

Autonomia de ONGs como dimensão interveniente no atual modelo de terceiro setor

NGOs autonomy as an understanding dimension on the third sector

Marina Félix de Melo*

RESUMO: A autonomia é um componente plástico e relativo que diz respeito aos poderes de manobra das instituições, no que buscamos responder sobre suas consequências práticas a considerar o trabalho desenvolvido pelos profissionais nas organizações de terceiro setor. Na compreensão da dimensão analítica da autonomia, investigamos as lógicas de sustentabilidade financeira das organizações como elemento de principal diálogo com os problemas práticos das instituições, propondo a autonomia como uma categoria nativa de análise social no campo das instituições sem fins-lucrativos, ou seja, um elemento interveniente para a compreensão do terceiro setor de uma maneira mais geral.

Palavras-chave:
Terceiro Setor;
ONGs; Autonomia.

A Autonomia como Problema

A sustentabilidade financeira das ONGs aparece como uma questão factual à questão da profissionalização institucional do terceiro setor, certa vez que as ONGs precisam de recursos financeiros para manterem-se e a forma como os conseguem coloca-se como um elemento importante ao debate sobre a profissionalização institucional destas organizações de terceiro setor. Neste espaço, a autonomia das entidades configura-se como um problema de processo mais amplo. A autonomia, que é um elemento plástico e relativo, está ligada à relação que as ONGs mantêm com os três setores, nas alternativas de

manobra destes, bem como à possibilidade de elaborar suas próprias agendas, em vez de vê-las ordenadas apenas pelas possibilidades de financiamento, ou seja, pelos financiadores. Por vezes, pode ser entendida como um “bicho papão” para as ONGs, pois, como serem autônomas se são sustentadas pelos demais setores? Se são “dependentes”, precisam “curvar-se” a estes setores para conseguirem sustentabilidade. Entretanto, esse é apenas um lado da situação.

O problema de serem ou não autônomas é notadamente irrelevante para autores como James Petras (1998), que enxerga a autonomia como um falso problema na medida em que estas instituições não geram recursos. Contudo, como explicar tal argumento mediante o cenário de ONGs que sustentam ONGs, como visto no tópico acima? E, qual seria o problema desse tipo de “empresa” fomentadora de terceiro setor para as instituições? A quem interessa se as ONGs são ou não autônomas? Quais as consequências disso para as organizações? Por outra mão, a problemática da autonomia das instituições em relação aos demais setores evidencia-se, pois, quando muitas organizações precisam trabalhar de acordo com as propostas de financiamento que recebem do Estado, do Mercado e das agências de cooperação internacionais do terceiro setor, que muitas vezes têm direcionamentos diferentes das esboçadas pelas entidades.

A partir de tais demandas, localizando a questão central da autonomia, podemos colocar em contraposição a obra de Rubem César Fernandes (1994) com a de Carlos Montaña (2003). A primeira diz respeito a um esboço geral e otimista em relação às ONGs, colocando-as como uma forma para solucionar diversos problemas sociais e encarando-as como autônomas em relação aos demais setores, apesar de manterem vínculos com o Mercado, com o Estado e com as agências de financiamento de terceiro setor. Já a segunda obra se apoia na tradição da sociologia marxista, pela lógica de que o terceiro setor mascararia os problemas sociais em sua base, reproduzindo as lógicas de mercado e contribuindo para mazelas como a alienação.

Carlos Montaña, guiado por um arcabouço sociológico marxiano, busca ilustrar porque essas organizações podem não ser tão “benéficas” à sociedade. Sua obra coloca-se como um dos principais pontos críticos referente às práticas das ONGs, sendo o contraponto da ideia otimista de Rubem César Fernandes, que acredita ser possível materializar em ações as imagens de autonomia e ética na elaboração das missões dessas instituições. Duas visões que podemos considerar “extremas”.

A noção geral de que toda argumentação até aqui desenvolvida supõe é a de que embora haja certa regulamentação legal no terceiro setor brasileiro

- ainda que falha em um contexto que pede atenção jurídica ao modelo de terceiro setor mais atual e não apenas ao esboçado na Constituição de 1988 - esta ainda é dispersa na realidade, principalmente tratando-se de ONGs, que são “um dos mais visíveis e controversos atores da sociedade civil brasileira” (TEIXEIRA, 2003, p. 11). Mediante o complexo e multifacetado universo das entidades e a existência de uma confusão conceitual e política sobre o que são essas organizações, como bem versa Teixeira (*Ibid*), alguns autores adotam pontos de vistas polarizados acerca do fenômeno de “explosão” das ONGs no cenário atual. À guisa de exemplo, autores que acreditam que as ONGs se distanciam dos movimentos sociais para atenderem às demandas de financiamento, como James Petras, que enxerga as ONGs como a face comunitária do neoliberalismo (1997) e Carlos Montaña (2002), como citado acima, que defende a posição de que o terceiro setor não consegue ser autônomo, gerir-se a partir de sua lógica própria, pois é subordinado aos demais setores. Já autores como Rubem César Fernandes (1994) acreditam que o terceiro setor pode se desenvolver de modo independente, resguardando sua autonomia e sua lógica de atuação, mesmo estando relacionado aos outros dois setores.

