

# O LUGAR DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS NO ENTRECruzAMENTO ENTRE AS NOÇÕES DE DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL<sup>1</sup>

*Elsa Sousa Kraychete\**

DOSSIÊ

A emergência de uma nova agenda internacional para o desenvolvimento, à qual corresponde a proposição de um novo arranjo institucional de sustentação, contempla a participação do mercado, do Estado e da sociedade civil. Nesse arranjo, a dicotômica concepção de Estado interventor ou regulação social pelo mercado já não alcança a complexidade que a regulação social passa a demandar para atender às exigências da conjuntura da crise socioeconômica. As proposições das organizações internacionais orientam na direção da construção de consensos que possam ser pactuados institucionalmente. As organizações não governamentais e as empresas passam a ser consideradas como importantes nas concertações que visam a formulação e implementação de políticas públicas. A partir de leitura de documentos oficiais, assim como de literatura acadêmica, numa perspectiva crítica, este artigo argumenta sobre os paradoxos que a proposição encerra.

**PALAVRAS-CHAVE:** desenvolvimento, cooperação internacional para o desenvolvimento, organizações não governamentais, responsabilidade social da empresa.

## INTRODUÇÃO

Repensar os rumos do desenvolvimento, tal como idealizado e implementado a partir do pós-Segunda Guerra, compõe as preocupações de organizações internacionais e governos nacionais desde o final dos anos 1960. A inflexão na trajetória de crescimento continuado de muitas economias desenvolvidas desde o pós-guerra, verificável no comportamento dos principais indicadores macroeconômicos nos países centrais e que já dava sinais de que também se espriaria para países não centrais, já era visível. A internacionalização alcançada pela economia com a expansão das em-

presas multinacionais, por um lado, como também a consciência na sociedade de países subdesenvolvidos que os frutos do desenvolvimento não alcançaram a todos, por outro lado, põe em evidência que as medidas até então tomadas para o enfrentamento da crise não surtiam efeito, numa demonstração que os mecanismos de regulação já não atendiam à nova situação, passando demandaria novas estratégias. Segundo Oliveira (1999, p.136) “[...] o período crítico demanda esforços que extrapolam os limites do antigo modo de regulação, vicejando no seu decorrer sucessivos intentos de inovação institucional.”

Em seus traços estruturais mais relevantes, a conjuntura à época, estava marcada por: 1) crise econômica que já atingia os países centrais do capitalismo, depois de duas décadas de crescimento continuado, que ameaçava o sistema de regulação internacional montado a partir de Bretton Woods; 2) expansão dos investimentos via empresas multinacionais em direção a alguns países em desenvolvimento, apontando para interdependência econômica entre países, já se falando em uma economia global; 3) surgimento, em vinte

\* Doutora em Administração. Professora do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos e o do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia. Rua Barão de Geremoabo, s/n. Ondina. Cep: 40170-240 - Salvador - Bahia - Brasil. ekraychete@gmail.com

<sup>1</sup> Este artigo é parte da pesquisa O lugar do não governamental na proposição de um pacto social para o desenvolvimento: mudanças nas relações entre agências de cooperação internacional e empresas europeias com organizações não governamentais brasileiras, desenvolvida com o apoio da Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado da Bahia - FAPESB.

anos, a contar do final da Segunda Guerra, de sessenta novos países como resultado da desarticulação do sistema colonial, demandando atenção especial num contexto internacional marcado pela Guerra Fria.

Este artigo está organizado em três sessões, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira se examina, a partir de documentos oriundos de organizações intergovernamentais internacionais, as mudanças na agenda voltada à promoção do desenvolvimento, do final dos anos 1960 até o momento atual. Aponta-se para as repercussões desse movimento no Sistema de Cooperação Internacional entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. A segunda parte trata dos arranjos institucionais experimentados ao longo do período, buscando as relações entre a noção de desenvolvimento que vai sendo explicitada e o chamamento para que organizações da sociedade civil passem a integrar o pacto de sustentação da cooperação internacional para o desenvolvimento. Apresenta o discurso que contempla a participação das ONGs e das empresas sob a rubrica da responsabilidade social empresarial. A terceira parte trata da noção de sociedade civil e de visões neoinstitucionalistas e neocorporativistas que, em boa medida, estão nas raízes dos argumentos que tratam dos arranjos institucionais que contemplam a participação das Organizações Não Governamentais.

### MUDANÇAS NO IDEÁRIO DO DESENVOLVIMENTO E REDEFINIÇÕES NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Dois documentos, o *Partners Development* e o *Study of the capacity of the United Nation Development System*, produzidos, respectivamente, por demanda do Banco Mundial e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, vão apresentar questões que visam à redefinição de estratégias, propondo uma nova sintonia entre as políticas voltadas para a retomada do desenvolvimento e cooperação internacional. Em 1968, o recém-empossado presidente do

Banco Mundial, Robert McNamara, encomenda a Lester B. Pearson<sup>2</sup> a elaboração de um estudo sobre o desenvolvimento mundial, o que resultou no *Partners Development*, mais conhecido como *Informe Pearson*. Mais do que um estudo sobre o desenvolvimento econômico o *Informe* também dedica atenção à cooperação internacional. Orientado a compreender e propor medidas para um mundo que, ao mesmo tempo que se tornava mais interdependente nas relações econômicas, apresentava incertezas quanto à sua coesão política, seja pelo aumento da pobreza nos países subdesenvolvidos, seja pelo fim do regime colonial que via muitos países recém-independentes abraçar as propostas terceiro mundistas e ou articularem-se com o bloco soviético. Nas palavras do próprio Pearson (1970, p. 6), em discurso pronunciado perante os dirigentes do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, quando da entrega oficial do *Informe* “La división, la disparidad, la brecha entre ambos mundos está profundizándose y adquiriendo caracteres críticos. Todo esto ha llevado a muchos a sacar negras conclusiones y prever consecuencias terribles”. E acrescenta: “La tónica de nuestros tiempos es de duda y discordia” (idem. p. 8).

O documento recomenda medidas voltadas para a modernização da agricultura, continuidade da industrialização nos países em desenvolvimento e a abertura de tais países aos investimentos externos, assim como aumento das suas exportações. A modernização voltada para o aumento da produtividade e a abertura dos mercados internos à concorrência externa não só são recomendadas, como também compõem a crítica ao modelo anterior de desenvolvimento pautado pelas políticas de substituição de importações com defesa do mercado interno. A orientação é a consolidação de uma economia global de livre mercado, via expansão das corporações multinacionais, e definição de políticas que eliminassem os obstáculos à presença

<sup>2</sup> Lester B. Pearsons (ex- primeiro ministro do Canadá - 1963 a 1968 - e Prêmio Nobel - 1957) presidiu a comissão responsável pela elaboração do estudo, composta por mais sete membros: Edward Boyle (Reino Unido), Roberto de Oliveira Campos (Brasil), C. Douglas Dillon (Estados Unidos de América), Wilfried Guth (República Federal de Alemanha), Arthur Lewis (Jamaica), Robert E. Marjolin (França) y Saburo Okita (Japão).

de capitais externos nos mercados periféricos.

Em sintonia com essa concepção de desenvolvimento, as diretrizes para a cooperação internacional, segundo a leitura de Cox (1973, p.323) ficam assim orientadas:

La asistencia al desarrollo debe dirigirse a la creación de las condiciones propicias para la expansión de la economía global. La ayuda oficial complementaría a inversión privada (...). La ayuda operaria también como un incentivo para que los gobiernos de los países pobres adoptasen políticas compatibles con una estrategia de crecimiento a través de la inversión extranjera, un incentivo que se haría efectivo mediante una vigilancia multilateral administrada y controlada por el Banco mundial y el FMI.

Ainda no que toca à cooperação internacional para o desenvolvimento a menção ao aumento da pobreza em países da América Latina, Ásia e África, vem acompanhada da prioridade ao atendimento às *necessidades básicas*, recomendação chave das organizações internacionais para as políticas de diminuição da pobreza nas décadas seguintes, quando passa a propor intervenções de minoração da pobreza orientada por políticas focalizadas. Para isso recomenda o atendimento da meta de 1% do PNB dos países ricos aos programas de cooperação com os países pobres, embora considerasse irrealista que todos os países atendessem a essa diretriz (Pearson, 1970, p. 12). Propõe que até 1975, os países ricos deveriam, pelo menos, elevar o percentual de ajuda até atingir 0,7% do PNB e que uma proporção significativa dessa ajuda viesse de fontes públicas (avançasse dos 11% registrados à época para ao menos 20%).<sup>3</sup> Este aumento representaria, segundo seus cálculos, US\$ 1.500 milhões, enquanto o PNB dos países ricos atingia US\$ 120.000 bilhões. Mesmo sendo cético quanto ao interesse dos países em atingir tal meta, conclui: “[...]estamos convencidos de que con un nivel inferior de transferencias será

<sup>3</sup> A ajuda oficial dos países ricos ao desenvolvimento, segundo Cox (1973, p.311), aumentou rapidamente entre 1956 e 1961, com crescimento lento até 1967, passando a declinar a partir do ano seguinte. No caso dos Estados Unidos, a ajuda oficial atingiu o máximo no início da década de 1960, passando a diminuir a partir de 1964-1965, em decorrência de críticas do Congresso.

imposible llegar a los objetivos de desarrollo internacional que nos hemos fijado” (Cox, 1973, p. 13).

