

**Desafios e Dilemas das Ongs na Cooperação Internacional: Uma
Análise da Realidade Brasileira***

Challenges and Dilemmas of Ngos and International Cooperation: An Analysis of the
Brazilian Context

Patrícia Maria E. Mendonça¹

Armindo dos Santos de Sousa Teodósio²

Flávia de Magalhães Alvim³

Edgilson Tavares de Araújo- CIAGS-UFBA⁴

Resumo

Este artigo discute o histórico de relacionamento de organizações da cooperação internacional e suas parceiras locais brasileiras, levantando algumas hipóteses sobre o deste relacionamento. Observa-se nos últimos anos uma gradual retirada de recursos e apoio das entidades de cooperação internacional no país e uma maior concentração de ações no continente africano e asiático e no leste Europeu. Estas mudanças são frutos de pressões e desafios que se colocam sobre as organizações financiadoras do Norte, e acabam gerando um impacto nas ONGs brasileiras devido ao seu histórico de dependência financeira. Para discutir estas questões este trabalho resgata o histórico de atuação da cooperação internacional no Brasil, suas principais áreas de

* Artigo recebido em 12.12.2007, aprovado em 09.12.2008

¹ Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas – São Paulo. Rua Sebastião Carneiro, 249/14, São Paulo, SP, CEP:01543020. E-mail: patymend@yahoo.com

² Doutor em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas – São Paulo. Professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas. Rua Campestre 416/ 701, Belo Horizonte, MG, CEP: 31.030-140. E-mail: teodosio@pobox.com

³Especialista em Gestão Social pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Rua Emílio Pinheiro Barros, 125/301, Belo Horizonte, MG, CEP: 30.360-130.E-mail: flaviamalvim@terra.com.br

⁴ Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pesquisador do CIAGS da Universidade Federal da Bahia. Rua Christiano Ottoni, 256 Apt. 102, Salvador, BA, CEP:40155-210. E-mail: edgilson@gmail.com

atuação, e prioridades. Busca traçar o cenários de atuação das organizações internacionais, identificando suas fontes de recursos e legitimidade, e sua inserção num complexo sistema de fluxo de recursos e conhecimentos. Com isso, pretende-se avançar na compreensão dos desafios e dilemas para as ONGs brasileiras.

Palavras-chave: Cooperação Internacional, ONGs, Dependência Financeira.

Abstract

This paper discusses the history of the relationship of international cooperation organizations and their partners in Brazil, elaborating some hypothesis about the future of these relations. During the last years one observes the gradual decreasing of support from international cooperation in the country followed by a greater concentration in Africa, Asia and Eastern Europe. These changes are consequences of pressures and challenges posed to the international cooperation organizations in their own countries. Due to the history of dependence of Brazilian NGOs to these organizations, impacts are already felt. In order to discuss these issues this work maps the history of action from international cooperation in Brazil, looking at their own domestic scenario, examining their sources of resources, legitimacy, and analyzing their relationship with Brazilian NGOs. From this history we propose some reflections for Brazilian NGOs to overcome the challenges and dilemmas.

Keywords: International Cooperation, NGOs, Financial Dependence.

1 Introdução

A solidariedade humana e as ações humanitárias estão presentes em muitos períodos distintivos ao longo da história, em especial durante catástrofes naturais e guerras. No começo do século XX as primeiras formas institucionalizadas de ajuda Norte-Sul começaram a ser organizadas através das ações cívicas de forte valor religioso. Estas formas de ajuda foram assumindo diferentes configurações ao longo dos anos (FOWLER, 2000).

No período que compõe os anos 1950 e 1970, pode-se observar o início de um contraste entre as idéias do Norte e do Sul motivados por processos de descolonização e os movimentos de democratização e organização popular que ocorriam em diversos países em desenvolvimento.

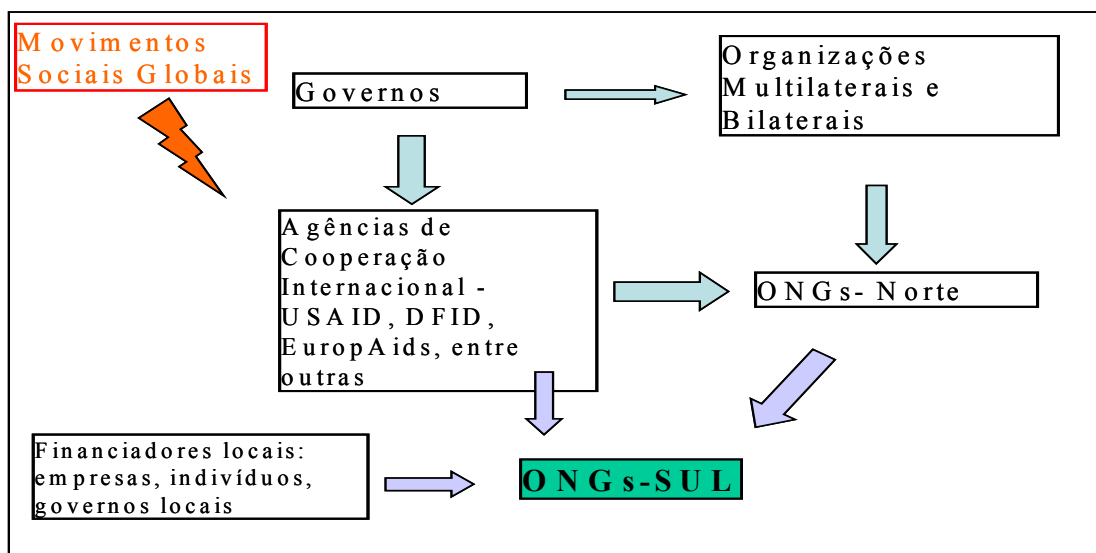
Na década de 1970, observa-se o aumento dos financiamentos internacionais para as ONGs do Brasil por parte de organizações multilaterais e agências de cooperação internacional, em parte motivadas por movimentos geopolíticos internacionais que buscavam proteger a ideologia capitalista americana, e em parte por financiadores mais progressistas que tentavam manter vivos movimentos sociais e a produção intelectual contestadora durante regime militar.