Apesar de importantes para o entendimento do que vem a ser o terceiro setor, essas visões, polarizadas, tendem a partir de definições generalizadas sobre o que é uma ONG. Não estamos a desconsiderar tais visões “extremas”, de apego ou repulsa à forma como tem se dado a atuação das ONGs, até mesmo porque a obra de Carlos Montaña, por exemplo, não prima por definir em que consiste essas organizações meramente, mas abarca uma carga histórica e política, numa reconstrução sobre o fazer social que leva em consideração diversas dimensões analíticas que o impulsionam a suas assertivas. Entrementes, convém ressaltar que o campo das ONGs é um campo em construção e, diante deste fenômeno, as visões polarizadas regadas por definições gerais sobre ONGs dificultam a localização do nosso objeto de análise. Na literatura sobre o terceiro setor, de uma forma geral, encontramos não apenas conceituações amplas do que são ONGs e de como o delicado aspecto da autonomia se coloca na prática dessas instituições, mas também definições extremamente restritas, “deixando escapar a heterogeneidade do campo”, como bem versa Teixeira. (2003, p. 17).

Grosso modo, quando versamos sobre autonomia dizemos sobre a capacidade de manobra de uma organização face a tudo o que a cerca, isto é, aos demais setores, aos contextos históricos que vivencia, às perspectivas em que englobam seu trabalho etc. Neste aspecto, não estão à mesa apenas as discussões sobre a sustentabilidade financeira das ONGs que, embora seja o ponto lógico que nos leva à problematização da autonomia, o mais óbvio,

não é capaz de dar conta de vieses ideológicos postos dentro do terceiro setor, sobretudo, quando vemos em algumas destas organizações um nascimento a partir de modelos oriundos de movimentos sociais. Em outros termos, o que estamos por dizer é uma volta à preocupação de que existem diferentes tipos de ONGs e o que essas entendem por autonomia também não passa como ponto passivo e uniforme de reflexão. Todavia, existem elementos distintivos que nos possibilitam tratar da autonomia a partir de alguns pontos relativamente sólidos aos aspectos sociológicos mais gerais.

Segundo a teoria do capital, a noção de autonomia, enquanto ela é empregada pelo marxismo, toma então um sentido de uma noção compensatória e programática: de um lado, equacionar a teoria da sociedade em ligação à teoria econômica; de outro lado, anunciar pesquisas sobre as contra-tendências às leis econômicas, *sobre a maneira pela qual uma sociedade escapa parcialmente às determinações emanadas da produção*. (BENSUSSAN, LABICA, 1999, p. 76). (grifos nossos).

Na perspectiva citada de Bensussan e Labica, a argumentação básica na verificação do que seja autonomia reside na possibilidade de uma instituição escapar às determinações do mundo de produção, na capacidade de rompimento com o *status quo* econômico/financeiro o que, em termos empíricos, pode ser ilustrado por casos de organizações que conseguem sustentabilidade de maneiras alternativas/criativas em momentos de crises financeiras. Tal leitura pode aqui ser entendida numa perspectiva mais instrumental, ao tomarmos emprestado o termo sob uma problemática habermasiana, de que o cano de escape das entidades a uma imaginada situação de autonomia estaria pautado no plano de barganha econômica (és ou não autônomo se consegues escapar das determinações de produção). Igualmente, podemos visualizar uma linguagem substantiva ao fenômeno que acessa esferas mais complexas para perceber como se portam as determinações de produção, a exemplo da tomada de decisões sobre dadas circunstâncias éticas e ideológicas. Dessa forma, devemos relativizar os pontos extremos que, de um lado, afirmam que as ONGs são autônomas e, de outro, alegam que nenhuma ONG pode assim ser. Tais posições são, sob condições empíricas, de difícil aplicação às reais circunstâncias e problemas em que se colocam as organizações, sobretudo porque a autonomia varia consoante à dinâmica da sociedade política, o que faz autores como Wanderley, por exemplo, acessarem noções como a de autonomia política: “(...) autonomia está referenciada na normatividade institucional, que se condensa nas normas estatutárias e regimentais, em que se fixam os princípios filosóficos e éticos, as formas organizacionais, (...)” (WANDERLEY, 2002, p.