Outra recomendação é que o Banco Mundial, juntamente com a Organização Mundial da Saúde-OMS, iniciasse programa de mobilização internacional de “controle da natalidade”. Da mesma forma, “Las Naciones Unidas deberían designar un Comisionado de Población para ayudar a dirigir los programas de control a la natalidad en las diversas organizaciones de Naciones Unidas.” (UNESCO, 1970, p. 17).

Para Cox (1973, p.312) o *Informe Pearson*, no propósito de redefinir as políticas de cooperação internacional, está estruturada sob a ideia de que a ajuda ao desenvolvimento

[...] é una obligación moral de los países ricos y como una consecuencia necesaria del reconocimiento de la interdependencia de los pueblos en una ‘comunidad mundial’, y ofrece una visión optimista de los resultados pasados e las perspectivas futuras de la ayuda como un medio de promoción del desarrollo.

O *Informe Jackson*, por sua vez, tem como principal propósito averiguar a efetividade da assistência internacional ao desenvolvimento concedida pela Organização das Nações Unidas – ONU – por meio das suas agências especializadas. Apresenta diagnóstico pouco animador quando aponta a concorrência entre os projetos e a má gerência dos mesmos como responsáveis por perdas de montante em torno de 20% do total de recursos destinados à cooperação internacional. Depois de defender que a cooperação internacional estivesse subordinada aos “imperativos nacionais”, como “agregadas das metas nacionais”, o que poderia sugerir uma orientação diferente da apontada por Pearson, passa, em seguida, a destacar a *eficiência* do Banco Mundial em comparação com a verificada no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. Dado que o principal objetivo do *Informe Jackson* é a melhoria da eficiência da administração da ajuda internacional, indica a reorganização do PNUD e a aproximação deste com o Banco Mundial. Recomenda o fortalecimento da burocracia encarregada da administração da ajuda

internacional, com base na implantação de uma “tecnoestrutura” para colher e sistematizar informações detalhadas para subsidiar a elaboração e monitoramento das políticas de desenvolvimento (Cox, 1973).

Ambos os *Informes* pautam pontos centrais das redefinições políticas sobre os rumos do desenvolvimento a partir do início da década de 1990. A agenda social centrada na minoração da pobreza – o atendimento das *necessidades básicas* – e as orientações sobre a *eficiência* e a *eficácia* da cooperação internacional que passam a dirigir a cooperação na última década do século XX, naquela época já estavam mencionadas.

Será na primeira metade da década de 1990, depois das políticas de ajustes e de reconfiguração do Estado implementadas no decorrer dos anos 80, sob a égide das condicionalidades colocadas por agências internacionais aos países devedores, que Organizações Internacionais, o Banco Mundial à frente, passam a defender reorientações no ideário que conduz as políticas de desenvolvimento com uma nova abordagem da questão social. Nessa direção, os relatórios anuais do Banco Mundial, *Desenvolvimento e Pobreza*, relativos aos anos 1990 e 1991, respectivamente, assim como o Relatório do Programa das Nações Unidas–PNUD, de 1991, anunciam as novas diretrizes no que toca às temáticas que dão título aos documentos. Em grandes traços,<sup>4</sup> depois de anunciar o desenvolvimento como “[...] o mais importante desafio enfrentado pela raça humana.” (BM, 1991, p.1), enumera quatro ações norteadoras de um novo caminho para o desenvolvimento: *investir no ser humano, patrocinar ambiente favorável ao empreendedorismo, integrar as economias com a dinâmica internacional e garantir a estabilidade macroeconômica*.

A pobreza, tomada como obstáculo ao desenvolvimento, será abordada a partir da noção de *desenvolvimento humano sustentável* (PNUD, 1991). Esta noção não tem por base a explicitação das desigualdades (de renda e propriedade), mas

de *igualdade de oportunidades*, que proporcionaria o acesso dos indivíduos aos bens e serviços básicos compensatórios das deficiências individuais. A *capacidade dos indivíduos* completa a noção de desenvolvimento sustentável, já que as oportunidades equânimes ao capacitar os indivíduos permitem que estes adquiram melhores condições de alocação no mercado competitivo. A alteração positiva da renda permitirá que esses indivíduos satisfaçam suas *necessidades básicas* e, assim, superem o *estado de pobreza*.

A partir dessas noções, explicita-se uma agenda social na qual a questão do trabalho vai sendo, progressivamente, excluída. A articulação da agenda social, a partir de então, passa a ser orientada pela noção de pobreza, expressa como uma “nova pobreza”, a ser enfrentada por meio da eleição de grupos alvo com políticas focalizadas que visem, em primeiro lugar, o atendimento das *necessidades básicas*.<sup>5</sup>

Compõe, ainda, essa noção de desenvolvimento a reconfiguração territorial voltada para definir e implantar políticas para enfrentamento da questão social: forte intervenção das organizações internacionais na arena social, antes tida como de responsabilidade de entes nacionais, seja a partir da definição das questões prioritárias, seja por meio da concessão de recursos financeiros específicos para aplicação em projetos sociais e a ascensão do local como espaço privilegiado para a execução da política social (Clemente, 2010 e Merklen, 2010).

A abordagem da pobreza articulada com o recorte territorial vai orientar a intervenção no social a partir da noção de *proximidade* e a intervenção baseada em *microprojetos*. Nessa direção, os anos 1990 ficaram marcados por ações focalizadas sobre populações e territórios delimitados. São exemplos, as políticas de transferência de renda, dirigidas aos mais pobres e de microfinanças, para a parcela dos pobres, já inse-

<sup>5</sup> Entre os anos 1980 e 1990, o debate sobre a pobreza orientado pelo Banco Mundial e organismos da ONU, ficou também marcado pela disputa sobre a melhor metodologia para identificar os pobres e a emergência de aparato estatístico capaz de melhor quantificar a pobreza, deixando, no entanto, de contemplar análises sobre as causas da pobreza.

<sup>4</sup> Apresentei análise mais detalhada das proposições do Banco Mundial sobre o desenvolvimento e as políticas de minoração da pobreza em Kraychete (2006).

ridos no mercado. No fim dessa década, início dos anos 2000, a essas noções são acrescidas as ideias de *capital social* e *empowerment*, entendidas como forma de elevar a *participação* dos pobres na implementação das políticas sociais. A Declaração do Milênio, proclamada em 2000, pelos estados membros da ONU, orienta a definição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que procura tornar mais precisas as orientações que, de maneira dispersa, vinham sendo colocadas ao longo da década passada. O documento apresenta oito objetivos a serem alcançados até 2015, num esforço a ser levado a cabo por órgãos governamentais, corporações empresariais e a sociedade civil.

À medida que a agenda do desenvolvimento foi sendo redefinida, também a forma de cooperar passa a ser reavaliada. Já em 1996, o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento/OCDE publica o relatório *Shaping the 21st Century; the role of development cooperation*, no qual as proposições de busca da *eficiência* e da *eficácia* são apontadas como o caminho para a recuperar o prestígio da cooperação internacional para o desenvolvimento. Mas será nos anos 2000 que organizações da cooperação internacional imprimirão a marca da eficiência e da eficácia em suas ações. A *Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento*, organizada pelas Nações Unidas e realizada em Monterrey/México, em 2002, inaugura a temporada de uma série de eventos voltados para o debate sobre a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento – AOD. O Consenso de Monterrey, tido como marco na reforma do sistema de cooperação internacional, orienta a AOD para atender as metas de Desenvolvimento do Milênio explicitadas na busca de: novas estratégias de minoração da pobreza; renovação das fontes de financiamento; novas parcerias; e, harmonização de procedimentos, entre as mais importantes proposições (Nações Unidas, 2002).

Os Fóruns de Alto Nível,<sup>6</sup> realizados nos anos seguintes, dos quais resultaram a *Declaração de Roma sobre a Harmonização* (2003), *Declara-*

<sup>6</sup> Uma detalhada análise sobre os Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda pode ser encontrado em Pessina (2012).