A partir da década de 1980, sob a influência de idéias neoliberais, reformas na administração pública, programas de ajustes estruturais, emergência de processos de democratização em diversos países e fortalecimento de organizações locais, há uma mudança no fluxo da ajuda internacional. Começa a ocorrer um redirecionamento de boa parte dos financiamentos, principalmente para países africanos e do Leste Europeu, além daqueles com áreas de conflito. Os financiadores internacionais criaram uma 'nova agenda política', com ênfase na

eficiência de alocação de recursos e nas parcerias com a sociedade civil. (LEWIS, 2001, FOWLER, 2000)

Van Rooy (1998) denomina este fluxo de recursos internacionais de “Indústria da Ajuda”. A Figura 1 busca ilustrar esta configuração:

Figura 1 – Fluxos da “Indústria da Ajuda”



Fonte: Mendonça e Araújo (2005)

A Tabela 1 abaixo demonstra a variação histórica da origem dos recursos financeiros sobre o orçamento total das ONGs, tendo como fonte pesquisas realizadas com associados da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG).

TABELA 1 - ONGS - ORIGEM DOS RECURSOS SEGUNDO O PERCENTUAL NO ORÇAMENTO				
Fontes Financiamento	Nº ONGs	% Orçamento Total 2003	% Orçamento Total 2000	% Orçamento Total 1993
Agências de Cooperação Internacional	135	39,9	50,6	75,9
Comercialização de Produtos e Serviços	86	3,11	3,83	6,9
Doação de Indivíduos	78	1,04		
Órgãos Gov. Federais	74	5,64	7,5	*
Empresas e Fundações Empresariais	71	3,75	4,19	1,8
Outras Fontes	70	6,01	3,99	5
Órgãos Gov. Municipais	55	7	5,03	*
Órgãos Gov. Estaduais	45	2,07	5,93	*
Contribuições associativas	42	1,44	1,77	
Agências Bilaterais e Multilaterais	21	1,65	2,4	7
Recursos não identificados	24	28,4	14,74	

Fonte: ABONG, Perfil dos Associados, 2004, 2001, 1994, 176 organizações responderam pesquisa em 2004.
 * Em 1993, recursos provenientes de órgãos governamentais eram agrupados, neste ano fontes de recursos governamentais foram de 3,2%, considerando todos os níveis

Os números da ABONG ilustram a influência da chamada cooperação internacional, (compostas por Agências de Cooperação, ONGs internacionais e organismos multilaterais) sobre as ONGs brasileiras.

Embora a participação dos recursos internacionais nas organizações pesquisadas tenha diminuído significativamente nos últimos dez anos, ela ainda é considerável. Esta diminuição tem ocorrido porque as agências de cooperação internacional consideradas no estudo (em geral ONGs do Norte e agências governamentais européias e americana) têm redirecionado suas prioridades para o continente Africano, Leste Europeu e para áreas de conflitos.

As ONGs do Norte, apesar de serem fontes de recursos para muitas organizações, também se encontram em um forte contexto de dependência, com o aumento da competição e diminuição e/ou estabilidade na disponibilidade de fundos. Muitas delas têm sido constantemente questionadas sobre sua representatividade, além de terem modificado seu foco de atuação de meros repassadores de recursos para organizações locais em países em desenvolvimento para a idéia de ser instrumento de construção de capacidades.

Ao mesmo tempo, novas fontes de recursos passam a ser acessadas, como demonstra a Tabela 2:

TABELA 2- FONTES ACESSADAS E PERDIDAS		
Novas Fontes de Financiamentos Acessadas e Perdidas	Fontes Acessadas %	Fontes Perdidas %
Agências Internacionais de Cooperação	50,5	17,24
Empresas, Fundações ou Institutos empresariais brasileiros	37,13	7,88
Agências Multilaterais e Bilaterais	10,89	2,96
Comercialização de Produtos e Serviços	27,72	1,48
Contribuições Associativas	11,39	1,97
Órgãos Governamentais Federais	37,13	5,42
Órgãos Governamentais Estaduais	26,73	7,39
Órgãos Governamentais Municipais	25,74	6,9
Doações de Indivíduos	26,24	2,46
NR/ NS	8,91	22,17

Fonte: ABONG, Pesquisa Associados 2004

Observa-se um grande aumento nos financiamentos empresariais, o que condiz com o fortalecimento do discurso da Responsabilidade Social no Brasil e seu direcionamento para o investimento em programas sociais através de parcerias com organizações da sociedade civil.

Ocorre também o crescimento no acesso às fontes de recursos governamentais. Neste ponto, há uma correlação com as políticas de reforma do Estado e descentralização empreendidas no país a partir da década de 90, muito influenciadas por organizações bilaterais e multilaterais, em especial o Banco Mundial, que por sua vez influenciam agendas de ONGs internacionais e agências de desenvolvimento dos países do Norte.

