

# NEOLIBERALISMO E ONGs NA AMÉRICA LATINA

ELIZABETH BORELLI\*

---

**Resumo:** Este artigo pretende analisar o papel desempenhado pelas organizações não-governamentais na América Latina, historicamente situado, enquanto canal dos mecanismos de ajuda internacional ao desenvolvimento, dentro de um projeto político neoliberal. É nesse contexto que se coloca o ajuste estrutural, instaurando uma nova ordem político-econômica, em que o modelo de acumulação aprofunda a separação entre o público e o privado, através da prática de uma política monetária restritiva. Nessa perspectiva, as ONGs passam a desempenhar funções antes assumidas pelo Estado, confirmando sua inserção no projeto neoliberal, com o conseqüente enfraquecimento dos movimentos populares de resistência política.

**Palavras-Chave:** organizações não-governamentais, neoliberalismo, Estado e América Latina.

---

## INTRODUÇÃO

Para uma reflexão acerca da estrutura e ideologia das ONGs, e, mais especificamente, de sua inserção no contexto latino-americano, julgamos oportuno situar, ainda que brevemente, os principais marcos históricos que propiciaram a existência dessas formações sociais. Nesse sentido, julgamos oportuno destacar, retrospectivamente, alguns momentos determinantes do cenário da política externa da América Latina.

Após três séculos de período colonial, a Revolução Independentista, no início do século XIX, promovida pelas frágeis burguesias latino-americanas, não se configurou num movimento hegemônico, resultando, antes, numa forma de neocolonialismo. Esse novo tipo de dependência desembocou, já no século XX, no imperialismo, com a emergência norte-

americana baseada na exportação de capital – processo este que viria se consolidar na década de 80.

Nesse período, nos Estados Unidos, um novo grupo – a “Nova Direita”- integrante do Partido Republicano, chega ao poder com Ronald Reagan ; a política dos direitos humanos, de Jimmy Carter, é então substituída pelo “realismo pragmático”, que caracterizaria, também, o governo de George Bush.

A partir daí, observa-se, por parte dos Estados Unidos em relação à América Latina, a prática de uma política externa voltada a um enquadramento político e econômico, uma política de nivelamento, valendo-se, para tanto, de um intervencionismo agressivo, com o intuito de incorporá-la ao sistema capitalista como bloco subalterno ao Mercado Comum da América do Norte - Eucanmex – surgido do Acordo Estados Unidos / Canadá / México (onde a função do México se

resume a funcionar como depósito de mão-de-obra disponível e mercado para os produtos norte-americanos).

Como os blocos econômicos contemporâneos se caracterizam pela busca da auto-suficiência, as possibilidades de exportação por parte da América Latina, naturalmente, se reduzem, e com elas, suas perspectivas econômicas, acarretando um crescente empobrecimento, dada a relação entre a dívida externa e a miséria interna, gerada pela recessão imposta pela política dos Estados Unidos.

Nesse contexto, tendo em vista a disponibilidade de recursos materiais e de mão-de-obra desses países, o governo Bush lançou, em 1990, o “Plano Iniciativa para as Américas”, propondo a liberalização de mercados, como “chave para o crescimento sustentado e a estabilidade política”.

O Plano propõe, ainda, um fundo de investimento e um novo programa de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BIRD, dirigido aos países que “suavizassem” os obstáculos à inversão externa, e, por outro lado, incentivassem a criação de zonas de livre comércio, sob a condição de que fossem firmados acordos com o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Mundial.

Na América Latina, as conseqüências desastrosas da crise financeira, acompanhada pela explosão da dívida externa, na década de oitenta, levaram a um ajuste estrutural contendo propostas de mudanças por meio de políticas liberalizantes, privatizantes e de mercado. No curto prazo, propugnava-se a redução do déficit fiscal através da redução das despesas públicas, além da implementação de uma política monetária restritiva, para o combate à inflação. No médio prazo, objetivava-se um maior impulso às exportações, com liberalização do comércio exterior, de forma a se

concentrar o investimento no setor privado da economia, dentro de uma ideologia centrada no livre jogo das forças de mercado.

## O MODELO NEOLIBERAL

A crise global da economia no século XX, manifestada pela crise financeira e do comércio internacional, assumiu diferentes contornos entre os

países, conforme a inserção internacional de suas economias, tendo em comum, contudo, um movimento de fragilização do “estatismo”, com a conseqüente perda de autonomia por parte dos Estados.

