

## ONGS: ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL OU INSTRUMENTOS DE POLÍTICA GOVERNAMENTAL?

JÚLIO CESAR MEIRA\*

O modelo de Estado brasileiro durante a República pode ser considerado como de permanente construção, seja pela necessidade de adaptação a situações de exceções, seja pela percepção de sua dificuldade de encampar demandas econômicas, políticas e sociais que se apresentam em cada período histórico.

Essa constatação decorre do fato de que, em cada momento da história brasileira do último século, diversos governantes, das mais variadas vertentes políticas, se dispuseram a evocar a tese do atraso ou inadequação do modelo de Estado como justificativa para as reformas pretendidas. Foi assim com o governo autoritário de Getúlio Vargas, quando buscou superar o modelo oligárquico e personalista por outro de molde pretensamente weberiano; se sucedeu também com as adaptações levadas a efeito por Juscelino Kubitschek, ao construir uma estrutura administrativa ligada diretamente à presidência da República, driblando a fiscalização do legislativo; tal se deu com a tentativa de reforma do governo ditatorial em 1967, ao aprovar seu projeto de reforma administrativa (MEIRA, 2009: 25-72).

A década de 1990 inicia-se com projetos de reforma já no governo de Fernando Collor de Mello. Por razões óbvias, a maioria deles não foi levada adiante. No início do ano de 1995, o governo do recém-eleito presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), divulga seu projeto de Reforma do Estado, chamado de Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRE. Dois elementos do PDRE chamam a atenção, principalmente tendo em vista todo o discurso sobre a crise do Estado, de direção e função, que se configurava também enquanto crise social, mais complexa, crise esta que o próprio FHC alude na apresentação do PDRE<sup>1</sup> como motivo principal do projeto.

---

\* Júlio Cesar Meira, professor efetivo da Universidade Estadual de Goiás – UEG, UnU Itumbiara, é Mestre em História Social pela UFU e pesquisador da Linha Política e Imaginário.

<sup>1</sup> FHC inicia a apresentação afirmando que “a crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado”, e isso aconteceu porque “em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo”. O resultado, de acordo com FHC, foi uma “gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação”.

Em primeiro lugar, o PDRE, ao fazer um balanço histórico sobre o Estado brasileiro, enfatizando sua necessidade de mudança, propõe uma distinção entre Estado e Aparelho de Estado, importante para entender que tipo de reforma se está propondo. Dito isso, Estado, na concepção dos formuladores do PDRE, é todo o “sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, com a prerrogativa de legislar e tributar a população de um determinado território”. O Estado é a figura jurídica, enquanto que o Aparelho do Estado é formado pela estrutura administrativa do Estado em todos os níveis, seja Executivo, Legislativo e Judiciário.

A Proposta de Reforma do Estado justifica a ressalva da diferenciação entre Estado e Aparelho do Estado porque a reforma do primeiro depende de toda a sociedade, num esforço amplo e conjunto na busca do consenso sobre o tipo de Estado que se quer, enquanto que a reforma do Aparelho do Estado pode ser sugerida e implementada pela administração pública, sem necessariamente a proposição de um novo modelo de Estado, isto é, de um novo pacto social, estabelecido em outras bases, existentes ou novas. A Reforma do Aparelho do Estado é suficiente então para que o Estado adquira mais agilidade no cumprimento de suas funções, de modo a “tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania”, entendida a cidadania como o acesso a bens e serviços. Afirma Sheila Ribeiro (2002: 11):

*O PDRE baseou-se num diagnóstico de crise do Estado – crise do modo de intervenção, dos modelos de administração e de financiamento do setor público – e foi concebido levando-se em conta o conjunto das mudanças estruturais da ordem econômica, política e social necessárias à inserção competitiva do Brasil na nova ordem mundial.*

A partir da análise e dos diagnósticos percebidos, os formuladores da Proposta de Reforma estabelecem então os objetivos da reforma do Estado, “de forma que ele (o Estado) não apenas garanta a propriedade e os contratos, mas também exerça seu papel complementar ao mercado na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais”. Os objetivos principais da Reforma são então estabelecidos:

- *Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos;*
- *Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada;*

- *Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União;*
- *Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.*

Todos esses objetivos propostos visam, de acordo com o próprio presidente FHC nas páginas de apresentação do PDRE, a construção de um novo:

*(...) modelo de desenvolvimento que possa trazer para o conjunto da sociedade brasileira a perspectiva de um futuro melhor. Um dos aspectos centrais desse esforço é o fortalecimento do Estado para que sejam eficazes sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar.*

No entanto, e este é o segundo elemento surpreendente aludido acima, o governo, através do PDRE – ao contrário das outras reformas efetuadas anteriormente, em que a maioria da sociedade não participava – faz um chamado à participação da Sociedade Civil como parceira privilegiada do Estado na busca de soluções para a questão social e o desenvolvimento.