Para explorar melhor a análise da relação de ONGs brasileiras e a cooperação internacional, este trabalho busca revisar o histórico da cooperação Norte-Sul, sob o ponto de vista das

organizações do Norte e brasileiras. Será dado destaque para o histórico desse relacionamento a partir da década de 1990, que vem provocando mudanças no relacionamento de organizações do Norte e do Sul, demandando novas reflexões sobre o futuro da cooperação internacional, com destaque para os desafios a serem superados.

2 O Contexto Internacional de Atuação das Ongs

A esfera internacional apresenta características peculiares que a tornam um espaço diferenciado de interação entre os diversos atores sociais. Um de seus aspectos mais complexos e polêmicos passa a ser a questão da governança global, ou seja, a busca por coordenação e ordem internacionais. A reflexão a esse respeito permite compreender como têm sido modificadas as estruturas de relacionamento entre os principais atores na esfera internacional, elucidando, portanto, como as ONGs e demais manifestações da sociedade civil organizada adquirem um espaço relevante na arena mundial. Da mesma forma, apreende-se o fenômeno de formação de redes de cooperação voltada para diversos fins, dentre eles, o desenvolvimento, que foi primordial para a própria emergência das ONGs e no qual atuam com destaque.

Menescal (1996) assinala que as ONGs começam a ser consideradas "*portadoras de esperança*", num primeiro momento, e, sobretudo, nos países do Norte, nos quais pode ser identificado um crescimento contínuo da canalização de recursos financeiros governamentais para as ONGs como política da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. A autora ressalta que em países como Alemanha, Japão e França esta é uma rotina diária e, em outros, como Suécia, Noruega e Dinamarca, as ONGs não só executam a cooperação, como também agem na formulação de princípios e diretrizes para tal.

Menescal (1996) diferencia quatro momentos principais no desenvolvimento das organizações de cooperação internacional, a saber:

1. início dos anos 1950, quando aparecem as organizações voltadas para a ajuda ao desenvolvimento das ex-colônias e recém-criados países africanos;
2. começo dos anos 1960, com a "*constituição e institucionalização oficial da área de política de desenvolvimento*", quando surgem a maioria das ONGs atuantes hoje na cooperação internacional para o desenvolvimento;
3. final dos anos 1960 e início dos anos 1970, momento dos "*novos movimentos sociais*", com caráter anti-imperialista, contextualizados na guerra do Vietnã; e
4. final dos anos 1980, "*como resposta à oferta de subsídios governamentais*", para contrabalançar uma determinada "*formação de esquerda*" (MENESCAL, 1996, p.30).

Estaria surgindo, então, a categoria de organizações que ficariam conhecidas como "agências internacionais não-governamentais", que tiveram papel e importância fundamentais na consolidação das ações voltadas para o desenvolvimento e a transformação social.

Aristizábal (1997), identifica quatro gerações das ONGDs do Norte:

- Assistencialistas: surgem no pós-2ª Guerra, com a concepção de emergência e assistência ao processo de reconstrução;
- Desenvolvimentistas: emergem nos anos 1960, atuam transferindo recursos para o Sul e sensibilizando a sociedade do Norte sobre o Sul;
- Denúncia Social: atuantes a partir dos anos 1970, procuram aumentar a participação política, fortalecer a sociedade civil e denunciar;
- *Empowerment*: a partir dos anos 1980, as ONGs começam a se preocupar com o desenvolvimento sustentável, ação em redes, interdependência, denúncia e pressão política.

Como apontam Menescal (1996) e Aristizábal (1997), a última fase de atuação dessas organizações têm se concentrado em ações de construção de capacidades e liga-se com a necessidade de angariar recursos, especialmente entre agências bilaterais e multinacionais. No entanto, há críticas de que estas iniciativas estão vestidas de um paternalismo subjacente e que também não estariam orientadas à construção de relações SUL-SUL, essenciais para o aprendizado e maior poder de articulação das organizações que apóiam nos países em desenvolvimento (LEWIS, 1998, SORJ, 2005). Retomaremos este ponto mais adiante.

3 Os Parceiros Brasileiros

A partir da década de 1970 começaram a ser formados, no Brasil, Centros de Educação Popular, que iam adquirindo legitimidade a partir do relacionamento com grupos e movimentos populares, com a predominância de paradigmas marxistas, de educação *freiniana*, e também frutos dos movimentos cristãos. A Teologia da Libertação e a educação popular de Paulo Freire marcam esta época, na qual os movimentos sociais tinham grande força e poder de ação (ÁLVARES, 1999; LANDIM, 2002a; GOHN, 1997).

Vários autores apontam que as atuais ONGs da América Latina e do Brasil têm sua origem na luta contra a ditadura, presentes nesses movimentos, que levou à formação de grupos não-partidários como quadro alternativo para a mudança social, principalmente a partir da década de 70 (ÁLVARES, 1999; GOHN, 1997; LANDIM, 2002a; LANDIM, 2002b; OLIVEIRA, 2002).

A atuação das ONGs se estrutura em "*um contexto em que sociedade civil tende a se confundir, por si só, com oposição política*" (LANDIM, 2002b p.25), quando surgiam relações cada vez mais próximas com os movimentos sociais, que nascem e se fortalecem como símbolos de resistência à opressão econômica, social e política. Os movimentos atuavam como um canal político alternativo, visando mudar a natureza do Estado, principalmente a partir do momento em que aumenta a consciência de que o discurso desenvolvimentista neoliberal não era adequado e não trazia os resultados proclamados (ÁLVARES, 1999).