*ção de Paris sobre a Eficácia da Ajuda* (2005), *Agenda de Ação de Acra* (2008) e *Declaração de Busan* (2011), definem os compromissos a serem pactuados que, em linhas gerais, podem ser sintetizados como: *harmonização das políticas* tanto em âmbito internacional como nacional e busca da *eficiência e eficácia* na gestão dos projetos e apuração dos resultados. Tais diretrizes implicaram em maior poder das organizações internacionais sobre os parceiros nacionais, assim como, a aplicação de metodologias de gestão de projetos tomadas de empréstimo das corporações privadas.

Essas mudanças trouxeram implicações na forma de conceber e realizar a cooperação internacional para o desenvolvimento explicitadas a partir das redefinições do papel a ser desempenhado pelo Estado, pelo mercado e pela sociedade civil.

#### **A CONSTITUIÇÃO DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA BUSCA DE SINTONIA ENTRE O IDEÁRIO DO DESENVOLVIMENTO E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO COM A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL**

A condução política a partir de tais diretrizes implica repensar o pacto político constituído no imediato pós-Segunda Guerra, que articulava empresas e sindicatos de trabalhadores, sob a coordenação do Estado. Na retórica atual, caberia às organizações internacionais propor interações sociais com vista ao estabelecimento de consensos capazes de sustentar a emergência de um novo modelo de desenvolvimento (Banco Mundial, 1997). Sob essa perspectiva, o desempenho do mercado e do Estado são reavaliados. Na segunda metade da década dos 90, o Banco Mundial passa a divulgar o discurso em que se afasta de uma visão minimalista de Estado, como constava de documentos publicados anteriormente, para passar a redefinir o seu papel. O discurso da organização afirma que é preciso reajustar a função do Estado a sua capacidade. O Estado passa à condição de “[...]essencial para a implementação dos fun-

damentos institucionais apropriados aos mercados” (Ibidem, p. 4).

As mudanças verificadas no discurso do Banco Mundial procuram responder, por um lado, à constatação de que o modelo de regulação, base institucional do desenvolvimentismo que vigorou entre o imediato pós-guerra até o final dos anos 1970, já não atendia às demandas atuais e, por outro lado, as evidências de que a regulamentação pela via exclusiva do mercado, preconizada a partir dos anos 1980, foi incapaz de encaminhar saídas efetivas para a crise. As inflexões até aqui apontadas significam mudanças no eixo que define o lugar do Estado e o do mercado na coordenação da atividade econômica, como colocado no pacto que coordenou o período desenvolvimentista. Mas, vai mais longe, ao explicitar a importância de evitar os conflitos em momentos de crise e indicar o caminho da participação da sociedade civil, na conformação de um pacto institucional capaz de gerar consenso quanto à nova proposição de políticas voltadas para o desenvolvimento, segundo o então economista chefe do Banco Mundial, Joseph Stiglitz (2003). Sustentado por uma macroeconomia de fundamentos microeconômicos e pela mobilização de noções como *capital social* e *boa governança*, vai-se conformando discurso no qual é cada vez mais presente o chamamento à participação de organizações da sociedade civil. Nesse contexto, é que passa a ser valorizada a presença de empresas, sob a rubrica da responsabilidade social, e de Organizações Não Governamentais – ONGs - em novas formas de interação, no âmbito das políticas sociais.

### **O discurso das organizações internacionais com vista à participação de ONGs em arranjos institucionais**

A relação de ONGs com organizações intergovernamentais internacionais não é fato novo, compõe, mesmo que de forma pouco expressiva, se comparado com a visibilidade atual, os arranjos institucionais do pós-guerra. Num mundo em disputa pelos movimentos da Guerra Fria e desmonte

do sistema colonial, foram criadas muitas organizações não governamentais com atuação internacional.<sup>7</sup> Na Carta Constitutiva da ONU, artigo 71, está previsto que o Conselho Econômico e Social – ECOSOSC – poderia, por meio de um Comitê Consultivo, estabelecer relação com ONGs, a partir de temas da suas competências. Mas será a partir dos anos 1970, já no contexto de crise do sistema regulatório, que as ONGs passam a ser incorporadas pelas organizações internacionais intergovernamentais em fóruns internacionais a partir das proposições da *boa governança*.

A Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente, em 1972, na qual participaram 250 ONGs é tomada como um marco de novas formas de interação entre organizações governamentais e não governamentais. A consolidação da condução da agenda social por meio de políticas focalizadas impulsiona a cooperação entre ONGs e agências especializadas, a exemplo do UNICEF, UNESCO, FAO, entre outras (Rabotnikof, Riggiozzi e Tussie, 2000). Mas será a partir dos anos 1990, com conferências organizadas pela ONU com temas que compõem a nova agenda do desenvolvimento, que a participação das ONGs ganha maior visibilidade. Durante a década foram realizadas as seguintes conferências: *Meio Ambiente e Desenvolvimento* (Rio, 1992), *Direitos Humanos* (Viena, 1992), *População e Desenvolvimento* (Cairo, 1994), *Desenvolvimento Social* (Copenhague, 1995), *Mulher e Gênero* (Pequim, 1995), *Estabelecimentos Humanos* (Istambul, 1996). Este ciclo é completado com a conferência realizada em Durban, em 2001, organizada sob o tema *Contra o Racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância*.

<sup>7</sup> O debate sobre os rumos do desenvolvimento e os seus efeitos sobre as regiões periféricas, a partir dos anos 1950, motivou grupos políticos, na Europa especialmente, a constituir organizações dessa natureza para o trabalho de solidariedade com o então chamado Terceiro Mundo. A solidariedade, nesse âmbito, verificava-se por meio do apoio financeiro a projetos implementados por movimentos ou Organizações Não Governamentais em países periféricos, como também a partir de campanhas de denúncias, em nível internacional, os efeitos das políticas de desenvolvimento sobre suas populações nos países pobres. Na América Latina, entre os anos 1970 e 1980, foi significativa a participação dessas organizações internacionais nas denúncias sobre a violação de direitos no período das ditaduras.

Os Foros Paralelos, realizados no decorrer das conferências oficiais, são também momentos especiais no estabelecimento de consensos, envolvendo a sociedade civil. Esses são espaços privilegiados para a inserção das ONGs no cenário internacional globalizado e, em certa medida, inaugurando a “diplomacia não governamental”, que também envolve empresas a partir da rubrica da *Responsabilidade Social Empresarial*. As temáticas por meio das quais são articuladas as referidas Conferências estão estreitamente relacionadas com os direitos sociais, numa conjuntura marcada pela reforma no *Welfare State* e de busca de uma agenda de governabilidade global de longo prazo. Em tais Conferências vão sendo delineados os temas transversais a um novo ideário de desenvolvimento: o desenvolvimento sustentável, a minoração da pobreza, o desenvolvimento com a perspectiva de gênero e a luta contra o racismo e a xenofobia, entre os temas mais destacados.

### **A responsabilidade social das empresas como parte de arranjos institucionais**

A participação da empresa, sob a rubrica da responsabilidade social, também compõe a noção de governança das organizações intergovernamentais internacionais. A ONU, em 1999, no Fórum Econômico Mundial, em Davos, constitui o *Pacto Global*.<sup>8</sup> Trata-se de um mecanismo global que busca o compromisso das empresas de forma a contribuir para o atendimento da agenda do desenvolvimento. As empresas signatárias do *Pacto* comprometem-se, voluntariamente, a adotar e a implementar um conjunto de dez princípios em suas práticas corporativas individuais e a apoiar iniciativas de políticas públicas complementares: respeitar os direitos humanos; respeitar os direitos do trabalho; abolir o trabalho forçado ou compulsório; erradicar o trabalho infantil; eliminar a discriminação no ambiente de trabalho; respeitar os princípios de proteção ambiental; combater à corrupção (Pacto Global, 2010).

<sup>8</sup> Uma análise detalhada do Pacto Global pode ser encontrada em Aragão (2010).

Em revisão histórica, os primeiros estudos sobre a responsabilidade social da empresa aparecem a partir da década de 1970, como parte de um conjunto de preocupações com os limites do crescimento, com as mudanças sociais decorrentes de forte reestruturação produtiva e de introdução e incorporação da tecnologia da informação nos processos produtivos, como pode ser observado em Hirshman (1970), Touraine (1992) e Castel (1995). Segundo Borzeix (1986, *apud* Cappelli e Gifini, 2010), a reabilitação da empresa no sistema social parece associar-se ao conjunto de alterações da própria sociedade no momento em que emergem novas estruturas produtivas e redefinições no papel do Estado na sociedade. No primeiro movimento, aparece restrita ao setor produtivo e busca diálogo entre empregadores e empregados, com o objetivo de alcançar maior eficácia e criatividade no trabalho. A partir dos anos 1980, na conjuntura marcada pela ascensão dos governos de orientação liberal na condução da política social, o discurso sobre a responsabilidade corporativa é acrescido de uma versão de entendimento de negócios associados à responsabilidade social da empresa. Sob uma retórica moral baseada na ética pretendia deixar para trás o discurso da filantropia, a partir de um engajamento individual do empresário, que marcou o debate em torno do tema até as décadas passadas, para assumir a estratégia de participação das corporações na política, como uma missão institucional (Carrol e Buchholtz, 2000; Baron, 2001).