Apesar de suas negativas, por reconhecer que modelos não podem ser importados e aplicados simplesmente, tendo em vista a complexidade do país, percebe-se claramente a influência das reformas executadas em outros países, de cunho neoliberal, na medida em que se refere ao Estado como “regulador”, no “quadro de uma economia de mercado”. Adiante no mesmo texto, essa influência se torna mais explícita no discurso do presidente FHC, ao afirmar que:

*É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público; na verdadeira profissionalização do servidor, que passaria a perceber salários mais justos para todas as funções. Esta reorganização da máquina estatal tem sido adotada com êxito em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento.*

O próprio PDRE afirma claramente que “reformular o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado”. Ao mesmo tempo, percebe-se a ideia de adaptação à realidade ou ambiente político local, ao analisar que serviços que poderiam ser mais bem conduzidos pelo Mercado – na ótica neoliberal – devem permanecer sob controle do Estado devido às suas características sociais. Isso não significa, no entanto, que o Estado deva ser o executor ou implementador desses serviços; mantendo-se o controle e a regulamentação nas mãos do Estado, numa proposta que pode ser enquadrada como parte da estratégia da

sedimentação de uma Terceira Via,<sup>2</sup> em que “o Estado e a Sociedade Civil deveriam agir em parceria, cada um para facilitar a ação do outro, mas também para controlá-la” (GIDDENS, 2001: 88/89).

O modelo de parceria proposto com a Sociedade Civil, especificamente com as ONGs, representou por um lado, o reconhecimento da importância desses novos atores sociais na arena política das últimas duas décadas no Brasil. Também acenou com a percepção de que o Estado percebia que as velhas fórmulas de aglutinação e representação política num âmbito exclusivamente institucional, típicas do modelo de organização da sociedade brasileira, já haviam sido alteradas. Principalmente pela causa comum da luta contra a ditadura, em que os novos e antigos atores sociais participaram ativamente, bem como do processo de redemocratização. O próprio processo de construção da Constituição de 1988, na qual a própria existência de uma Sociedade Civil organizada foi oficialmente percebida, no jogo de forças que a originou, pode ser encarado como prova de sua importância emergente.

Por outro lado, representou também uma tentativa, à qual temerariamente entendemos como bem sucedida, de cooptação de um conjunto de entidades ainda não definidas conceitualmente, mas que já demonstravam a tendência para qual direção caminharia em breve, por causa de seus métodos de ação, apesar do seu caráter (ainda) independente, porquanto não-estatal e sem fins lucrativos.

Durante a década de 1980, alguns desses novos atores deixaram a posição de coadjuvantes para se tornarem protagonistas em várias frentes, principalmente aquelas relacionadas ao Meio Ambiente e a justiça social. Entretanto, foi apenas a partir dos anos noventa, mais precisamente com a ECO 92, que tais entidades tornaram-se mais conhecidas do público, por meio de sua designação atual, qual seja, Organização Não-Governamental (ONG). FHC já as reconheceu com essa designação em seu discurso de despedida do Senado (14 de dezembro de 1994), principalmente relembando a atuação decisiva de algumas dessas entidades por ocasião da ECO 92:

---

<sup>2</sup> A discussão da Terceira Via insere-se numa discussão maior a respeito do Terceiro Setor (esfera social) como complementar ao Estado (esfera política) e ao Mercado (esfera econômica), buscando entender quais seriam os atores sociais participantes do Terceiro Setor e, principalmente, se o Terceiro Setor poderia ser entendido como o conjunto da sociedade ou apenas aos grupos organizados da sociedade, numa ótica gramsciana. Esse debate não foi o foco da pesquisa, no entanto, sugerimos alguns autores para quem deseja aprofundar-se na discussão sobre o Terceiro Setor, cujas obras estão listadas na Bibliografia: CARDOSO, 1999; COELHO, 2002; GIDDENS, 2001; FALCONER, 1999; FERNANDES, 1994; FISCHER & FALCONER, 1998; HUDSON, 1999; LANDIM, 1993; MONTAÑO, 2001; RIFKIN, 2000; THOMPSON, 2000.