127). Acrescentamos a isso que a autonomia, também, passa pelo sentido e pela missão das instituições na medida em que, se uma organização consegue produzir uma agenda e mobilizar recursos a partir desta, é porque tal agenda é ligada a fundamentos éticos de sua missão original.

Cabe agora resumirmos os principais elementos que tomamos como característicos de autonomia, ou seja, indicadores que nos guiem ao pensarmos nas discussões sobre autonomia dentro e para além do terceiro setor. Quando falarmos de autonomia, referimo-nos a possibilidades de *iniciativa, desprendimento, deliberação*, ou seja, da capacidade de uma organização em *prover sua agenda, elaborar suas regras* sem interferência direta de um governo ou de qualquer outro órgão que lhe imponha fazeres ou que interfira impositivamente em sua Missão. Logicamente, esses indicadores são abstrações ponderadas a contextos na medida em que as organizações não apenas se relacionam e negociam com o mundo ao redor, mas também se influenciam com demandas também oriundas dos contextos no que nos fazem dizer que uma ONG autônoma não tende a ser aquela que preenche todos os elementos citados, mas sim, que apresenta sentido, harmonia, entre os termos mencionados acima.

Estamos aqui a tratar, a suspender, a autonomia como um elemento abstrato, algo necessário diante da porosidade e plasticidade do termo. Todavia, como esboçado acima, tomamos à análise: autonomia em relação a quem e a quê? Em um plano empírico de discussão, quais os rostos desses atores dos três setores que nos fazem pensar no aspecto da autonomia nas ONGs?

Discussões da Autonomia de ONGs dentro do terceiro setor

Ao falarmos sobre autonomia nas ONGs não convém esquecermos a relação entre os três setores. Ao Mercado, por exemplo, a autonomia, ou o uso da expressão, parece importar apenas diante de determinadas situações de ganho: autonomia para atuar no sentido de seus objetivos de lucro (o Mercado ser autônomo para decidir estratégias de atuação em prol dos objetivos mercantis inerentes ao sistema que pertence). Sobre o Estado, podemos pensar que falamos sobre sua autonomia quando o terceiro setor passa a intervir em pontos que poderiam ser tratados por este (as ONGs a trabalharem em funções clássicas ao Estado). Entretanto, não há um modelo de reivindicação desta autonomia estatal patente à nossa investigação, haja vista que o Estado já é coercitivo em origem e, embora autonomia e coerção não sejam sinônimas, a coerção já deixa implícita aquela ao mesmo tempo em que a desproblematiza. Logo, foquemos nas ONGs e, para isso, em uma elaboração sobre o problema:

Antes de mais nada é preciso perguntar o que é autonomia. Segundo o dicionário, é a faculdade de governar a si mesmo, de se reger por leis próprias, de ter o poder de escolher as leis que regem sua conduta; de ter liberdade ou independência moral ou intelectual. Uma instituição autônoma é aquela que define suas normas internas, seus objetivos e sua forma de atuação. Assim, perguntamos: em que a parceria com o Estado fere a autonomia? As agências governamentais definem as áreas em que desejam atuar em forma de parceria. As entidades apresentam, então, projetos que contemplam essas áreas. Nesses projetos estarão definidas as metas e principalmente as *formas de atuação*. Os projetos serão ou não aprovados pelas agências governamentais, que a eles destinarão recursos. Não há, portanto, o processo de perda de autonomia apontado pelos autores, pois as entidades continuam definindo seus objetivos e suas formas de atuar. (COELHO, 2000, p. 164)

Embora bastante lógica a intervenção de Coelho, existem contradições no trecho da autora. Ao mesmo tempo em que diz que as ONGs são autônomas porque as entidades definem seus objetivos e suas formas de atuação (o que as conferiria uma autonomia patente), não problematiza que são as agências governamentais que definem as áreas em que desejam atuar e que elas possuem a “autonomia” de aprovar ou não uma parceria ou um determinado projeto de uma instituição (áreas que tenham de estar de acordo, *a priori*, com as missões das entidades). Ainda que as ONGs hoje tencionem a portarem-se de outra maneira face ao Estado em comparação a ONGs da década de 1970, por exemplo, a problemática não se extingue, apenas, transforma-se a seus contextos.

