
O DESAFIO DAS ONGS ANTE A MINIMIZAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NO CENÁRIO GLOBAL

TUTORIAL

Elisângela Cabral de Meireles

Mestre em Administração na área de Gestão e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Especialista em Comércio Exterior e Globalização pela UFRN e em Economia Regional e Globalização pela UFRN/UNICAMP.
E-mail: elisangelam@bol.com.br

Walid Abbas El-Aouar

Mestrando em Administração pelo PPGA da UFRN. Empresário no setor de produção e comercialização de produtos hortifrutigranjeiros.
E-mail: pontocruzcia@digicom.br

RESUMO

O presente artigo propõe uma discussão acerca da redefinição do papel do Estado em face do cenário da globalização, bem como da relação deste fato com a proliferação das Organizações Não-Governamentais – ONGs. Para tanto, são apresentadas idéias de autores que tratam de questões relacionadas ao Estado e à sociedade, ao surgimento do mercado e à sua integração aos outros dois agentes. Daí, surgem considerações sobre a lógica atual difundida no contexto da globalização das relações mundiais, segundo a qual deve haver uma intervenção cada vez menor do Estado nas questões sociais, o que leva à reorganização da sociedade civil para suprir esta deficiência.

Tal aspecto parece contribuir para a proliferação das ONGs e organizações sem fins lucrativos, que atuam como um dos elos de ligação entre Estado, sociedade e mercado, cuja inter-relação passa a ser estabelecida sob novas formas. Visualiza-se, então, uma dupla iniciativa na busca por atender a necessidades coletivas. Por parte do Estado, através dos processos de publicização, entre outros mecanismos indiretos; e por intermédio da sociedade civil, que tem-se organizado no sentido de defender direitos e de buscar o atendimento às necessidades públicas.

Diante desta perspectiva, conclui-se que as ONGs passam a assumir papel relevante, no sentido de atender às necessidades sociais coletivas. Entretanto, estas entidades não devem ser encaradas como a única via possível para esta finalidade, mas

como uma alternativa, já que parece impossível pensar em total isenção do Estado no que se refere às questões sociais.

ABSTRACT

This article proposes a discussion on redefining the role of the State in the globalization setting, as well as the relation between globalization and the proliferation of Non-Governmental Organizations – NGOs. Ideas are put forth from authors who deal with issues related to the State and society, touching on the emergence of the market and its integration with the other two agents. From these arise considerations about the current logic being propagated in the context of globalization of world relations, which defends an ever –increasing intervention of the State in social matters, leading to a reorganization of civil society, in order to compensate for this deficiency. This appears to have contributed to the proliferation of NGOs and other non-profit organizations, which have begun to act as links between the State, society and the market, with a new set of rules governing the relationships among them. What is seen, therefore, is a double initiative in seeking to meet collective needs. First, on the part of the State, through processes of sub-contracting and other indirect mechanisms; and second, by civil society, which has organized itself to defend rights and attend public needs. With this perspective in mind, it is concluded that NGOs have begun to play relevant roles in meeting collective social needs. However, these entities should not be seen as the only way to reach this finality, but, rather as one alternative, since it seems impossible

to envisage the total exemption of the State from social issues.

1. INTRODUÇÃO

O fim do século XX foi marcado por um intenso debate acerca do papel do Estado diante do cenário da globalização, e sobre questões relativas ao seu tamanho e à sua atuação. Em decorrência disso, um arcabouço de reformas, desde então, foi apresentado, com vistas em adequar o Estado às novas exigências impostas por um novo contexto. Entre as propostas de reformas mais discutidas, podem-se destacar a redução dos gastos do Estado com programas sociais, e até mesmo uma parceria com entidades públicas não-estatais, por meio de processos de publicização. A estas entidades não-estatais caberiam ações no sentido de atender às demandas sociais, enquanto ao Estado, o papel de agente regulador.

Além dessa iniciativa proposta pelo Estado, que se dá por meio da transferência de responsabilidade pelas ações sociais, a sociedade civil organizada, através de organizações não-governamentais – ONGs e entidades sem fins lucrativos –, tem-se mobilizado no sentido de suprir necessidades coletivas. Estas carências sociais têm sido negligenciadas pelos programas governamentais, acompanhando um direcionamento de ações, por parte do Estado, para o enxugamento da máquina estatal, ou, em outras palavras, uma diminuição das responsabilidades até então do poder público. Tal cenário tem sido propício ao surgimento de um número cada vez maior de organizações de cunho alternativo, o que constitui um fenômeno dos tempos modernos. Ressalta-se que estes organismos são vistos como única possibilidade e esperança de sobrevivência para as populações mais carentes.

Nesse sentido, o presente trabalho tem por finalidade propôr uma discussão sobre a redefinição do papel do Estado no cenário global, bem como sobre sua relação com o surgimento e proliferação das ONGs. Essa redefinição pode ser visualizada pela minimização das ações estatais, principalmente no que se refere aos gastos e a programas de âmbito social.

Inicia-se, assim, pela apresentação de um breve enfoque sobre as concepções a respeito do Estado, enfatizando-se a ausência de dicotomia entre este e a sociedade civil. Ressalta-se, ainda, o surgimento

do mercado, resultante das interações entre esses dois elementos, sobre o qual são identificadas duas óticas: o mercado como instrumento independente e como instrumento dependente.