*As ONGs — organizações não-governamentais — já provaram sua valia na defesa da causa ecológica. Bem ao contrário de ameaças à soberania do Estado, devemos aprender a vê-las como "organizações neo-governamentais". Formas inovadoras de articulação da sociedade civil com o Estado e, por isso mesmo, sujeitas à prestação de contas e ao escrutínio público. Por que não aprofundar essa experiência, então, engajando amplamente as ONGs no combate à miséria? Reconhecendo nelas, em parceria com o Estado, o agente novo de um modelo de desenvolvimento que seja sustentável, tanto do ponto de vista ético e social como ecológico?*

A participação das Organizações Não-Governamentais, no modelo proposto pelo PDRE, ocorreria nas fases de planejamento e execução das políticas públicas, cabendo ao Estado o papel de **gestor**, num modelo de “administração pública gerencial” assim definido:

*Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que, entretanto, não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos esse processo de "publicização".<sup>3</sup>*

Temos então uma nova terminologia para designar essa transferência das atribuições do Estado para setores não-estatais: “publicização”. Se alguma dúvida permanece, o texto a dissipa ao reafirmar que no processo de transferência, ou seja, publicização, “transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle”. Ao Estado caberia a promoção, regulação e financiamento desses serviços, cabendo às entidades da Sociedade Civil, não-estatais, a prestação dos mesmos.

É preciso entender que a maioria desses serviços que fazem parte do pacote de publicização são justamente aqueles considerados essenciais, porquanto direitos dos cidadãos, conforme assegura a Constituição de 1988 em seu artigo 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.<sup>4</sup>

A proposta de incorporação das ONGs como executoras de políticas públicas como parceiras do Estado através da publicização, ou seja, transferência de serviços essenciais iniciou-se pela constituição de um organismo multiministerial, comandado pela primeira-dama,

---

<sup>3</sup> PDRE, *op. cit.*, grifo nosso.

<sup>4</sup> Alterado pela Emenda Constitucional n.º. 26, de 14 de fevereiro de 2000, que acrescentou o direito à moradia.

Professora Ruth Cardoso, o “Comunidade Solidária”. Encarregado de diagnosticar os problemas, planejar as ações e mobilizar a comunidade através das entidades, que atuavam a partir das perspectivas e necessidades locais, o “Comunidade Solidária” elencou sete prioridades principais, construindo ou participando de vinte projetos diferentes a partir das prioridades estabelecidas, (PELIANO *et al*, 1995) buscando uma convergência de ações, ao mesmo tempo descentralizadas e pontuais.

Os principais resultados, a nosso ver, foram o crescimento exponencial do número de ONGs no Brasil,<sup>5</sup> principalmente tendo em vista que o poder público se tornou uma importante fonte de financiamento para esse tipo de atividade e a desarticulação e diminuição da atuação política por parte de muitos setores organizados da sociedade. Ao mesmo tempo, as ONGs, cada vez mais, passam a substituir o papel do Estado, sendo que muitas dessas entidades são utilizadas como uma nova forma de apropriação do bem público.

Observando em retrospecto, é possível constatar que as reformas implementadas pelo governo de FHC não foram tão bem sucedidas assim, principalmente em relação ao aspecto regulatório do modelo de Estado e à eficiência do setor privado. Dentre essas medidas, a “flexibilização da estabilidade e da permissão de regimes jurídicos diferenciados” favoreceu a flexibilização das leis trabalhistas, permitindo contratos de trabalho temporários e menos encargos pagos nas demissões sem justa causa, o que, de acordo com a leitura de entidades sindicais e de classe, representou perda de direitos, na medida em que possibilitou a diminuição das garantias trabalhistas.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Duas fontes diferentes dão conta desse aumento no número de ONGs no Brasil no período pesquisado. Em 2002, a ABONG (*Ongs no Brasil: Perfil das Associadas das ABONG*) contabilizava como de 32,6% o número de entidades filiadas que surgiram entre 1991 e 2000. Disponível em [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br). Acessado em 21/12/2006. Já o IBGE, em pesquisa realizada também em 2002, contabilizava ao todo 275.895 entidades privadas sem fins lucrativos; destas, 50,45% (139.187) tinham surgido entre 1991 e 2000. “*As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil*”, 2ª ed., 2004. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/default.shtm>. Acessado em 02/08/2008.

