

ONGs E NEOLIBERALISMO: reflexões sobre as estratégias e ações da FASE e SDDH no Estado do Pará

Maura Rejane Lameira de Moraes¹
Joana Valente Santana²

Resumo: Este artigo analisa as estratégias e ações das ONGs Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SDDH), a partir da década de 1990, com a adoção do neoliberalismo no Brasil. Destaca as modificações nessas ONGs na trajetória do regime militar, redemocratização brasileira e neoliberalismo, especialmente no governo FHC. Baseado no referencial teórico-metodológico marxiano, foram pesquisados documentos dessas ONGs observando as estratégias e ações em momentos históricos diferenciados e entrevistadas dez pessoas com atuação nas entidades. Reflete a política neoliberal no Brasil, a publicização e o terceiro setor. Discute os impactos do neoliberalismo nas ONGs, apresenta as estratégias e ações das ONGs Fase e SDDH no período neoliberal e aponta os rebatimentos e desafios em face desse contexto. Verifica que as ONGs FASE e SDDH desenvolvem estratégias de defesa dos direitos humanos na Amazônia, mesmo diante das dificuldades impostas pelo neoliberalismo.

Palavras-Chave: ONGs, Neoliberalismo, estratégias e ações.

1 Introdução

O presente artigo busca refletir sobre as estratégias e ações das ONGs Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SDDH)³ diante da implementação do neoliberalismo no Brasil, particularmente na década de 1990. A questão central de que parte a reflexão é que essas ONGs caracterizam-se, nos anos 70, pela resistência ao autoritarismo no período do regime militar, metamorfoseando suas estratégias e ações no processo histórico de redemocratização e, especialmente no período neoliberal.

Os procedimentos metodológicos da pesquisa, que deram base ao presente artigo, têm como perspectiva de análise o método da teoria social marxiana, que privilegia a busca das determinações presentes na realidade social (fenômeno), apreendendo os elementos universais e singulares do objeto presentes na particularidade, com o objetivo de alcançar a totalidade. Para tanto, além do estudo bibliográfico, foi realizada a pesquisa de campo, compreendendo os seguintes momentos: reuniões com gestores das entidades FASE e SDDH, pesquisa em vinte e oito documentos dessas ONGs com o objetivo de verificar as *estratégias e ações* em diferentes momentos históricos; entrevistas semiestruturadas com dez pessoas que atuam nas duas entidades. Na sequência da pesquisa de campo, os dados analisados foram sistematizados em quadros para facilitar a construção das variáveis investigativas (necessárias à construção das categorias ontológicas).

Os argumentos apresentados a seguir tem o propósito de debater a natureza da política neoliberal no Brasil, com enfoque no tema da publicização e terceiro setor; discutir a questão do neoliberalismo no Brasil e os impactos nas ONGs, especialmente na década de 90; apresentar as estratégias e ações das ONGs FASE e SDDH no contexto neoliberal nessa década. Por último são apresentadas as conclusões, com o intuito de sintetizar as reflexões.

2 Política neoliberal no Brasil: lógica do Estado, publicização e terceiro setor.

A apreensão sobre as transformações ocorridas nas estratégias e ações das ONGs na década de

¹ Assistente social. Mestre em Serviço Social/Universidade Federal do Pará (UFPA). Email: mauramoraes@yahoo.com.br.

² Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) Docente da Faculdade de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará (UFPA). Cidade Universitária Prof José da Silveira Netto - Rua Augusto Corrêa, Guamá. Pará. CEP 66075-110. Email: joanavalente@ufpa.br.

³ Os argumentos apresentados no texto fazem parte da Dissertação de Mestrado intitulada: "Os impactos do neoliberalismo sobre as estratégias e ações das ONGs FASE e SDDH: limites e desafios", defendida no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará, em 2011.

90, no Brasil, requer um tratamento, ainda que breve, sobre o significado do neoliberalismo. Frequentemente os autores que se dedicam a analisar suas determinações históricas (do neoliberalismo), têm referenciado que em fins dos anos 1960 e início dos anos 1970, o capitalismo - que vinha experimentando sua fase madura - passou a sinalizar uma crise no seu padrão de acumulação, sustentado, até então, pelo pacto fordista-keynesiano, expansão do pleno emprego, e pelas políticas sociais de natureza social-democrata (Behring; Boschetti, 2008). Essa crise do capital ocorreu, segundo Behring e Boschetti (2008)

pelo encontro de: crises clássicas de superprodução, cujos esforços de limitação por meio do crédito perderam eficácia [...]; crise do sistema imperialista; crise social e política nos países imperialistas; crise de credibilidade do capitalismo, enquanto sistema capaz de garantir o pleno emprego, o nível de vida e as liberdades democráticas (Behring; Boschetti, 2008, p. 118).

Por esse motivo, o capitalismo reorganiza, do ponto de vista econômico, político e ideológico, sua modalidade de acumulação, através da reestruturação do processo produtivo, da financeirização da economia e da ofensiva ao modelo de Estado de Bem-Estar Social (Silva, 2003). Nesse contexto é que o neoliberalismo ganha força constituindo-se em uma estratégia do capital em construir saídas para a crise vivenciada em fins dos anos 60 e início dos anos 70 (século XX)⁴.

Para Chauí (1999), as principais argumentações neoliberais defendiam a tese de que as causas da crise econômica do capitalismo seriam o excessivo poder dos sindicatos e dos movimentos operários, que ao pressionarem o Estado por aumentos salariais, elevaram os encargos sociais estatais. Esse processo teria prejudicado os níveis de lucro das empresas, tendo por consequência, fortes processos inflacionários. Desta forma, segundo Anderson (1995, p. 11), a saída para a crise deveria levar em conta os seguintes argumentos:

a estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo [...] seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos [...] reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos [...] isso significava redução de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas (Anderson, 1995, p. 11).