Na busca de parâmetros internacionalmente reconhecidos, as próprias corporações em associação com organizações de consultoria, vão promover iniciativas que vêm orientando a regulação da responsabilidade social da empresa:

- *Social Accountabilit 8000* – lançado em 1997 pela ONG norte-americana *Social Accountability International (SAI)*. Trata-se de um padrão voluntário de monitoramento e certificação para avaliar a gestão das condições de trabalho na cadeia produtiva das empresas, com o objetivo de atestar a não-existência de ocorrências anti-sociais. Desenvolvida com base nos preceitos da OIT, é uma das normas internacionais mais utiliza-

das para certificações de sistemas de gestão socioambientais. É considerada o primeiro padrão global de certificação de responsabilidade social das empresas. Enfatiza, primordialmente, relações trabalhistas a exemplo do trabalho infantil forçado, trabalho escravo ou discriminação com relação a trabalhadores portadores de necessidades especiais, opções sexuais e religiosas dos funcionários, fornecedores, clientes etc (DIAS, 2006). O objetivo da SA 8000 é garantir a completa adoção pela empresa das exigências legais, a valorização do trabalhador e o melhoramento contínuo das condições de trabalho em toda a cadeia de valor da empresa, além da correta gestão da imagem corporativa. A certificação pela SA 8000 já vem ocorrendo em mais de 40 países e para mais de 22 diferentes ramos industriais. No Brasil, ainda não alcança uma centena o número de empresas certificadas pela SA8000.

- *Global Reporting Initiative (GRI)* – iniciativa coordenada pela *Coalition for Environmentally Responsible Economies (Ceres)*, apresentou, em 1999, uma proposta de padrão internacional para elaboração de relatórios focados na sustentabilidade, abordando as dimensões econômica, social e ambiental de suas atividades. Trata-se de um esforço internacional, envolvendo empresas e organizações da sociedade civil, dirigido ao estabelecimento de normas e padrões para orientar a elaboração de relatórios empresariais de sustentabilidade social e ambiental (Tachizawa, Andrade, 2008).
- *Accountability 1000 (AA 100)* – proposta, em 1996, pelo *Accountability Institute of Social and Ethical Accountability* de Londres. Visa a orientar na direção de um padrão de gestão das relações das empresas com suas partes interessadas, incluindo as relações trabalhistas, com o objetivo de complementar as diretrizes do relatório do *Global Reporting Initiative (GRI)* e aperfeiçoar a produção de relatórios de responsabilidade socioambiental. Esta certificação de cunho social enfoca principalmente a relação da empresa com seus diversos *stakeholders* (Oliveira, 2008).
- *Dow Jones Sustainability Index (DJSI World)* – lançado nos Estados Unidos em 1999, como o

primeiro índice mundial a acompanhar a performance financeira de ações de empresas líderes em responsabilidade socioambiental, negociadas na Bolsa de Valores de Nova Iorque. Tal índice apresenta, na média, valorização superior aos outros criados pela mesma bolsa (Tenório, 2004).

- *FTSE 4 Good* – Lançado em Londres, constitui outra iniciativa de índice de empresas socialmente responsáveis, semelhante ao DJSI World, foi a criação do FTSE 4 Good – pela Bolsa de Londres. Em 2003, após a inclusão de novos critérios, o FTSE 4 Good acolheu 75 novas empresas e excluiu 29 companhias da lista. Os novos critérios adotados pelo índice em 2003 exigem a clara divulgação, pelas empresas, de suas políticas ambientais e de direitos humanos e trabalhistas (Soares, 2008).
- *Princípios do Equador para o Investimento Responsável de Instituições Financeiras* - iniciativa lançada em Washington, em 2003, pelo *International Finance Corporation (IFC)*, o braço do Banco Mundial voltado para financiamento privado, prevê adesão voluntária, em que os signatários se comprometem a analisar e gerir os riscos socioambientais das suas carteiras de projetos financiáveis. Adotados atualmente por mais de uma centena de bancos em todo o mundo, esses princípios colocam regras para análise, classificação e gestão de riscos socioambientais associados a operações de *project finance*. Nesse sistema, as operações de crédito recebem notas que variam de A a C, sendo que os empréstimos classificados com notas A e B são considerados de alto e médio riscos, respectivamente. Assim, para receber o empréstimo, esses projetos devem ter um plano de gestão social e ambiental, com medidas para mitigação, monitoramento e gerenciamento de riscos (Oliveira, 2008).
- *A ISO 26000* - iniciada em 2004, sob a responsabilidade de um comitê técnico liderado por representantes brasileiros e suecos, esta norma de RSE estabelece um padrão internacional de sistema de gestão e certificação de empresas em torno da responsabilidade social. Isto é, um conjunto integra-

do de ações que uma organização deve assumir para mitigar os seus impactos na sociedade e no meio ambiente. Esse conjunto integrado de ações deve ser consistente com os interesses da sociedade e do desenvolvimento sustentável e baseado nos comportamentos ético, moral e legal. Esta norma mundial enfatiza os resultados do desempenho das empresas quanto à responsabilidade social, aproveitando-se de todos os padrões e normas já estabelecidas como a SA8000, AA1000, Pacto Global e o GRI (Inmetro, 2010).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), em articulação faz repercutir essas ideias internacionalmente. No âmbito da União Europeia constam da *Carta dos Direitos Fundamentais* da União Europeia (2000) os seguintes objetivos quando aborda a temática da responsabilidade social da empresa: estimular comportamento socialmente responsável, indo além das prescrições legais, com envolvimento em práticas voluntárias como parte de seus interesses de mais longo prazo; considerar que a responsabilidade social é intrinsecamente conectada ao conceito de desenvolvimento sustentável: as empresas deveriam integrar os efeitos econômicos, sociais e ambientais nas suas práticas de gestão; e, perceber que a responsabilidade social não é uma opção a ser acrescida às atividades centrais da empresa, mas está vinculada a escolhas e desafios de sua gestão interna (Cappelli; Giffoni, 2010).

A emergência do discurso e das práticas de condução da questão social conduzidos pelas ideias neoliberais repolitiza a empresa que, inserida no ambiente da “nova cidadania”, deixa de aparecer com uma entidade que tem entre os seus principais objetivos a obtenção do lucro.

### **União Europeia: um exemplo de concertação com vista à interação Estado e sociedade civil**

O novo ideário de desenvolvimento, traçado internacionalmente, vai, ao longo do tempo, assumindo as suas feições regionais, seja nas redefinições institucionais internas a cada espaço

nacional e ou regional, seja na definição da política exterior, envolvendo a política de cooperação para o desenvolvimento. Nesse aspecto, a União Europeia articula seu discurso buscando diferenciar-se quando se pergunta sobre o seu papel em um mundo em transformação. Na tentativa de marcar uma identidade própria no cenário internacional, em seus documentos constitutivos, a Europa unida como entidade política procura definir-se como uma “potência civil e ética”, numa tentativa de diferenciação com a força militar e tecnológica dos Estados Unidos, conforme assinalam Sotillo (2004) e Barbé (2005). Não é sem tropeços que a Europa unida busca atingir a este objetivo, dado que os passos mais largos na direção da união interna e das suas relações externas são, predominantemente, guiados por diretrizes econômicas, pouco sintonizados com uma agenda política dirigida pela ética e respeito aos direitos humanos (Laidi, 2005).

No que toca especificamente à política de cooperação para o desenvolvimento, muitos países europeus, desde o final da Segunda Guerra, mantêm presença marcante no cenário mundial no que diz respeito a essa modalidade de cooperação, em especial, com países que integraram o seu antigo sistema colonial. A constituição da União Europeia põe a cooperação para o desenvolvimento como um dos pilares da ação exterior da União. A política exterior europeia fica definida, segundo Echart (2008, p.139), a partir dos seguintes pontos:

vínculo entre comércio e desenvolvimento, integração e cooperação regional; apoio às políticas macroeconômicas e fomento de acesso equitativo aos serviços sociais; transportes; segurança alimentar e desenvolvimento rural sustentável; e fortalecimento das capacidades institucionais.