Todas as organizações partilham uma história de embate com o regime autoritário brasileiro (as estudadas pela autora), na qual a questão da autonomia em relação ao estado era preciosa. Autonomia que significava não uma recusa incondicional em particular de qualquer institucionalidade política, mas a busca de um papel de ‘protagonista da invenção radical da democracia’. Ao invés de buscar apenas a consolidação democrática do regime político formal, boa parte dos movimentos sociais desse período investiu na construção de uma democracia mais participativa, procurando criar espaços nos quais fosse possível a negociação constante. (PAOLI [1995] *apud* TEIXEIRA, 2003, p. 157).

Por outra mão, o medo da perda de autonomia e da manipulação, sobretudo, do Estado, se fazem presentes nos discursos de muitas organizações ao mesmo tempo em que essas mesmas instituições se lançam a parcerias com

os governos, “acreditando que as políticas públicas precisam ser feitas ‘em parceria’ com a sociedade civil, que o conhecimento produzido e acumulado por elas precisa e pode ser socializado” (TEIXEIRA, 2003, p. 157). Como salienta a autora, a relação ONGs-Estado ainda é muito instável e pouco formalizada (haja vista os pedidos constantes de ONGs de um marco regulatório jurídico específico), o que fomenta não apenas essa “coragem” das ONGs em estabelecer parcerias com este ainda que diante das desconfianças por parte de muitas organizações, mas, igualmente, medidas mais taxativas e politizadas no sentido de manutenção de ideologias e identidades galgadas por diferentes tipos de entidades. Existem instituições, especialmente oriundas do campo dos movimentos sociais, que rejeitam políticas de certificação. Nesses termos, há o exemplo do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOM) que reúne ONGs que tendem a recusar-se a fazerem parte da Abong, associação que confere credibilidade no cenário das instituições brasileiras mas que carrega o aspecto da certificação, ou seja, são reguladas e mais observadas pelos ministérios públicos.

Mais curioso é que esses embates não dizem respeito ao fenômeno da autonomia propriamente, todavia, à construção de seu discurso posto, “seja em razão do sucesso das estratégias seguidas pelas ONGs, seja em razão da fragilidade relativa da passagem verificada entre a identidade predominante até meados dos anos de 1990 e uma década depois” (BURITY, 2005, p. 14). Dizer disso é dizer também do impacto do protagonismo da sociedade civil no que hoje entendemos como organizações do terceiro setor.

O discurso da autonomia, assim, *não tem dono, apenas atores hegemônicos por um tempo*. Não é puro, pois se constrói e refaz no encontro e contaminação de diferentes ‘matrizes’ (...) A própria atenção que se dá a ele, na análise e por parte das próprias ONGs ou outros atores é sinal (significativo) de que a *autonomia é um terreno de disputa*, um objeto valorizado pelos contendores e cuja pluralidade de sentidos em busca de uma estabilização sugere as mudanças no cenário social e político que atua. (Ibid, p. 17). (grifos nossos)

Burity, ao trazer à análise a autonomia como ponto de disputa, a toca como um elemento de interdependência e parceria que nos faz percebê-la, antes, como uma autonomia política, o que pressupõe maior participação social. Carla Lyra expõe na obra “Ação Política e Autonomia” (2005) que os atores a quem interessa o aspecto da autonomia no terceiro setor (os agentes atuantes das ONGs e as agências de cooperação internacional que investigou) possuem fantasias mobilizadoras a serem perseguidas e que estão em suas práticas

nos momentos em que esses agentes tendem a ver-se questionados sobre os rumos das organizações, notadamente porque a autonomia é vista como uma das qualidades do bem-estar humano.

Por outra mão, a valorização da autonomia como elemento de disputa passa pela noção do ditado popular “não dar o peixe, mas ensinar a pescar”. Eis quando a autonomia precisa ser balizada para além da organização face seus financiadores, mas também, face ao que ocorre dentro da própria instituição consoante desde a administração até à missão base da entidade. Se por um lado focamos aqui em perceber a autonomia nesta primeira esfera, pautada na relação das ONGs com as demais instituições, consideramos que ela pode ser usada para além dessa perspectiva e isso se faz notar desde uma análise documental propagandística até a maneira como usa-se o termo nas organizações pelos agentes que lá estão. Em ONGs feministas, ao tomar o exemplo de parte da seleção do *corpus* da investigação de Lyra, é comum que o termo esteja associado a noções como empoderar (*empowerment*), das posições políticas mais profundas sobre as questões de gênero discutidas e reivindicadas. Grosso modo, podemos comparar o termo com o de “sustentabilidade” que, ao mesmo tempo em que pode representar uma sustentabilidade financeira para alguns agentes, pode ser entendido numa perspectiva mais ampla de sustentabilidade dos objetivos de determinados projetos sociais. A forma como esses termos se moldam e a importância que a eles é dada variam consoantes aos contextos das organizações, aos problemas mais atuais que enfrentam e sobre as ferramentas de defesa que possuem (como o discurso da autonomia).