Laurell (1995) demonstra que o neoliberalismo significou um desmonte do sistema de proteção social constituído no período pós-Segunda Guerra, o qual foi substituído por uma lógica individual de bem estar, vinculada ao âmbito privado, motivo pelo qual o Estado deveria limitar-se a atuar no alívio da pobreza, na produção de serviços não atendidos pela iniciativa privada, dentre outros. Para esta autora, “o Neoliberalismo opõe-se radicalmente à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais” (Laurell, 1995, p.163).

Nota-se assim, que as argumentações neoliberais põem em marcha um discurso que aparentemente volta-se à diminuição do papel do Estado, mas que, na verdade, apresenta um rol de atividades que reconfigura o Estado face ao contexto de acumulação do capital no período de crise. No caso do Brasil, é consenso na literatura que o neoliberalismo é operacionalizado, com maior nitidez, na década de 90, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Para Soares (2002) esse governo empreendeu esforços em combater a inflação, desregulamentar a economia, retirar o Estado de sua função de agente econômico produtivo e empresarial, estabelecer um Estado mínimo para o atendimento de funções básicas (educação primária, saúde pública, criação e manutenção da infraestrutura essencial ao desenvolvimento econômico), privatizações e redução dos gastos públicos, além da liberalização do comércio exterior.

⁴ O clássico texto de Anderson (1995, p. 9) acentua que as bases teóricas do neoliberalismo encontram-se no texto de Friedrich Hayek “O Caminho da servidão” (1944) e que o neoliberalismo foi uma reação teórica e política ao Estado intervencionista e de bem-estar; expressou uma reação contrária a qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, considerando-as como ameaças letais à liberdade econômica e política.

Realizando uma forte crítica ao modelo estatal em curso no Brasil nos anos 80, FHC formula um processo de Reforma do Estado brasileiro, consubstanciado no Plano Diretor da Reforma do Estado. Bresser Pereira, à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) capitaneou a equipe de elaboração desse Plano⁵. Segundo esse autor, o Estado brasileiro ampliou demasiadamente suas funções, especialmente com as políticas sociais, motivo pelo qual propõe uma redefinição dessas funções, levando-se em consideração que “reformular o Estado significa, antes de mais nada, definir seu papel, deixando para o setor privado e para o setor público não-estatal as atividades que não lhe são específicas” (Bresser Pereira, 1997, p. 22).

Segue o autor afirmando que algumas funções assumidas pelo Estado não lhe são exclusivas, a saber, as atividades na área social e científica. Desta forma considera que essas atividades não precisam permanecer, exclusivamente, como responsabilidade do Estado, tampouco que sejam de responsabilidade da iniciativa privada. Por isso, assevera o autor:

[...] a reforma do Estado nesta área não implica em privatização mas em “publicização” – ou seja, em transferência para o setor público não-estatal [...] se definirmos como público aquilo que está voltado para o interesse geral, e como privado aquilo que é voltado para o interesse dos indivíduos e suas famílias, está claro que o público não pode ser limitado ao estatal, e que fundações e associações sem fins lucrativos e não voltadas para a defesa de interesses corporativos mas para o interesse geral não podem ser consideradas privadas [...] Na verdade são entidades públicas não-estatais (ou seja, usando-se os outros nomes com que são designadas, são entidades do terceiro setor, são entidades sem fins lucrativos, são **organizações não governamentais**, organizações voluntárias) (Bresser Pereira, 1997, p. 25, grifo das autoras).

Montaño (2008, p. 255) argumenta que o sentido da publicização - defendida pelo governo - é a “transferência para o ‘terceiro setor’ das respostas às sequelas da ‘questão social’”. O que está em jogo, nesse momento, é um processo de terceirização das políticas públicas onde, segundo Silva (2003) o Estado abre mão de manter um sistema de prestação dos serviços sociais transferindo às organizações sociais, o que implica em uma série de atendimentos sociais que desconstrói a dimensão universal e integral da política pública⁶. Em relação ao papel das ONGs nessa construção discursiva do governo, Moraes (2011, p. 57) afirma:

Os defensores da reforma do Estado dirão que não se trata de uma novidade, e sim do reconhecimento de uma realidade já existente: a existência de um universo de entidades, ONGs, entidades filantrópicas, de assistência, para além do Estado e das empresas, cuja finalidade é exatamente suprir as deficiências do setor público (o primeiro setor), deficiências estas que não caberiam, por sua lógica privada, ao mercado (segundo setor). Este conjunto de organizações será chamado de Terceiro Setor.

No interior dessa discussão, Montaño (2008) argumenta que o terceiro setor⁷ tem um papel ideológico articulado aos interesses do capital no âmbito da construção e prática neoliberal. Para este autor, o conceito de Terceiro Setor é baseado na fragmentação das relações sociais entre Estado, mercado e sociedade civil, onde cada “setor” tem diferentes responsabilidades: o Estado, a dimensão

⁵ Analisando criticamente essa proposta Costa (2000 p. 64) afirma que o argumento do governo tratava de desconstruir vários direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, direitos esses conquistados pelas lutas sociais no período da redemocratização. Ao afirmar que o Estado possuía elevados custos orçamentários, esse governo apontou como solução o “corte nos gastos públicos (...) e um amplo programa de privatização de empresas lucrativas que estavam sob o comando do Estado”.

⁶ Behring e Boschetti (2008, p. 154) apontam que a Reforma do Estado se expressou “na criação das agências executivas e das organizações sociais, bem como da regulamentação do terceiro setor para a execução das políticas públicas [...] esta estabeleceu um Termo de parceria com ONGs e Instituições Filantrópicas para a implementação das políticas”.