<sup>6</sup> De acordo com o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP – esse tópico da Proposta de Reforma não foi adiante, sendo arquivado em 2003, já sob o governo Lula, em função da resistência dos sindicatos. “(...) PL nº. 5.483/01, enviado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso ao Congresso Nacional, que flexibilizava a CLT retirando vários direitos dos trabalhadores ao alterar o artigo 618 da CLT. Esse projeto foi retirado pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva e arquivado em 10 de abril de 2003. Quando foi arquivado, o projeto estava tramitando no Senado Federal sob o número de Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº. 134, de 2001. Esse projeto enfrentou grande oposição do movimento sindical e foi aprovado na Câmara sem ser votado pela principal comissão de mérito da Casa, a Comissão de Trabalho. Nessa comissão, a matéria não foi aprovada porque as entidades sindicais, lideradas pelo então deputado federal e atual senador Paulo Paim (PT/RS), não permitiram.” Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php/reformas/trabalhista>. Acessado em 12/04/2008.

No entanto, a maioria das propostas do PDRE tornou-se realidade, graças ao fato de que a base do governo sempre se constituiu maioria no Congresso Nacional – tanto na Câmara como no Senado – para aprovar os projetos que lhe interessavam. Em oito anos do governo FHC, o Congresso Nacional aprovou 35 Emendas Constitucionais (EC), sendo que 31 delas foram projetos do Executivo, elaborados a partir de do PDRE.<sup>7</sup> As principais, a partir das quais seu projeto de reforma se delineou, quais sejam a descentralização e modernização do aparato estatal, foram aprovadas entre os anos de 1995 e 1998, entre as quais se destacam as EC nº. 05 e 06 (quebrando o monopólio estatal da exploração e comercialização de gás natural e recursos minerais); EC nº. 08 (permitindo a concessão da exploração das telecomunicações)<sup>8</sup> e EC nº. 09 (quebrando o monopólio estatal na pesquisa, lavra, exploração, transporte, refino e comercialização de petróleo) (DOU, 1995). Em 1996 foram aprovadas as ECs nº. 12 e 14, a primeira instituindo a CPMF e a segunda a reorganização do sistema educacional, que deu origem à Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional (LDB). Em 1998 foram aprovadas a EC nº. 19 (que modificava a normatização e funcionamento do funcionalismo público federal) e EC nº. 20 (que promovia alterações nas regras de aposentadoria de regime único dos servidores), consideradas fundamentais dentro da perspectiva de modernização do aparato estatal.

A maioria não representa necessariamente consenso. Havia oposição, tanto por parte de setores organizados da sociedade, bem como dentro do Congresso Nacional, obviamente numa minoria que, se não lhe permitia barrar ou derrubar os projetos do Executivo, nem por isso deixou de se fazer ouvir. Ao realizar uma análise dos discursos e pronunciamentos dos Senadores durante o governo de Fernando Henrique Cardoso<sup>9</sup>, é possível ter um vislumbre não apenas do pensamento dos Senadores, a partir de seus *locis* políticos, mas também dos segmentos da sociedade representados por eles.

Na grande maioria dos discursos proferidos no Senado em que as reformas foram abordadas, de maneira central ou periférica – cerca de cinquenta discursos em

---

<sup>7</sup> Além disso, a reforma do Estado do governo FHC elaborou mais de 600 leis complementares e ordinárias, constituindo o arcabouço jurídico-institucional essencial para seu projeto.

<sup>8</sup> De acordo com o DOU de 16/08/1995, as EC 05, 06 e 08 foram aprovadas em um único dia, 15/08/1995.