Igualmente, e a pensarmos na autonomia como elemento interno às ONGs, ela é também patente a preocupações didáticas, de educação popular:

Assim como o movimento de mulheres no Sul influenciou a formação do conceito de empoderment, a ‘pedagogia do oprimido’ também está presente nas concepções contidas nas diretrizes da Oxfam. Ou seja, identificou-se na construção do discurso da autonomia duas matrizes que foram designadas por *educação popular* – o desenvolvimento social envolve o trabalho de conscientização de acordo com o método Paulo Freire – e uma matriz *feminista*. (*Ibid*, p. 95).

A noção de empoderamento¹ tem ganho um sentido que já representa uma nova tradição oposta a uma postura colonialista do trabalho de desenvolvimento na tentativa de resgatar a voz do “outro”, de dar autonomia a este “outro” (*Ibid*, p. 97). Nesse caso, tentemos fazer uma ponte entre a preocupação desse elemento interno para fora das instituições: até que ponto

1 Termo muito presente nas falas dos nossos entrevistados de entidades consideradas com complexos graus de profissionalização, como veremos adiante, tem ideia original ligada à capacidade da sociedade civil em responder seus desafios mas que, também, precisa ser ponderada sobre sua aplicação às ONG, que não são o mesmo que sociedade civil.

o diálogo interno da autonomia diante da missão que cumprem as ONGs se sustenta na introdução do elemento sustentabilidade financeira? Ou, como elabora Lyra (Ibid, p.): “Até que ponto a Agência (Oxfam) exerce influência sobre o discurso produzido pelas ONGs?”.

Ao mesmo tempo em que as ONGs são cobradas para diversificarem suas fontes de financiamento e possibilidades de sustentabilidade financeira, são criticadas por estarem “virando mercado”. Contudo, nas relações entre as entidades e as fontes de financiamento, há uma contradição: “As ONGs do Sul dependem, na sua maioria, dos recursos das ONGs do Norte para realização de seu trabalho e para consolidação da própria autonomia” (Ibid, p. 135). Perguntamos: como “pedir” autonomia àquele com quem quero estabelecer relações autônomas?

O que toma tais questões está em volta com o que entendemos por sujeitos políticos, que emergem de matrizes discursivas capazes de reordenar os enunciados, articulá-los, a fazer com que os agentes reconheçam-se nestes novos significados (SADER *apud* LYRA, 2005, p. 102). Isso porque o “ponto” de entender como uma Agência, por exemplo, pode influenciar ou não na tomada de decisões é um ponto constante de mutação e que se metamorfoseia de acordo não apenas com os agentes que podem responder por tal questão, mas também, das diferentes conjunturas em que podem encontrar-se.

Como versa Landim (1998), no Brasil a autonomia relaciona-se ao contexto histórico do surgimento das ONGs e com sua reivindicação por parte dos movimentos sociais no período autoritário da década de 1970. Sob tal contexto discursivo, a heterogeneidade de pensamentos, de percursos e, notadamente, de trajetórias que passam a ser desenhadas pelas instituições faz-se notar quando nem todas as ONGs portam-se da mesma maneira face à preocupação com o elemento autonomia com o correr dos anos. Logo, temos representatividades múltiplas engendradas em um campo que diz respeito à legitimação das entidades, sobretudo uma legitimação política quando percebemos que as ONGs tendem a utilizar a entrada “autonomia” como defesa para manutenção de suas existências sob determinadas condições éticas e ideológicas pré-esboçadas.

Diante dessa teia de significações, a autonomia, com sua face política, passa pelo elemento poder na medida em que é também uma capacidade de desenvolvimento do indivíduo posto sob determinadas situações de tomada de decisões sobre si e, aqui, sobre as instituições de terceiro setor. Essas capacidades, embora aparentemente abstratas, são também extensivas a um plano material e servem como escudo diante do poder exercido por um segundo

elemento, a exemplo do Estado: poderia uma instituição ter a possibilidade de mudança de missão e objetivos para atender a um determinado edital do governo vigente? Todavia, ela pode ter elementos normativos que a impeçam, a que propriamente submetera-se, como ser uma fundação que, por termos legais brasileiros, é impossibilitada de mudar a missão.

