

## **A PROPOSTA DAS ONGS BRASILEIRAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL: UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA**

**Dias, Marcelo M. (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil);  
Diesel, Vivien (Universidade Federal de Santa Maria, Brasil).**

### **ABSTRACT**

This paper examines the convenience of considering the proposal of non-government organizations (NGOs) as a guiding model for revising rural development planning. It recognizes that the current ways of characterize these organizations – as autonomous institutions that carry on a kind of highly legitimated social work whose feedback is the learning from experience process – is leading to a general and unconditional valorization of its proposal. It argues that characterizing the NGOs through this perspective omits the “structural dependence” problem resulting from the interdependencies created amongst NGOs and their financial supporters and amongst NGOs and their considered beneficiary public. The argument proposes that the NGOs involved with rural development should be theoretically treated as mediate organizations, therefore without absolute autonomy to construct and legitimate its proposal. Further, it is observed that the theoretical referentials, actually adopted to guide their agency on promoting development efforts, are contributing to reinforce the NGOs’ staff omission in constructing real alternative development proposals. Considering this conjecture, the argument interprets that NGOs can be vulnerable to non-critical incorporation of other proposals that come from the international finance cooperation for development agencies and from the utilitarian claims of its beneficiary public. Therefore, there would be no strong motive to considerate, generally, the

superiority of the NGOs proposal for rural development compared to others that come from the diverse and institutionalized agency universe.

---

**Key words:** Rural development, sustainable development, agency on development, NGOs.

## **Introdução**

Diversos autores reconhecem que, na década de 90, modifica-se o contexto institucional da promoção do desenvolvimento rural. No Brasil, este passa a ser caracterizado pela ação simultânea de uma diversidade de agentes que tem públicos, propósitos e formas de atuação próprias.<sup>1</sup> Dentre este conjunto de agentes, as organizações não-governamentais (ONGs) atraem a atenção do analista. A fala sobre as ONGs, e o seu próprio discurso, enunciados no final dos anos 80 e início dos anos 90, aguçam a curiosidade. Genericamente, vários autores concordaram em identificar as ONGs como oriundas de um esforço de organização da sociedade civil para a transformação de aspectos da realidade social considerados como negativos (SCHERER-WARREN, 1995, DOIMO, 1995, GOHN, 1999). Ressaltaram que, via de regra, constituem uma organização formal que se apresenta como sociedade civil sem fins lucrativos e que incorpora, em grande medida, o trabalho voluntário. Com sua ação, buscam impulsionar transformações na direção de uma sociedade melhor.

Neste mesmo período, a referência às ONGs nos documentos das financiadoras foi, geralmente, elogiosa (BANCO MUNDIAL, 1989, FAO, 1990). Enquanto as instituições do Estado eram associadas à burocratização, ao imobilismo, ao paternalismo, à ineficácia e à corrupção, as ONGs foram associadas à flexibilidade institucional, à criatividade, ao voluntariado e à eficácia (DIAS, 1998). As primeiras avaliações do trabalho das ONGs atuantes no desenvolvimento rural (ONGsDR) apontavam um rápido crescimento no número de instituições, na abrangência temática de atuação e ressaltavam o caráter inovador e a adequação das metodologias utilizadas para o trabalho junto aos agricultores (ORTEGA, 1989, WELLARD, 1993). No âmbito da produção agrícola, mencionavam que as ONGs teriam uma proposta tecnológica

alternativa ao modelo da agricultura convencional – este último amplamente criticado seja sob a ótica econômica, social ou ecológica (BEBBINGTON & FARRINGTON, 1993).

Estas colocações permitem observar que o trabalho das ONGs era mitificado na literatura publicada na década de 80 e início dos anos 90. Esta mitificação fez com que seu trabalho fosse apresentado como imbatível ou incontestável – um novo “paradigma” para a ação de promoção do desenvolvimento rural (PIETERSE, 1998). Neste contexto, considerou-se que sua proposta constituiria uma alternativa viável para a superação da “crise” de referentes, vivenciada desde a constatação dos limites da ação do Estado e do projeto de modernização da agricultura. Qualquer tentativa de descrição não mitificadora chocou-se, na ocasião, com a ausência de literatura crítica ou com a diversidade de orientações das ONGs atuantes. Recentemente, a elaboração de um conjunto de estudos monográficos vêm possibilitando um avanço na compreensão da natureza do trabalho promovido por estas instituições, viabilizando, inclusive, uma análise crítica preliminar da proposta das ONGs para o desenvolvimento rural.

O presente artigo propõe uma análise crítica da proposta das ONGs para o desenvolvimento rural – especificamente referida às ONGsDR atuantes na Região Sul do Brasil – a partir do exame das características do processo de definição desta proposta.