Prossegue-se, discutindo-se as propostas referentes aos modelos do Estado de bem-estar social e neoliberalista, de forma a evidenciar as diferentes abordagens presentes em cada uma delas. Depois, aborda-se uma perspectiva social-liberal de reforma do Estado, enfocando-se, principalmente, o surgimento do espaço público não-estatal, decorrente de um programa de publicização, onde o Terceiro Setor, no qual estão inseridas as ONGs, assume papel preponderante.

Segue-se tratando da proliferação das ONGs, ocorrida a partir de iniciativas da sociedade civil organizada, bem como em razão da redefinição do papel do Estado, que, por meio de programas de publicização, tem estimulado a criação e o fortalecimento de entidades dessa natureza.

Apresentam-se, então, as considerações finais, onde são revistos alguns aspectos entendidos como relevantes à construção e à compreensão das questões relacionadas ao tema proposto.

2. AS CONCEPÇÕES SOBRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL: UM BREVE ENFOQUE

Vários foram os conceitos de Estado ao longo do tempo; entretanto, pode-se dizer que, de sua origem até os dias atuais, prevalecem alguns aspectos como a questão militar, a existência de território e o povo. Na concepção de vários autores, o conceito de Estado presta-se apenas para indicar e descrever uma forma de ordenamento político que surgiu na Europa a partir do século XIII, e deixa claro o seu caráter não universal.

De acordo com BAIARDI (1996), no período compreendido entre 3000 a. C. até os dias atuais, encontram-se diferentes formas de sociedade e de Estado, que em seus estágios evolutivos passaram da forma antiga (3000 a. C. ao séc. V d. C.) para a feudal (700-800 d. C. ao séc. XV), e desta para o Estado e sociedade por categorias (séc. XVI – séc. XVII). Durante o século XVII deu-se o surgimento da sociedade civil, no sentido de civilizada e não de *civitas* (Estado antigo), e o Estado burocrático nacional.

Nesse sentido, é na sociedade civil que ocorrem os conflitos para o Estado administrar, uma vez que ela representa a esfera das relações entre indivíduos, grupos e classes, situada externamente às relações de poder que caracterizam as instituições estatais. No entanto, o entendimento de sociedade nem sempre foi este, houve modificações ao longo do tempo, da mesma forma como ocorrera com o conceito de Estado.

Uma teoria sobre o Estado moderno começou a surgir com Thomas Hobbes (1588-1679), segundo a qual quando os homens primitivos viviam no estado natural, eles se atiravam uns contra os outros, pelo desejo de poder e propriedade (GRUPPI, 1985). Em função da possibilidade de destruição mútua, fez-se necessária a existência de um contrato, que criou o Estado absoluto, por meio do qual deu-se a transferência para o Estado de todos ou de alguns direitos que o homem possuía no estado de natureza. Assim, o homem natural transformou-se em homem civil ou cidadão. Atualmente, o Estado repassa algumas de suas funções para o mercado, ampliando, desse modo, o papel do consumidor por intermédio do mesmo mecanismo.

O ponto de partida para compreender a transferência do direito natural para o direito estatal é a filosofia política do jusnaturalismo, da qual nasceu o conceito de cidadão, desaparecendo inteiramente o homem natural (BOBBIO e BOVERO, 1986). Na concepção dos jusnaturalistas, que advogavam por uma teoria do Estado racional, este é construído como ente da razão por excelência, na qual o homem realiza plenamente sua natureza de ser racional, sendo a lei entendida como norma geral e abstrata produzida por uma vontade racional – o ato específico através do qual se explicita a racionalidade do Estado.

Em suma, pode-se afirmar que a transformação dos súditos em cidadãos ocorreu na Inglaterra durante o século XVII. De um acordo entre a monarquia e a aristocracia de um lado, e a burguesia de outro, decorrente da revolução liberal, resultou o surgimento de normas parlamentares e a condução do Estado fundada numa declaração dos direitos do parlamento. Na sociedade burguesa, Estado (poder político) e sociedade civil (conjunto de relações econômicas) são separados. Na sociedade civil existe a transmissão de propriedade, mas não de poder político. Ao Estado cabe garantir e tutelar o livre-arbítrio da propriedade.

A distinção entre Estado e sociedade civil, formulada no começo do século XVII, é restabelecida por Hegel (1770-1831), segundo o qual era o Estado que fundava a sociedade civil. Mais tarde, Marx vai afirmar que é a sociedade civil que orienta o Estado, desde sua formação à criação e consolidação de suas leis. Segundo a visão marxista, é a estrutura econômica que determina o Estado e não o contrário, e este é parte essencial dessa estrutura porque a garante. Desse modo, da mesma forma como o Estado escravista garantiu a reprodução da escravatura, o Estado capitalista garante o domínio das relações de produção capitalistas, a reprodução ampliada do capital e a acumulação. Assim, a crise do Estado afeta a economia.

Apesar de não ter existido sempre, o Estado, quando surge, se seculariza, agindo em cada oportunidade como ente racional por excelência e como agente que garante o interesse coletivo (BOBBIO e BOVERO, 1986). Da mesma forma, o termo *sociedade civil* também tem sofrido modificações e a sua compreensão tem sido ampliada, uma vez que, além de ser o *locus* onde se dão as relações econômicas, tem-se tornado símbolo de solidariedade social. Neste sentido, *sociedade civil* é definida como organização de interesses materiais e ideais, e Estado, como organização da autoridade (REIS, 1997).