As ONGs desenvolvem, portanto, ao final dos anos 70 e início dos anos 80, um aspecto reivindicatório e militante, atuando juntamente aos movimentos sociais em busca de mudanças estruturais do modelo econômico, por meio do protesto e da resistência, mas com uma natureza cívica e não-violenta (ÁLVARES, 2000; GOHN, 2000)

Oliveira (2002) mostra que as ONGs tornavam-se intérpretes da crescente complexidade da sociedade brasileira, introduzindo processos e identificações na agenda política, simbólica e material, uma vez que a ditadura, por seu caráter eminentemente simplificador, não conseguia processar tal complexidade. O autor ressalta que muito disso foi “importado” das fundações internacionais e das relações norte-sul, o que o leva a concluir que “as ONGs e suas relações internacionais” colocaram “a sociedade brasileira em compasso com as novas complexidades e seus paradigmas, gerados primariamente alhures” (OLIVEIRA, 2002, p.53).

Landim (2002a) também assinala que as relações com determinadas agências européias, canadenses e norte-americanas que financiaram as ONGs brasileiras, primordialmente não-governamentais e com grande participação das igrejas cristãs, são parte essencial de suas origens e história. E, nesse contexto, as emergentes ONGs do Sul estavam prestando assessoria, apoio e estrutura aos movimentos sociais, nas mais diversas áreas, através de projetos de capacitação, formação e articulação (ÁLVARES, 2000; LANDIM, 2002a).

Mas, da década de 1980 em diante, as ONGs, que procuraram “criar autonomia e distinção com relação aos espaços eclesiais e ao campo da assistência” em décadas anteriores, passam por outro momento de redefinição de sua autonomia em relação aos “movimentos e organizações com os quais se misturavam e cuja dinâmica de interesses e agentes os invadia” (LANDIM, 2002a, p. 232). Assim, “as ONGs deixam de ser meros apoios e passam a ter centralidade, pois a nova era irá exigir novas relações sociais entre o Estado e a sociedade civil” (GOHN, 1997, p. 57)

Portanto, em meados dos anos 1980, os centros começam a se articular para a “apropriação” do termo ONG, “algo com valor simbólico de mercado e que tem determinações dadas internacionalmente” (LANDIM, 2002a, p. 233).

Álvares (1999) também aponta que a legalização dos partidos e grupos políticos ao final dos anos 1970 e a transição democrática no começo dos anos 1980 fizeram com que os movimentos sociais perdessem forças, abrindo um momento próspero para as ONGs intermediárias de projetos. Com a nova conjuntura política de institucionalização da democracia, portanto, a ala do movimento popular não combativo estaria se ampliando, centrando-se mais em questões éticas ou de revalorização da vida humana (GOHN, 1997).

As ONGs respondiam as exigências de institucionalização, dentre as quais tiveram um lugar de destaque as relações com as agências financiadoras e a lógica dos projetos mediadores (LANDIM, 2002a).

Gohn (1997) acredita que a emergência das ONGs e suas redes foram proporcionais à diminuição dos movimentos sociais organizados. O movimento social mais combativo, que começava a ficar fragilizado e fragmentado, não era condizente com as exigências das políticas de parcerias com o setor público, o que limitava os recursos financeiros disponíveis, já que os financiamentos internacionais estavam cada vez mais escassos para as ações que desempenhavam (GOHN, 1997).

E, por outro lado, as ONGs começavam a criar novas possibilidades em termos de relações sociais e de formas de produção, o que ocasionou a substituição das ações organizadas pelos movimentos sociais por ações em torno de redes de trabalho e experiências concretas, por meio de parcerias e interações mediadas pelas ONGs (GOHN, 1997).

Todas estas questões comporiam os “*elementos constitutivos das ONGs*” (LANDIM, 2002a, p. 222), caracterizados por “*três feixes de relações: para baixo, com as bases; horizontalmente, entre si; e, para cima, com as agências de cooperação*” (LANDIM, 2002b, p. 27). E, portanto, no final dos anos 1980 e começo dos anos 1990, as ONGs diversificam temáticas e sub-redes, consolidando uma identidade e nome, caracterizando que ONG não é movimento e não substitui o Estado, formando um forte e enraizado capital de relações (LANDIM, 2002b).

Como aponta Álvares (1999), há uma expansão das ONGs em número e diversidade, com algumas estatísticas apontando para 30.000 no mundo, 11.000 na América Latina e 1.200 no Brasil. Gohn (1997), por outro lado, mostra os resultados obtidos por fontes diferentes para o número de ONGs no Brasil, citando que “*o ISER calculou, em 1986, a existência de 1041 organizações (...) a revista Veja calculou, em fevereiro de 1994, mais de 5000 ONGs no país*”, o que a leva a concluir que “*o número de ONGs no Brasil é uma incógnita*” (GOHN, 1997, p.63). Como não existe um conceito universal de ONGs, os números também não são consensuais, e não se sabe ao certo qual é de fato o universo de ONGs presentes nas diversas regiões do planeta.