Este contexto propiciou a retomada de teses ortodoxas, embasadas no liberalismo econômico, originando o modelo neoliberal - um conjunto particular de receitas econômicas e programas políticos, inspirados nas obras de Milton Friedmann<sup>1</sup> – e que passa a orientar as políticas econômicas de boa parte dos países, a partir do final dos anos 70 do século XX.

Esse novo modelo introduz um novo padrão social de acumulação; ao favorecer a constituição do mercado informal de trabalho, consolida uma redefinição global do campo econômico, político-institucional e das relações sociais, assumindo a pobreza como categoria efetiva para o seu funcionamento, num mercado onde necessariamente deverão coexistir ganhadores e perdedores, fortes e fracos.

Como coloca Bourdieu, a ideologia da competência convém para justificar uma oposição que se assemelha à dos senhores e dos escravos: de um lado, os cidadãos de primeira classe, com qualidades e capacidades raras, em condições de conseguir os melhores salários do mercado de trabalho internacional; enquanto que do outro lado, encontra-se uma massa de indivíduos destinados a empregos precários ou ao desemprego crônico. (Bourdieu, 1998 : 58-61).

A força da ideologia neoliberal se apóia numa visão mundialista de dominação, segundo a qual são os mais competentes que governam e que têm lugar no mercado de trabalho; assim sendo, os que não são competentes, são excluídos.

Nesse enfoque, os pobres mantêm sua condição de pobres, tornando-se alvo de políticas assistenciais, coerentes com a sustentação ideológica do modelo, baseada no individualismo. O novo padrão de acumulação traz em seu bojo a perda da identidade dos direitos sociais, além do aprofundamento da separação entre o público e o privado; a legislação trabalhista dirige-se para uma maior mercantilização, reduzindo, conseqüentemente, a proteção da força de trabalho, onde o papel do Estado se reduz a uma atuação assistencialista. (Grassi; Hintze; Neufeld, 1994 :11-21).

É parte essencial do projeto neoliberal uma reestruturação do Estado, visando privatizações em massa, ou seja, um Estado sem projeto e sem espaço nacional, inteiramente submisso às leis de mercado, e, em última instância, aos interesses dos grandes monopólios, num mecanismo de transferência da renda nacional para o pagamento da dívida pública, tendo como credores os grandes monopólios do capital financeiro.

Em outras palavras, o modelo neoliberal aponta para o desmanche do Estado nacional; o Plano Bush pressupõe um vínculo com a questão da dívida externa, ou seja, os Estados Unidos se colocam como representantes do sistema financeiro transnacional, utilizando a situação de endividamento dos países como instrumento de pressão política. (Altmann, 1994: 39-47).

Como resultado, obteve-se o aumento do endividamento, da desnacionalização e da dependência, em benefício das grandes potências e em detrimento do desenvolvimento nacional.

A um nível interno, medidas que resultem numa queda drástica do padrão de vida dos trabalhadores são ingredientes comuns da receita neoliberal; observa-se a derrogação de legislações trabalhistas e previdenciárias, além do aumento do nível de desemprego e degradação das condições de trabalho. A meta é a busca da maximização dos lucros das empresas transnacionais e significativa redução do custo fixo – essência econômica do neoliberalismo.

Na América Latina, o neoliberalismo, impulsionado diretamente pelos Estados Unidos, através de seu próprio governo, seu sistema financeiro, suas empresas transnacionais, e organismos internacionais diretamente controlados por esse país (sobretudo o FMI e o Banco Mundial), bem como pelas próprias elites locais aliadas - tem como objetivo reforçar a absoluta hegemonia norte-americana na região, de forma a obter superganhos e marcar posição no campo das contradições interimperialistas.

Isto equivale à imposição de um tipo particular de aparelho de Estado – o neoliberal - tendo ocorrido no Chile o primeiro caso de neoliberalização da América Latina. Por força do violento golpe do general Pinochet, apoiado pelo governo dos EUA contra Salvador Allende (eleito democraticamente em Setembro de 1973), os conselheiros econômicos dos EUA deram suporte à instalação do Estado neoliberal no país.