Diante do exposto, nota-se que, em função do período histórico e das concepções teóricas dominantes, o papel do Estado tem-se modificado. O que se observa é que dessa relação indissociável e interdependente, que se estabeleceu entre Estado e sociedade civil, surgiu o mercado. A partir de então, duas óticas podem ser identificadas: o mercado como auto-regulador (independente), o que exige uma condição de mínima intervenção do Estado, e o mercado como instrumento (dependente) preponderante, mas, sendo instrumento, passível, portanto, de interferências do Estado como regulador. Essas duas formas de interpretação encontraram respaldo nas propostas presentes no neoliberalismo e no modelo do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*).

Dessa dicotomia surge então a oportunidade de enfocar a perspectiva de ação das ONGs (Organizações Não-Governamentais) num cenário em que o Estado participa cada vez menos no processo de mercado, diante da necessidade de

intervir, sobretudo, em inúmeros entraves sociais que demandam algum tipo de ação com vistas na minimização de conflitos e na satisfação das necessidades coletivas.

3. O ESTADO DE BEM-ESTAR – *WELFARE STATE*

O Estado de Bem-Estar surgiu logo após a Segunda Guerra Mundial, quando começaram a ser desenvolvidas idéias de ajuda econômica e social aos países devastados pela guerra, e visava à reconstrução da Europa e do Japão. Constituíram-se assim as bases do *Welfare State*. É neste período que ocorreu a divisão do mundo em dois grandes pólos distintos entre si: o capitalismo e o comunismo. O sistema comunista visava a alcançar um estado social, com predomínio da forte intervenção estatal na vida da sociedade, o que representava um atrativo para a busca de satisfação das necessidades básicas do indivíduo pertencente ao sistema capitalista. Surgiu, então, o *Welfare State*, como uma alternativa do sistema capitalista, que se viu obrigado a suprir essa lacuna, competindo com os princípios do socialismo (ANDERSON, 1995).

Na concepção de ROSANVALLON ([199-?]), entretanto, a chave da força do Estado-providência (Estado de Bem-Estar) não está no capitalismo, com as suas contradições e a sua “lógica”, com a luta de classes que o acompanha, mas, sim, no próprio movimento do Estado-nação moderno. Neste sentido, o autor ressalta duas proposições: a primeira defende que o Estado-providência do século XX é um aprofundamento e uma extensão do Estado-protetor “clássico”; e a segunda afirma que o Estado-protetor define o Estado moderno (do séc. XIV ao séc. XVIII) como forma política específica, diferenciando-se de todas as formas políticas anteriores de soberania.

Da relação entre Estado e sociedade civil emergem questões sociais e crises, próprias do Estado moderno que se transforma, que determinam essa nova reconfiguração de interdependência entre esses dois agentes. Nesse sentido, convém salientar que a atuação do Estado sobre as questões sociais ou, de outro modo, a sua capacidade de intervir com mecanismos próprios para amenizar entraves sociais, transcende a qualquer ideologia, seja ela capitalista ou socialista.

Ainda segundo o referido autor, dois exemplos de formulação desta modernidade podem ser considerados: *Le Léviathan*, de Hobbes, e o *Deuxième traité de gouvernement civil*, de Locke. Em ambas as formulações, o Estado moderno baseia-se na realização de uma dupla tarefa: a produção da segurança (direito à vida, proteção do indivíduo na sua integridade física contra todas as ameaças de violência interna) e a redução da incerteza (direito à propriedade, a qual constitui o prolongamento, o atributo indissociável do indivíduo, limitando também a violência social). Desse modo, portanto, o Estado moderno define-se fundamentalmente como um Estado-protetor.

A partir dessas considerações, o Estado-providência pode ser compreendido como uma radicalização, isto é, como uma extensão e um aprofundamento do Estado-protetor “clássico”. O primeiro tem por função, além de proteger bens adquiridos (a vida ou a propriedade), como ocorre no Estado-protetor, a implementação de ações positivas que visem a reparar as desigualdades sociais, relativas à redistribuição de rendimentos, à regulamentação das relações sociais, à direção de certos serviços coletivos, entre outras, tornando-se, assim, mais complexo que o Estado-protetor. A passagem do Estado-protetor ao Estado-providência é traduzida pelo movimento por meio do qual a sociedade deixa de pensar a partir do modelo do “corpo” (proteção à vida) para se organizar sob o modo do mercado, visando a substituir a incerteza da providência religiosa (proposta pelo estado protetor) pela certeza da providência estatal, defendida pelo estado-providência, com o propósito de satisfazer necessidades coletivas (ROSANVALLON, [199-?]).

Assim como não há dicotomia entre Estado e sociedade, também não há entre Estado e mercado. Considerando-se que as necessidades são ilimitadas, o atendimento a estas demandas requer uma estrutura burocrática estatal complexa, o que terminou por conduzir a uma crise financeira do Estado. Ou, concordando com OLIVEIRA (1997), o Estado-providência foi hábil em visualizar a vasta gama de desigualdades existentes, mas ignorou o fato de estas serem infinitas e que abarcá-las implicaria custos de manutenção insuportáveis, o que constitui um terreno fértil à mudança de paradigma, contribuindo com os neoliberais para a defesa de suas concepções.

4. A MUDANÇA DE PARADIGMA : DO WELFARE STATE AO NEOLIBERALISMO

No período pós-Segunda Guerra Mundial, os países capitalistas fizeram uso de outra estratégia, além do Estado de Bem-Estar Social (promovendo a proteção social do indivíduo), no intuito de reter a expansão dos ideais socialistas provenientes do sistema comunista: o Plano Marshall (que objetivava o crescimento econômico). Esta alternativa visava a uma política de reconstrução econômica na Europa (Alemanha, Itália, Grã-Bretanha, França e Holanda) e no Japão, constituindo um elemento fundamental à propagação do sistema capitalista (ANDERSON, 1995).