Todavia, há uma constatação do fenômeno de organização da sociedade civil nas mais diversas áreas temáticas e instâncias decisórias da sociedade, sendo um fato incontestável a emergência de um número cada vez mais expressivo de organizações não-governamentais como atores sociais estruturados. As ONGs passam a desdobrar-se em conjuntos temáticos referidos a grupos sociais recortados de forma diversa (LANDIM, 2002a), atuando em temas tão distintos como direitos de crianças e adolescentes, meio-ambiente, saúde da mulher, exclusão digital, questões rurais, direitos humanos, erradicação da pobreza, denúncia de corrupção, inclusão social, anti-racismo, tecnologias locais alternativas, violência urbana e doméstica, e muitos outros, podendo apresentar características organizacionais e gerenciais diversas.

Nesse ponto, passa a ser interessante observar que a trajetória das ditas ONGs do Sul apresenta marcos distintos e diferenciados, que podem ser apreendidos a partir da análise de fenômenos ocorridos na América Latina e, mais especificamente, no Brasil, apesar de que não se deve perder de vista que há características peculiares a outras realidades.

Ao observar o surgimento dessas organizações (Tabela 3) verifica-se um grande impulso nas décadas de 1980 e 1990, coincidindo com o período de redemocratização, onde a atuação política dessas entidades fica bastante evidenciada, e na década seguinte uma participação mais ativa no processo de reestruturação estatal, especialmente no tocante às políticas sociais, que agora passam a ser executadas por muitas organizações da sociedade civil, em complementação à ação governamental.

Tabela 3 - Ano de Constituição das ONGs Brasileiras

Ano de Constituição	%
Até 1970	4,46
1971-1980	11,39
1981-1990	45,05
1991-2000	35,64
2001-2002	1,49
NR/ NS	1,98

Fonte: ABONG, Pesquisa Associados 2004

4 Anos 90 em diante: parcerias fragilizadas

Nos anos 1990, observa-se no cenário brasileiro um re-ordenamento das relações de interação e financiamento de projetos que se deram até então entre ONGs internacionais e brasileiras. Lewis (1998) chama atenção para os efeitos da "nova agenda política" que se insere no cenário internacional de cooperação para o desenvolvimento no início da década de 1990, que combina políticas econômicas neoliberais com o comprometimento com a "boa governança". Estas idéias passam a projetar as ONGs como alternativas eficientes e responsivas com relação ao Estado.

Esta nova agenda política é liderada por organizações bilaterais e multilaterais, que foi precedida por políticas anteriores, iniciadas no início dos anos 1980, e amplamente adotadas por países do Norte e do Sul, e que demonstravam efeitos sociais desalentadores, estes especialmente sentidos por países em desenvolvimento. Eram políticas compostas basicamente por pacotes de ajustes macroeconômicos, como a estabilização, a desregulamentação de mercados, as privatizações, o equilíbrio fiscal, e de desburocratização e diminuição das funções do Estado.

Em meados da década de 90, as reformas macroeconômicas *strictu sensu* demonstram-se um discurso abalado pelos custos sociais que acabaram gerando. Agências multilaterais e bilaterais, em especial o Banco Mundial, passam, então, a priorizar fatores políticos, deslocando o discurso para as reformas do Estado e da administração pública objetivando promover a "boa governança" e a fortalecer a sociedade civil, com ênfase no re-equilíbrio dos custos sociais criados pelos ajustes macroeconômicos, com a redução da pobreza, conferindo grande prioridade à reestruturação dos serviços sociais, com o objetivo de incrementar a equidade e a eficiência (BORGES, 2003). Este fato teve um marco na publicação dos Relatórios de 1997, *The State in a changing world*, e o primeiro volume do *Voices of the Poor*, publicado em 2000 dentro do *World Development Report*.

Assim, o relatório de 1997 estabeleceu uma ampla estratégia para a reforma do Estado no sentido de adequar o papel desempenhando pelo Estado às suas capacidades institucionais e, ao mesmo tempo, aumentar sua capacidade por meio do revigoramento das instituições públicas. A visão do Banco sobre o processo de "fortalecimento das instituições" é bastante clara, ou seja, tal processo envolve necessariamente o reforço da provisão privada de serviços por meio de parcerias público-privado:

Países com instituições públicas fracas devem dar total prioridade à busca de caminhos para a utilização de mercados e para envolver empresas e outros provedores não governamentais na provisão de serviços (WORLD BANK, 1997, p. 60).

O *Voices of the Poor* vem corroborar a tese de que a descentralização das funções do Estado e ao *empowerment* da sociedade civil são cruciais num contexto em que o mercado e a sociedade civil, representada por ONGs e organizações populares, são chamados a complementarem ou substituírem burocracias hipercentralizadas e ineficientes do mundo em desenvolvimento, ao passo em que coloca em primeiro plano a necessidade de se criarem e

fortalecerem processos de democracia deliberativa em escala local, regional, nacional e mundial. (BORGES, 2003; MILANI, 2005).

Conforme demonstrou a Tabela 3, impactos de reformas gerenciais já são sentidos pelas ONGs brasileiras. Há mais recursos com governos estaduais e municipais, maior número de contratos e parcerias realizados.

Fisher (1998) estudou a relação entre governos subnacionais e as ONGs, e buscou analisar a premissa de que governos locais são mais susceptíveis a sofrerem influências e estabelecerem relações com organizações fora do governo do que os governos centrais que possuem uma rede de pressão e lobby mais complexa. Ela encontrou vários exemplos que dão suporte a essas premissas em suas pesquisas na América Latina e na Ásia, em especial na Índia. A negociação no nível local promove um aporte imediato de recursos tanto para os governos quanto para as ONGs, além de estar mais livre de pressões políticas e institucionais encontradas no governo central.