Constituem temas transversais a essa política os direitos humanos, a igualdade entre homens e mulheres, os direitos das crianças e a proteção ao meio ambiente. A aplicação da política externa, além do mais, passa a ser orientada pelos interesses econômicos que se expressam de ma-

neira regionalizada em distintos agrupamentos de países: África, Caribe e Pacífico – ACP; Países da Europa Central e Oriental – PECOS; Novos Estados Independentes – NEI; América Latina e Ásia – ALA; e Mediterrâneo.

Nas diretrizes que orientam as ações externas da política de cooperação para o desenvolvimento, em sintonia com as diretrizes das organizações da cooperação internacional, atenção especial é dada para a relação entre *coerência* e *eficácia*. A orientação é: partir de programas estratégicos, melhorar a eficácia da cooperação, evitando o solapamento dos resultados almejados. Para isso, tornam-se necessários clareza de objetivos e desdobramentos da política proposta, com a simplificação e melhoria dos instrumentos voltados para a política de cooperação para o desenvolvimento (Comissão Europeia, 2005).

Na constituição da União Europeia e nos acordos entre países membros a sociedade civil é tomada como importante na definição e implementação das políticas de cooperação. A ideia da participação da sociedade civil no contexto europeu não é uma novidade, acompanha a história da União desde o Tratado de Roma (1957), quando da criação do Conselho Econômico e Social – CESE, como o lugar de expressão da sociedade civil organizada em nível europeu. No correr do tempo, e já no contexto de uma nova concepção de desenvolvimento, o discurso sobre a importância da participação da sociedade civil é aprimorado como elo de comunicação entre esta e organizações governamentais. O CESE, assim, vai se constituindo em foro de diálogo e lugar de concertação. Em 2008, a organização estava constituída por 222 representantes de organizações de empresários, trabalhadores, cooperativas, consumidores, ambientalistas, associações e ONGs, entre outros (Echart, 2008).

O CESE, no momento, assessora o Conselho, a Comissão e o Parlamento europeus. Com esse fim, a organização conta com seções especializadas, cabendo destacar aqui a de Relações Exteriores – REX. É nesse âmbito que se verifica a extensão do conceito de relações internacionais de relações entre Estados nacionais para as de sociedade a sociedade, como sublinha Echart (2008). O CESE cumpre papel de organi-

zar o diálogo estruturado entre os países membros da UE como também com os países e ou regiões não europeias. Esse desenho institucional repercute na organização da sociedade civil de forma a redefini-la, a partir da criação de redes constituídas por organizações sociais.

É com tal base institucional que a cooperação para o desenvolvimento, no decorrer da década de 2000, vai sendo redesenhada de forma a reafirmar a busca de maior coerência entre os objetivos da cooperação para o desenvolvimento e a melhoria da *eficiência* e da *eficácia*, conforme resultam das concertações entre as organizações internacionais para o desenvolvimento. Três eventos são destacados dentre os mais significativos para as definições estratégicas da UE: 1) a comunicação da Comissão sobre a *Participação dos atores não estatais na política comunitária de desenvolvimento*, de 2002, que ressalta a importância da participação, em especial, das Organizações da Sociedade Civil – ONGs – como interlocutoras na constituição de um novo arranjo institucional; 2) a consulta sobre a participação dos agentes não estatais, realizada em 2005, consubstanciada no documento *Apoio aos agentes não estatais no setor do desenvolvimento - programa temático no contexto das perspectivas financeiras de 2007-2013*, quando a UE volta a ressaltar a contribuição dos agentes não estatais na constituição da confiança e da solidariedade como elemento essencial a uma política de cooperação para o desenvolvimento. Esse entendimento é recomendado não apenas em nível regional como também da relação com os países em desenvolvimento. Em síntese, entre os cidadãos da UE, dos países que já integram a União, os países candidatos e nas suas relações externas. É ressaltada ainda que a UE intensifique seu apoio à criação de capacidades dos agentes não estatais com o fim de fortalecer sua voz a partir do diálogo político, social e econômico; 3) a *Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento. Apropriação, harmonização, alinhamento, resultados, responsabilidade mútua*, aqui já referida.

## **A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO ARRANJO INSTITUCIONAL PARA CONSOLIDAR UMA NOVA REGULAÇÃO SOCIAL PARA O DESENVOLVIMENTO**

A leitura sobre a emergência do *não governamental* nas proposições de enfrentamento da crise e na concepção de uma nova estratégia de desenvolvimento é realizada a partir de perspectivas teóricas diversas.

Observa-se que não é a primeira vez que o capitalismo busca novos modos de regulação. Ao contrário, cada modelo de desenvolvimento forja a sua própria regulação, devendo dar conta dos seus desdobramentos durante a sua vigência. A crise dos anos 1970 e as conseqüentes mudanças nas diretrizes de condução da economia passaram a demandar novas formas de regulação. As críticas ao modelo anterior e as terapias anunciadas como caminho para a retomada do crescimento econômico promoveram as privatizações das empresas estatais, as desregulamentações financeiras e do mercado de trabalho, além da abertura comercial externa em favor da livre circulação das mercadorias. Desfez o padrão de financiamento público que prometia o bem-estar social via universalização dos serviços de saúde e educação, mas que podia também se estender aos subsídios ao transporte e ao lazer, entre outros. Tais medidas manifestam a falta de sintonia, na nova conjuntura, entre o capital e a regulação desenvolvimentista, característica do período anterior. Para Oliveira (1999, p. 137) em momentos como esse, “[...] os instrumentos de regulação disponíveis perdem eficácia, na mesma medida em que não mais conseguem funcionar como contraponto dos efeitos cíclicos desfavoráveis”. A questão, então, passa a ser: quais os mecanismos de coordenação a partir dos quais os agentes tomam e ou ajustam as suas decisões?

Passado o momento caracterizado pelas críticas dirigidas para a desconstrução do antigo modo de regulação, no âmbito das Organizações Internacionais são ensaiados os primeiros passos visando à montagem de parâmetros para uma nova regulação. Não raro, dar execução a políticas

desenvolvimentistas, ao afetar crenças e valores culturais, traz conflitos. Os momentos de transição nem sempre são socialmente pacíficos, pois significam mudanças de hegemonias, podendo envolver choques entre forças sociais importantes. É hora, então, de firmar novos ideários que venham desfazer, refazer e constituir institucionalidades. A mobilização da sociedade civil com vista à participação é preconizada de forma a estabelecer sintonia com a habilidade das organizações sociais para arbitrar conflitos.

No nível teórico, a perplexidade, depois de décadas de experiências desenvolvimentistas com o Estado articulando e comandando as ações estratégicas, não era menor que as expressas diante de uma realidade de explícita incapacidade das agências estatais, a partir da implementação de políticas para domar a crise. O impasse, dessa forma, também se verifica no plano da teoria. Para Oliveira (2004), a saída, em busca de um caminho teórico capaz de alicerçar mudanças estratégicas, passa por redefinições de posições quanto ao papel do Estado no processo sociopolítico. Os impulsos nessa direção fogem da dicotomia Estado interventor ou regulação social pelos mercados. A busca de institucionalidades que articulem o Estado, o mercado e a sociedade civil, é estimulada como uma alternativa.

No decorrer dos anos 1980, a análise econômica que serviu de base à interpretação e busca de saídas da crise foi predominantemente conduzida pela corrente neoclássica, que tem no mercado, por meio do sistema de preços, o mecanismo que viabiliza o equilíbrio. As organizações, nessa matriz teórica, são tomadas como exógenas e de racionalidade limitada. A complexidade que alcançou a economia globalizada, num ambiente marcado por incertezas, foi apontando a insuficiência de tal teoria para indicar caminhos que debelassem a crise ou que minorassem os seus efeitos sobre países e grupos sociais.

A reação à inércia da teoria neoclássica já é patente no início dos anos 1990, quando correntes institucionalistas propõem uma matriz teórica que leve em conta as instituições, mesmo que se obser-

ve que nem sempre o objetivo de afastar-se dos princípios do neoclassicismo seja alcançado. A introdução das instituições nas análises pode, simplesmente, ser um caminho para atribuir-lhes papel de alicerçar com mais precisão os mercados, em oposição ao Estado, que continuam sendo os melhores condutores da busca de saídas para as crises. Mesmo considerando a insuficiência dos mercados, considera-se como preponderante a racionalidade do indivíduo consumidor. Para North (1981, 1993), por exemplo, a chave para atingir a explicação dos diferentes estágios de desenvolvimento entre as nações está na evolução das instituições. São as instituições que dão impulso ao desenvolvimento econômico. São as organizações eficientes, capazes de estabelecer arranjos institucionais, que criam incentivos para canalizar o esforço econômico dos indivíduos para atividades que aproximam as taxas privada e social de retorno.