A partir daí, surgiu a idéia de mercados abertos, que, juntamente com a ajuda externa (econômica), eram oferecidos, entre outros motivos, para manter países dentro da órbita de influência dos Estados Unidos e fora da órbita de influência soviética. Esta ajuda, portanto, foi dada aos países que concordavam em ficar fora da órbita comunista, independente do fato de serem ditaduras ou acreditarem em economias de mercado, e foi freqüentemente defendida como uma maneira barata de comprar tropas anticomunistas (THUROW, 1997).

Entretanto, apesar do “sucesso” dessa estratégia durante um longo período, a estrutura estatal, por razões que serão abordadas a seguir, começou a dar sinais de desgaste, sobrecarregada diante das inúmeras obrigações sociais que lhe foram atribuídas. Desse modo, a partir da década 70, o Estado de Bem-Estar promovido nos países capitalistas entrou em crise. Novas formas de trabalho e de produção, a exemplo da microeletrônica, começaram a ser aplicadas. Desenvolveram-se novas tecnologias gerenciais e a flexibilização começou a superar o modelo taylorista/fordista de produção.

O modelo desenvolvimentista, de caráter protecionista e oligopolista, praticado pela maioria dos governos para proteger as economias nacionais, respaldado nos ideais Keynesianos, começou a se esgotar. Havia uma insatisfação geral com o funcionalismo público e o funcionamento do aparelho estatal, e espalhou-se a crença no papel do mercado como principal ator do desenvolvimento.

Nesse contexto, a teoria neoliberal, que já vinha sendo delineada desde a Segunda Guerra Mundial e defendia a redução do tamanho do Estado e a limitação do seu papel (Estado Mínimo), ganhou reforço na defesa de suas idéias, a exemplo de uma onda de reformas do aparelho estatal envolvendo muitos países, desenvolvidos ou não. As experiências na Inglaterra com o governo Thatcher e nos Estados Unidos com o governo Reagan ajudaram a fortalecer essa ideologia neoliberal e serviram de parâmetro para outros governos que seguiram o mesmo caminho (ANDERSON, 1995).

Ainda conforme o autor, o Neoliberalismo surgiu na região da Europa e da América do Norte, onde imperava o capitalismo, como uma reação contrária ao Estado intervencionista e de Bem-Estar. Convém ressaltar, entretanto, que os princípios neoliberais, bem como a idéia do *welfare state*, surgiram quase que ao mesmo tempo. Tendo em vista, porém, que tudo obedece a um processo histórico e a uma lógica, naquele primeiro momento (reconstrução da Europa) o Estado de Bem-Estar sobressaía, servindo, de modo mais apropriado, aos interesses capitalistas da época.

Portanto, as idéias neoliberais foram expostas ainda no final da Segunda Guerra Mundial, no texto *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek (1944), que advogava, entre outros aspectos, pelo combate contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciada como uma ameaça letal à liberdade econômica e política. Os neoliberais desse período defendiam a desigualdade como um fator positivo e até imprescindível em si, contrariando o consenso oficial da época, e afirmavam que o novo igualitarismo, promovido pelo Estado de Bem-Estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos (ANDERSON, 1995).

Essa reação ao Estado de Bem-Estar europeu contou com a convocação de Hayek por aqueles que compartilhavam de sua orientação ideológica, para uma reunião em Mont Pèlerin, na Suíça (1947), no intuito de combater o Keynesianismo e o Solidarismo predominantes até então, a fim de preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras, para o futuro. No entanto, esse parecia não ser o momento mais adequado para uma mudança de ideologia, uma vez que o capitalismo avançado estava entrando numa longa

fase de auge sem precedentes, sua idade de ouro, apresentando o crescimento mais rápido da história, durante as décadas de 50 e 60. Por isso, não pareciam tão verossímeis os avisos neoliberais dos perigos que representava qualquer regulação do mercado por parte do Estado (ANDERSON, 1995).

Ainda segundo o autor, somente em 1973 as idéias neoliberais passaram a ganhar terreno, em função da crise do modelo econômico pós-guerra, afirmando que as raízes da crise estavam localizadas no poder excessivo dos sindicatos e no movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais.

A solução para essa situação, defendida pelos neoliberais, seria a manutenção de um Estado “forte” em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas “parco” em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas; ainda, a estabilidade monetária deveria constituir a meta suprema de qualquer governo. Para alcançar este objetivo, tornava-se necessária uma disciplina orçamentária, com contenção de gastos com o bem-estar social e restauração da taxa “natural” de desemprego, no intuito de “quebrar” os sindicatos. Além disso, reformas fiscais eram imprescindíveis para incentivar os agentes econômicos, significando reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas (ANDERSON, 1995).

Diante do exposto, pode-se afirmar que as idéias neoliberais tiveram a sua hegemonia na década de 70, e nos anos 80 começaram a ser instauradas pelos governos da OCDE (Organização Européia para o Comércio e Desenvolvimento), dentre os quais Inglaterra (Thatcher) e Estados Unidos (Reagan) saíram na frente, pondo em prática o programa neoliberal, que se propagou rapidamente em outros países, inclusive da América Latina, a exemplo do Chile e do Brasil.