O neoliberalismo se coloca como uma nova estratégia do capitalismo: os Estados se reformulam nesse enfoque altamente individualizante, embora com um discurso coletivizante, dentro de um pretenso “processo de globalização”.

### **A FUNÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS**

É exatamente nesse cenário, onde, ao mesmo tempo em que a distribuição interna da riqueza ocorre de forma perversa, associada a um crescimento urbano desordenado, que surge a importância das Organizações Não-Governamentais, popularmente denominadas ONGs.

Partindo de uma função de socorro às vítimas da Segunda Guerra Mundial, as ONGs, posteriormente, passam a prestar assistência a vítimas da fome, estiagens ou guerras do Terceiro Mundo.

O termo ONG foi usado pela primeira vez em 1950 pela ONU (Organização das Nações Unidas) para definir toda organização da sociedade civil que não estivesse vinculada a um governo, simbolizando o espaço de participação da sociedade civil organizada.

Entretanto, a palavra ONG – que se identifica por uma negação: “não governamental” – vem sendo utilizada como um conceito que permite incluir associações de natureza e fins muito diversos, desde que identificados como sendo não-governamentais e sem fins lucrativos.

Mais recentemente, alguns autores, seguindo a análise de Wolfe, têm se referido às ONGs como parte de um terceiro setor – o da sociedade civil organizada – distinto dos

outros dois setores tradicionalmente considerados importantes : o Estado e o mercado. (Wolfe, 1992:10).

Nesse sentido, um aspecto a ser destacado, é que tratam-se de “ *grupos com alguma organização formal que atuam tendo em vista a transformação de aspectos da realidade social considerados como negativos*”. (Scherer-Warren, 1998:161).

Assim, podem ser entendidas como organizações formais, privadas, porém com fins públicos, não lucrativos, auto-governadas e com participação de parte de seus membros como voluntários.

No enfoque do movimento histórico, Viola considera as organizações não-governamentais e grupos comunitários como parte de um movimento mais amplo, que inclui: setores do empresariado, cujos sistemas produtivos preencham, em medida significativa, o critério da sustentabilidade; grupos e instituições científicos cujo esforço de pesquisa se insira no rumo da sustentabilidade; setores da estrutura estatal e agências intergovernamentais. (Viola, 1992 : 50).

Nos países de Primeiro Mundo, tratam-se, praticamente, de entidades voltadas a populações mais carentes ou para situações sociais problemáticas, atuando através de projetos assistenciais, de desenvolvimento ou de defesa de direitos humanos e ambientalistas.

No caso latino-americano, as ONGs têm se voltado, prioritariamente, às questões ligadas à cidadania e aos problemas ambientais, com foco em áreas temáticas, tais como : pobreza, discriminação racial ou de sexo, destruição ambiental, violência, ou carências coletivas (transporte, saneamento, assistência à saúde, moradia, educação, direitos humanos, entre outros).

No âmbito da concepção neoliberal de desenvolvimento, a defasagem em que se encontram os países do Terceiro Mundo pode ser atenuada através de um processo educacional, do efeito demonstração e da introdução de tecnologias apropriadas, cuja consecução, contudo, requer apoio financeiro, a ser captado do setor privado da economia.

Essa ótica de desenvolvimento envolve a necessidade de se promover um ajuste estrutural, de forma a fazer frente às questões sociais, representadas pelo aumento da miséria e da degradação ambiental que caracterizam essas sociedades. Nesses termos, a questão ambiental se reveste de fundamental importância, justificando aportes de capital advindos de mecanismos de cooperação internacional, num processo de transferência de recursos para setores organizados da sociedade civil.

O fluxo de capital proveniente de agências governamentais internacionais, voltados a projetos de natureza assistencialista ou desenvolvimentista para a América Latina, constitui-se na mais evidente expressão dos princípios neoliberais.

Segundo Petras, pode-se interpretar que as ONGs não são organizações não-governamentais,

uma vez que recebem fundos de governos externos, atuam em projetos dos governos locais e/ou recebem subsídios de fundações privadas que mantêm relações de trabalho com o Estado. Considera que, na década de 70, as ONGs representaram um papel importante, enquanto canal de participação política para os diferentes grupos sociais, na América Latina, opondo-se às estratégias políticas e econômicas dos governos autoritários, articulando a organização popular. (Petras, 2000 : 1)

*“As ONGs parecem ter um papel contraditório na política. Por um lado, criticam as ditaduras e as violações aos direitos humanos. Por outro lado, competem com os movimentos sociopolíticos radicais ao tentar canalizar os movimentos populares para relações colaborativas com as elites sociais dominantes.”* (Petras, 2000 : 180-181).