### **A dependência estrutural da ONG e o caráter conciliatório de sua proposta de desenvolvimento**

Muitos autores tendem a interpretar que as ONGs são formadas pela sociedade civil – a partir e como resposta a demandas desta – para promover mudanças na realidade, orientando-se por uma proposta (SCHERER-WARREN, 1995). Assim, a **proposta** constituiria o fator unificador do grupo de ativistas e direcionador de sua

agência.<sup>2</sup> Existe uma tendência a reconhecer que as propostas se diferenciam conforme a área de atuação da ONG: direitos humanos, saúde, educação, meio-ambiente, desenvolvimento rural e que se modificam no decorrer da história a depender, de modo geral, de fatores conjunturais relacionados, principalmente, às políticas de financiamento.

A tentativa de caracterizar “a proposta” de um tipo de ONG, que dedique sua agência à temática do desenvolvimento rural, em determinado período histórico, sempre se confronta com a diversidade concreta de orientações de suas ações e/ou com as distintas redes de interdependências institucionais que são criadas. Propõe-se que o reconhecimento da singularidade da conformação estrutural das ONGs constitui requisito necessário para entender a origem da diversidade concreta de propostas e a capacidade destes agentes em promover mudanças. Nesta abordagem estrutural, a ONG mostra-se como organização que não detém ampla autonomia, apresenta-se como dependente de outros agentes sociais. Sua existência e atuação dependem, genericamente, do estabelecimento de relações com uma instituição doadora, com uma instituição legitimadora (ocasionalmente) e com um público-alvo. Opera, geralmente, como mediadora, possibilitando que um grupo (doadores, majoritariamente dos países desenvolvidos “do norte”) viabilize um trabalho de apoio à promoção social de outro grupo (beneficiários, “do sul”).<sup>3</sup> Para tanto, ocasionalmente deve solicitar cooperação de outras instituições, como a igreja ou sindicatos (CINTRÃO, 1996). Neste contexto, seu trabalho só se realiza (e sua organização específica somente se reproduz) se for avaliado pela financiadora, pela legitimadora e por seu público-alvo.

Nesta interpretação, a ONG pode ter sua compreensão sobre o tipo de trabalho que haveria de ser realizado mas este deve estar adequado ao entendimento das financiadoras e às demandas do público-alvo para que venha a se realizar. Deste modo,

há de se esperar um processo constante de “ajuste” da compreensão das ONGs sobre sua proposta de agência, mediado por aquela das financiadoras e as demandas do público-alvo.

Este tipo de interpretação encontra eco em algumas observações constantes na literatura recente sobre o tema. BRANDEMBURG (1999), por exemplo, menciona claramente o “ajuste” do trabalho da RURECO às orientações das financiadoras.<sup>4</sup> ALMEIDA (1996) discute como as expectativas da população dificultam a possibilidade das ONGsDR “inovarem” metodologicamente. Análises que são corroboradas com os argumentos de BEBBINGTON & FARRINGTON (1993), que partem em defesa da complementaridade de ações entre ONGsDR e Estado. Estes autores argumentam sobre os limites estruturais às inovações tecnológicas, propostas pelas ONGsDR, que se tornam dependentes de estruturas de pesquisa e de experimentação, que não possuem, e que, geralmente, encontram-se sob gestão estatal. Deste modo, já são várias as análises de matiz estruturalista que contestam o *status* alternativo da proposta das ONGs, argumentando não haver dados empíricos que confirmem a suposta superioridade (ou até mesmo diferença) de sua proposta em comparação àquela das agências governamentais (VIVAN, 1994, TENDLER, 1997).

Tais observações são relevantes à medida que permitem questionar a “imagem construída” sobre a superioridade da proposta das ONGsDR. Levam a repensar, sobretudo, o imaginário sobre a construção de propostas. Assim, transita-se de uma versão na qual a proposta é apresentada como produto da práxis (da seqüência periódica da ação e reflexão) a uma versão na qual coloca-se que a proposta da ONG seria susceptível às modas teóricas internacionais (que não obedecem, necessariamente, ordem evolutiva), “desejos” e perfis das populações específicas.

Acredita-se que, caso estas características estruturais forem consideradas, fica mais fácil explicar a variação histórica das propostas, a diversidade discursiva no interior das ONGs e mesmo eventuais contradições entre o discurso e a prática. A necessidade de maior legitimação frente a um ou a outro segmento levaria a uma aproximação eventual ao discurso e aos interesses que lhes são próprios. A rede de interdependências forjada para viabilizar a agência das ONGsDR cumpriria, neste sentido, um papel estruturante de sua proposta. Portanto, afinidades teóricas e conjunturas históricas podem ter determinado variações quanto à rede de interdependências institucionais constituída e quanto ao tipo de participação de cada parte (sobretudo dos ativistas das ONGs) na construção da proposta.