Tais idéias traziam no seu escopo o enxugamento da máquina estatal por meio de privatizações, desregulamentação, reforma fiscal, descentralização e, principalmente, redução da aplicação de recursos na área social. Essas mudanças foram decisivas, sob essa nova ótica, inclusive por contribuir para realçar as chamadas “ONGs”, organismos não-governamentais sem fins lucrativos, que assumiriam

o papel de ocupar espaços, sobretudo no âmbito social, deixados pelos governos que adotaram políticas e estratégias neoliberais. Percebe-se que existem obrigações relacionadas à esfera assistencial das camadas menos favorecidas economicamente que, de acordo com esse modelo, o Estado não mais estaria comprometido a cumprir.

5. UMA PERSPECTIVA SOCIAL-LIBERAL PARA A REFORMA DO ESTADO NO CENÁRIO GLOBAL

Com a crise do Estado de Bem-Estar Social, desde os anos 70, por razões já discutidas anteriormente, a proposta neoliberal ressurgiu¹ como uma alternativa à retomada do crescimento a partir da redefinição das políticas públicas com vistas ao enxugamento do aparato estatal.

Diante dessa perspectiva de mudança, vários países iniciaram o seu programa de reformas, visando a atender às determinações e exigências dos organismos internacionais (FMI e Banco Mundial), bem como a adaptar-se ao novo cenário da economia globalizada. Neste sentido, a reforma do Estado objetiva o enxugamento da máquina estatal, com a implementação de programas de privatizações, descentralização, reforma fiscal e tributária, reforma “constitucional”, bem ao estilo do consenso de Washington².

Essa perspectiva, orientada para o mercado e se propondo representar um caminho para a superação da crise do Estado, sugere uma série de mudanças no aparelho estatal e, diante da incapacidade financeira do Estado, enfatiza a redução do nível de aplicação de recursos públicos na forma de “despesas” sociais, o que acaba por reforçar e até aprofundar as desigualdades sociais, em favor do aumento da eficiência governamental no contexto global.

Uma das críticas formuladas pelos neoliberais relacionava-se ao fato de que os gastos sociais

¹ Essa idéia de ressurgimento, exposta no texto, tem o sentido de lembrar que as concepções neoliberais têm a sua origem datada da década de 40, nas formulações de Hayek.

² Conforme exposto por KRUGMAN (1995), o Consenso de Washington diz respeito a um encontro ocorrido em Washington DC, onde formadores de opinião do mundo capitalista traçaram nova proposta para “rearrumar” a economia dos chamados países subdesenvolvidos.

despendidos pelo modelo do *Welfare State* tornaram o aparelho estatal “inoperante”. Contudo, é importante lembrar que o modelo neoliberal, por sua vez, contribuiu para o acirramento das desigualdades sociais, ainda que diante do argumento de que o Estado, através da redução dos gastos, sobretudo os sociais, se tornaria eficiente e o desenvolvimento econômico e social seria, portanto, viável. Isso deixa evidente a não-existência de um modelo “ideal”, mas de algo que obedece a uma dada ordem conjuntural inclusa em um processo de evolução histórica.

Percebe-se, portanto, que a crise do Estado se faz presente nesse processo de evolução histórica, tanto no *Welfare State*, como no modelo neoliberal. Ademais, a conjuntura do momento gira em torno do processo de globalização e esse exige uma reformulação do Estado, uma nova proposta de superação da crise, culminando por demandar uma “nova reforma”³. Ressalta-se que, em qualquer que seja o modelo, mesmo no neoliberalista, defensor do Estado “mínimo”, o Estado termina por assumir papel de destaque. Essa afirmação pode ser constatada em PEREIRA (1997: 15), quando este afirma “[...] a defesa do Estado enquanto ‘coisa pública’ é uma tarefa fundamental para a consolidação da democracia em todo o mundo”.

A reforma do Estado requer, entretanto, a redefinição do seu papel, o qual se torna relevante à realização desse processo. Entre a proposta de reforma neoliberal, que tem por objetivo retirar o Estado da economia, afastando tudo que seja suscetível de perturbar a ordem espontânea do mercado, e a proposta social-democrática (Estado do Bem-Estar Social), que visa a aumentar a governança⁴ do Estado, para que este possa intervir efetivamente sempre que o mercado não tiver condições de coordenar adequadamente a economia,

surge a proposta Social-Liberal como “meio termo” entre esses dois extremos.

De acordo com essa proposta, ressaltada por PEREIRA (1998: 18), delinea-se o Estado do século XXI, o qual, nas palavras do autor,

não será certamente o Estado Social-burocrático, porque foi esse modelo de Estado que entrou em crise. Não será também o Estado que prevaleceu no século dezenove. Nossa previsão é a de que o estado do século vinte-e-um será um Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalho mais flexíveis, porque promoverá a capacitação de seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional.

Nesse contexto, o reconhecimento de um espaço público não-estatal tornou-se relevante, num momento em que a crise do Estado aprofundou a dicotomia entre Estado e setor privado, levando à idéia de que a única alternativa a deficiências em certas atuações do Estado seria a iniciativa privada. Tal afirmação parece pouco fundamentada, haja vista que privatizar, por si só, não é solução. O movimento em direção ao setor público não-estatal, decorrente de um programa de “publicização”, constituiria uma alternativa a ser considerada, tendo em vista que implica a transferência dos serviços sociais e científicos, que hoje são prestados pelo Estado, para o denominado “Terceiro Setor” (no qual se incluem as entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos, bem como as ONGs, como pode ser visualizado no Quadro 1), estabelecendo-se um sistema de parceria entre o Estado e a sociedade para seu funcionamento e controle.