⁷ Há uma significativa produção teórica, com perspectivas diferenciadas, sobre a categoria “terceiro setor” que, dado os limites desse artigo, não pode ser tratada. A esse respeito, consultar: Rifkin (1995), Fernandes (2002, 2005), Soares (2002), Bava (2000), Landim (2002).

“política”; o mercado, a perspectiva “econômica”; e a sociedade, a dimensão “social”. O mesmo autor afirma que: “o objetivo de retirar o Estado (e o capital) da responsabilidade de intervenção na “questão social” e de transferi-los para a esfera do “terceiro setor” não ocorre por motivos de eficiência [...] nem apenas por razões financeiras: reduzir os custos necessários para sustentar esta função estatal”. (2008, p. 23). Segue afirmando que o

motivo é fundamentalmente político-ideológico: retirar e esvaziar a dimensão do direito universal do cidadão quanto às políticas sociais (estatais); [...] criar uma cultura de auto-culpa pelas mazelas que afetam a população, e de auto-ajuda e ajuda mútua para o seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por um lado, uma imagem de transferência de responsabilidades e, por outro, a partir da precarização e focalização (não-universalização) da ação social estatal e do ‘terceiro setor’, uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial (Montaño, 2008, p. 23).

Essas argumentações são importantes para a discussão sobre a perspectiva das Organizações não-governamentais no contexto neoliberal no Brasil, como se verá a seguir.

3 ONGs e hegemonia neoliberal no Brasil

No contexto de hegemonia da política neoliberal, as organizações não-governamentais (ONGs) são consideradas como parte de um Terceiro Setor, sendo que essas organizações, fundamentadas numa lógica de solidariedade e co-responsabilidade - e por serem eficientes e flexíveis - têm melhor condições de assumir as responsabilidades que antes eram tarefas do Estado.

Em que pese esta assertiva, é importante dizer que as organizações não-governamentais não têm uma referência unívoca, à medida que existe uma diversidade de significados sobre o termo ONGs, alguns deles divergentes entre si, apontando para perspectivas de ação situadas em extremos, quando se considera as lutas sociais e de classe, por exemplo. Estes diferentes sentidos são historicamente construídos e o associativismo brasileiro expressará, em diferentes conjunturas, a hegemonia de determinados papéis e característica de atuação destas organizações.

Até o final do século XIX, o que existia enquanto associativismo no país estava em estreita relação e influência da Igreja Católica⁸. As mudanças mais relevantes ocorreram a partir dos anos 1930 do século XX, quando ao romper com o modelo econômico oligárquico-agrário-exportador, e adotar uma dinâmica de industrialização, o Estado brasileiro expande sua presença na prestação direta de serviços em áreas como a educação, a cultura e a saúde. Com isso, ocorre uma diversificação e proliferação de organizações, seja as do tipo voluntárias, ou as profissionais e as autônomas mutualistas, como esclarece Landim (2002).

A década de 60 do século XX, no Brasil, foi marcada por um momento na lógica de reprodução do capital com a intervenção do Estado autoritário, com a função de, por um lado, conduzir as demandas necessárias a esta reprodução, e de outro, reprimir a tendência anticapitalista expressa na particularidade do país, traduzindo-se no dizer de Netto (2009) numa contra-revolução preventiva, implementada não só no Brasil, mas em vários países. A ditadura militar que se estabeleceu no país a partir de 1964⁹, expressa o desfecho de confrontos de classes e das lutas sociais que marcaram o país no período imediatamente anterior à sua implantação.

⁸ A referência da Igreja será um traço determinante na história dessas organizações, e como veremos não só neste momento, seja por uma orientação conservadora, seja pela Teologia da Libertação, a Igreja Católica terá papel importante no entendimento da trajetória dessas organizações. Particularmente FASE e SDDH, as entidades objeto/sujeitos desta pesquisa, terão sua história ligada à igreja católica, como se verá adiante.

⁹ Para um aprofundamento teórico e histórico sobre este período ver, entre outros, Gaspari (2002a; 2002b; 2003; 2004), sua obra recobre o período do golpe até 1977, e, embora como informe o próprio Gaspari (2002a) haja uma predominância das figuras e trajetórias de Geisel e Golbery, a obra fornece importante quadro do período em questão. Também se destacam as argumentações de Netto (1994 e 2000) que analisa para além do acontecimento aparente do golpe, resgatando como as forças de esquerda enfrentam esta conjuntura e que expressões esta irá provocar na sociedade, desde um influxo por conta da repressão, até um afluxo, com a novidade do movimento sindical, expressando o esgotamento do governo anti-democrático.

Do lado da sociedade, o contexto de exceção vivido desde o golpe até a década de 70, caracterizado por uma ofensiva militar dirigida para os movimentos clássicos, como os partidos políticos e os sindicatos, propiciou a radicalização do movimento embrionário de organização sócio-política pela redemocratização do país, que se articulou com os movimentos de bairro e as pastorais religiosas (Pereira, 2003). Este contexto permitiu uma inflexão significativa na trajetória de segmentos no associativismo brasileiro. O aspecto central nesta mudança de rumos refere-se à incorporação de uma lógica de atuação social e política, distinta da prática até então hegemônica nestas organizações.

Para Landim (2002), no período autoritário constroem-se as condições para o surgimento de movimentos e de organizações coletivas e é neste contexto que a autora situa o surgimento das ONGs. Para Pereira (2003, p. 15), as organizações não-governamentais atuavam, principalmente, junto aos movimentos populares de bairro, nas igrejas progressistas e nas entidades de formação política, com a utilização de métodos pedagógicos não-formais de educação popular “voltados para a formação de cidadãos e para a luta pelo respeito aos direitos humanos”.

