

A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E O PROJETO PARA AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS

Janine Oliveira Cardeal Bomfim¹
Elione Maria Nogueira Diógenes²

RESUMO

O presente artigo apresenta-se como um breve recorte da tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), intitulada: “A relação entre Estado e Organizações Não Governamentais no contexto alagoano (1990-2018): percepções dos profissionais da sociedade civil organizada”. A reforma do Estado brasileiro e o projeto para as Organizações Não Governamentais (ONGs) configuram-se como o interesse fundante deste estudo. Neste sentido, o objeto desta investigação versa a respeito do estreitamento na relação entre o Estado e ONGs no cenário social, tendo como panorama os encadeamentos que se estabelecem no contexto brasileiro. O objetivo está centrado na análise dos termos desta complexa aproximação. Metodologicamente a investigação está organizada a partir de uma pesquisa bibliográfica, na qual foi considerada a produção científica que trata da temática, a saber: Inojosa (1999), Lewis (2001), Ckagnazaroff e Souza (2010) e outros estudiosos que corroboram à discussão e possibilitam a reflexão a respeito da realidade que se apresenta. Os resultados sinalizam que a ampliação das ações das ONGs no campo social, sobretudo por meio dos processos educativos não formais, está correlacionada ao processo de reforma do Estado brasileiro e ao enxugamento do papel referente à prestação de serviços públicos.

Palavras-chave: Estado, Organizações Não Governamentais, Reforma do Estado.

INTRODUÇÃO

Antes da década de 1990 as ONGs não tinham qualquer legitimidade, além disso, as ações desenvolvidas não possuíam a visibilidade que hoje lhe é dada. Sua atuação era limitada a pequenos grupos ou a comunidades, público-alvo das ações de organizações específicas da sociedade civil (NOGUEIRA, 2009). Hoje, a própria terminologia encontra-se publicizada por meio dos diversos meios de comunicação. O processo de

¹ Doutora pelo Programa de Pós Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal de Alagoas – UFAL, Professora do Centro de Educação, lotada no Colégio de Aplicação Telma Vitória da Universidade Federal de Alagoas – UFAL janine.cardeal@cedu.ufal.br;

² Professora orientadora: Pós-Doutorado em Políticas Públicas, Professora do Centro de Educação da Universidade Federal de Alagoas – UFAL, elionend@uol.com.br.



expansão e fortalecimento das organizações corroborou para que, não somente o uso do termo, mas, sobretudo, a contribuição social de tais atores seja difundida na sociedade.

Não se trata de algo novo, mas sim de uma utilização eficiente dos espaços de divulgação, aos quais a sociedade civil organizada, cada vez mais têm tido acesso. Se hoje a expressão se encontra popularizada é porque tais organizações caminharam na perspectiva de alcançar certo notoriedade social, a fim de consubstanciar as suas ações e consolidar as suas formas de atuação (MONTE, 2012).

É interessante observarmos que não apenas no meio social, mas especificamente no campo público essas organizações deixaram de ocupar um lugar à margem. Em nosso trabalho de análise, temos por objetivo perceber as implicações do projeto para as organizações não governamentais em meio ao processo de reforma do Estado brasileiro, posto que essas instituições foram ocupando um lugar de destaque social.

O Brasil se organizou na forma Estado, antes mesmo de encetar a construção do processo de identidade-nação. Isso remete a pensar que a Nação foi constituída sob um Estado forte, intervencionista e centralizador, supressor dos interesses populares (NOGUEIRA, 2009). Se a vinda da coroa portuguesa serviu para intensificar no território brasileiro a dominação dos colonizadores, a Independência, tampouco, se configurou como uma ruptura com os traços de um Brasil colônia.