³ Tal afirmação centra-se na concepção de que a idéia de reforma ou reformulação sempre existe. O *Welfare State* teve formato de reforma se tomado como parâmetro o período da II Guerra Mundial. O neoliberalismo toma conotação de “reforma”, se tomado por parâmetro o modelo do Estado-providência.

⁴ Convém destacar a diferença entre governabilidade e governança, a qual pode ser observada nos *Cadernos MARE* (BRASIL, 1997, 1998). Governabilidade diz respeito aos apoios políticos necessários para governar. Governança refere-se às condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões tomadas pelo Governo.

Quadro 1: Abrangência e características do Terceiro Setor

Ambiente	1º Setor Estado	2º Setor Mercado	3º Setor Sociedade Organizada
Agente	Governo e poderes públicos	Empresas	Organizações não lucrativas, não-governamentais
Finalidade precípua	Regulação	Lucro	Emancipação e justiça social
Iniciativas	Públicas com fins públicos	Privadas com fins privados	Privadas com fins públicos

Fonte: (BRANDÃO, SILVA e GUADAGNIN, 1998: 12)

Desse modo, observa-se que existe uma tendência por um consenso sobre reforma que transcende a esfera do privado e do estatal, e se apóia em um Estado Social-Liberal, que representa uma alternativa entre as duas concepções. Este tende a ser um Estado social, contudo menos burocrático, pois poderá garantir os direitos sociais de forma mais eficiente do que vem sendo realizado. Ao tornar-se menos burocrático, não será o Estado “mínimo” sonhado pelos neoliberais, mas estará melhor capacitado a garantir os direitos sociais, de forma competitiva, buscando compensar os efeitos distorcidos da globalização e garantir uma sociedade mais desenvolvida e menos injusta.

Com base nessa concepção, considera-se que o século XXI terá, entre outros aspectos nele evidentes, a presença da propriedade pública não-estatal, que constitui uma possibilidade de defesa dos direitos sociais mais eficiente, competitiva, flexível e democrática. É importante enfatizar que a ampliação desse setor dar-se-á a partir do Estado, por meio de processos de publicização (de serviços sociais e científicos), e a partir da sociedade, que tem estimulado continuamente a criação e o fortalecimento de entidades dessa natureza, a exemplo da proliferação das ONGs, como pode ser observado no decorrer dos últimos anos, e será tratado no próximo tópico.

6. A REDUÇÃO DO PAPEL DO ESTADO E A MULTIPLICAÇÃO DAS ONGS

Como visto anteriormente, a crise do Estado e o advento da globalização suscitaram a implementação de reformas, principalmente a redefinição do espaço ocupado pelas ações de

governo. No entanto, parece haver um consenso de que a reforma do Estado, embora sejam muitas as suas possibilidades de formulação⁵, não deve negligenciar os aspectos relacionados às demandas sociais, ainda que estes não façam parte, exclusivamente, da atuação efetiva do aparato estatal. Neste sentido, aliada a essa iniciativa do governo, aliada a essa iniciativa do governo, a própria sociedade civil tem-se organizado para, por meio de entidades não-governamentais e “sem fins lucrativos” (ONGs), prover necessidades coletivas.

Na concepção de GOHN (2000), as ONGs são produtos do século XX, curiosamente um período em que o Estado passou a assumir de forma preponderante um papel central na vida das nações. Essas organizações constituem-se em escala mundial, atuando em países tradicionalmente capitalistas ou em países que se encontram em transição para a economia de mercado, a exemplo da ex-URSS. A autora ressalta que, em termos numéricos, países do chamado “Primeiro Mundo”, tais como Canadá, Estados Unidos, França, Alemanha e Bélgica, são os países campeões em formação de ONGs, o que faz com que haja uma atenção especial por parte do Banco Mundial a essas organizações, consideradas mais eficientes do que as entidades governamentais e, portanto, priorizadas nas ações em parceria com esse Banco.

Na definição do Banco Mundial, verificada nas formulações de KORTEN (*apud* GOHN, 2000: 54), as ONGs constituem "grupos e instituições que são

⁵ É importante ressaltar que há uma diversidade presente nessa demanda por reforma, pois, observa-se, os Estados-Nação posicionam-se de forma diferenciada quanto a essa exigência.

inteiramente ou largamente independentes do governo e caracterizadas principalmente por objetivos humanitários ou cooperativos, em vez de comerciais". GOHN (2000), no entanto, destaca que a expressão "ONG" foi criada pela ONU (Organização das Nações Unidas) na década de 40, para designar entidades não oficiais, de caráter privado, que recebiam ajuda financeira de órgãos públicos para executar projetos de interesse social, de acordo com uma filosofia de trabalho denominada "desenvolvimento de comunidade".

Segundo FERNANDES (*apud* GOHN, 2000), as ONGs não possuem um caráter representativo, não podendo, portanto, falar ou agir em nome de terceiros, como ocorre com sindicatos ou associações de moradores. Por isso, não dependem exclusivamente do complexo jogo político, que termina por implicar dependência com respeito aos sistemas representativos para que as decisões sejam legitimadas. Sendo organismos particulares, as ONGs podem, em princípio, multiplicar-se indefinidamente, em função das demandas e das iniciativas, sem que isso represente problemas de legitimidade.

Entretanto, convém ressaltar que no universo das ONGs existe uma parcela que, para a obtenção de recursos visando à manutenção e implementação de programas sociais, realiza parcerias com agentes governamentais, provenientes, com certa frequência, de países estrangeiros. Ressalta-se que tais parcerias podem denotar troca de favores ou visar à obtenção de informações de caráter sigiloso pelos países interessados.