No devir histórico, com o esgotamento das condições políticas para a continuidade do regime militar e a introdução na agenda do Estado e da sociedade do debate da redemocratização, as ONGs terão um relevante papel nesse processo (de redemocratização).

Ao final da década de 1980, percebem-se novos elementos que incidem no perfil dessas organizações, gerando desafios, reposicionamentos, complexificando o campo até então construído. As organizações assumem um crescente protagonismo na interlocução com a sociedade, apresentando propostas e exercendo um papel político fundamental no contexto vivido. Ao afirmarem seu compromisso com a construção da democracia e contribuir com o processo de abertura política “passam a ampliar suas ações, projetando-se também como atores sociais e sujeitos diante das temáticas nacionais” (Pereira, 2003, p. 31).

Na década de 1990 do século XX no Brasil, conforme apontado anteriormente, há a eclosão de novas movimentações econômicas e ideológicas, expressando a reatualização das forças hegemônicas do capital, com a adesão ao neoliberalismo. Esse processo, por sua força ideológica, irá reconfigurar o campo onde se movimentam as ONGs.

Para as organizações da sociedade civil, esta década marcou a visibilização deste segmento por meio da denominação de ONGs. Além de encontros e articulações destas entidades e a criação da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), em 1991, Landim (2002) destaca a realização da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida em 1992 na cidade do Rio de Janeiro, onde um conjunto de ONGs promoveu o Fórum Global, atividade paralela que reuniu cerca de 1200 entidades civis para discutir, numa perspectiva que se colocava ao lado da sociedade, os grandes temas da conferência. Esta atividade teve grande repercussão na mídia, demarcando, como referem Mello (1997) e Landim (2002), a emergência das ONGs na esfera pública e sua visibilidade no âmbito nacional.

Para Landim (2002), estes acontecimentos conformam um contexto que demarca um novo momento na história destas organizações, em que estas passarão a assumir uma identidade institucionalizada como sujeitos autônomos na sociedade, impondo verdadeiros cortes à forma como eram percebidas até então, e forjando as bases das relações sociais que dariam solidez e concretude à sua consolidação como novo fenômeno organizacional.

Durante o mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, em particular com o processo de Reforma do Estado, construído e implementado em seu governo, ocorrem mudanças importantes junto ao segmento ONGs. Do conjunto de medidas idealizadas a partir do Conselho da Comunidade Solidária¹⁰, destaca-se a reforma do marco legal do terceiro setor, cujo resultado foi a aprovação da Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999, regulamentando a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Esta Lei somada ao conceito de terceiro setor, conforma elementos da narrativa neoliberal em agrupar

¹⁰ O Programa Comunidade Solidária foi criado na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, presidido pela antropóloga Ruth Cardoso. Era composto por um Conselho Consultivo formado por 21 membros do governo e sociedade, 10 ministros de estado e 01 secretaria executiva. Ao conselho cabia mobilizar a sociedade, potencializar suas iniciativas, divulgar experiências bem sucedidas e promover parcerias entre os vários segmentos da sociedade. Para tanto o Conselho realizou o que chamou de Rodadas de Interlocução Política, reunindo sociedade e governo, onde um dos temas abordados foi o Marco Legal do Terceiro Setor.

as organizações da sociedade sob determinada perspectiva de intervenção e criar as bases materiais para viabilizar sua atuação.

Gohn (2008) ao falar destas reconfigurações, diz que houve uma ampliação deste universo de organizações, assim como uma diversificação, com o surgimento das entidades autodenominadas como terceiro setor, cujas referências de articulação são mais dirigidas às empresas e fundações. Estas passaram a dividir espaço com as ONGs cidadãs e militantes que, para a autora, tem perfil ideológico e projeto político definidos. Frente a esta complexidade, essas últimas saem da sombra, colocam-se à frente e até mesmo na dianteira dos movimentos, tornando-se, em alguns casos, instituições autônomas e desvinculadas destes.

Landim (2002, p. 32) entende que o espaço social em que estas organizações se movem, apresenta mudanças empíricas consideráveis, dentre as quais pontua a ação social privada, a autora esclarece que se trata de novos agentes, novas redes de relações, discursos, ideários, práticas e estratégias de criação de visibilidade no espaço público

este campo adota um discurso análogo ao desenvolvido no campo das ONGs quanto aos valores modernos da autonomia e cidadania, diferenciando-se do chamado assistencialismo com seu *ethos* pessoalizado e cristão [...] as idéias de intervenção na sociedade apresentam-se associadas a uma lógica de mercado na ação social, tais como eficiência, resultados, competitividade, marketing (LANDIM, 2002, p. 33).

Também refletindo sobre as alterações no contexto brasileiro nos anos 1990, Gohn (2004) elucida que, entre outros aspectos, o que ocorreu foi uma reconfiguração das ONGs como sujeitos socio-políticos independentes dos movimentos sociais e diz:

o não lugar que elas ocupavam na cena política ao atuarem por detrás dos movimentos sociais, resulta num lugar simbólico com grande força comunicativa junto à opinião pública, um espaço público demarcado: o público não estatal. Isso porque as políticas neoliberais do período buscavam se legitimar com o argumento da falácia e ineficiência do setor público estatal. Nada melhor, na ótica desses argumentos, do que introduzir a racionalidade e a eficácia do setor privado para resolver questões sociais, coletivas, públicas (GOHN, 2004, p. 65).