O papel que as instituições desempenham na concepção de desenvolvimento, de acordo com North, não se restringe a aumentar a eficiência alocativa e reduzir os custos de transação, segundo uma lógica de mercado. Vai além, é também politicamente orientado. À medida que a formação e evolução das instituições obedecem a uma lógica do poder, isso é facilmente observado. As instituições, acrescenta North, tanto podem cristalizar-se a partir de direitos já estabelecidos, como podem transformar-se, a depender do ambiente. A incorporação da política na teoria das instituições significa que o importante não é apenas tomar a organização em si, mas também o ambiente institucional no qual ela está envolvida, já que, por um lado, as organizações são moldadas pelo ambiente institucional, mas, por outro lado, elas definem as transformações do ambiente (North, 1990).

Sob a ótica da economia das convenções para Favereau (1989) e Salais (1998) não se trata de simplesmente acrescentar as organizações na análise econômica, mas produzir uma matriz teórica geral dos mecanismos de coordenação, incluindo o mercantil e o não mercantil, os preços e a regra, num *continuum* que configure redes, cooperações e alianças.

O Estado, em nenhuma dessas vertentes,

assume a coordenação da concertação com vista a um pacto social, como verificado no período desenvolvimentista. Na visão neocorporativa sustentada por Schmitter e Groter (1997) a sua suposta capacidade de *unidade de ação*, parece duvidosa diante de abundantes evidências de competitividade e incoerência entre seus múltiplos organismos ou níveis; tampouco a soberania, considerada o maior traço do conceito de Estado, continua presente da mesma forma. Trata-se, então, de propor estruturas institucionais novas. Sob a perspectiva de Schmitter (1985), os arranjos corporatistas – pacto entre o Estado, instâncias do mercado e organizações da sociedade civil – aparecem como uma possibilidade, desde que não fiquem restritos às micro motivações dos interesses de agentes privados, nem pretendam realizar-se exclusivamente em termos dos imperativos macrofuncionais da economia capitalista e dos sistemas burocráticos. O princípio fundamental é a concertação entre organizações, a negociação entre grupo de organizações, as quais se reconhecem mutuamente. Um pacto associativo-corporativo está baseado, em primeiro lugar, na interação entre organizações complexas e, em segundo lugar, nas interrelações entre estas e o Estado (Idem. p. 67).

Ao longo dos anos 1990 a ideia de arranjos neocorporativos foi alargada, deixando de contemplar apenas os processos associativos para também incorporar o processo de tomada de decisão, segundo Schmitter e Grote (1997). A cooperação passa a ser entendida como importante na formulação de políticas públicas. O alargamento da ideia de arranjos corporativos também se verificou pela variedade de atores que incorporou – além dos sindicatos e organizações empresariais – e, em consequência, da variada gama de novos temas – gênero, etnias, gerações, entre outros – a pactuar.

É sob ideias como as defendidas por Schmitter e Grote que vai se formando um consenso que tem como pressuposto a harmonização das relações de classe, como também os conflitos entre agrupamentos sociais, que vai se conformando o paradigma da participação.

### **A participação da sociedade civil (ONGs e ou Terceiro Setor) como eixo para um novo arranjo institucional**

A participação da sociedade civil, no objetivo perseguido por este texto, é evocada no contexto do entendimento da questão social a partir de uma macroeconomia do desenvolvimento fundamentada em princípios microeconômicos. Fato que num primeiro momento pareceu surpreendente foi sendo, paulatinamente, justificado como uma mudança na economia política, que passava a dirigir o seu foco para o social. A sociedade civil, nessa orientação, é descrita de forma a dizer que:

A sua característica fundamental é a flexibilidade, disponível e aberta às pessoas comuns, à vida cotidiana. Falar da sociedade civil é reverter as prioridades de economia política. É afirmar que os seres humanos e seus desejos são capazes de alterar estruturas, de outra forma determinante. É abrir possibilidades inesperadas, ao invés de direcionar o foco para as condições que tornam a derrota inevitável. É acreditar que a mudança se dará, mas também que ela já pode ter-se dado – mesmo sem o nosso conhecimento (Wolf, 1992, p. 17).

A sociedade civil, nessa perspectiva, deriva da vida associativa e coloca-se ora como um contraponto ao poder do Estado, ora como substituto na execução de algumas das funções antes de responsabilidade estatal. Segundo Kaldor (2003, p. 22), a visão neoliberal advoga que “[...] as associações de voluntários e de beneficência desenvolvem funções no campo do bem estar, que o Estado não pode permitir-se realizar.” (tradução própria) E completa:

Esta concepción quizá sea más fácil de transponer al ámbito global; se considera una contrapartida política o social del proceso de globalización, entendido como globalización económica, liberalización, privatización, desregulación y progresiva circulación de bienes y de capitales (p.22).

O conceito moderno de sociedade civil, no entanto, tem suas origens em obras de filósofos dos séculos XVIII e XIX, mas vem, ao longo do tempo, passando por modificações a depender de contextos históricos e sociais.

O leque de interpretações sobre o significado da sociedade civil é amplo, mas aparece sempre relacionado ao Estado, seja para tomar distância, seja para desvendar as inter-relações. Hegel (2003) distingue claramente o Estado e a sociedade civil e vai além, afirmando que o Estado se sobrepõe à sociedade civil, como promotor de harmonia entre elementos da sociedade. A sociedade civil, em Hegel, não é o reino da harmonia, ao contrário, é o lugar da explicitação do conflito, daí a necessidade da regulação pelo Estado. Marx (2007) também faz distinção entre a sociedade civil – compreendida como o conjunto das relações econômicas – e a sociedade política, o Estado, mas, diferentemente de Hegel, vê o Estado como uma expressão da sociedade civil. É no âmbito desta que são definidos a organização e os objetivos do Estado. Por incluir as relações de produção, as classes sociais, a sociedade civil, em tal concepção, não pode ser entendida como espaço de harmonia, nem o Estado, expressão desta, pode ser tomado como árbitro que legisla a partir de um poder acima das contradições sociais. No século XX, Gramsci (2004) valoriza o espaço da sociedade civil, já não mais como estrutura, mas como superestrutura, quando a ideologia, a cultura e vida intelectual ganham supremacia na análise. Daí a ênfase em atuações no campo da educação e nos meios de comunicações, por exemplo.

Na perspectiva da teoria democrática crítica, a sociedade civil é definida como um espaço de interação entre a economia e o Estado e está composta de uma esfera íntima – a família – a esfera das associações, os movimentos sociais e as formas de comunicação pública. Numa definição operativa, buscando distinguir a sociedade civil de uma sociedade de partidos, de organizações políticas e da sociedade econômica Cohen e Arato (2000, p. 8-9) a considera “[...] como uma esfera de interação social entre a economia e o Estado, composta antes de tudo pela esfera íntima (em especial a família), a esfera das associações (em especial as associações voluntárias), os movimentos sociais e as formas de comunicação pública”.

Seria errôneo, nessa perspectiva, tomar, por

definição, a sociedade civil como oposição à economia e ao Estado, acrescentam os autores. Uma situação de oposição só surge quando as mediações fracassam ou quando as instituições das sociedades econômicas e políticas isolam o processo de tomada de decisão e as formas de decisão pública (p.10).

Entre uma trajetória teórica e histórica a emergência da ideia de sociedade civil tem seu ressurgimento, por um lado, associado aos movimentos sociais, particularmente na América Latina e em países do Leste europeu, motivados por razões políticas e ligados às conjunturas de cada região. Nesses casos, eram destacadas as críticas à presença política do Estado e acentuados os valores ligados à auto-organização e a autonomia cívica. As orientações de movimentos organizados em torno de direitos civis, a exemplo do feminismo e movimentos étnicos, estão ligadas, em grande medida, a esses valores. Questões mais pertinentes ao trabalho – as pautas da classe trabalhadora – bem como as reivindicações por direitos como previstos pelo *welfare-state*, que mobilizaram movimentos ao longo de boa parte do século XX, passam a ser secundarizadas.

A noção de Terceiro Setor, com raízes fincadas no mundo acadêmico anglo-saxão, constitui outra vertente associada à noção de sociedade civil. A sociedade, nessa perspectiva, é tomada por esferas que, além das compostas pelo Estado e pelo mercado, comporta ainda um *Terceiro Setor*, que se distingue por ser não governamental e não objetivar a obtenção de lucro. Como esfera organizada, o Terceiro Setor mobiliza particularmente a dimensão voluntária dos indivíduos. Os resultados do *Projeto Comparativo do Setor sem Fins Lucrativos*, pesquisa coordenada por Lester Salomon, da John Hopkins University, traz uma noção de Terceiro Setor como um conjunto de organizações, que: não integram o aparelho governamental; não obtêm nem distribuem lucros; se autogerenciam e gozam de forte grau de autonomia interna; e, envolvem, entre seus participantes, significativa participação voluntária, (Salomon e Aneheier, 1992; Salomon, 1997).