Exemplo da Índia. Ênfase na burocratização e no gerencialismo. Dados da ALOP – Associação Latinoamericana das Organizações de Promoção (2004) revelam que as ONGs européias têm concentrado seus recursos em um número menor de organizações, sendo a existência de parcerias entre as ONGs e governos locais um critério positivo para a manutenção de recursos na organização.

Impactos dessas políticas descentralizantes também são sentidos pelas ONGs doadoras. As ONGs do Norte se vêem operando em um cenário político de crescente complexidade, e sofrem questionamentos quanto à sua identidade fragmentada de “serem organizações do Norte, ainda que operem no Sul” (LEWIS, 2001, p. 503).

Muitas não têm uma atuação significativa na implementação de políticas sociais nos seus países de origem, e com a redemocratização de muitos países em desenvolvimento onde atuam, passam também a não ter um reconhecido papel político nestas áreas. Sua crise de identidade transforma-se, então, em uma crise de legitimidade. Ainda que seus esforços de desenvolvimento no longo prazo sejam reconhecidos, elas também são chamadas para as atividades de ajuda humanitária em contextos de emergências ou conflitos.

Neste sentido, muitos ONGs do Norte passam pela necessidade de focalização em outras áreas geográficas cujos problemas seriam de maior magnitude social, ambiental e política, como a África, Índia, China e áreas de conflito. Na sua busca pelo repensar de sua atuação e ajustes às pressões do seu próprio “mercado” doméstico, as ONGs do Norte acabaram por trazer novos desafios para a sustentação das ONGs brasileiras, visto que muitas delas, historicamente, se desenvolveram tendo como suporte o apoio de ONGs internacionais.

As fontes de financiamento têm um papel central na sua atuação, que acabam influenciando diretamente suas agendas. Algumas conseguem alavancar outras fontes de recursos, como a de doadores individuais, como a *Amnesty International*, e outras, como a OXFAM (Reino Unido), SIDA (Canadá), que apesar de receberem recursos de seus governos lograram relativo sucesso na disseminação de agendas globais de solidariedade, engajando-se no enfrentamento político internacional. Outras conseguem maior coesão, como as ONGs ecológicas na Alemanha, que se constituíram enquanto um partido político relativamente importante. (SORJ, 2005)

Com relação às ONGs brasileiras esta mudança no cenário de aporte de recursos externos, assim como as mudanças sociais e políticas ocorridas nas últimas duas décadas, coloca desafios concretos para serem endereçados.

O primeiro deles seria reduzir o seu nível de dependência financeira e de agendas com relação às ONGs do Norte. A ausência de recursos levou a duas implicações. Há uma tendência de concentração de recursos humanos e financeiros em poucas ONGs, e estas organizações passam a buscar muito mais apoio junto ao governo e ao setor privado.

A competição por recursos e a interação com estes novos agentes, e antigos agora mais exigentes, gera demandas de burocratização e orientação cada vez mais limitada para projetos, que agora são muito mais monitorados, indicando maior capacidade de interferência dos doadores.

Uma questão central que se coloca para análise das ONGs a partir dos desafios dos anos 1990, sob o prisma de Azevedo e Prates (1991), refere-se às estratégias de ação predominantes entre as essas organizações brasileiras. Por trás da ênfase na adoção de técnicas gerenciais pelas ONGs, idéia constantemente veiculada pela mídia e defendida por vários consultores e pesquisadores que atuam no campo não-governamental como caminho privilegiado para a modernização e sustentabilidade dessas organizações, difundem-se pressupostos típicos do gerenciamento privado, tais como pragmatismo, cálculo constante entre meios e fins, disciplina financeira e foco na eficiência, dentre outros.

Este tipo de exigência acaba aumentando às barreiras à entrada de outras ONGs, menores, de base comunitária, que podem se constituir em importantes pólos de inovação.

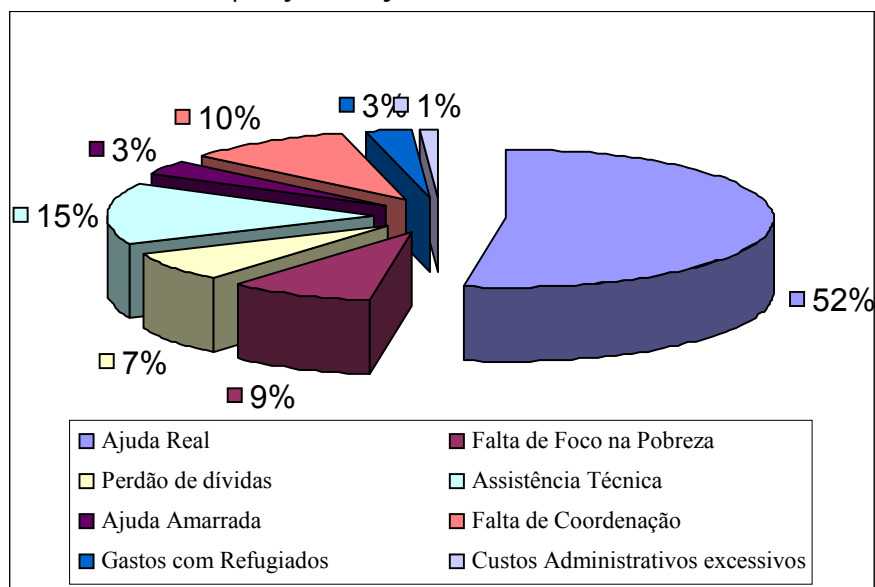
A indagação que permanece diz respeito aos impactos da difusão dessa racionalidade entre as ONGs brasileiras, que pode levar as organizações sociais a se concentrarem exacerbadamente na participação restrita e no alcance de metas de curto-prazo, perdendo sua ligação com as transformações sociais mais amplas, visto que tal tipo de atuação favorece a construção de interações menos conflituosas com o Estado e empresas privadas, facilitando, portanto, a captação de recursos para sua sobrevivência.