### **Referenciais teóricos e o papel da ONG na construção de propostas**

Com relação ao processo de construção de sua proposta, os estudos de SCHERER-WARREN (1995), ALMEIDA (1996) e DIAS (1998) evidenciaram a tendência de aproximação da proposta das ONGs às construções teóricas neomarxistas, perdurando tal influência desde até o final dos 80. Concernente à problemática do desenvolvimento ressalta-se a tendência ao *referendum* às teses da Escola da Dependência com respectivo engajamento no projeto político da transformação estrutural.<sup>5</sup>

A valorização dos métodos da pesquisa-ação e da pesquisa participante, em suas várias vertentes, levavam a idealizar um processo coletivo de produção de conhecimento pela intercalação da ação/reflexão. Simultaneamente, a convicção a respeito do potencial revelador do marxismo resultava na atribuição de um papel significativo ao intelectual na “conscientização” dos atores envolvidos e na construção das propostas coletivas de ação. Neste contexto, as ONGs teriam um papel ativo na

elaboração de uma leitura e de um projeto social alternativo àquele proposto pelo “sistema”.

À medida em que a opção política da elite dominante, realizada em 64, foi em sentido contrário aos interesses dos “marginalizados”, e a favor do paulatino cerceamento das liberdades políticas, as ONGs – enquanto instituições – passaram a se localizar à margem do “sistema” político nacional. Permanecem ativas sob o regime autoritário, lutando pela constituição de uma “nova sociedade”, mas “de costas para o Estado”, durante os anos 70.

Sabe-se que, na década de 80, a leitura neomarxista da problemática do desenvolvimento enfrenta uma crise de legitimidade e, por isso, a proposta de agência fundamentada nesta leitura não se sustenta mais (BOOTH, 1992). Com a crise da leitura neomarxista nos anos 80, para onde rumaram as ONGsDR? Este aspecto é pouco analisado. Entende-se que há uma possibilidade de examinar as opções teóricas adotadas neste intercurso e, por esta via, definir com maior clareza os contornos da proposta atualmente perseguida. Observa-se que, no momento da crise do discurso e projeto social neomarxista, salienta-se a emergência de um novo referencial nos fóruns internacionais de discussão sobre o desenvolvimento. Trata-se da proposta do “outro desenvolvimento” – muitas vezes identificado como “ecodesenvolvimento” (SACHS, 1985, WEBSTER, 1990, CARDOSO, 1993). Genericamente, o “outro desenvolvimento”, concebido no início dos anos 80, representaria o ponto de encontro possível entre três reflexões genéricas distintas: a reflexão sobre o “*Basic Needs*”, a que trata sobre os “estilos de desenvolvimento” e a reflexão ecológica propriamente dita.

A reflexão referida ao “*Basic Needs*” tem sua origem nas instituições de cooperação internacional na segunda metade da década de 70 e previa a reorientação dos programas nacionais de desenvolvimento em favor ao atendimento às necessidades



básicas dos indivíduos mais pobres da população (ILO, 1979, SOEDJAMOTO, 1979). Representa, assim, uma radicalização da proposta do “*redistribution with growth*”, também gestada nestas instituições.

A reflexão a respeito dos “estilos de desenvolvimento”, formulada por economistas latino-americanos, é valorizada no âmbito da Comissão Econômica (das Nações Unidas) para a América Latina (CEPAL) e representa o reconhecimento da existência de estratégias alternativas para promoção do desenvolvimento, distintas quanto às suas implicações sociais e ecológicas (PINTO, 1976, GRACIARENA, 1976, PREBISCH, 1976).

A reflexão do movimento ecológico sobre o desenvolvimento é ampla e tem um sentido crítico ao modelo ocidental de desenvolvimento, baseado no crescimento expansivo do setor industrial e do consumo de massa (MANSOLT *et al*, 1979).

Neste contexto, o encontro entre estas tendências tem como pauta comum o projeto de um “modelo alternativo de desenvolvimento”, que priorize o atendimento às necessidades sociais e se construa a partir das características particulares de uma nação. Convém observar que, via de regra, estes propósitos e as estratégias para viabilizá-los eram interpretados dentro de um enfoque característico da economia política.

Deste modo, nos anos 80, as ONG engajam-se explicitamente no projeto de democratização como forma de viabilizar os direitos de cidadania daqueles segmentos com os quais se identifica – os setores populares. Observa-se, paralelamente, uma maior sensibilidade para com os problemas imediatos enfrentados por seu público alvo – o que as leva a engajar-se no esforço pela construção de alternativas imediatas de sobrevivência, ou seja, estratégias de produção e de inserção lucrativa em mercados. A especificidade do rural afirma-se, neste momento, definindo-se uma nova identidade possível: ONGs de desenvolvimento rural – aquelas preocupadas com as questões

relativas à vida e à produção dos segmentos sociais marginalizados que vivem no meio rural. As ONGs de desenvolvimento rural parecem apresentar uma maior preocupação com a dimensão propositiva, razão pela qual, inclusive, são discriminadas pejorativamente como “reformistas” no âmbito das ONGs.