A promulgação da Independência constituiu-se como uma estratégia para manter um governo que estava em crise, por conta da pressão internacional. Nesse sentido, a intenção era manter o domínio português. Não se tratou de um movimento contestatório gerado no meio popular. Foi, sobretudo, um processo bem elaborado, com o fim de dar continuidade à velha ordem. Desse modo, o Estado se fortaleceu e a classe popular que não teve participação direta nesse processo, ficou à margem das questões políticas dominantes (COUTINHO, 2006).

Neste sentido, o país se inseriu de forma conservadora na dinâmica do capitalismo avançado. Com a Proclamação da República (1889), a sociedade vivenciou transformações sociais, econômicas e políticas e o Estado permaneceu vinculado aos interesses da elite. O rompimento com essa velha ordem passa a ser mais claramente definida com a crise capitalista de 1930.

Depois da abolição e da Proclamação da República, o Brasil já era uma sociedade capitalista, com o Estado burguês; mas é depois de 1930 que se dá efetivamente a consolidação e a generalização das relações capitalistas em nosso país, inclusive com a expansão daquilo que Marx



considerava o ‘modo de produção especificamente capitalista’, ou seja, a indústria. (COUTINHO, 2006, P. 176, grifo do autor).

Motta (2009) acrescenta que o capitalismo se reconfigura a partir de suas próprias crises. Há um ciclo necessário à lógica de acumulação de capitais, o qual contribui para que as economias mundiais se adequem à ordem hegemônica do capital. No Brasil dos anos de 1930, a própria crise favoreceu o desenvolvimento de um tipo de capitalismo dependente, assim, as relações capitalistas aqui são do tipo subalterno.

O Estado capitalista fortaleceu-se nesse sentido, à medida que as classes detentoras do poder político utilizaram como estratégia: a minimização das disputas e embates entre a classe dominadora, e a classe dominada, esta composta pelos trabalhadores. Getúlio Vargas expressava uma proposta de estabelecer no país, e, especificamente, na relação dentro das indústrias, um regime de colaboração.

Faleiros (1991) enfatiza que sob um discurso de proteção social, os agentes burocráticos do Estado formularam e implementaram políticas públicas para os trabalhadores pactuados com os empregadores. A estudiosa complementa explicando que

a ideologia da colaboração está ligada à de proteção social. Esta, na fala dos políticos, visa dar o sentimento de segurança e garantias aos mais “fracos” da sociedade, aos mais desprotegidos, aos carentes, aos marginalizados, aos pobres. Nesse discurso, a sociedade aparece dividida entre os fracos e fortes, pobres e ricos, favorecidos e desfavorecidos pela sorte, encobrindo-se as divisões mais profundas entre exploradores e explorados, dominadores e dominados (FALEIROS, 1991, p.14-5).

A autora faz críticas a esse processo, especificando que a cooperação entre patrões e empregados “[...] não visa melhorar as relações entre os dois indivíduos, mas reduzir conflitos entre as classes sociais, agudizadas pelas lutas entre as organizações trabalhadoras e os patrões” (FALEIROS, 1991, p. 14). Com efeito, a política de industrialização brasileira teve o Estado como principal interessado em conformar esse processo, por meio, inclusive, da criação de empresas estatais.

Pode-se dizer que o Estado capitalista brasileiro é, pois, o detentor dos elementos fundamentais para construir e fortalecer a nação brasileira. Tal cultura política tem início na Era Vargas e perdurou ao longo de todo período dos governos dos chamados líderes “populistas”. Dessa forma, a industrialização consolidou-se pelas próprias ações estatais que visavam à efetivação do capitalismo, por meio da modernização conservadora.

Para os defensores do autoritarismo, o Brasil, teria uma sociedade fraca, anônima, fragmentada, na qual as classes sociais não se haviam ainda



constituído plenamente. Mas, enquanto a esquerda apresenta como solução para esse problema o fortalecimento da sociedade civil, sua organização e dinamização, os defensores do ‘Estado autoritário’ pensavam que a solução consistiria precisamente em fazer do Estado o instrumento básico da construção da nacionalidade brasileira. (COUTINHO, 2006, p.178).