<sup>9</sup> Todos os discursos citados foram retirados do site do Senado ([www.senado.org](http://www.senado.org)). Pouco mais de 50 discursos ou pronunciamentos foram feitos entre 1995 e 2002, período do governo de FHC. Infelizmente, o site da Câmara Federal não tem disponibilizado (até a data da pesquisa, 2009) os discursos dos Deputados.

oito anos – percebe-se uma crítica constante, seja contra as reformas, ou, pelo menos, contra a maneira como estas eram levadas ao Congresso. Os discursos dos representantes dos partidos de oposição eram (invariavelmente) contra as reformas, por várias razões: ou por entender que as mesmas desfiguravam a Constituição, retirando-lhe “seu caráter de Constituição cidadã, voltada para o homem, para confiar-lhe a característica de Constituição empresária, onde a questão econômica passa a ser o centro de tudo”,<sup>10</sup> ou porque as mesmas só estavam sendo levadas adiante pelo Congresso por causa do rolo compressor do governo e às barganhas políticas estabelecidas com os aliados. Outros discursos assumiam a forma de denúncia no sentido de se estar perdendo a oportunidade de se construir um projeto de país a partir de uma realidade local, assumindo plenamente o receituário do FMI (Neoliberal) de tal maneira, “que chegamos a pensar que 'desenvolvimento' e 'bem-estar social' são coisas do passado”, nas palavras do Senador Antônio Carlos Valadares (PSB/SE), pronunciadas em seu discurso de 22/08/2001. Esse mesmo senador, pronunciando-se em 26/01/1999, entendera ser a ação da imprensa parte do aparato estatal de pressão sobre o Congresso que, aliada do executivo ou funcionando como caixa de ressonância do discurso oficial e do setor privado, realizava um patrulhamento ostensivo, que representava “uma violência contra o exercício parlamentar”<sup>11</sup>, em nome de um sinal dado ao mercado, em detrimento do povo, a quem os parlamentares representavam.

Apesar de o Senador Antonio Carlos Valadares figurar como o parlamentar que apresentou o maior número de discursos contra as reformas, sempre embasando suas críticas em números e pesquisas, outros importantes nomes da oposição apresentaram críticas de forma bastante contundente, dentre os quais os Senadores petistas Benedita da Silva, Eduardo Suplicy e José Eduardo Dutra. No caso do dois primeiros seus pronunciamentos eram invariavelmente, temáticos: Benedita da Silva enfocando a

---

<sup>10</sup> Senadora Júnia Marise (PDT/MG), em discurso proferido no Senado em 26/06/1995. Em 15/10/1996, a Senadora Marise afirma, em discurso, que a reforma administrativa era uma forma de “sucateamento”, do Estado, com o esvaziamento da administração pública através de medidas que possibilitariam a demissão de 55 mil servidores.

<sup>11</sup> O Senador Valadares referia-se a uma entrevista concedida pelo Ministro das Comunicações Pimenta da Veiga, ao Correio Braziliense (23/01/1999), afirmando que a votação da reforma da Previdência seria de grande importância política porque “vai dar uma indicação precisa de que o Congresso está politicamente afinado com o Governo Fernando Henrique”. Para o Senador Valadares, “praticou-se, portanto, para efeito “simbólico”, violência contra o livre exercício do mandato parlamentar apenas para dar “sinal positivo” ao mercado, que, não obstante, continua a jogar contra o real”.

Reforma da Previdência e o Senador Suplicy canalizando suas atenções para o desequilíbrio social (Renda Mínima).

Cabe ressaltar, também, que até mesmo alguns Senadores pertencentes aos partidos da base de apoio do governo perfilavam-se entre os críticos, ora contra as reformas no seu todo, ora contra pontos isolados da mesma ou, por vezes, discordando da maneira como o Congresso estava sendo cooptado nesse processo. Isso fica claro, por exemplo, nas críticas desferidas por Íris Rezende (GO), que, embora entendesse que as reformas eram necessárias, proferiu discurso na tribuna do Senado para protestar sobre a forma como o governo negociou com a Câmara dos Deputados para que a reforma administrativa fosse aprovada (em primeiro turno). De acordo com o Senador Rezende, num discurso proferido em 22/08/2001, o governo conseguiu passar a proposta não pelo convencimento das ideias, mas numa manobra de barganha política, em que o teto salarial dos parlamentares foi elevado para que os mesmos aprovassem uma Emenda Constitucional (EC 19) que continha em um de seus pontos justamente a diminuição do índice de reajuste dos salários do funcionalismo, o que, além de uma atitude de subserviência, representava uma vergonha para o Congresso Nacional.