Na construção de sua proposta, estas ONGsDR puderam incorporar o discurso crítico que se formava no meio nacional (Cf. GRAZIANO NETO, 1982) e internacional sobre a revolução verde, identificando que o modelo tecnológico do capitalismo – via modernização – beneficiava exclusivamente o capital industrial. Elas procuraram gestar alternativas que garantissem a autonomia do agricultor na gestão de seus processos produtivos, em contraposição ao processo de inserção subordinada nos complexos agroindustriais ou simplesmente à sua exclusão pela impossibilidade de se reproduzirem enquanto produtores rurais.

As tecnologias apropriadas, na medida em que buscavam qualificar a autonomia dos agricultores, pareciam preencher estes requisitos. Tal seria, em essência, o estereótipo da leitura da organização não-governamental que passa a se articular em rede para a cooperação na geração de alternativas tecnológicas – constituindo, em meados dos 80, no Brasil, o Programa de Tecnologias Alternativas, vinculado à Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE) e, mais tarde, formando a Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA).<sup>6</sup>

A proposta articulista desta rede parece exercer grande poder de sedução e observa-se que, paulatinamente, os “alternativos” abandonam a discussão em torno do “projeto nacional” do “outro desenvolvimento” e se aproximam de segmentos do movimento ecológico com orientação nitidamente romântica (DIAS, 1998). Assim, da discussão do “outro desenvolvimento” quase nada foi aproveitado, pois abandonou-se a discussão própria do “*Basic Needs*” (embora alguns termos ainda estejam presentes no

discurso das ONGs), desconsiderou-se a questão dos “estilos nacionais de desenvolvimento” e a crítica ao capitalismo industrial, resgatando-se, para aproveitamento futuro, somente o componente mais pragmático: o movimento sobre tecnologias apropriadas (GADGIL, 1967 e SCHUMACHER, 1983), fomentado no âmbito de certos segmentos do movimento ecológico. Tais opções levam ao abandono da preocupação com a formulação de um “projeto nacional”.

Recentemente, estas ONGs tem se agregado no entorno das noções de “desenvolvimento sustentável”, “agricultura sustentável” ou agroecologia. Surgem, assim, propostas associadas a modelos do tipo “*community sustainable development*” (IDS, 1997) baseados no trabalho comunitário, em “projetos locais” nos quais os valores propugnados (participação, valorização cultural e ecológica) podem ser, supostamente, realizados mais plenamente.

Para identificar a natureza das mudanças propositivas observadas, julga-se conveniente considerar que houve uma antropologização da leitura e discurso das ONGs, como desdobramento da “humanização” da noção de desenvolvimento (PIETERSE, 1998). Se, antes, para proceder a leitura da realidade utilizavam-se categorias conceituais próprias à economia política, de inspiração marxista, na nova síntese predominam categorias conceituais próprias à antropologia e ecologia cultural. As diferenciações culturais e ecológicas passam a ser os critérios para percepção do social, abandonando-se as concepções de classes sociais. Entende-se que esta aproximação à antropologia foi muito útil no momento de crise teórica vivenciada porque permitiu a composição de uma leitura holística (e articulista) de explicação do social e forneceu “*insights*” sobre modelos de desenvolvimento que atendessem simultaneamente a requisitos de igualdade social e de “sustentabilidade” ambiental.

Convém perceber, entretanto, que nesta abordagem tende-se a preconizar um protagonismo da população-alvo do projeto – que compartilha uma cultura particular, distinta daquela do agente de desenvolvimento – prevendo-se que o técnico atue apenas como catalisador do processo.<sup>7</sup> Não lhe cabe “formular” ou “defender” propostas de desenvolvimento.

### **As circunstâncias relacionais, os referenciais teóricos e as propostas: tendências atuais**

Entende-se que as mudanças na conjuntura econômica e política e, sobretudo, as circunstâncias relacionais podem contribuir para explicar as transições observadas inclusive nas afinidades teóricas assumidas pelas ONGsDR. Desta forma, para explicar as afinidades teóricas assumidas nos anos 80, deve-se considerar, no plano político, a tendência à hegemonia do discurso neoliberal sobre o papel do Estado e, conseqüentemente, a afirmação da inviabilidade do “Estado desenvolvimentista” junto à comunidade de cooperação internacional ao desenvolvimento. Neste contexto, parece fora de moda pensar novas orientações para projetos nacionais de desenvolvimento coordenados pelo Estado, e isto inviabilizaria a sustentação de propostas identificadas com o “*Basic Needs*”.<sup>8</sup>

Por outro lado, nos anos 90 observa-se um interesse crescente das financiadoras pela questão ambiental e dos produtores pela sobrevivência econômica num contexto de crise derivado das políticas de ajuste estrutural. Nesta conjuntura relacional vivenciada nos anos 90, as ONGsDR tenderam a flexibilizar o rol de afinidades teóricas, pois de um lado comprometem-se com as financiadoras no sentido de levar em conta as preocupações com a “sustentabilidade” e com o profissionalismo de sua agência –

implicando na busca por resultados quantitativos – e, por outro lado, comprometem-se com os produtores no sentido de definir “conjuntamente” os rumos a seguir.