A mesma autora afirma que na década de 90, emergiram no cenário nacional outros tipos de entidades, que ao contrário daquelas da fase anterior, originárias dos movimentos e mobilizações populares, não se colocaram contra o Estado, ao contrário buscaram parcerias com o Estado. Essas entidades, segundo a autora, procuraram se firmar pela positividade, diferentemente das ONGs que se definiram por uma negatividade: ser não-governo. Para ela, este fato ampliou o universo de participação para campos que considera pouco, ou nada politizados, sendo que

o universo de ONGs alterou seu discurso, passando a enfatizar as políticas de parceria e cooperação com o Estado, destacando que estão em uma nova era, onde não se trata mais de dar costas ao Estado ou apenas criticá-lo, mas de alargar o espaço público no interior da sociedade civil, democratizar o acesso dos cidadãos em políticas públicas e contribuir para a construção de uma nova realidade social, criando canais de inclusão dos excluídos do processo de trabalho (GOHN, 2005, p. 81).

As ONGs, indistintamente, passarão a ser identificadas com um campo ao qual se propõe outra função. Dentro do contexto de reforma do Estado cuja lógica privilegia o mercado, estas passam a compor uma estratégia e uma tendência de complementaridade e de mixagem das ações do Estado, da sociedade civil e do mercado, fomentando ações privadas, por exemplo, na área da seguridade social¹¹. A seguir, serão apontadas as transformações ocorridas nas ONGs FASE e SDDH em decorrência da processualidade do neoliberalismo no Brasil.

¹¹Ver a esse respeito a produção de Silva (2010).

4 FASE e SDDH: trajetória histórica, estratégias e ações no contexto neoliberal

A Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) é uma entidade nacional, fundada em 1961 no Estado do Rio de Janeiro, sob influência do *Catholic Relief Services (CRS)*, órgão da Conferência dos Bispos dos Estados Unidos da América. A FASE Amazônia, que se constitui em parte do universo do presente artigo, foi criada em 1964, ano do golpe militar.

A entidade indica como sua missão “contribuir para a construção de uma sociedade democrática através de uma alternativa de desenvolvimento sustentável que contemple a inclusão social com justiça, a sustentabilidade do meio ambiente e a universalização dos direitos sociais, econômicos, culturais, ambientais, civis e políticos” (Fase, 2011, s/p).

A FASE nasce por iniciativa da Igreja Católica e ainda que expresse uma insatisfação frente ao tipo de ação que se colocava, não fez – no período inicial - profundas rupturas com a orientação mais geral da igreja pautada na caridade, no trabalho voltado à população empobrecida com base numa lógica assistencialista. A metodologia da criatividade comunitária, instrumento marcante da entidade na década de 60, ainda que pautada num diálogo com a realidade concreta da população, não avançava para além do aparente desta realidade, isto é, as causas, e as determinações últimas para sua compreensão não apareciam, e nem eram objeto de interesse, ficando a análise na superficialidade do fenômeno.

Na década de 1970, entretanto, observam-se mudanças nas *estratégias e ações* da entidade, em profunda relação com o contexto social, econômico e político. Houve uma confluência, dentro da FASE, de concepções advindas, de um lado, da Teologia da Libertação, de outro, das ideias libertárias de Paulo Freire com a Pedagogia do Oprimido, somando-se às ideias marxistas provenientes dos militantes político-partidários, provocando profundas mudanças na entidade, influenciando diretamente nas *estratégias e ações* institucionais.

Com a incorporação de ideias mais próximas da teoria marxista, a entidade passa a uma atuação baseada num marco que compreende a existência de uma sociedade dividida em classes; assume uma perspectiva de intervenção social e política “a serviço da população mais carente, da classe trabalhadora” (Fase, 1982, p. 6); entende como seu papel, apoiar a classe trabalhadora em seu processo organizativo, posicionando-se como entidade de assessoria aos movimentos populares e adotando como instrumento principal a educação popular.

Quanto à Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos, esta foi criada em 1977, em Belém, durante a ditadura militar e aponta como sua missão “valorizar e defender os direitos humanos na perspectiva de uma sociedade justa e igualitária” (SDDH, 2011, s/p).

Detendo-se em seu surgimento que ocorre em plena ditadura militar, há consenso entre os sujeitos entrevistados de que foi decorrência direta do sentimento de indignação com as violações aos direitos humanos praticadas pelo regime militar. A criação da SDDH é, portanto, apontada como uma aglutinação de forças democráticas no contexto do regime militar, atuando em defesa dos direitos humanos; um contingente amplo de sujeitos na sociedade paraense em torno da luta pela redemocratização do estado brasileiro.

Frente ao contexto de exceção por que passava o Brasil, a SDDH expressou uma forma de reação da sociedade ou dos segmentos que faziam a resistência política, assumindo as bandeiras mais caras à sociedade e inteiramente violadas pelos governos militares: a liberdade de expressão, os direitos humanos, a violação dos diversos tipos de direitos e liberdades, como a tortura e a morte dos que se opunham ao regime.

Foi possível perceber, na década de 1980, um certo alinhamento na trajetória das duas organizações (FASE e SDDH). Um dos aspectos da conjuntura que merece ser destacado relaciona-se às mudanças na conformação do Estado que passa de uma postura autoritária para um discurso democrático, assim como as mudanças nas dinâmicas organizativas e associativas, com a legalização dos partidos políticos, a anistia, a novidade do novo sindicalismo, a emergência de segmentos e de temáticas até então invisibilizados como as mulheres e os negros, e a nova institucionalidade posta pela Constituição Federal de 1988.