Faleiros apresenta uma concepção interessante sobre a política corporativista, implantada com vistas ao crescimento das relações capitalistas: “o corporativismo consistia na articulação da harmonia entre patrões e empregados pela transformação dos sindicatos em órgãos do Estado e pela atribuição a eles de funções assistenciais” (1996, p. 69).

Daí o interesse em cooptar o movimento sindicalista, no intuito de organizar e, principalmente, controlar a representação dos trabalhadores. Da mesma forma, incentivou-se a incorporação dos interesses da própria burguesia no cerne das decisões de interesse público, por meio da representação dos grupos específicos burgueses, cujas alianças permanecem exercendo influência até os dias atuais.

O Estado corporativista foi se fortalecendo à medida que representava os interesses das classes dominantes nacionais, com a intenção de firmar uma relação estável com as mesmas, tendo em vista que desempenhavam um papel importante no desenvolvimento da política capitalista. A conexão dos sindicatos com o Estado tinha como pretensão diluir os movimentos da sociedade civil, enfraquecendo as lutas sociais. O intervencionismo e o corporativismo, que marcaram o poder estatal desde a crise de 1930, se prolongaram nos anos seguintes, tornando-se questionáveis mais tarde, em meados dos anos de 1970 e 1980, por políticos e pensadores da economia mundial, que sugeriram medidas de liberação econômica (MOTTA, 2006).

No período de prevalência das medidas intervencionistas no país, a proposta de colaboração passou a influenciar na própria forma do poder estatal perceber a sociedade civil. A classe dirigente caracterizada, pela busca incessante de ampliação do seu poder, percebe uma possibilidade de alcançar tal objetivo por meio de novas formas de relacionamento com as massas populares.

Em razão disso, no governo de Juscelino Kubitschek as organizações sociais conquistam espaço político de participação, visto que

se propagava a ideia de desenvolvimento para reforçar a colaboração entre povo e governo, no sentido de ampliar o entrosamento entre Estado e massas. Ele não falava em classes sociais, mas em ‘gente



humilde’, gente pobre de um lado, e em prósperos, de outro (FALEIROS, 1991, p.14).

O argumento da proteção social foi apregoado à medida que outros entraram em cena, como, por exemplo, a naturalização das desigualdades sociais. Os agentes burocráticos estatais ao reconhecerem a população pobre e a classe alta desempenhava o papel de integrá-las com o fim de promover o desenvolvimento do país.

Os programas sociais utilizam como respaldo ideológico para o seu fortalecimento o discurso de um Estado que se preocupa com a integração do povo e que amplia a participação social. Dessa forma, a sociedade é induzida a aceitar passivamente as políticas sociais que interessam, antes de tudo, às classes dominantes

Na atualidade se apresentam como desafios, a luta em favor dos direitos sociais dos cidadãos, e, nesse contexto, a reflexão acerca do Estado e do seu papel de garantir tais direitos. O interesse por parte do poder público em se aproximar do TS tem acontecido, principalmente, devido ao reconhecimento do trabalho desenvolvido pelas ONGs. Nesse sentido, a atuação dessas instituições, a partir dessa relação, tem conquistado uma dimensão ainda mais ampliada no cenário social brasileiro.

METODOLOGIA

O percurso desta pesquisa está orientado metodologicamente a partir de uma abordagem qualitativa, a partir de uma pesquisa bibliográfica, na qual foi considerada a produção científica de estudiosos que tratam com especificidade a temática referente a Reforma do Estado brasileiro, bem como apresentam elementos para refletirmos teoricamente acerca da relação com a sociedade civil organizada. Nesse sentido, foram considerados os estudos de: Inojosa (1999), Faleiros (1991), Lewis (2001), Motta (2006); Ckagnazaroff e Souza (2010).