Observa-se que a tentativa de unificação com, e de identificação à proposta da promoção da agricultura sustentável (BRANDEMBURG,1999 e ALMEIDA, 1999), e a aproximação aos referenciais teóricos elaborados no amplo campo da antropologia, seriam particularmente bem recebidos na conjuntura relacional vivenciada nos anos 90, pois facilitam as relações dos “aliados” com as ONGs.

A análise leva a crer que este projeto de “desenvolvimento sustentável” com ênfase no trabalho com os segmentos “marginalizados” economicamente, no qual o “*community sustainable development*” é uma variante, é produto da interação das demandas dos produtores (do modo como são lidas pelos analistas da cooperação internacional) com as ONGs financiadoras “do norte” (SCHERER-WARREN, 1995) na conjuntura histórica dos anos 80-90. Evidencia-se que uma nova conjuntura relacional pode estar se configurando. Diversos autores (OPESKIN, 1996, BRANDEMBURG, 1999 e GRZYBOWSKI, 1998) identificam uma crise de financiamento para as ONGs “populares” – aquelas cujo trabalho enfatiza a promoção social de segmentos marginalizados. Parece haver uma diminuição geral no volume de financiamento à qual é somada uma realocação espacial e temática. No referente à realocação espacial, BRANDEMBURG (1999) assinala a tendência a preterir-se o sul do Brasil, por exemplo, a favor de regiões mais pobres. Com relação à questão temática, na última década as questões ecológicas tem se sobrepujado às questões sociais no âmbito das instituições de cooperação.

Esta conjuntura repercutiria como inviabilizadora do financiamento ao trabalho das ONGs dedicadas à grupos populares que não podem pagar por seus serviços. Se a rede de sustentação institucional não persistirá, como será a nova configuração relacional que assegurará a sobrevivência das ONGsDR? As ONGs serão suportadas

pelos produtores melhor capitalizados, por outras instituições ligadas aos produtores (sindicatos, por exemplo), pelo Estado? Ou buscarão apropriar-se das verbas das financiadoras orientadas à preservação ambiental? Qual será a proposta resultante da interação entidade representativa do produtor–ONG–produtor ou Estado–ONG–produtor?

Sugere-se que a configuração relacional influirá, inclusive, nas escolhas teóricas realizadas, na revisão ou na construção de novas propostas. Por exemplo, salienta-se que poderá significar a auferição de maior ênfase a uma ou a outra das diferentes perspectivas teóricas já “experimentadas” pelas ONGs: estudo de sistemas agrários e sistemas de produção (em suas variantes inglesa e, sobretudo, francesa); a agroecologia, as abordagens participativas de desenvolvimento de base e o “*community sustainable development*” (especialmente no caso das ONGs que trabalham na ótica preservacionista).

### **A proposta das ONGs: uma referência confiável para a ação de promoção do desenvolvimento rural?**

Entende-se que há dois argumentos que ainda figuram como sustentáculos particularmente fortes como à consideração da “superioridade” da proposta das ONGs para o desenvolvimento rural: (a) o argumento da legitimidade do processo de sua elaboração; e (b) o argumento da legitimidade dos fins perseguidos.

#### **a) crítica ao argumento da legitimidade do processo de elaboração da proposta**

Nesta argumentação tende-se a considerar que as ONGs são constituídas por um corpo de profissionais descomprometidos com interesses econômicos, que trabalham em

contato íntimo com a realidade (e com o público-alvo) e são particularmente eficazes na realização do aprendizado pela experiência (através do processo ação-reflexão).

A interpretação adotada neste estudo permite questionar a validade deste argumento. Inicialmente, salienta-se que a autonomia da ONG não corresponde à pressuposta e, em virtude disto, a proposta da ONG é, sobretudo, produto da “negociação” entre as partes: *staff* da organização, público-alvo, financiadora e entidade legitimadora (quando incorporada). Deste modo, mesmo que uma ONG tenha determinado entendimento sobre o “caminho a seguir”, não terá autonomia absoluta para seguir exatamente este caminho. Além da dependência estrutural, argumenta-se que, a ONGsDR, em virtude dos referenciais teóricos que vem adotando, vêm desistindo da intenção de “formular seu próprio projeto de desenvolvimento” – de realizar um processo continuado de ação-reflexão crítica, o que inseriria um conteúdo contingente à reconstrução contínua de sua proposta.