Para organizações como a FASE e a SDDH, guardadas suas especificidades, cujas trajetórias recentes basearam-se numa perspectiva de resistência e enfrentamento ao Estado autoritário e cujas

estratégias de atuação eram voltadas para um projeto de transformação social, no qual lhes cabia o papel de assessoria aos movimentos, experimentou-se um momento de intensos conflitos e debates internos, de redefinições importantes de realinhamento institucional, como mostram os depoimentos:

a gente costuma dizer que como quase toda instituição, passou por um período de conflito de identidade mesmo, porque os atores passaram a ser outros e as dificuldades também, então o inimigo pelo qual ela foi criada a princípio, não tinha mais, o motivo também não existia, então a partir daí como é que vai ser, como é que nós vamos traçar e como é que vai fazer, então teve uma grande crise de identidade aí.¹²

muda porque o grande adversário deixa de existir que é a ditadura militar, aí você tem uma outra realidade, você tem o poder econômico, você tem os latifundiários, o Estado também que é o maior violador, mas não daquela forma com um adversário tão bem definido¹³.

Portanto, com algumas diferenças na trajetória, as duas entidades encontram-se no contexto da redemocratização, frente ao desafio de se rever, reorganizar, redefinir, repensar seu papel e mesmo construir um novo papel, tendo em vista que as requisições postas mudaram com a conjuntura. Nessa direção, percebe-se que o caminho estratégico escolhido foi investir no processo de redemocratização que se apresentava, conforme depoimentos a seguir:

esse foi um debate muito importante, então as mudanças internas nesse processo, levam a FASE a questionar práticas, processos de tomada de posição muito direta com relação ao projeto político que a sociedade estava defendendo e construindo, tinha um debate sobre como que a prática político partidária estava quase dentro aqui, a FASE era formada também de diversas tendências partidárias, como assim uma vontade institucional de romper um pouco mais com isso e a FASE mostrar mais a sua identidade institucional, onde ela repensava a sociedade agora num processo de abertura democrática¹⁴.

É o reposicionamento das forças agora no período da redemocratização, é nesse processo de reposicionamento que as ONGs também se reposicionam, vai se construir essa posição que para mim se consolida ao final da década de 80, de que as ONGs não são apenas assessoras, mas as ONGs são também atores sociais¹⁵.

O caminho estratégico acima referido terá duas decorrências importantes. Primeiramente firma-se um posicionamento público, de entidades de assessoria, cujo papel era fortalecer os considerados verdadeiros protagonistas da luta social, passa-se para uma postura de visibilizar a entidade como um sujeito próprio. Em segundo lugar ocorre uma mudança em seu foco de intervenção, os processos organizativos perdem a centralidade na *estratégia*, passando-se para uma atuação com foco nas políticas públicas, de sua elaboração até no controle social sobre estas, como mostram os depoimentos:

há uma movimentação interna no sentido de primeiro fazer com que a FASE se constituísse como sujeito, falasse em seu próprio nome, dissesse quem ela é, mostrasse pra sociedade sua identidade, e uma reorientação no trabalho, aí a questão organizativa sai um pouco do foco, porque aí outras organizações assumiram o sindicato, a construção da CUT, das FETAGRI's, os sindicatos atuaram muito nisso, a constituição do movimento de bairros mas com suas próprias organizações, então a FASE muda, vai pra uma nova proposta pra sociedade, então é um período em que a

¹² Entrevista com Técnica da SDDH.

¹³ Entrevista com Gestor da SDDH.

¹⁴ Entrevista com Gestora da FASE.

¹⁵ Entrevista com Técnico da FASE.

FASE tirou de foco a construção e o fortalecimento dos movimentos sociais e passa a focar as políticas, é toda uma outra conformação do fazer da FASE¹⁶.

a partir disso a SDDH, começou a identificar outras coisas, questões urbanas, questões de ocupação, a violência na cidade, violência urbana, então isso começou a aparecer como maior demanda¹⁷.

As duas entidades vão seguir pela década de 1990 investindo nesta institucionalidade democrática, a partir das estratégias assinaladas, entretanto, o cenário se complexifica em decorrência de processos gestados pelo capital – com o aporte do neoliberalismo - em vista de sua reprodução num novo momento de acumulação, implicando em mudanças para a FASE e a SDDH e gerando novos desafios.

A partir da realização da pesquisa é possível sintetizar os principais pontos de transformações nas referidas ONGS, na década de 90 tendo em vista as intercorrências neoliberais no Brasil, a seguir elencados:

a) Afirma-se que tanto a FASE quanto a SDDH sofreram mudanças em suas estratégias e ações, provocadas pela entrada do Brasil no circuito da reprodução do capital pautado na globalização da economia e na política neoliberal;

b) Ressalte-se que estas mudanças promovem alterações na trajetória destas organizações, com impactos sobre seu perfil, situando-as num campo de atuação social e político que ora questiona o capital, em sua ofensiva neoliberal, na medida em que, por exemplo, fomentam ações políticas em processos como a resistência à Belo Monte, e ora fortalecem a ideologia neoliberal de falência do Estado ao assumirem responsabilidades no campo das políticas públicas afeitas ao Estado;

c) Um elemento bastante emblemático da força da ideologia neoliberal no capitalismo contemporâneo é a desestruturação havida nas esquerdas e a dificuldade na conformação de projetos societários superadores desta ordem. A análise de conjunturas anteriores permitiu perceber como no contexto de exceção, por exemplo, havia uma estratégia clara das ONGs FASE e SDDH com ações correspondentes que respondia ao fortalecimento de um projeto societário de superação do capitalismo. Isto vai perdendo a força a partir do final da década de 1980 e início de 1990, e só aprofunda-se na trajetória histórica. Trata-se de um fenômeno que atinge não só as ONGs, mas o conjunto de forças democráticas e populares, provocado pela ideologia neoliberal de fim da história e do capitalismo como o único caminho. Assim a década de 1990 terá como marca a ausência de estratégias articuladas a projetos societários já que estes entram em descenso.