Salientamos que o poder exercido por um agente supostamente autônomo é um poder exercido no sentido de “poder para” e não um “poder sobre”. A autonomia está plantada na ação, que supostamente presume relações que não tendem a transformarem-se em relações de dominação. Como se fosse um marco limitador da ação autônoma: o respeitar as conjunturas envoltas, o poder de autonomia do outro, para que só assim possa ser exercida, pois, decisões autônomas conjuntas não podem reduzir-se a um plano verticalizado de “quem tem mais autonomia atua sobre o outro”, mas sim, põe-se a uma localização mais horizontalizada de relações, especialmente porque supõe a noção de empoderamento como já denotada. “A autonomia pode ser fragmentada em alguns momentos do processo de crescer como pessoa e como coletividade, mas seu conteúdo e sua perspectiva tendem a ser integrais” (LYRA, 2005, p. 115).

Discussões da Autonomia de ONGs para além do terceiro setor

A partir das inquietações mais supostas ao plano interno das ONGs, buscamos agora, como um quadro apenas lógico do raciocínio sobre o problema da autonomia no terceiro setor, imaginá-la por uma lente não só de aproximação, mas, também, de distanciamento, como um exercício para melhor focarmos a questão. Para tal, recorreremos à investigação realizada por Medeiros acerca da autonomia de ONGs.

Como tivemos ocasião de mencionar, a autonomia do terceiro setor não é, necessariamente, sinônima de sua condição material/financeira. Medeiros salienta, a partir do estudo de casos concretos em ONGs pertencentes à Abong (2007a), que a autonomia diz respeito a essa sustentabilidade financeira somada, articulada, a um equilíbrio frágil entre esta e suas aptidões em salvaguardar “espaços de autonomia” diante de constrangimentos que emergem quando as entidades entram em contato permanente com o Estado (e com o Mercado). (MEDEIROS, 2008, p. 02). As instituições primam por uma significação de matriz política em suas ações, algo localizado no histórico das entidades brasileiras que, no regime militar, foram fundadas e consolidadas em oposição ao Estado, bem como no histórico das ONGs mais recentes que encontraram o cenário do terceiro setor margeado por tais dimensões, ainda

que sob um sistema político democrático. Assim, vista a autonomia como a “capacidade de definir o significado de suas próprias ações”, ela passa a ser, concomitantemente, uma ideia e um ideal. Medeiros contorna esse fenômeno e, sobretudo, a forma como as entidades definem autonomia, ao que entende por uma complexidade de fatores que são internos e externos às organizações (*Ibid*, 04). Se, por um lado, a tensão do que versamos passa pela negação das ONGs em serem meras prestadoras de serviço, essa tensão não se limita a esse “self” (na forma como são vistas), mas chega à maximização do exercício de poder, embora diante às limitações geradas/impostas pelo contexto em que se inserem.

Falamos então de liberdade política, a considerar que toda autonomia, no tocante à problemática que abordamos, é relativa (acrescentamos, negociável e mutante). Se calhar, o exemplo mais clássico do argumentado por Medeiros está na própria relação ONGs-Estado, existente por pré-condições políticas. “Elas (as ONGs) procuram maximizar a importância política de suas ações através da defesa de um grau mínimo de liberdade na definição de aspectos-chave dessas ações. (*Ibid*, p. 25-28).

O autor seleciona duas dimensões do que discute, de características complementares e empiricamente indissociáveis: 1. a autonomia no contexto de um projeto político amplo, pelo qual as organizações assumem seus posicionamentos a partir dos pontos de conflito e das possibilidades de negociação de acordo com seus ideais políticos prévios e; 2. a autonomia no contexto de cada projeto particular, pelo qual as ONGs realizam seus trabalhos na definição de papéis e na tentativa de maximizar o potencial de suas ações. O que passa é: seja em qual desses dois níveis for, “a autonomia destas organizações raramente depende exclusivamente de sua dependência de recursos externos, mas antes de sua habilidade em encontrar um ponto de equilíbrio entre dependência material e independência política.” (*Ibid*, p. 29).

Foi então na tentativa do terceiro setor brasileiro de encontrar um ponto de equilíbrio entre tudo que o diz respeito à sua sustentabilidade (financeira e política), que sua aproximação com o Estado enrijeceu-se, especialmente, com a diminuição dos incentivos da cooperação internacional a partir da década de 1980. Nessa situação, a dimensão política não passa despercebida ao plano de toda e qualquer estratégia organizacional, bem como se destaca porque o terceiro setor cresceu e ficou mais suscetível a supostas cooptações políticas, ainda que as alianças com o Estado lhes sejam convenientes na medida em que lhes podem oferecer a continuidade de certas atividades. (MEDEIROS, 2007b, p. 01-02). Todos esses fatores dizem respeito aos processos de autonomia aqui falados.