Tais afirmações podem ser respaldadas em artigo de MANSUR (2000: 51), no qual é dito que "algumas ONGs chegam até a adotar a política do Estado que as financia", como é o caso, segundo o autor, de uma das ONGs mais conhecidas, a Oxfam, que, dos 162 milhões que arrecadou em 1998, recebeu 36 milhões do governo inglês e da União Européia. Em decorrência desse aporte, a gigantesca organização humanística precisa hoje de autorização do gabinete inglês para executar seus projetos. Além disso, o artigo ainda traz a informação de que a organização de direitos

humanos Global Witness em Angola é financiada pelo Ministério de Relações Exteriores da Inglaterra em troca de informações, o que, em outras circunstâncias, poderia ser chamado de espionagem.

Entretanto, ainda conforme consta do referido artigo, a "boa notícia" é que no Brasil apenas 3% das ONGs recebem dinheiro do Estado. Mas algumas se restringem à prestação de serviços ao Governo, a exemplo da Biosfera, com sede no Rio de Janeiro, que há dez anos organiza feiras e congressos pagos pelo órgãos governamentais. No entanto, o que causa admiração é que 83% das ONGs ativas no Brasil recebem verbas do exterior (Quadro 2). O problema não está na utilização de dinheiro estrangeiro em benefício dos brasileiros, mas na orientação e na definição das prioridades que chegam com o dinheiro.

Quadro 2: Recursos das ONGs brasileiras

A maior parte dos recursos das ONGs brasileiras vem de fora do país	
Financiador	%
Agências internacionais	83%
Venda de produtos e serviços	7%
Governo brasileiro	3%
Empresas	2%
Outros	5%

Fonte: ABONG (*apud* MANSUR, 2000: 52)

De qualquer modo, não se deve limitar a discussão somente às questões que, de certa forma, comprometem a conduta de determinadas ONGs; é preciso dar-se conta de que a multiplicação dessas organizações nos últimos anos, tanto no âmbito nacional como internacional, não acontece por acaso, uma vez que o trabalho desenvolvido por essas entidades pode representar a única esperança de sobrevivência para habitantes de localidades carentes. Nos Estados Unidos, as ONGs já passam de 2 milhões, e no Brasil, já ultrapassam a marca de 200.000; aquelas de atuação internacional cresceram mais de trinta vezes em meio século, como pode ser observado a seguir, no Quadro 3.

Quadro 3: Multiplicação de ONGs internacionais

EXPLOSÃO RECENTE	
O número de ONGs internacionais cresceu mais de trinta vezes em meio século	
Ano	ONGs
1956	1.000
1960	1.200
1970	3.200
1980	8.300
1990	18.000
1998	32.000

Fonte: UNION OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS e YEAR-BOOK OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS (apud MANSUR, 2000: 51).

Ademais, em função do redesenho do papel do Estado, que tende a deixar de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, passando a fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento, as ONGs passam a assumir papel relevante, mesmo que muitas vezes em parceria com o governo, atuando nas áreas de saúde, educação, preservação ambiental, entre outras. Portanto, postulam beneficiar a sociedade de uma maneira geral e, principalmente, as camadas menos favorecidas economicamente e desprovidas de programas implementados pelas ações governamentais, que estariam praticando políticas de contenção de despesas, principalmente aquelas de cunho social.

Outros dados que demonstram o crescimento e proliferação das ONGs nos últimos anos podem ser constatados nas considerações de SANTOS (1998). O autor observou que entre 1975 e 1985, em países periféricos, houve um aumento de 1.400% de assistência ao desenvolvimento canalizado pelas ONGs. No Nepal, continua o autor, essas organizações aumentaram de 220 em 1990 para 1.210 em 1993, e, no Quênia, controlam de 30 a 40% das despesas de desenvolvimento e 40% das despesas de saúde. Nos países industrializados, essas organizações são conhecidas como *economia social* (França) e em países anglo-saxônicos recebem as denominações de *setor voluntário* e de *organizações não lucrativas*.

O papel das ONGs, nesse contexto, representa uma via alternativa à satisfação das demandas sociais crescentes, que não são atendidas. Diante do exposto, ressalta-se a relevância da participação dessas entidades “privadas”⁶, ante a tendência cada vez mais acentuada de redução do papel do Estado no contexto global. Elas representam uma nova alternativa institucional, uma vez que se apresentam como executoras de atividades de interesse público fora da máquina governamental, demandando menores custos e com maior agilidade e eficiência na implementação, controle e consecução dos objetivos propostos. Além disso, potencializam forças organizadas da sociedade, criando um novo campo de trabalho: o trabalho social voltado para as populações mais pobres.

O Estado, desse modo, teria o papel de repassar recursos para essas organizações, as quais iriam efetivamente executar programas sociais, ambientais, e outros, que, na ótica do governo, não poderiam ser por ele implementados com eficiência e eficácia, em razão de sua limitação financeira e administrativa, aliada à pouca flexibilidade e à morosidade, próprias do excesso de burocracia no aparelho estatal. Este cenário tem se mostrado inviável, diante da acelerada dinâmica do mercado, demandando precisão na tomada de iniciativas e decisões.