d) Observa-se que um dos elementos que mais impacta sobre as ONGs é a investida ideológica que o neoliberalismo faz acerca do sentido de sociedade civil, emblematicamente expressa na conformação de um terceiro setor apresentado como o espaço do consenso e da colaboração. Isso tensiona o universo de ONGs nascidas ou pautadas com características de atuação política, estas veem suas ações sendo progressivamente esvaziadas da dimensão política e situadas a partir de um padrão de atuação que anula o conflito e propõe uma adesão acrítica ao modelo de desenvolvimento capitalista. Há um crescente fluxo ideológico que as empurra nesta direção, baseado num discurso reformista que critica os limites que algumas ONGs têm para entender o desenvolvimento havido neste momento do capitalismo, e para entender que não há rupturas radicais, o que esconde por vezes, a postura de sujeitos que se adequaram institucionalmente ao capitalismo.

e) Somam-se a estes processos os elementos que interferem na sustentabilidade financeira destas entidades. Com as mudanças na cooperação internacional, criou-se um contexto de extrema fragilidade, que as torna suscetíveis a um padrão de financiamento que é orientado por uma lógica de atuação despolitizada, dificultando uma atuação que enfrente a totalidade dos processos sociais, que seja crítica e passe inclusive pelo questionamento das práticas predatórias e contraditórias de seus novos parceiros, sejam as empresas, ou o próprio poder público.

f) A perspectiva de uma atuação despolitizada é reforçada por outro elemento da ideologia neoliberal, a racionalidade totalitária dominante da técnica que afeta não somente as ONGs, mas o conjunto dos sujeitos sociais, como por exemplo, as Universidades. As ONGs FASE e SDDH

¹⁶ Entrevista com Gestora da FASE.

¹⁷ Entrevista com Técnica da SDDH.

encontram-se num processo crescente de burocratização, que por sua magnitude as engessa, criando entraves crescentes para a continuidade de uma atuação política efetiva.

g) Os impactos do neoliberalismo estão se fazendo sentir cada vez mais nestas ONGs, do ponto de vista, por exemplo, da sobrevivência financeira e da necessidade que outras entidades tiveram de recorrer a uma dinâmica de financiamento que as coloca de forma majoritária dependente de recursos públicos nacionais, das mais diferentes esferas. Na FASE tal processo não é sentido com a mesma intensidade como na SDDH, pelo fato de que aquela construiu em seus 50 anos de existência uma rede de apoiadores financeiros extremamente ampliada e diversificada, considerando-se, inclusive, que a entidade teve um papel protagonista na constituição da rede de cooperação internacional presente no país, com parcerias de mais de 30 anos, e que por sua visibilidade e seriedade constitui-se em um parceiro privilegiado que interessa às agências manter.

h) Por fim, identifica-se que as dificuldades postas do ponto de vista das alternativas de superação do capitalismo, atingem também as ONGs, assim como o conjunto de sujeitos políticos comprometidos com a transformação social. Tanto a FASE quanto a SDDH foram lançadas em uma situação onde sua sobrevivência financeira centraliza suas forças criativas, relegando aspectos como a atuação política, outrora centrais em sua atuação, a segundo plano. As ONGs lidam com as estratégias ideológicas do capitalismo e com as mudanças em suas bases objetivas de sobrevivência, todas postas em seus desafios cotidianos.

5 Conclusões

O estudo que se voltou a analisar a relação Estado e sociedade, no contexto neoliberal no Brasil, particularmente as transformações nas estratégias e ações de duas ONGs no estado do Pará (FASE e SDDH), demonstra como o Estado capitalista utiliza estratégias políticas e econômicas em favor do processo de acumulação do capital. A década de 1990 é emblemática no sentido de expressar um projeto societário em defesa da hegemonia burguesa onde o Estado, na acepção de Soares (2002), é ao mesmo tempo alvo de críticas e mentor dos ajustes estruturais, onde há a construção de discursos e efetivação de práticas políticas voltadas à desconstrução dos direitos sociais conquistados pelos trabalhadores nos países centrais e periféricos.

No caso do Brasil, a proposta política do governo FHC ao propor a desresponsabilização do Estado nas políticas sociais, sugerindo a transferência de sua responsabilidade para o chamado “terceiro setor” abriu a possibilidade de criação de entidades associativas orientadas por uma lógica privada para a resolução das expressões da questão social. Assim, o universo das ONGs diversificado e heterogêneo foi impactado por essa orientação de perspectiva neoliberal.

Desta forma, as ONGs consideradas progressistas – seja pela perspectiva crítica e de oposição ao regime militar, seja pela luta pela redemocratização no Brasil – sofrem impactos na conjuntura neoliberal, a partir dos anos de 1990.

O estudo demonstra que houve enfraquecimento das organizações em sua dimensão política, dentre elas as ONGs FASE e SDDH devido ao processo de globalização e política neoliberal. Essas ONGs nas décadas de 1970 e 1980 lutaram contra o autoritarismo e pela democratização do Brasil, contribuindo com os processos de mobilização, formação política e organização de grupos populares. A partir da Constituição de 1988, que marca o processo de democratização no Brasil, essas ONGs adotam uma postura de diálogo com o Estado, desenvolvendo estratégias para a defesa de políticas públicas.

Identificam-se três questões na postura das ONGs a partir dos anos 1990: a) adoção de projetos mais pontuais e focalizados em detrimento a projetos societários de mudança da ordem capitalista; b) diminuição de recursos e crise de sustentabilidade financeira e política com o encerramento de parcerias de cooperação internacional; c) enfraquecimento de projetos de natureza política devido ao aumento da concepção de *terceiro setor* no Brasil, que entre outros, defende a adoção de parcerias público-privadas na execução de políticas públicas.