Ao analisar as aproximações entre as organizações do Terceiro Setor (TS) com o poder público, autores sinalizam que o financiamento tem se apresentado como um dos principais aspectos motivadores. De fato percebemos que a captação de recursos é uma necessidade inerente à existência das ONGs, no sentido de possibilitar a continuidade dos trabalhos desenvolvidos por tais instituições (CARRION, 2000). Diante da situação apresentada, as ONGs utilizaram diversas formas para conquistar o financiamento de suas



ações, dentre os quais encontraram na formação de parceria com o Estado e seus órgãos um meio para a captação de recursos, tendo em vista que nem sempre as doações do setor privado e/ou o investimento internacional proporcionaram o desenvolvimento dessas organizações.

Os estudos de Serva (1997) e Teodósio (2002) contribuem para o esclarecimento dessa relação entre o Estado e ONGs. Dentre os argumentos apresentados em seus estudos, o vínculo é compreendido pelos pesquisadores como um meio de controle utilizado pelo aparelho estatal.

Serva (1997) questiona essa relação, enfatizando as diferentes concepções que orientam o trabalho do Estado e das ONGs. Segundo o autor, os órgãos estatais direcionam suas ações de acordo com uma concepção extremamente voltada para os interesses do mercado, já as organizações pautam suas ações nos interesses sociais. Na visão do autor, essa dicotomia de interesses e concepções interfere no estabelecimento de um vínculo, vez que essas instituições podem não conseguir estabelecer um diálogo concreto e tampouco uma relação orgânica.

Assumimos a análise de Inojosa (1999) e Lewis (2001) que configura tais relações como subordinadas e dependentes ou orgânicas e ativas. A primeira diz respeito a uma relação em que não há espaço para o exercício da autonomia dos envolvidos, na qual o interesse de 95 um se sobrepõe ao do outro. No tipo de relação denominada orgânica por Inojosa (1999) e ativa por Lewis (2001) os envolvidos possuem autonomia, se relacionam de forma interdependente, não há um único interesse, ou um interesse particular que se sobreponha aos demais, existem sim interesses que se relacionam de acordo com a capacidade de diálogo existente entre os sujeitos envolvidos.

A categorização dos tipos de parceria pode ser mais claramente compreendida a partir das suas caracterizações. A relação subordinada e dependente apresentada neste estudo é marcada pela sujeição de uma das partes ao interesse individual da outra parte, esses interesses são acatados porque há um tipo de dependência entre os parceiros. Diferentemente, na relação orgânica e ativa, o estabelecimento de vínculos é processual e não uma imposição. Esse processo é definido através do diálogo aberto sobre os papéis que serão executados por cada uma das partes. As estratégias para o desenvolvimento das ações e a responsabilidade pela sua execução é compartilhada pelos parceiros.



RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir dos estudos e dos pontos de reflexão elencados nesta pesquisa, percebeu-se que a categorização dos tipos de parceria pode ser mais claramente compreendida a partir das suas caracterizações. A relação subordinada e dependente apresentada neste estudo é marcada pela sujeição de uma das partes ao interesse individual da outra parte, esses interesses são acatados porque há um tipo de dependência entre os parceiros.

Diferentemente, na relação orgânica e ativa, o estabelecimento de vínculos é processual e não uma imposição. Esse processo é definido através do diálogo aberto sobre os papéis que serão executados por cada uma das partes. As estratégias para o desenvolvimento das ações e a responsabilidade pela sua execução é compartilhada pelos parceiros.

É necessária, ainda, a reflexão acerca dos meios e aparatos utilizados para que se exerça essa influência e dominação. Segundo Ckagnazaroff e Souza (2010, p. 3) esses meios

podem variar desde a persuasão pelo argumento, através de oferta de incentivos financeiros, até a coerção direta. Esses mecanismos podem ser formais (transferências financeiras, contratos, relatórios e registros) ou informais (fluxos de informação, troca de staff, seminários, discussões, paternalismo).