Da mesma forma, senadores como Jefferson Peres (PSDB/AM), Josaphat Marinho (PFL/BA), Artur da Távola (PSDB/RJ) e Fernando Bezerra (PMDB/RN), embora aliados (e votando com o partido) nem sempre demonstravam estar alinhados com o governo e verbalizavam a sua posição quando algo não lhes agradasse. No caso do Senador Amir Lando (RO), também do PMDB, numa atitude independente em relação ao partido, demonstrou alinhar-se prontamente e sistematicamente com a oposição e contra as reformas (pelo menos nos discursos), chamadas por ele de neoliberais. Em várias ocasiões, como em 24/04/2000, ocupou a tribuna do Senado para protestar contra o “desmonte do Estado, via privatizações” que “tirou-lhe a capacidade de definir os horizontes da economia nacional” uma vez que “o objetivo explicitado do programa de privatizações de reordenar a posição estratégica do Estado não se efetivou. Ao contrário.” Esse mesmo Senador, ao discutir o destino apregoado da renda das privatizações em 19/08/1999, questionou:

*Mas, o Estado brasileiro, após abrir mão de tamanhos ativos, estaria, hoje, no lugar certo? As cinco, ou seis, dezenas de bilhões de dólares alcançadas nos leilões de privatizações teriam sido canalizadas para a melhoria da qualidade de vida da população brasileira? Teriam gerado, aqui, as ocupações produtivas para prover o sagrado direito de cidadania ao povo brasileiro, atribuindo-lhe algo além da solidariedade?*

Nessa linha do exercício da crítica, após se insurgir contra a propaganda oficial do governo, de que a privatização seria a forma ideal de possibilitar ao cidadão o acesso a bens e serviços de direito, o Senador Amir Lando reflete em 17/10/1999 que, na verdade, a vida da maioria dos brasileiros não melhorou com as privatizações, ao contrário, “causou uma decepção generalizada, pois se percebeu que tais serviços (da área social) continuaram indisponíveis para a grande maioria, muitas vezes ainda mais deteriorados.” Dessa forma, afirma o Senador, o que se percebe é que a política do governo, incluídas privatizações, política cambial e de juros, transformaram o Brasil em “mero agente arrecadador de recursos, para repassá-los aos credores nacionais e internacionais”.

Claro que o governo mantinha um número considerável de defensores, e não apenas da base aliada, embora os principais eram sem dúvida do PSDB e PFL, além de uma ala do PMDB, como demonstram os discursos de Senadores como Arthur Virgílio (PSDB/AM), Edson Lobão (PFL/MA) e Gilberto Miranda (PMDB/AM). Em discurso proferido na tribuna do Senado já no início do governo Lula, Arthur Virgílio, líder do PSDB, que chegou a ser Ministro de FHC, resumiu sua posição em relação ao governo anterior, de FHC, no discurso que proferiu como líder de seu partido, em 18/02/2003, na tribuna do Senado:

*Sou inabalavelmente leal ao conjunto de idéias que mudou profunda e positivamente o Brasil, e se mais não mudou é porque forças ditas progressistas se aliaram a interesses obscurantistas e oligárquicos para defender corporações e para sustentar idéias e valores superados pela realidade do mundo de economias globalizadas que a todos nos envolve. Ou seja, mais reformas, melhor Brasil; menos reformas, Brasil mais problemático, e nenhuma reforma - como queriam nossos estridentes adversários de então, hoje debutando inseguramente pelos caminhos espinhosos da realidade - significaria o caos, o atraso tecnológico, o agravamento dos problemas econômicos, a agudização das dores sociais do povo brasileiro.*

Arthur Virgílio faz sua afirmação em outro momento, agora buscando se afirmar no papel de líder das oposições no Congresso contra o governo de Luis Inácio Lula da Silva, mas sua fala é útil para refletirmos sobre a forma como as reformas e, em oposição, os críticos da mesma, foram percebidas no campo do discurso.

Fernando Henrique Cardoso construiu uma narrativa discursiva em que a idéia de reforma do Aparelho do Estado configurava-se uma necessidade, estabelecendo um recorte temporal em que o presente – a reforma – contrapunha-se ao passado – Estado burocrático e ineficiente – apontando em direção ao futuro – o projeto de um país moderno com uma máquina administrativa eficiente, coordenando as relações sociais e

econômicas através de um Mercado autônomo e uma Sociedade Civil ativa. Para esse tipo de leitura, obviamente quem estivesse contra o projeto não era considerado apenaspositor do mesmo, mas estigmatizado como apologista do passado, inimigo do povo brasileiro. Aliás, esse foi o tom do discurso do então Presidente da República,<sup>12</sup> ao participar da abertura do Seminário sobre Concessões de Serviços Públicos, realizado em Brasília, em 12/04/95:

