neste cenário neoliberal a democracia sofre impactos regressivos, tanto do ponto de vista da supressão de direitos como dos limites aos processos de participação popular mais amplos. E nessa dinâmica o capital atribuiu às ONGs um papel bastante significativo.



Embora nem todas as ONGs tenham sucumbido à cooptação neoliberal, as condições de resistência neste campo mostram-se bastante limitadas.

As ONGs que se imaginam no campo progressista acreditam na possibilidade de conciliar pragmatismo com conscientização e, por isso, se diferenciam daquelas que colaboram com as políticas neoliberais. Mas a linha que as separa é muito tênue. Muita ONG 'progressista' sucumbe ao apelo do assistencialismo/filantropia para se manter na ativa, mesmo por que é essa a lógica dos seus financiadores (COUTINHO, 2005, p. 64).

Diante deste cenário sombrio, o principal desafio que se coloca é a reorganização das forças democráticas em torno da luta de resistência ao neoliberalismo com capacidade inovadora de elaboração de formas de mobilização capazes de enfrentar as forças do capital mundializado.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado Brasileiro**. Brasília, 1995.

CHESNAI, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COUTINHO, Joana. **As ONGs: origens e (des)caminhos**. Lutas Sociais n° 13/14 – 1° Semestre, 2005.

\_\_\_\_\_. **ONGs e políticas neoliberais no Brasil**. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Doutorado em Ciências Sociais. 2004

GOHN, Maria da Glória. **Os Sem-Terra, ONG's e Cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização**. 2 ed – São Paulo: Cortez, 2000.





\_\_\_\_\_. **Teoria dos Movimentos Sociais.** Paradigmas Clássicos e Contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere.** Volume 2. Civilização Brasileira, 2000.

LANDIM, Leilah. **Múltiplas identidades das ONG's.** In: ONG's e Universidades: desafios para a cooperação da América Latina. Org: HADDAD, Sérgio – São Paulo: ABONG; Peirópolis, 2000.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2ª. edição. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Das “lógicas do Estado” às “lógicas da sociedade civil”: Estado e “terceiro setor” em questão. *Serviço Social e Sociedade.* São Paulo: Cortez, n.54, ano XX, 2007.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social.** Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo, Cortez, 1995.

PETRAS, James. **ONGs a serviço do imperialismo.** In: PETRAS, James e VELTMEYER, Henry. **Hegemonia dos Estados Unidos no Novo Milênio.** Petrópolis: Vozes, 2000.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e Participação na ‘Reforma’ do Estado.** São Paulo: Cortez, 2003. Coleção Questões da Nossa Época; 103.