No caso da relação entre o Estado e as ONGs, é possível identificar a utilização por parte do poder público de instrumentos de incentivo e de instrumentos de controle sobre essas organizações. Ao se aproximar da esfera pública essas organizações sociais se submetem ao monitoramento, controle e, portanto, influência estatal. O incentivo, apresentado sob a forma de isenções tributárias e/ou recursos disponibilizados para a execução de projetos, que a primeira vista se apresentam como a solução para a questão do financiamento, pode se configurar como um problema que interfere no caráter de atuação dessas instituições.

Estão se popularizando no âmbito das organizações não governamentais novas formas de financiamento que as vai ligando cada vez mais às linhas de financiamento públicas. O acesso a esses recursos está ligado a algumas condições que paulatinamente vão dando forma à ação organizacional. A dependência dos recursos públicos representa para as ONGs o risco da influência e até da ingerência em seu caráter, modo de funcionamento e objetivos. (CARVALHO, SACHS, 2001, p. 9).

Muitas organizações têm abdicado de desenvolver projetos sociais alternativos à



política neoliberal, por conta da necessidade garantir os recursos necessários para o funcionamento das mesmas. Um aspecto negativo nessa relação é o fato de que muitas vezes as ONGs se envolvem nessas parcerias prioritariamente por conta da preocupação com a captação de recursos, fazendo com que o caráter público das ações deixe de ocupar um lugar central na atuação dessas instituições.

Estudos internacionais como de Misra (2006) apresentam uma reflexão pertinente justamente sobre as implicações dessa crescente participação das ONGs em questões sociais nos mais diferentes países. Participações essas que tratam das diversas questões sociais, a saber: saúde, moradia, ambiente, assegurar de direito das minorias, novas tecnologias e em especial a Educação.

Notamos assim, que o número de ONGs que atuam em áreas dos direitos sociais as quais o Estado tem atuado de modo ainda ineficiente tem ocupado um lugar de destaque nas pesquisas. Diante dessa situação, colocamos a necessidade de refletir sobre como tem sido essa atuação da sociedade civil no campo, por exemplo, da educação. Pensar essas questões pressupõe rompermos a compreensão ingênua da realidade dessas organizações e observá-las a fim de que entendamos sob qual aspecto tem sido essa intervenção.

Gohn, pesquisadora que no Brasil tem se configurado como uma das precursoras dos estudos acerca das ONGs, afirma em uma de suas análises (GOHN, 2010) que as políticas de parceria implementadas pelo poder público são apresentadas enquanto “práticas democráticas e socialmente justas”. Entretanto, a autora sugere que esses vínculos associados ao aumento significativo do número de instituições precisam ser refletidas com relação ao projeto de desregulamentação do papel do Estado. Posto que de acordo com a autora supracitada para as ONGs responsabilidades que são competências estatais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme discutimos as ONGs conquistaram visibilidade e espaço justamente em meio a um projeto de reforma estatal, no qual se pretende enxugar cada vez mais a intervenção do poder público e consolidar modelo mínimo no Brasil. E esse é um aspecto que precisa ser pensado do ponto de vista das vantagens verdadeiras que a atuação das ONGS tem apresentado principalmente para manutenção do encolhimento do “braço



forte” do Estado, que cada vez mais tem buscado elementos que o apresentem como “fraco”, insuficiente para atender as demandas e incapaz para atuar de nas problemáticas sociais e tampouco para garantir os direitos sociais.

De igual modo não apresentamos as ONGs como entidades que ingenuamente foram cooptadas pela máquina estatal e que servem de aparato para desempenhar tarefas que lhe são impostas. Conforme abordamos, as ONGs apresentam a necessidade de desenvolver meios para captar recursos e essa tem sido a principal causa para que estas organizações não apenas aceitem, mas busquem e insistam em firmar parcerias com o Estado.

A aproximação dos atores sociais tem acrescentado a essas organizações tanto o recurso necessário para a manutenção, como tem promovido o conhecimento do funcionamento da esfera estatal. Entendendo melhor o parceiro essas instituições conseguem analisar os meios adequados para estabelecer novas aproximações com o próprio Estado, ou com demais instituições, e assim possibilitado que as ONGs permaneçam ocupando um lugar de destaque à medida que conseguem implantar e implementar ações no campo social.