Assim, as ONGs são instrumentos utilizados como elo de ligação entre o Estado e o mercado, a partir da iniciativa da sociedade civil organizada e por meio de uma parceria com o governo, visando a desenvolver, eficazmente, ações coletivas que seriam por demais onerosas se continuassem a cargo, exclusivamente, da esfera estatal.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O final do século XX trouxe, para a arena das discussões, questões referentes ao Estado (em crise) e ao Terceiro Setor – segmento social difuso que atua entre o Estado e o mercado, e reúne um grande número de organizações de natureza jurídica privada e sem fins lucrativos, entre as quais incluem-se as ONGs, que passam a assumir lugar de destaque na provisão de necessidades coletivas. Por

⁶ Pode-se depreender que as ONGs recebem a denominação de instituições de caráter privado, mas, por vezes, dependem do setor público.

se apresentarem como não lucrativas, essas organizações gozam de um conjunto de benefícios fiscais e outros incentivos governamentais, que podem ser pleiteados em nome de ações e projetos entendidos como de interesse público por elas elaborados e por vezes desenvolvidos.

É nesse contexto que se estabelecem as relações entre ONGs e o Estado. O Estado, em processo contínuo de redefinição de suas funções, deixa de atuar na oferta e provimento de bens e serviços públicos e sociais. As ONGs, por sua vez, passam a adquirir maior relevância, assumindo em parte essa função. Nesse sentido, ficam estabelecidas novas formas de inter-relação entre Estado e sociedade civil, que não são difusas, mas interdependentes, ainda que se verifique alternância de intensidade na sua atuação.

Desse modo, pode-se perceber, então, uma dupla iniciativa na busca por atender às necessidades coletivas. Através do Estado, quando este institui processos de publicização, que ficam a cargo de entidades públicas não-estatais, passando o Estado a fortalecer-se na função de promotor e regulador dos recursos; e por intermédio da sociedade civil, que, por vários meios, tem-se organizado para defender direitos e buscar a auto-satisfação das necessidades públicas. Forma-se, assim, uma parceria entre as ONGs e o Estado; este teria o seu papel redefinido, com destaque para a transferência de atividades sociais, até então por ele desenvolvidas, para essas organizações.

Dentro dessa perspectiva de reconfiguração do Estado e da sociedade civil, as ONGs terminam por atender tanto à demanda da sociedade, permitindo que esta encontre espaço neste cenário de mudanças, quanto à do Estado, haja vista que, atendendo a expectativas sociais, possibilita que a atuação do Estado se dê em menor escala, ou que as exigências da sociedade dirigidas a ele sejam menores.

Tem-se, portanto, assistido a uma proliferação das ONGs nos últimos anos, em escala mundial, estimulada pela necessidade de reformas do aparelho estatal, diante do processo de globalização que, aliado à crise do Estado, conduz à redefinição do papel deste, no que diz respeito ao caráter intervencionista e ao enxugamento da máquina estatal.

Contudo, apesar de sua relevância como alternativa para o atendimento às necessidades sociais coletivas, as ONGs não devem ser vistas como a única via possível. Isto porque é impossível pensar numa total isenção do Estado nas questões sociais. Assim, entende-se que o Estado detém um papel essencial nesse processo de redefinição de forças, contribuindo para o surgimento de alternativas e soluções inovadoras que permitam maior flexibilidade, eficiência e qualidade na oferta dos serviços, levando à agilidade na satisfação das necessidades públicas e, portanto, à consolidação do processo democrático.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILE, P. (Orgs.). *O pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-37.
- BAIARDI, A. *Sociedade e Estado no apoio à ciência e tecnologia: uma análise histórica*. São Paulo: Hucitec, 1996. 245 p.
- BOBBIO, N.; BOVERO, M. *Sociedade e Estado na filosofia política moderna*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- BRANDÃO, A. de O.; SILVA, A. de O.; GUADAGNIN. Das origens do Estado ao advento do Terceiro Setor. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – ENANPAD. 22, *Anais do XXII ENANPAD*. Paraná: ANPAD, 1998.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Secretaria da Reforma do Estado. *Organizações sociais*. 4.ed. Brasília: MARE, 1998. 74 p. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, c. 2).
- _____. *A reforma administrativa na imprensa: seleção de artigos produzidos no MARE*. Brasília: MARE, 1997. 81 p. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, c. 7).
- GOHN, M. da G. *Os sem-terra, ONGs e cidadania*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000. 163p.
- GRUPPI, L. *Tudo começou com Maquiavel*. 5.ed. Tradução de Dario Canali. Porto Alegre: L&P, 1985. 93p.

- KRUGMAN, P. Tulipas holandesas e mercados emergentes. *Revista Política Externa*, São Paulo: Paz e Terra, v. 4, n. 2, set. 1995.
- MANSUR, Alexandre. O que elas querem? *Veja*, São Paulo: Abril, v. 33, n. 24, p. 50-52, jun. 2000.
- OLIVEIRA, I. de A. R. Princípios de justiça e legitimação do Estado contemporâneo. *Sociedade e Estado*, Brasília: Departamento de Sociologia - UNB, v. 12, n. 1, p. 103-117, jan./jun. 1997.
- PEREIRA, L. C. B. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: MARE, 1997. 57 p. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, 1).
- REIS, E. P. C. In: WORLD CONGRESS INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION SEOUL, 17, *Anais*. Korea: [s.n.], 1997. 27p. Xerog.
- ROSANVALLON, P. *A crise do Estado providência*. Lisboa: Inquérito, [199-?].
- SALAMA, P.; VALIER, J. *Pobrezas e desigualdades no 3º mundo*. São Paulo: Nobel, 1997.
- SANTOS, B. de S. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL 'SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO'. *Anais*. [S.l.]: [s.n.], 1998. Mimeo.
- THUROW, L. C. *O futuro do capitalismo: como as forças econômicas moldam o mundo de amanhã*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.