Com a abertura democrática, as ONGs deixaram de se preocupar com o apoio organizacional e voltaram-se à implementação de projetos de desenvolvimento, em nome das agências de desenvolvimento internacionais e nacionais.

Essa mudança de postura pode ser explicada pelo vínculo entre elas e os governos democráticos eleitos, bem como pela crise financeira que compeliu esses governos a reduzir gastos sociais, além da opção ideológica por uma maior participação do setor privado - característica das políticas econômicas neoliberais.

Nessa perspectiva, as ONGs passam a desempenhar funções antes assumidas pelo Estado, que têm, assim, sua responsabilidade diminuída em termos da manutenção do bem-estar da população.

Petras coloca que :

*“Como principais receptoras dos recursos destinados ao desenvolvimento da população, as ONGs situam-se entre as organizações populares e as agências estatais, qualificando-se para atuar como intermediárias do desenvolvimento”.* (Petras, 1999 : 72).

No decorrer das décadas de 80 e 90, as ONGs proliferaram em toda a América Latina, privilegiando a formulação e a execução de projetos de desenvolvimento, sendo que a crise econômica que afetou os governos latino-americanos, no período, constituiu-se em fator decisivo a sua expansão.

Observa-se que o aumento do número de ONGs, no período, ocorreu de forma diretamente

proporcional ao aumento dos níveis de pobreza registrados nos países latino-americanos : enquanto o setor urbano informal expandiu-se em torno de 39% , entre 1980 e

1985, o percentual referente à população urbana assalariada passou de 70% em 1980 para 64% em 1985.( Roddick, 1988: 98 in Petras, 1999: 74).

A redução do número de empregos da economia formal se deu em função da falência de indústrias privadas voltadas ao consumo do mercado interno, que não suportaram a concorrência dos produtos importados. Paralelamente, as empresas estatais, endividadas e enfraquecidas por gestões administrativas ineficientes, mostraram-se incapazes de continuar mantendo a função do Estado enquanto gerador de empregos e promotor de serviços sociais.

Por outro lado, como coloca Petras, à medida que os regimes neoliberais foram responsáveis pelo retrocesso das leis trabalhistas, gerando contingentes de trabalhadores mal remunerados e desempregados, as ONGs foram recebendo financiamentos para projetos de “auto-ajuda”, “educação popular”, treinamentos visando absorver temporariamente grupos de pessoas pobres, com a cooptação de líderes locais, de forma a fragilizar as lutas sociais contra o sistema.(Petras, 1999: 45-46).

Dessa forma, enquanto, por força da política neoliberal, empresas estatais lucrativas eram transferidas ao setor privado, as ONGs promoviam o discurso da “livre iniciativa”, numa ótica anti-estatizante, desencadeadora de um processo de despolitização de segmentos da sociedade.

Por outro lado, o caráter de “atividade voluntária privada” que caracteriza as ONGs depõe contra o sentido de “coisa pública”, à medida que tira do Estado a responsabilidade política de cuidar dos indivíduos, enquanto cidadãos, atribuindo ao setor privado o papel de solucionador das questões sociais , utilizando-se de recursos privados.

O trabalho desenvolvido pelas ONGs enfatiza projetos e não movimentos ; sua ajuda afeta pequenas parcelas da população, fragmentando as comunidades, numa visão conservadora de estrutura de poder

A análise do fenômeno da proliferação do número de ONGs comporta uma avaliação a um nível, podemos dizer, interno, e a um outro, externo.

Como questão interna, coloca-se o seu papel como agente promotor de empregos urbanos, absorvendo contingentes de força de trabalho que, até então, tinham o Estado como fonte geradora de emprego <sup>2</sup>. O âmbito externo está relacionado com o caráter neoliberal das medidas de ajuste estrutural impostas à América Latina, penalizando os setores públicos, mais especificamente, aqueles relacionados à prestação de serviços sociais.

O neoliberalismo provocou a fragilização do Estado - notadamente nos países do Terceiro Mundo - além de destruir as diversas formas de expressão dos movimentos populares de resistência política , como os sindicatos.