Na conjuntura marcada pela redução da importância das regras pactuadas sob o estatuto de estado do bem-estar social, verifica-se movimento que conduz a bandeira da responsabilidade social empresarial, sempre fora dos muros da fábrica, com incentivo a maior aproximação da empresa, agora cidadã, com organizações sociais privadas de interesse público. A análise teórica desse movimento não deixa de gerar controvérsias.

Na perspectiva desse discurso, para Martinelli (1997, p.83) “[...] a empresa-cidadã atuada guiada por uma concepção estratégica e compromisso ético, resultando na satisfação das expectativas e respeito aos direitos dos parceiros”. E acrescenta: “[...] com esse procedimento, acaba por criar uma cadeia de eficácia, e o lucro nada mais é do que o prêmio da eficácia.”

Já para Arantes (2004, p. 166-167) não deixa de causar estranhamento fazer a empresa tomar parte de um setor que se diz não governamental sem fins lucrativos, afirma:

E que também as empresas, por uma espécie de esquizofrenia programada, principiaram a se comportar em público com se fossem de verdade organizações não lucrativas! No fundo, se ainda distribuem dividendos para os seus acionistas é por mera e incontrolável decorrência técnica de sua maior eficácia no uso dos bens escassos.

Para Dupas (2003), com as práticas da empresa-cidadã, verifica-se privatização do espaço público, na medida em que essas organizações assumem atividades e serviços que eram um direito do cidadão e uma publicização do privado, uma vez que essas organizações assumem o lugar do Estado. O grande problema, segundo o autor, é a substituição dos direitos, por ações temporárias e voluntárias. As empresas passaram, portanto, a desempenhar papel mais evidente no campo político e social de forma a supostamente preencher as lacunas deixadas pelo Estado em crise, o que tem rebatimentos nas relações de trabalho, nos fluxos de investimento estrangeiro direto, no meio ambiente e na configuração política global. Percebe-se um movimento de substituição de normas públicas por normas privadas.

## CONCLUSÃO

O novo ideário de desenvolvimento que se firma a partir dos anos 1990 anuncia novas possibilidades organizativas, que contemplam a participação da sociedade civil – ora entendida como ONGs, ora como terceiro setor que engloba a empresa – em arranjos institucionais nos quais aparece como paradigmática. A posição atribuída às ONGs e às empresas, nos discursos das organizações internacionais, compõe quadro analítico que tem como pressuposto a centralidade do mercado na articulação dos interesses socioeconômicos, o que contrabalançaria o poder do Estado.

A proposição é constituir espaço sociorganizativo, envolvendo o mercado, o Estado e a sociedade civil. Tal configuração não deixa de ser problemática. No plano discursivo, dilui o poder do Estado, como também das corporações, num conjunto, no qual as organizações aparecem como detentoras de igual poder, num todo indiferenciado, regido por relações de parcerias. Na relação entre o Estado e o mercado, o lugar que ocupam, passa por modificações a depender das conjunturas. Ora o Estado assume a coordenação do pacto regulatório, ora o mercado é anunciado, a partir de uma autorregulação, como o condutor do ordenamento social.

No que toca à participação da sociedade civil, como parte do pacto, dois aspectos precisam ser ressaltados: o primeiro, diz respeito à participação da empresa sob a rubrica do “sem fins de lucro”, agora como instituição, não mais como ato isolado do empresário filantropo, não deixa de ser um paradoxo. Tomar a empresa como destituída da racionalidade que planeja o cálculo do investimento com a previsão de retorno, o lucro, só se sustenta com base em discurso ideológico que pretende diluir as contradições sociais; o segundo, diz respeito diretamente às ONGs constituídas sob o estatuto da solidariedade internacional e ou da contestação, a conquista de espaço no interior do arranjo institucional proposto só pode acontecer sob a completa redefinição dos seus objetivos e do lugar que pretendem ocupar na relação entre o Estado e a sociedade.

(Recebido para publicação em 07 de abril de 2012)  
(Aceito em 07 de julho de 2012)

## REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Daniel M. Cavalcanti de. *Responsabilidade como Legitimação: capital transnacional e governança global na organização das Nações Unidas*. 2010. Tese (Relações Internacionais). Programa de Relações Internacionais da PUC Rio de Janeiro.
- ARANTES, Paulo. Esquerda e direita no espelho das ONGs. In. ARANTES, Paulo. *Zero a Esquerda*. São Paulo: Conrad Editora do Brasil, 2004.
- ARNOLD, D. Libertarian theories of the corporation and global capitalism. *Journal of Marketing*, n. 43, p. 69-75, 1979.
- BALLEIX, Corrine. *L'aide européenne au développement*. Paris: La Documentación Française, 2010.
- BANCO MUNDIAL. *Colaboración entre el Banco Mundial y las organizaciones no gubernamentales*. Washington, 1996.
- BARBÉ, E. *La Unión Europea en el mundo: entre el poder de transformación y los límites de la constitución*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2005.
- BARON, D. Private politics, corporate social responsibility, and integrated strategy. *Journal of Economics & Management Strategy*, v. 10, n. 1, p. 7-45, 2001.
- BOLTANSKI, Luc e CHIAPELLO, Ève. *O novo espírito do capitalismo*. São Paulo: Martins Fontes. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- BOLTANSKI, Luc. *La souffrance à distance: morale humanitaire médias et politique*. Paris: Gallimard, 2007.
- CARROLL, A. BUCHHOLTZ, A. *Business and society: ethics and stakeholder management*. Cincinnati: South-Western College, 2000.
- CLEMENTE, Adriana. Cooperación para el desarrollo y reforma del Estado. El rol de la cooperación externa en la territorialización de las políticas sociales de atención a la pobreza. In. ARIAS, Ana Josefina, VALLONE e GABRIEL, Miguel. (org.). *La dimensión social de la cooperación internacional: aportes para la construcción de una agenda post-neoliberal*. p. 67 – 95, Buenos Aires: Fundación Centro de Integración, Cultura y Sociedad – CICCUS, 2010.
- COHEN, Jean L. e ARATO, Andrew. *Sociedad civil y teoría política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Apoyo a los agentes no estatales en el sector del desarrollo – Programa temático en el contexto de las perspectivas financieras de 2007-2012*. Disponível em [http://ec.europa.eu/development/body/theme/consultation/non\\_state\\_ectors/indez\\_es](http://ec.europa.eu/development/body/theme/consultation/non_state_ectors/indez_es). Acesso: 10.01.2010.
- COX, Robert W. Los informes Pearson y Jackson: un análisis ideológico de las doctrinas de asistencia al desarrollo. *Revista Foro Internacional*, v. 13, no. 3 (51) (jan.-mar. 1973), p. 311-326. México, D.F. 1973.
- DEVIN, G. (Org.). *Les Solidarités Transnationales*. Paris: L'Harmattan, 2004.
- DIAS, R. *Gestão Ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade*. São Paulo: Atlas, 2006.
- DUPAS, G. *Tensões Contemporâneas entre o público e o privado*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- GRAMSCI, Antonio. *Escritos políticos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- HEGEL, G. W. F. *Princípios da Filosofia do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- IVO, Anete B. L. *Viver por um fio: pobreza e políticas sociais*. São Paulo: Annablume, 2008.