Há, evidentemente, sérias críticas quanto à agenda propostas pelas agências e ONGs de ajuda internacional, uma delas é colocada por Milani (2005) com relação às metodologias utilizadas por agências de financiamento na promoção da participação e fortalecimento democrático. De acordo com o autor, algumas metodologias participativas bem como os discursos de centenas de agências de cooperação podem revelar a mistificação de benefícios de algumas práticas como:

- Visão ingênua e simplificada da comunidade, que revela um baixo conhecimento das complexas redes relações políticas, sociais e institucionais de cada local e seus nós.
- Valorização e integração a-crítica de saberes tradicionais. Algumas formulações nutrem a expectativa de que saberes locais possam transformar o *modus operandi* das burocracias desconsiderando as micro-relações de poder locais que as constroem.
- A linguagem do *empowerment* pode mascarar preocupações estritamente administrativas relacionadas com eficiência administrativa.
- Armadilha do localismo, ao buscar resolver problemas locais desconsiderando suas conexões com níveis regionais, nacionais e internacionais.

O relatório *The Real Aid 2*, publicado pela ONG *ActionAid Internacional* (2006) levanta a questão da 'ajuda fantasma'. A crítica é de que apenas uma pequena proporção da ajuda financeira de países desenvolvidos atinge as pessoas mais pobres. Boa parte fica com os próprios consultores internacionais, sob a forma de assistência técnica, que na maioria dos casos é classificada pela agência como ineficiente e cara, e alinhada com os próprios doadores. Esta categoria pode ser agrupada juntamente com a ajuda amarrada, que condiciona a concessão de determinado fundo à compra de produtos ou serviços dos países de origem. Problemas de coordenação também geram viagens, estudos e missões desnecessárias, que acabam se ligando com a ajuda amarrada e assistência técnica. Por fim, muitas o excesso de custos administrativos, que foi considerado pelo estudo, os gastos acima de 8% do total dos fundos.

Gráfico 1- Composição da Ajuda Internacional



Fonte: ActionAid, 2006

5 Considerações Finais: em busca de saídas

Algumas implicações para as políticas e práticas de ONGs-Norte e ONGs-Sul podem ser sentidas com o redirecionamento do fluxo internacional de recursos para o desenvolvimento e o aparecimento de redes e espaços de representação no cenários internacional.

Ambas fundamentam sua legitimidade com o princípio de que incorporam valores reconhecidamente relevantes para a sociedade e que se constituem em mecanismos mais eficazes de atendimento social. A questão da eficiência tem sido amplamente questionada.

Com relação a sua legitimidade para configurar enquanto entes sociais que podem representar a sociedade em diversas arenas políticas, também há questionamentos, pois muitas dessas organizações são criadas e geridas por associados, cujos dirigentes não são escolhidos através de processos democráticos. Embora muitas ONGs possuam membros de reconhecida

notoriedade técnica e política para legitimar-se, isto não resolve o seu problema de representatividade. Quais seriam aquelas realmente aptas a falar pelos outros, a ocuparem posições relevantes em fóruns de discussão e representação tanto internacionais como locais?

Um dos primeiros desafios é incrementar o relacionamento entre as próprias ONGs, explicitando suas diferenças e conflitos. Como bem coloca Sorj (2005), qual seria a diferença entre o Greepeace e a WWF? O mundo das ONGs não pode permanecer politizado com relação ao mundo externo e despolitizado com relação ao seu próprio interior. É preciso compreender as diferenças e afinidades para criar coalizões mais fortes e efetivas em termos de legitimidade, representatividade e ação.

A questão da concentração no setor parece ser comum, tanto em ONGs do Norte, quanto do Sul. Esta concentração traz ganhos de escala para prestar serviços ou realizar campanhas, e pode ser inclusive um reflexo das demandas de eficiências de financiadores e parceiros. No entanto, pode levar à diminuição da sua diversidade, criatividade e capacidade de inovação. Este é um importante papel das ONGs do Sul, pois diversas inovações podem surgir das suas experiências, fruto de sua proximidade com problemas e reivindicações locais. Neste sentido, é preciso também fortalecer sua capacidade intelectual para absorver melhor as agendas externas e cultivar o pensamento autônomo criativo (LEWIS, 2001; SORJ, 2005).

Dados da ALOP (2004) revelam que o número de redes de organizações parceiras de ONGs Europeias na Região tem diminuído devido à própria diminuição de recursos disponíveis, mas também, como uma estratégia de eficiência, dado que é menos custoso manter projetos maiores com um número reduzido de organizações.

Outro grande desafio é ampliar o papel dos conflitos sociais nas relações entre ONGs do Norte e Sul e suas práticas para além do conflito entre países ricos e pobres, considerando de maneira mais enfática o papel das desigualdades nacionais dentro dos próprios países (SORJ, 2005).