*Hoje, ou se está com a reforma, (ou) perdão a expressão, a contra-reforma. Quem está contra a reforma é atrasado, quem está contra a reforma é guardião do passado, mas não da boa tradição. A boa tradição é aquela que manda servir bem ao povo: quem fica com o atraso, que serve ao povo, apenas faz um pleito ao desconhecimento, não faz realmente, não tem um procedimento que ajude a abrir veredas, abrir caminhos para que o país avance.*

O discurso de FHC constitui-se num tipo de “pragmatismo desideologizante”, em que a construção de consensos políticos e sociais reflete um modelo de fazer política baseado em determinada visão da realidade, em que a solução de problemas e, por conseguinte, a construção social, supostamente passaria ao largo do campo ideológico. Em outras palavras, a reavaliação das estruturas do Estado e a proposta de reforma, passando pelo seu desmonte através das privatizações ou transferência de atribuições, longe de constituir uma adesão a uma concepção de Estado, por si só ideológica, porquanto uma dentre tantas opções, despe-se da ideologia por se constituir como a única “forma de carrear recursos para o crescimento econômico”,<sup>13</sup> anunciada dentro de um quadro de inevitabilidade no qual a sua proposta passa a ser apresentada como a única possível, fora da qual “... não há alternativa”<sup>14</sup> válida.

O discurso de Fernando Henrique Cardoso é sintomático de um momento histórico que representava, à época, o triunfalismo de uma visão político-ideológica surgida da “crise dos mapas ideológicos” (LECHNER, 2004: 9) que se espalhou pelo mundo ocidental desde a década de 1950, instrumentalizada principalmente pelo confronto da Guerra Fria e pela percepção generalizada de que a política, ou seja, um

---

<sup>12</sup> Todos os discursos de Fernando Henrique Cardoso citados neste trabalho podem ser encontrados no site do seu instituto: [www.ifhc.org.br](http://www.ifhc.org.br). Acessado em 26/05/2009.

<sup>13</sup> Abertura da Reunião de Trabalho - Conselho de Governo - Granja do Torto, 10/01/95. Disponível em [www.ifhc.org.br](http://www.ifhc.org.br). Acessado em 26/05/2009.

<sup>14</sup> Conferência pronunciada no Indian International Centre, em Nova Delhi, Índia, em 27 de janeiro de 1996, sob o título “*Consequências Sociais da Globalização*”. Disponível em [www.ifhc.org.br](http://www.ifhc.org.br). Acessado em 26/05/2009.

projeto político de país, baseada em determinada visão de mundo, esbarrava na realidade concreta.

De acordo com Judt, esse tipo de pragmatismo desideologizante foi a tônica do estabelecimento dos próprios governos social-democratas entre os anos cinquenta e sessenta, quando o próprio conceito social-democrata perde seu caráter político, da transformação social, herança de seu passado socialista, para se tornar um estilo de vida, capitalista por definição, com distribuição de justiça social a partir da ação estatal. Mesmo acreditando (ainda) na superioridade moral do socialismo e na natureza disfuncional do capitalismo, Judt observa que, na prática, numa Europa em reconstrução, saída de uma depressão e uma grande guerra, o ideário político deu lugar ao pragmatismo econômico.

Assim, na Europa do pós-guerra (e nos EUA desde a depressão), a social-democracia nos moldes Keynesianos passou a entender que a sua tarefa era “(...) empregar os recursos do Estado a fim de eliminar as patologias sociais relacionadas às formas capitalistas de produção e ao funcionamento irrestrito da economia de mercado: era construir sociedades justas e não utopias econômicas” (JUDT, 2008: 370).

A crise do modelo social-democrata que se instalou entre as décadas de 1960 e 1970, longe de atenuar ou questionar o pragmatismo da administração pública pareceu acentuá-la, quando o modelo neoliberal passa a representar então não uma opção política, mas uma escolha racional. A queda do Muro de Berlim e a desintegração da URSS no início da década de 1990, com a 'vitória' definitiva do capitalismo liberal de matriz estadunidense, representaram o coroamento da ideologia do “pragmatismo desideologizante”, em que o próprio modelo neoliberal foi reinterpretado e ajustado, como mostra a reforma de FHC no Brasil. Qualquer visão que fosse de encontro a esse pragmatismo representava a encarnação do atraso e da derrota, relegada ao desprezo ou ostracismo político.