Neste sentido, a adoção do princípio participativo, dentro de uma matriz teórica de promoção do desenvolvimento de corte antropológico, leva a um ideal de “respeito” aos valores e às proposições do público-alvo. Neste contexto, o acordo entre a ONG e a financiadora se faz no sentido de que a ONG atue como “catalisadora” da formulação de um projeto popular; cabendo-lhe um papel significativo na mobilização mas, idealmente, nulo no que se refere à definição do teor do projeto. No limite, a ONG realiza o projeto do público beneficiário e não tem necessidade de projeto próprio.<sup>9</sup> Nesta conjuntura não se pode falar que as ONGs perseguem uma utopia social que tenha contornos bem definidos. Esta “indefinição” com relação ao papel da ONG parece repercutir na qualidade da proposta, levando, no limite, a uma adoção acrítica dos referenciais dos segmentos com os quais a ONG se relaciona.

O discurso atualmente adotado, por exemplo, apresenta muitas fragilidades. LENÁ (1997) fala em mitificação de vários aspectos da realidade. Neste sentido, mesmo ciente dos limites da abordagem “comunitarista”, há uma tendência a reproduzi-la, criando um impasse metodológico sem solução fácil:

*Essa visão de comunidade, que ignora as diferenciações sociais e os conflitos de interesses, não é um bom ponto de partida para promover o desenvolvimento. Uma ação baseada nesta conceituação, levará provavelmente à paralisia mútua dos diferentes setores da sociedade ou à prevalência dos setores mais fortes econômica e/ou politicamente. No entanto, ela não pode ser descartada sumariamente, pois qualquer projeto de desenvolvimento exige que os diferentes setores se encontrem, dialoguem, negociem e construam um território numa perspectiva sustentável* (LEROY, 1997, p.17).

Quanto à participação, diversos estudos da década de 80 se referem à tendência a tratá-la de forma mitificada. Estes estudos evidenciaram as dificuldades de realizar o ideal da participação. Os limites concretos das formas de participação adotadas no trabalho das ONGs permanecem, geralmente, obscurecidos em sua fala.

No âmbito do trabalho comprometido com a questão ambiental, as formas de interpretar teoricamente a determinação dos problemas ambientais é deveras simplista. Observa-se a tendência a utilização de um discurso comum no “*Community Sustainable Development*”. Neste, afirma-se a existência de um estado social anterior, de equilíbrio com a natureza, o qual teria sido rompido por um processo definido (modernização da agricultura, por exemplo). A restauração do equilíbrio seria possível desde que a comunidade se organizasse entorno de um plano comum de preservação de recursos naturais. Observe-se que este discurso oculta toda e qualquer teorização sistêmica sobre a relação entre sistema econômico e degradação ambiental.



Compreende-se que tais fragilidades só podem ser explicadas tomando-se como suposto a inexistência de um processo auto-reflexivo, significativo, no âmbito das ONGs, ou, como explicar a adoção acrítica de referentes veemente questionados na década anterior?

A consideração deste conjunto de aspectos sugere que a proposta assumida pela ONG em um determinado momento é produto, sobretudo, das interações que estabelece mais do que de um processo continuado de reflexão sobre sua experiência. Desta forma, não haveria porque pressupor, *a priori*, a superioridade da proposta das ONGs.

**b) crítica ao argumento da legitimidade dos fins perseguidos**

As ONGs tendem a ser identificadas como facilitadoras de processos que conduzam à expansão da justiça social, dos direitos de igualdade, da eliminação das discriminações e dos preconceitos e das estratégias de superação da pobreza. No plano do desenvolvimento rural é constantemente mencionado seu comprometimento com a melhoria das condições de vida dos segmentos mais pobres.

Vive-se um momento de possibilidade de transição na organização estrutural das ONGs. A análise de tendências mostra o relativo “esverdeamento” das ONGs quando sustentadas por financiadoras internacionais.<sup>10</sup> Supõe-se que, caso a estratégia adotada pelas ONGs populares seja a de aproximação às instituições financiadoras com orientação preservacionista, há possibilidade de estabelecer-se um conflito significativo, dado que os interesses preservacionistas e os interesses imediatos das populações pobres não são obrigatoriamente coincidentes.

Se, nos períodos anteriores a ONG se identificava (e trabalhava por) um segmento econômica ou socialmente desfavorecido, o que parece estar se requerendo dela hoje, no trabalho de viés ambientalista, é que defenda os interesses do coletivo frente aos interesses privados (supondo-se o antagonismo destes). Se, na primeira

situação era porta-voz do grupo marginalizado perante a sociedade como um todo, agora é porta-voz da sociedade perante o grupo marginalizado. Quais as consequências disto?

O alento daqueles que persistem comprometidos com o segmento social mais pobre é que a utilização de “modelos agroecologicamente corretos” pode garantir a esta parcela da produção, o acesso a um mercado diferenciado, que se amplia. Conscientes da inviabilidade do modelo tecnológico convencional para este segmento, têm a esperança de viabilizar a integração econômica do segmento mais pobre pelo domínio das técnicas agroecológicas e ocupação deste nicho de mercado. Mas, será este o projeto das financiadoras que, claramente, não estão mais comprometidas com a promoção social e sim com a preservação ambiental?