Enfim, repensar das relações, políticas e práticas não deve limitar-se apenas à questão dos recursos financeiros, mas caminhar para a sua superação criativa, não deixando que os avanços alcançados pelas ONGs nas últimas décadas, quer seja na provisão de políticas sociais, quer seja na luta por direitos e na mobilização do ativismo civil, perca de vista o potencial modernizador das relações sociais presente em tais organizações.

Referências

ABONG. **ONGs no Brasil: perfil das associadas à ABONG. Associação Brasileira de ONGs**, Rio de Janeiro, ABONG, 1994.

ABONG. **ONGs no Brasil: perfil das associadas à ABONG. Associação Brasileira de ONGs**, Rio de Janeiro, ABONG, 2001.

ABONG. **ONGs no Brasil: perfil das associadas à ABONG. Associação Brasileira de ONGs**, Rio de Janeiro, ABONG 2004.

ACTION AID. **The Real AID 2: Making Technical Assistance Work**. London, 2006. Disponível em http://www.actionaid.org.uk/doc_lib/real_aid2.pdf

ALOP – Associação Latinoamericana das Organizações de Promoção. **Mito y Realidad da la Ayuda Externa**. 2004, disponível em www.alop.or.cr

ÁLVARES, L. C. **Classifying intermediary non-governmental organizations according to their strategies to empower local grassroots groups**. 1999. 2v. Tese (Doctor of Philosophy) - University of Illinois at Urbana-Champaign, 1999.

ÁLVARES, L. C. ONGs: uma alternativa aos descaminhos do desenvolvimento. In: **Caderno Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v.5, n. 10, p.39-62, jan./jul. 2000.

ARISTIZÁBAL, A. La cooperación internacional para el desarrollo. In: BAYO, P. & Aristizábal, A. (et al). **Introducción a la cooperación para el desarrollo: una propuesta curricular para la promoción de la educación al desarrollo en la universidad**. Valencia: Servicio de Publicaciones, 1997, cap. 10.

AZEVEDO, S.; PRATES, A. A. P. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. In: **Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991, pp. 122-152.

BAYO, P. & ARISTIZÁBAL, A. (et al). **Introducción a la cooperación para el desarrollo: una propuesta curricular para la promoción de la educación al desarrollo en la universidad**. Valencia: Servicio de Publicaciones, 1997.

BORGES, A. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. vol.18, n. 52, Junho 2003.

FISHER, Julie. **NonGovernments: NGOs and the Political Development of the World**. Connecticut, Kumarian Press, 1998.

FOWLER, A. NGOs and a moment in history: beyond aid to social entrepreneurship or civic innovation? **Third World Quarterly**, Vol 21, No 4, pp 637-654, 2000.

_____. Options, Strategies and trade-offs in resource mobilization. In **NGO Management Reader**, Edwards, M. & Fowler, A. (eds). London, Earthscan.2002.

GOHN, M. G. **Mídia, 3º Setor e MST**. Petrópolis: Vozes, 2000.

GOHN, M. **Os sem-terra, ONGs e cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização**. São Paulo: Cortez, 1997.

LANDIM, L. Experiência militante: histórias das assim chamadas ONGs. In: **Les organisations non gouvernementales en lusophonie: terrains et débats**. Paris: Karthala, 2002a, p. 215-239.

LANDIM, L. Múltiplas identidades das ONGs. In: HADDAD, S (org.) **ONGs e Universidades: desafios para a cooperação na América Latina**. São Paulo: Fundação Peirópolis, 2002b, p. 17-50.

LEWIS, D. **The management of Non-Governmental development organizations: an introduction**. London: Routledge.2001

_____. Development NGOs and the Challenge of Partnership: changing relations between North and South. **Social Policy and Administration**. V. 32, n. 5, Dezembro, 1998.

MENESCAL, A. K. História e gênese das organizações não governamentais. In: Gonçalves, Hebe S. (org.) **Organizações não governamentais: solução ou problema?**. São Paulo: Estação Liberdade, 1996. Cap. 1

MENDONÇA, P; ARAÚJO, E. **ONGs e a Cooperação Internacional: entre a Dependência e a Busca pela Sustentabilidade**. Encontro Anual da ANPAD, Brasília, 2005.

MILANI, C. Mitos construídos acerca da 'participação' no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento: um olhar a partir da experiência brasileira recente. Mimeo. 2005.

OLIVEIRA, F. Entre a complexidade e o reducionismo: para onde vão as ONGs da democratização? In: HADDAD, S (org.) **ONGs e Universidades: desafios para a cooperação na América Latina**. São Paulo: Fundação Peirópolis, 2002, p. 51-62.

OLIVEIRA, M. D. **Cidadania e globalização**: a política externa brasileira e as ONGs. Brasília: FUNAG, Coleção Curso de Altos Estudos, 1999. Cap 1.

ROCHE, C. **Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGS: aprendendo a valorizar as mudanças**. São Paulo, Ed. Cortez, ABONG, Oxfam.2000.

SORJ, B. Sociedades Cívicas e Relações Norte-Sul: ONGs e dependência. Working Paper. Centro Eldenstein de Pesquisas Sociais. Novembro, 2005.

VAN ROOY, A. **Civil society and the Aid Industry: the politics and promise**. London: Earthscan.1998.

WORLD BANK. **World Development Report**: the State in a Changing World. Washington, Oxford University Press, 1997.

_____. **World Development Report**: Attacking Poverty. Washington, Oxford University Press, 2000.