Fernando Henrique Cardoso, a despeito de uma imagem construída em cima de uma suposta participação ou militância no campo das esquerdas, é, também, co-fundador e disseminador dessa nova concepção de social-democracia que não vê mais o Estado como a fonte da justiça social (papel de agente promotor), mas sim, como o indutor e canalizador das demandas sociais (papel de agente regulador) através dos mecanismos de livre-mercado e da ação dos agentes da Sociedade Civil.

Nesse sentido, a reforma estatal proposta e implementada ao longo de seu governo tem um conteúdo neoliberalizante, em que a descentralização e a redução do Estado (em determinados aspectos) são centrais, dado seu caráter ineficiente por princípio; também é possível perceber a matriz social-democrata, em que ao Estado cabe regulamentar e dirigir a ação social. Assim, a utilização das ONGs como executoras ou parceiras dos poderes instituídos, configura-se como modelo ideal do discurso de superação ideológica, apesar de todas as evidências de que o eufemismo “Não-Governamental” em nada retira dessas entidades o seu conteúdo ideológico e político. Dito de outra forma, ao se tornarem instrumentos discursivos e justificadores do novo modelo de políticas públicas estatais, paradoxalmente, as ONGs operam no social negando, na prática, o suposto “pragmatismo desideologizante” que o discurso oficial tentou construir.

## **Bibliografia**

*As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil – 2002*, 2ª Ed. IBGE e IPEA. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/default.shtm>. Acessado em 02/08/2008.

BRASIL. (2006), *Constituição Federal do Brasil*, 15ª edição, revista e atualizada. Bauru, SP, EDIPRO.

CARDOSO, F. H. Reforma do Estado. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (orgs.) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

COELHO, S. C. T. *Terceiro Setor: um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos*. São Paulo: SENAC, 2002.

FALCONER, Andres Pablo. *A Promessa do Terceiro Setor. Dissertação de Mestrado*. FEA/USP. São Paulo, 1999.

FERNANDES, R. C. *Privado, porém público*. Relume Dumará, Rio de Janeiro, 1994.

FISCHER, R. M. FALCONER, A. P. *Desafios da Parceria Governo Terceiro Setor*. Artigo selecionado para apresentação no Primeiro Encontro da Rede de Pesquisas sobre o Terceiro Setor na América Latina e Caribe – ISTR. ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL DA UFRJ. Abril, 1998.

GIDDENS, A. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HUDSON, M. *Administrando organizações do Terceiro Setor*. São Paulo: Makron Books, 1999.

JUDT, Tony. *Pós-Guerra. Uma História da Europa desde 1945*. Tradução de José Roberto O'Shea. Rio de Janeiro, Objetiva, 2008.

LANDIM, Leilah. *A Invenção das ONGs: Do serviço invisível à profissão impossível*. Tese de doutoramento em Antropologia Social do Museu Nacional e da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993.

LECHNER, Norbert. Os novos perfis da política: um esboço. São Paulo: *Revista Lua Nova*, n° 62, p. 9. Edição eletrônica, acessada em 14/08/2007.

MEIRA, J. C. *ONGs e Reforma do Estado Brasileiro: Ressignificação da Cidadania ou Esvaziamento Político dos Movimentos Sociais?* Dissertação de Mestrado em História Social apresentada ao Instituto de História da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Uberlândia-MG, 2009.

MONTAÑO, C. *Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

PELIANO, Ana Maria T. Medeiros; LARA, Luis Fernando de Resende; BEGHIN, Nathalie. O Comunidade Solidária: Uma Estratégia de Combate à Fome e à Pobreza. *Planejamento e Políticas Públicas*, n°. 12, jan./jun. de 1995, 19-37, p. 19.

*PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO – PDRE*. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI.HTM](https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM). Acessado em 06/05/2007.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. (2002), “Reforma do Aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90”. *VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11. Edição on-line, acessada em 13/02/2008. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043326.pdf>.

RIFKIN, J. Identidade e natureza do Terceiro Setor. In: IOSCHPE, E. B. (org.) *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

THOMPSON, A. A. Do compromisso à eficiência? Os caminhos do Terceiro Setor na América Latina. In: IOSCHPE, E. B. (org.) *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.