Diante de qualquer análise sobre o terceiro setor, não se pode ocultar que as ONGs formam um campo heterogêneo e que existem diversos tipos de instituições, no que poderíamos criar tipos ideais metodológicos variados para nomear tais tipos de acordo com objetivos específicos pretendidos. Essa heterogeneidade também é refletida nos processos de autonomia, nomeadamente, porque mesmo as ONGs que surgiram depois do regime militar (quando as entidades ressaltavam seus ideais políticos de autonomia, democracia, justiça etc.), passaram pelas consequências desse no sistema organizacional do terceiro setor. Ainda, as missões das entidades, como também variadas, são colocadas diante do “ter ou não autonomia” de maneiras distintas a valer das ideologias que lhe são articuladas, bem como do que constroem como autonomia para pensarem nesses termos.

Podemos dizer que o recorte histórico-político das ONGs no Brasil é a grande pista para condensarmos os elementos levantados nestas páginas, todavia, a ver que esses processos tampouco são casos isolados da sociedade brasileira, especialmente porque as discussões sobre o *boom* de ONGs pelo mundo afora, sobre as fontes de manutenção financeira, a visibilidade e o alcance internacionais da filantropia são colocadas próximas de fronteiras de diálogo cada vez mais porosas.

Nesse histórico brasileiro, podemos mencionar, primeiramente, que na relação ONGs-Estado, um dos primeiros passos tomados pelas ONGs foi o de tentar acompanhar as mudanças do Estado. A partir desse esforço que se salientam as bandeiras de autonomia do terceiro setor, porque, deste, faz-se a reflexão que leva à problematização dos elementos intrínsecos à relação. O terceiro setor marca, assim, um “projeto político” que é parte da esfera pública e que todo e qualquer projeto político proposto pelo Estado passa-lhe a afetar em todas as instâncias. (*Ibid*, p. 18). Embora tenhamos visto nos anos 1990 diversas iniciativas do Estado a valorizar a atuação das ONGs, a atenção dada ao elemento autonomia modifica-se quando consideramos a fase de transição do Governo FHC para a perspectiva de melhor relação entre ONGs e Estado na chegada do Governo Lula, ainda que, no primeiro, tenha havido um *boom* no surgimento de entidades, porém, muitas caricaturadas como prestadoras de serviço do Estado.

Com a chegada do Governo Lula em 2003, a ideia de autonomia se redefine no País na medida em que o terceiro setor não mais obstina, necessariamente, marcar uma oposição ao projeto político defendido pelo Estado, embora a crise do Partido dos Trabalhadores e os escândalos que envolveram a sigla.

A ‘demora’ em se partir para uma crítica franca ao governo do PT revelou tanto a permeabilidade das fronteiras entre sociedade civil

e Estado, em uma situação em que os grupos que se encontram dos dois lados da linha compartilham mais do que simples interesses, quanto o reconhecimento que as ONGs demonstraram de sua própria capacidade de influir no jogo político. O advento da crise política acabou apressando a decisão de retomar a normalidade de suas práticas em relação ao Estado, seja ele de que partido for. O reconhecimento da necessidade de se retomar a postura crítica frente a um governo de aliados põe o ideal de ‘autonomia’ em um outro patamar. Em certo sentido, a crise política acarretou uma ‘virada pragmática’ nas relações entre as ONGs e o Estado. A divisão de papéis entre os atores envolvidos na relação passou a ser concebida a partir de uma definição do que significa ser sociedade civil ou ser Estado. (*Ibid*, p. 32-33).

Embora próximas que sejam as relações entre terceiro setor e governos, um nunca poderá ser o outro, nunca poderá perspectivar pelos olhos do outro. “Como resultado desse processo, as ONGs precisam reinventar suas práticas, para serem capazes de afirmar sua autonomia sem sofrer as consequências de suas próprias ações através do enfraquecimento do projeto que continuam defendendo”. (*Ibid*, p. 32-33).