As tensões, que se apresentam em torno dessa aproximação, nos instigam a analisar a realidade das instituições a fim de que possamos ter elementos para refletir criticamente sobre essa relação: Estado e ONGs e assim avançar o debate acerca da questão. A nosso ver é preciso analisar, com rigoroso cuidado, a ingerência da compreensão do papel que possuem, posto que não compreender o objetivo de sua atuação ao passo que compromete a função social desses organismos, também pode corroborar para a consolidação da política neoliberal caso se considere apenas como atribuição atuar enquanto instrumentos de prestação de serviços públicos que deveriam ser promovidos e garantidos pelo Estado.

De igual modo, além de pensar sobre como essa relação pode interferir na função que os atores sociais desempenham, consideramos fundante observar em que medida essa aproximação tem contribuído ou não para o fortalecimento dessas organizações da sociedade civil, posto que este se configura como um dos objetivos primordiais do trabalho desenvolvido por essas entidades. Enfatizamos, portanto, que se a relação não tem fortalecido, logo pode se apresentar como nociva, posto que à medida que a identidade é confundida, os ideais que as sustentam são questionados, os objetivos



centrais são diluídos, que o papel social se descaracteriza, as ONGs vivenciam, então, o processo de enfraquecimento.

REFERÊNCIAS

CKAGNAZAROFF, I.; SOUZA, M. Relação entre ONG e o Estado - um estudo de parceria. **Revista Gestão e Tecnologia**, América do Norte, 2, set. 2010. Disponível em: <http://www.unipel.edu.br/periodicos/index.php/get/article/view/126>. Acesso em: 10 Ago. 2012.

CARDOSO, F. H. **Teoria da Dependência**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

COUTINHO, C.N. O Estado brasileiro; gênese, crise e alternativas. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (orgs.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ/ESPJV, 2006.

FALEIROS, V. P. **O que é política social**. 5ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1991

FISCHER, R. M.; FALCONER, A. P. Desafios da parceria governo e terceiro setor. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 33, n. 1, P. 12-19, jan./mar. 1998.

FISCHER, R. M. Estado, mercado e terceiro setor: uma análise conceitual das parcerias intersetoriais. **Revista de Administração**. São Paulo, FEA-USP, v. 40, n. 1, jan.-fev.-mar. 2005

GOHN, M.G. **Movimentos sociais e educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

GOHN, M. da G. Educação não-formal na pedagogia social. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE PEDAGOGIA SOCIAL, 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

GOHN, M. G. **Educação não formal e o educador social**: atuação no desenvolvimento de projetos sociais. São Paulo: Cortez, 2010.

INOJOSA, R. M. Redes de compromisso social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v. 33, n. 5, p. 115-141, set./out. 1999.

LEWIS, D. **The management of Non-Governmental Development Organizations**. London: Routledge, 2001.

MONTE, T.; CARVALHO, C. A. Poder e relações de parceria no terceiro setor. **Revista de Ciências da Administração**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 1-26, 01 dez. 2005. Disponível em: [http://www.cad.ufsc.br/revista/14/Revista%2014%20-%207%20-%20RCAD%2018%202005\(site\).pdf](http://www.cad.ufsc.br/revista/14/Revista%2014%20-%207%20-%20RCAD%2018%202005(site).pdf)> Acesso em: 10 jun. 2012.

MOTTA, C. **A atualização da crise neoliberal**. In: *Revistas Lutas Sociais*, n. 21/22 – 2º



semestre 2008 e 1º semestre 2009, p. 9-23.

NOGUEIRA, M. P. **Um Estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2009.

SERVA, M. O Estado e as ONGs: uma parceria complexa. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 31, n. 6, p. 41-54, 1997.