- KRAYCHETE, Elsa Sousa. Desenvolvimento: razões e limites do discurso do Banco Mundial. *Caderno CRH*, Salvador, v. 19, n. 48, p. 415-430, 2006.
- LAIDI, Zaki. *La norme sans la force: l'énigme de la puissance européenne*. Paris: Press de Sciences Po, 2005.
- MARX, K. A *Ideologia Alemã*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- MARTINELLI, Antônio Carlos. Empresa - cidadã: uma visão inovadora para uma ação transformadora. In. IOSCHPE, E. *Terceiro Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- MUÑOZ, Enara Echart. *Movimientos sociales y relaciones internacionales: la irrupción de un nuevo actor*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación/Los Libros de la Catarata, 2008.
- MURPHY, C. *Global Institutions, Marginalization and Development*. New York: Routledge, 2005.
- MOUËL, Jacques Le. *Critica de la eficacia*. Buenos Aires: Paidós, 1992.
- LE NAËLOU, Anne. La politique communautaire de développement en Asie et en Amérique latine: un mandat élargi pour l'U.E. In. BERAUD, Philippe, PERRAULT Jean-Louis e SY, Omar (Orgs.) *Géo-économie de la coopération européenne: de Yaoundé à Barcelone*. Paris: Maison-neuve & Larose, p 59-76, 1999.
- MERKLEN, Denis. El impacto de la cooperación. Que tipo de relaciones sociales genera la solidaridad internacional? In. ARIAS, Ana Josefina, VALLONE, Miguel Gabriel (org.). *La dimensión social de la cooperación internacional: aportes para la construcción de una agenda post-neoliberal*. p. 97-111, Buenos Aires: Fundación Centro de Integración, Cultura y Sociedad – CICCUS, 2010.
- MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, v. 42, p. 551-579, 2008.
- NAÇÕES UNIDAS. *Informe de la Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo*. Monterrey/México, 2002.
- OCDE. *Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento. Apropriação, harmonização, alinhamento, resultados e responsabilidade mútua*. www.ocde.org. Acesso: 20.03.2010.
- OLIVEIRA, J.A.P. *Empresas na Sociedade: sustentabilidade e responsabilidade social*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- OLIVEIRA, Nelson. *Neocorporativismo e política pública: um estudo das novas configurações assumidas pelo Estado*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- \_\_\_\_\_. Neocorporativismo e Estado: a construção do espaço da dominação setorial. *Organização & Sociedade*. Salvador, v. 6, n. 15, p. 135-148. mai-ago, 1999.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Normas Internacionais do Trabalho*. Disponível em www.oit.brasil.org.br
- www.oit.brasil.org.br. Acesso em 23 ago 2010.
- PACTO GLOBAL. *Rede Brasileira*. Disponível em www.pactogloba.org.br. Acesso em 01.09.2010.
- PEARSON, Leste B. El desarrollo empresa común: una nueva estrategia global. *El Correo*. Paris: UNESCO, p. 4-9, fev. 1970.
- PESSINA, Maria Elisa Huber. *O ideário de desenvolvimento pós 1990 e as mudanças na cooperação internacional não governamental alemã: entre as circunstâncias e as peculiaridades*. 2012. 255p. Dissertação (Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, UFBA. Salvador.
- RABOTNIKOF, Nora, RIGGIOZZI, María Pía e TUSSIE, Diana. Los organismos internacionales frente a la sociedad civil; las agendas en juego. In. *Luces y sombras de una nueva relación; El Banco Interamericano de Desarrollo, El Banco Mundial y la Sociedad Civil*. Buenos Aires: CLACSO e Temas Grupo Editorial, 2000.
- SALAIS, R. L'analyse économique des conventions de travail. *Revue Economique*. V. 40. n. 2. p. 1999- 240, 1989.
- SANTOS, André, KRAYCHETE Elsa Sousa e OLIVEIRA, Dimitri. O Banco Mundial e a Reforma dos Judiciários da América Latina: as trajetórias do Brasil e do México. In: MILANI, Carlos R. Sanchez; DE LA CRUZ, Maria Gabriela Gildo. (Org.). *A política mundial contemporânea: atores e agendas na perspectiva do Brasil e do México*. Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia - EDUFBA, 2010.
- SIMÕES, Paulo Everton Mota. *Entre a alma missionária e o espírito mercador: estudo das mudanças na cooperação internacional para o desenvolvimento e suas repercussões na atuação da NOVIB no Brasil*. 2012. 123p. Dissertação (Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, UFBA. Salvador.
- STIGLITZ, Joseph. *Em busca de um novo paradigma para o desenvolvimento: estratégias, políticas e processos*. Disponível em: www.nead.org.br. Acesso em: 15.10.2003.
- ROBINSON, W. I. *A Theory os Global Capitalism: production, class, and state in a transnational world*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.
- SCHMITER, P. E GROTE, J. The corporatism Sisyphus – Past, present and future, Working paper on the European University Institute – SPS, v. 97, n. 4, 1997.
- SCHMITTER, P. Neocorporativismo y Estado. *REIS*, Madrid, v. 31, p. 47-78, 1985.
- SMOUTS, Marie-Claude. Du bon usage de la gouvernance en relations internationales. *International Social Science Journal* n.155 p. 85-94, 1998.
- SOTILLO, J. A. La Unión Europea y la redefinición de su política de cooperación para el desarrollo. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n. 14, p. 189-203, verano, Madrid: IUDC-UCDM, 2004.
- \_\_\_\_\_. La cooperación para el desarrollo de la Unión Europea: un examen crítico. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n. 6, p. 145-157, verano, Madrid: IUDC-UCDM, 2000.
- STIGLITZ, Joseph. *Em busca de um novo paradigma para o desenvolvimento: estratégias, políticas e processos*. Disponível em: (www.nead.org.br). Acesso em: 15.10.2003.
- TACHIZAWA, T.; ANDRADE, R.O.B. *Gestão Socioambiental: estratégias na nova era da sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- TAPIA, Jorge R. B.; GOMES, Eduardo R.; CONDÉ, Eduardo S. *Pactos Sociais, Globalização e Integração Regional*. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008.
- TELEDANO, J. Manuel; GUIMARÃES, João; ILLÁN, Carlos e FARBER, Vanina. *Buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo: rendición de cuentas y transparencia*. Madrid: Ediciones Cataratas, 2008.
- TENÓRIO, F.G. *Responsabilidade Social Empresarial: teoria e prática*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- TOURAINÉ, A. *Critique de la modernité*. Paris: Fayard, 1992.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. *Identidades em construção: as organizações não governamentais no processo brasileiro de democratização*. São Paulo: Anablume/FAPESP/Instituto Pólis, 2003.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. Sobre a análise gramsciana das organizações internacionais. In. *Globalização, Democracia e Ordem Internacional: ensaios de teoria e história*. São Paulo: Editora da Unicamp e UNESP, 2004.

\_\_\_\_\_. Notas críticas sobre o tema da mudança institucional em Douglas North. In. *Globalização, Democracia e Ordem Internacional: ensaios de teoria e história*. São Paulo: Editora da Unicamp e UNESP, 2004.

WOLF, Alan. Três caminhos para o desenvolvimento: Mercado, estado e sociedade civil. In. *Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs*. 1º Encontro internacional de ONGs e o Sistema de Agências nas Nações Unidas. Rio de Janeiro: IBASE/PNUD, p. 17- 34, 1992.

YAGHMAIAN, Behzad. "Globalization and the State: The Political Economy of Global Accumulation and its Emerging Mode of Regulation", *Science & Society*, v.62, n. 2, p. 241-265, verão de 1998.

**THE POSITION OF NON GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN THE INTERSECTION BETWEEN THE CONCEPTS OF DEVELOPMENT AND INTERNATIONAL COOPERATION**

*Elsa Sousa Kraychete*

The emergence of a new international agenda for development, which corresponds to the proposition of a new institutional arrangement of support, takes into consideration the participation of the market, State and civil society. Within this context, the dichotomy between State intervention and social regulation by the market no longer reaches the complexity that the social regulation demands to comply with the requirements of the situation of socioeconomic crisis. The propositions of the international organizations point to the interpretation of an institutionally agreed consensus. Non-governmental organizations and companies then become important in a kind of cooperation that aims at a unified proposal for the formulation and implementation of public policies. Based on the reading of official documents and academic literature, this paper discusses the paradoxes presented by this proposition from a critical perspective.

**KEY WORDS:** development, international cooperation for the development, non-governmental organizations, corporate social responsibility.

**LA PLACE DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES AU CROISEMENT DES NOTIONS DE DÉVELOPPEMENT ET DE COOPÉRATION INTERNATIONALE**

*Elsa Sousa Kraychete*

Le surgissement d'un nouveau programme international pour le développement, correspondant à la proposition d'un nouveau dispositif institutionnel de soutien, suppose la participation de la société de marché, de l'État et de la société civile. Dans ce contexte, la conception dichotomique d'un État interventionniste ou d'une régulation sociale par le marché n'est plus à la hauteur de la complexité demandée par la régulation sociale pour répondre aux exigences d'une situation de crise socio-économique. Les propositions des organisations internationales vont dans le sens de l'élaboration de consensus capables d'être acceptés institutionnellement. Les organisations non gouvernementales et les entreprises sont alors considérées comme des éléments importants au niveau des concertations visant à élaborer et à mettre en oeuvre des politiques publiques. La lecture de documents officiels tout comme de littérature universitaire, faite dans une perspective critique, a permis de faire valoir dans cet article les paradoxes de cette proposition.

**MOTS-CLÉS:** développement, coopération internationale pour le développement, organisations non gouvernementales, responsabilité sociale des entreprises.

**Elsa Sousa Kraychete** - Economista. Doutora em Administração. Professora do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos e do Núcleo de Pós-Graduação em Administração – NPGa, da Universidade Federal da Bahia - UFBA. Coordena o Laboratório de Análise Política Mundial – LABMUNDO/ Antena Salvador. Membro da Câmara de Assessoramento de Ciências Humanas da FAPESB. Editora científica do Caderno CRH. Trabalha centralmente com as seguintes temáticas: desenvolvimento, organizações internacionais e cooperação internacional para o desenvolvimento, organizações não governamentais.