Apesar disso, as ONGs FASE e SDDH continuam a desenvolver projetos em setores como direito à cidade, questão de gênero, defesa de políticas públicas, educação popular e sustentabilidade socioambiental, promovendo esforços para que sua ação, na atualidade, mantenha coerência e

consonância com suas lutas históricas e posicionamento político em defesa dos direitos humanos das pessoas que vivem na Amazônia.

6 Referências

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In GENTILI, Pablo; SADER, Emir (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 09-23.

BAVA, S.C. **O Terceiro Setor e os desafios do Estado de São Paulo para o Século XXI**. Cadernos ABONG. São Paulo, n. 27, p. 41-86, 2000.

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. Brasília, n.1, p. 7-57, 1997.

COSTA, Lúcia C. da. O Governo FHC e a reforma do Estado Brasileiro. **Revista Pesquisa e Debate**. São Paulo, v. 11, n. 1 (17), p. 49-79, 2000.

CHAUÍ, Marilena. Ideologia Neoliberal e Universidade. In OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, M. Célia (orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999. p. 27-51.

FASE. FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL. **Da luta pela Terra para Organização Comunitária**. Belém: Mimeo. 14 p. 1982.

_____. **Missão e Estratégia**. 2011. Disponível em: < <http://www.fase.org.br> > Acesso em: 15 de jan 2011.

FERNANDES, Rubens C. O que é Terceiro Setor. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (org.). **3º Setor: desenvolvimento social sustentado**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005, p. 25 a 33.

_____. **Privado porém Público: o Terceiro Setor na América Latina**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civicus, 2002.

GASPARI, E. **As ilusões armadas: a Ditadura Envergonhada**. v. 1. São Paulo: Companhia das Letras, 2002a.

_____. **As ilusões armadas: A Ditadura Escancarada**. v. 2. São Paulo: Companhia das Letras, 2002b.

_____. **O Sacerdote e o Feiticeiro: A Ditadura Derrotada**. v. 3. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

_____. **O Sacerdote e o Feiticeiro: A Ditadura Encurralada**. v. 4. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; RIBEIRO, L.C.de Queiroz; AZEVEDO, S. (orgs.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004, p. 57 a 94.

_____. **Educação Não Formal e Cultura Política:** impactos sobre o associativismo do terceiro setor. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **O Protagonismo da Sociedade Civil:** movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

LANDIM, Leilah. Múltiplas Identidades das ONGs. In: HADDAD, Sérgio (org.). **ONGs e Universidades:** desafios para a cooperação na América Latina. São Paulo: Petrópolis, 2002. p. 16-50.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In LAURELL, Asa Cristina (org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo.** Trad. Rodrigo León Contrera. 3.ed. São Paulo: Cortez, 1995.

MELLO, Fátima V. **ONGs no Sistema Internacional:** uma discussão à luz da Conferência Internacional sobre população e desenvolvimento. 1997. 111f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)- IRI/PUC/Rio, Rio de Janeiro, 1997.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e a Questão Social:** Crítica ao padrão emergente de intervenção social. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MORAES, M.R.L. **Os impactos do Neoliberalismo sobre as estratégias e ações das ONGs FASE e SDDH:** limites e desafios. 2011. 173f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social/ICSA/UFPB, Belém, 2011.

NETTO, J.P. **Ditadura e Serviço Social:** uma análise do serviço social no Brasil pós-64. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1994.

_____. Em busca da contemporaneidade perdida: a esquerda brasileira pós-64. In: MOTA, C.G. **Viagem incompleta:** A experiência brasileira (1500 – 2000) - A grande transação. São Paulo: SENAC, 2000. p. 219 a 245.

_____. III CBAS: Algumas referências para a sua contextualização. In CFESS (org.). **30 Anos do Congresso da Virada.** Brasília: 2009.

PEREIRA, T.D. **O Não Governamental em questão:** um estudo sobre o universo ABONG. Rio de Janeiro: FASE/Observatório, 2003.

RIFKIN, Jeremy. **O Fim dos Empregos:** o declínio inevitável dos níveis de emprego e a redução da força global de trabalho. São Paulo: Makron Books, 1995.

SILVA, Ademir A. **A Gestão da Seguridade Social Brasileira:** entre a política pública e o mercado. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do Estado.** São Paulo: Ed. Cortez, 2003.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da nossa época, v. 78).

SDDH. SOCIEDADE PARAENSE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS. **Quem Somos.** Disponível em: < <http://www.sddh.org.br> > Acesso em: 15 de jan 2011.

Recebido em 15/06/2012

e aceito em 21/09/2012

Title: NGOs and Neoliberalism: reflections on strategies and actions of FASE and SDDH in the state of Pará

Abstract: This article analyzes the strategies and actions of NGOs in the Amazon, considering the examples of the Federation of Organizations for Social Service and Education (FASE) and the Para Society in Defense of Human Rights (SDDH), from the decade of the 1990s, as neoliberalism was implemented in Brazil. It highlights the changes of these NGOs, considering their trajectory from the time of the military regime, through Brazilian democratization and then neoliberalism, with special emphasis on the period when Cardoso was President. Employing a Marxist theoretical and methodological approach, the documents of these NGOs were researched and studied, identifying the *strategies and actions* in distinct historical moments. In addition, ten interviews of people involved in these actions were conducted. This is a reflection of the neoliberal policies in Brazil, the publicizing and the tertiary sector. The impacts of neoliberalism on these NGOs are discussed, as well as the strategies and actions of the NGOs FASE and SDDH, during the neoliberal period and the struggles and challenges are identified in this context. It is confirmed that these NGOs, FASE and SDDH, developed strategies in defense of human rights in the Amazon, in spite of the difficulties imposed upon them by neoliberalsim.

Keywords: NGOs, Neoliberalism, strategies and actions.