### **Considerações finais**

Observa-se que a literatura (especialmente aquela produzida pelas financiadoras internacionais) tende a construir um imaginário sobre as ONGs que desconsidera as diferenças temáticas, históricas e sua particularidade estrutural. Dentro do imaginário construído, as ONGs apresentam-se como as organizações legítimas para falar sobre “como atuar para melhorar a vida dos segmentos marginalizados da população rural”.

A consideração da dependência estrutural das ONGs leva a reavaliar suas contribuições para a definição de modelos de atuação para promoção do desenvolvimento rural. Argumenta-se que, ao prender-se à proposta possível – viabilizada pela financiadora e aprovada pelo público-alvo – a ONG pode abandonar o processo de construção continuada de uma leitura própria da questão do desenvolvimento rural, atuando mais como executora do que elaboradora de proposta.

Assim, podem ser frustradas as esperanças de encontrar-se a vigência de um discurso consistente sobre o desenvolvimento nas ONGs.

Embora as experiências encaminhadas pelas ONGs permitam um enriquecimento ímpar da discussão sobre o desenvolvimento, sugere-se que elas devam ser examinadas como subsídios para a reflexão crítica mais do que como modelos a serem reproduzidos acriticamente.

### **Bibliografia**

ALMEIDA, J. **A construção social de uma nova agricultura**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

ALMEIDA, S. C. R. de. **O imaginário social na construção do discurso: um estudo a partir da Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa**. Santa Maria: CPGE<sub>x</sub>R/UFSM, 1996. 135p. [Dissertação de Mestrado em Extensão Rural].

BANCO MUNDIAL. Las ONG adquieren renombre y autoridad. **Horizontes Urbanos**, v.13, n.9, p.1-6, nov. 1989.

BEBBINGTON, A., FARRINGTON, J. Governments, NGOs and agriculture development: perspectives on changing inter-organisational relationship. **The Journal of Development Studies**, v. 29, n.2, p. 199-219, jan. 1993.

BOOTH, D. Social development research: an agenda for the 1990s. **European Journal of Development Research**, v.4, n.1, p.1-39, jun. 1992.

BRANDEMBURG, A. **Agricultura familiar: ONGs e desenvolvimento sustentável**. Curitiba: Ed. Da UFPR, 1999. 325p.

CARDOSO, F. H. **As idéias e seu lugar: ensaio sobre as teorias do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1993.

- CINTRÃO, R.P. **ONGs, tecnologias alternativas e representação política do campesinato**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 1996. 385p. [Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade].
- DIAS, M. M. **Organização não-governamentais: identidade e proposta**. Santa Maria: CPGExR/ UFSM, 1998. 156p [Dissertação de Mestrado em Extensão Rural].
- DOIMO, A. M. **A vez e voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Rulume-Dumará: ANPOCS, 1995. 353p.
- FAO. Oficina Regional para América Latina y El Caribe. **Documento de la avinta consulta gubernamental sobre las actividades complementarias de la CMRADR en América Latina y El Caribe**. Antigua: FAO, 1990. 125p. (Série Reforma Agrária).
- GADGIL, D. R. Notes on intermediate technology. **Development Digest**, v.5, n.1, p.32-38, April, 1967.
- GOHN, M.G. **Cultura política, mídia e o novo associativismo no terceiro setor**. Porto Alegre, 1999. 26p. [Trabalho avulso, apresentado no 9º Congresso Brasileiro de Sociologia, Porto Alegre, setembro 1999].
- GRACIARENA, J. Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa. **Revista de la CEPAL**, p.173-191, jan./jul. 1976.
- GRAZIANO NETO, F. **Questão agrária e ecologia: crítica da moderna agricultura**. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- GRZYBOWSKI, C. Cooperação internacional e desenvolvimento social: em busca do elo perdido. **Democracia Viva**, n.2, p. 49-59, fev., 1998.
- IDS. **Environmental entitlements: the conceptual framework**. [online] Disponível na internet em <http://ids.ac.uk/eldis/edfull.html>. Arquivo resgatado em 11/11/1997.