Nessa perspectiva, as ONGs passaram a assumir o papel de executoras da prestação de assistência ao desenvolvimento – o que, na verdade, representou uma distorção de suas finalidades originais ; as inúmeras ONGs criadas na América Latina passaram a atender ao propósito de absorver parte do capital internacional , considerando-se a progressiva queda da oferta de empregos nos diversos setores econômicos.

A idéia de aparente neutralidade que permeia a proposta de trabalho das ONGs, na verdade, oculta interesses econômicos e políticos bem definidos ; sua própria visão assistencialista confirma a sua inserção no modelo neoliberal, ao assumir funções que deveriam estar sendo executadas pelo Estado .

O papel de agente de atenuação da pobreza – que acaba sendo perpetuada pelos instrumentos da ação neoliberal ( tendo as ONGs como braço), ou ainda, da denúncia de problemáticas sócio-ambientais – comprova a presença do projeto neoliberal como estofado de propostas, mascarando, contudo, interesses particulares .

Por outro lado, questionamentos de diversas ordens surgem em torno das ONGs; tanto em termos de legitimidade, cabendo perguntar-se a quem elas representam e a quem prestam contas, bem como acerca de seu próprio papel, em relação aos efeitos práticos de sua ação.

É importante analisar o papel das ONGs no que se refere à sociedade propriamente dita, à luta

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

social, e a sua forma de utilização pelo sistema. Observa-se, de maneira geral, que o surgimento das ONGS tem se configurado, na maioria das vezes, em ação desmobilizadora das lutas populares, num mecanismo de cooptação, onde a aparente retórica de esquerda vincula-se, na verdade, à ideologia das agências financiadoras de projetos que condicionam a ação prática ao conformismo conservador.

Os movimentos de ações políticas independentes enfraquecem, sob a égide do neoliberalismo, tendo as ONGs como seu instrumento, onde o antiestatismo é a bandeira ideológica dominante - em posição coincidente à do Banco Mundial - pautado na auto-organização dos cidadãos, representada pelas organizações não governamentais.

Na década de 70, em meio às ditaduras latino-americanas, tornou-se difuso o caráter político das ONGs, dado o seu trabalho de defesa dos direitos humanos, em contraposição aos excessos do autoritarismo – o que lhes valeu uma imagem positiva entre amplos setores da sociedade; contudo, em nenhum momento, as violações aos direitos humanos eram creditadas às políticas neoliberais. Assim, a aparência de solidariedade e ação social acaba por mascarar uma postura conservadora diante da estrutura de poder internacional.

## REFERÊNCIAS

ALTMANN, Werner. 1994. “A América Latina no limiar do ano 2000”. In : RESENDE, Paulo - Edgard de Almeida (org.) *Ecologia, sociedade e Estado*. São Paulo: EDUC: 39-54.

BOURDIEU, Pierre. 1998. *Contrafogos : táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Zahar.

GRASSI, E. ; HINTZE, S. & NEUFELD, M. R. 1994. *Políticas sociais. Crisis y ajuste structural*. Buenos Aires : Espacio Editorial.

PETRAS, James F. 1999. *Neoliberalismo : América Latina, Estados Unidos e Europa*.

Blumenau: FURB.

PETRAS, James F. 2000. *Hegemonia dos Estados Unidos no novo milênio*. Petrópolis:

Vozes.

SCHERER-WARREN, Ilse . 1998. “ONGs na América Latina : trajetória e perfil”. In :

Vários autores. *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania*. São Paulo: Cortez : 161-180.

SOARES, Laura T. 2002. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo : Cortez.

VIOLA, Eduardo. 1992. “O movimento ambientalista no Brasil (1971-1991): denúncia e conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável”. In : GOLDENBERG (org ). *Ecologia, ciência e política*. Rio de Janeiro : Revan : 49-76.

WOLFE, Alan. 1992. “Três caminhos para o desenvolvimento : mercado, Estado e sociedade civil.” In : Vários autores. *Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs*. Rio de Janeiro : IBASE-PNUD : 24-42.

---

\* Professora da Faculdade de Economia, Administração, Ciências Contábeis e Atuariais da PUC-SP, Doutora em Sociologia e Mestre em Economia Política.