- ILO. A Basic needs strategy for development. **Development Digest**, v. 15, n.1, p.32-42, jan. 1977.
- LENÁ, P. Novos atores sociais, desenvolvimento sustentável e organizações não-governamentais. In: BECKER, B. K., MIRANDA, M. **A geografia política do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1997. 454p. Pp.297-338.
- LEROY, J.P. Da comunidade local às dinâmicas microrregionais na busca do desenvolvimento sustentável. **Proposta**, v.25, n.71, p.17-25, 1997.
- MANSHOLT, S. *et al.* **Ecologia: caso de vida ou morte**. 2<sup>a</sup>. ed. Lisboa: Moraes Editores, 1979.
- OPESKIN, B.R. The moral foundations of foreign aid. **World Development**, v.24, n.1, p.21-44, 1996.
- ORTEGA, H. Las organizaciones no gubernamentales y la transferencia de tecnologia. In: PROCISUR. Programa Cooperativo de Investigacion del Cono Sur. **Dialogo XXVII - Transferencia de tecnologia, enfoques de hoy, perspectivas para el futuro**. Montevideo: IICA/ BID/ PROCISUR, 1989. 278p. Pp.131-137.
- PIETERSE, J.N. My paradigm or yours? Alternative development, post-development, reflexive development. **Development and Change**, v.29, p. 343-373, 1998.
- PINTO, A. Notas sobre los estilos de desarrollo en America Latina. **Revista de la CEPAL**, p.97-128, jan./jul. 1976.
- PREBISCH, R. Critica al capitalismo periferico. **Revista de la CEPAL**, p.7-74, jan./jul. 1976.
- SACHS, I. Un autre developpement: le developpement integre. **Cultures et developpement**, v. 17, n.2, p.317-327, 1985.

- SCHERER-WARREN, I. ONGs na América Latina: trajetória e perfil. In: VIOLA, E.; LEIS, H.; VIEIRA, P. F. **Meio Ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez: Florianópolis: UFSC, 1995. Pp.161-180.
- SCHUMACHER, E. F. **O negócio é ser pequeno**. 4<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. 261p.
- SOEDJAMOTO. National Policy Indicators of the Basic Needs Model. **Development Digest**, v. 17, n.3, p.55-68, jul. 1979.
- TENDLER, J. **Good government in the tropics**. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1997. 221p.
- VIVIAN, J. NGOs and sustainable development in Zimbabwe: no magic bullets. **Development and Change**, v.25, n.1, p.167-193, 1994.
- WEBSTER, A. **Introduction to the Sociology of Development**. 2<sup>a</sup>. ed. Honk Kong: Mac Millan Education Ltda., 1990.
- WEBSTER, N. The role of NGDOs in Indian rural development: some lessons from West Bengal and Karnataka. **The European Journal of Development Research**, v.7, n.2, p.407-433, dec. 1995.
- WELLARD, K. Linking local knowledge systems and agricultural research: the role of NGOs. In: de BOEF, W., AMONOR, K., WELLARD, K. (Eds.). **Cultivating knowledge – genetic diversity, farmer experimentation and crop research**. London: Intermediate Technology Publications, 1993. 206p. Pp. 136-142.

## NOTAS

---

<sup>1</sup> Em contraposição ao momento histórico anterior (que remete à década de 50) em que o trabalho de promoção do desenvolvimento centrava-se na ação do Governo Federal.

<sup>2</sup> O termo agência é referido à força impulsora da ação, geralmente fundada em um *modus operandi* organizacional.

<sup>3</sup> Os termos “norte” e “sul” procuram guardar equivalência com países ricos e países pobres, respectivamente.

<sup>4</sup> O trabalho de BRANDEMBURG (1999) esclarece que a RURECO acompanha as financiadoras que trabalhavam com propósitos explícitos de promoção social e tem abandonado a perspectiva da educação popular em favor das abordagens produtivistas.

<sup>5</sup> Tal colocação deve ser interpretada com cautela, pois a diversidade de orientações teóricas dos agentes que vieram a constituir as ONGs, dentre estes, membros de igrejas e militantes de partidos políticos de esquerda, fazem com que qualquer interpretação reducionista seja inadequada.

<sup>6</sup> As relações entre os referenciais adotados no ASPTA e o discurso internacional sobre tecnologias apropriadas são evidenciadas por ALMEIDA (1996), entre outros.

<sup>7</sup> Ao tentar caracterizar as “matrizes ideológicas” atuais das ONGs, SCHERER-WARREN (1995) identifica a presença das orientações neo-anarquista, da Teologia da Libertação e articulista. No exame do discurso próprio a cada uma, observa-se que um traço comum entre elas é a tendência a conceber a agência da ONG como um trabalho de mediação para realização dos interesses dos segmentos aos quais se relaciona. Um papel de “catalisador”, articulador, mediador...

<sup>8</sup> A postura das ONGs com relação as mudanças no papel do Estado na Índia são analisadas por WEBSTER (1995).

<sup>9</sup> O caso narrado por BRANDEMBURG (1999), ao referir-se a RURECO, parece ilustrativo. O autor identifica que, em seus primórdios, a RURECO buscou selecionar seus parceiros entre aqueles dispostos a perseguir o projeto de transformação social por eles idealizado. Em contraposição, hoje a instituição buscaria a realização do projeto de seus parceiros.

<sup>10</sup> Considera-se que, como resultado desta e outras influências, tem se diluído a diferenciação entre ONGs.