Por fim, voltemos à questão inicial: quando falamos sobre autonomia, falamos de autonomia em relação a quem e a quem? A quem interessa a autonomia do terceiro setor? Como denotado, a autonomia não significa o mesmo que flexibilidade em relação a recursos financeiros, pois, é mais que um instrumento material, é um instrumento ideológico maior e negociável de acordo com os contextos, tanto históricos globais, nacionais, como mais centralizados nos casos particulares de cada entidade. Quando se fala de autonomia do terceiro setor, existe uma tendência, de associar essa autonomia em relação ao Estado por todos os motivos esboçados acima. Entretanto, nota-se que como a própria noção de autonomia é flexível e plástica no universo do terceiro setor, ela pode ser estendida a elementos necessariamente internos às próprias ONGs, a exemplo daquelas que se preocupam em salvaguardar a autonomia de suas ações diante de sua administração central. E a quem interessa? Interessa, por suposto, aos agentes que lá estão, pois diz respeito aos *links* político e ideológico mencionados e, ainda, à margem de manobra dessas instituições em relação a tudo que as cerca. Assim, entendemos que ainda que seja possível que trabalhos predigam que uma ONG é ou não autônoma a partir de tipificações, vemos que rotulá-las nesse sentido, pelo menos nos propósitos de nossa investigação sobre profissionalização, seria desconsiderar os elementos que elencamos como importantes a este debate, pois, se dizer ou não autônoma pode ser um instrumento mesmo de

visibilidade, confiabilidade e orgulho aos membros de uma determinada entidade, porém, são aspectos que lhes competem exclusivamente.

(...) essa autonomia não depende exclusivamente da uma luta pelo acesso a recursos materiais – onde a dependência financeira das ONGs é um dos eixos do debate -, mas que processos ideacionais também podem interferir fortemente na capacidade desses atores defenderem este elemento central de sua identidade politico-institucional. (*Ibid*, p. 37).

Ainda, e de forma complementar, não pretendemos dizer se é ou não autônomo o terceiro setor de uma maneira geral. O que buscamos foi mostrar que a questão da autonomia é negociável e pensada de acordo com contextos e, desses contextos, sob determinadas circunstâncias.

Artigo
Recebido: 20/09/2013
Aprovado: 20/11/2013

Keywords: Third Sector; NGOs; Autonomy.

ABSTRACT: Autonomy is a plastic and relative component that respects to the maneuver power of the institutions. We seek to answer about its practical consequences to consider the labor of the third sector organizations. In understanding the analytical dimension of autonomy, we investigate the logic of financial sustainability in these organizations as the main element of dialogue with the practical problems of institutions, proposing autonomy as a native category of social analysis in the field of non-profit institutions, an element for understanding the third sector.

Referências

BENSUSSAN, Gérard, LABICA, Georges. Dictionnaire critique du marxisme, Paris: Quadrige, PUF, 1999.

BURITY, Joanildo. Prefácio. In: LYRA, Carla. Ação política e autonomia: a cooperação não-governamental para o desenvolvimento. São Paulo: Annablume; Terre des Hommes Suisse, 2005.

COELHO, Simone. Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. 2.ed. São Paulo: SENAC, 2001.

FERNANDES, Rubem César. Privado porém público: o Terceiro Setor na América Latina. 2.ed. Rio de Janeiro: Relume, 1994.

_____. O que é o Terceiro Setor? In: IOSCHPE, Evelyn Berg (org). 3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

LANDIM, Leilah. Para Além do Mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil. Rio de Janeiro: ISER, 1993.

_____. A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome. Tese de doutoramento, 1993. Disponível em: <http://www.setor3.com.br/senac2/calandra.nsf/0/08256B5A0062F99E83256AA400607625?OpenDocument&pub=T&proj=Setor3&sec=Pesquisas>

_____. É o momento de pensar na desconstrução do nome ONG. In: Revista do Terceiro Setor, 2002.

LYRA, Carla. Ação política e autonomia: a cooperação não-governamental para o desenvolvimento. São Paulo: Annablume; Terre des Hommes Suisse, 2005.

MEDEIROS, R. S. Between conflict and cooperation: dilemmas in the relations between non-governmental organizations and the state in Brazil. Boston University. Tese de doutoramento, 2007a.

_____. Crítica e Resignação nas Atuais Relações Entre as Organizações Não-Governamentais e o Estado no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). Democracia, Sociedade Civil e Participação. Chapecó: Argos, 2007b.

_____. Maximizando Oportunidades Políticas: A defesa da autonomia em contextos específicos. In: MARTINS, P.H.; MATOS, A.; FONTES, B.. (Org.). Limites da Democracia. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2008, v. 1, p. 151-188.

MELO, Marina. Missões e objetivos de ONGs pensados a partir das racionalidades comunicativa e instrumental em Habermas. In: Revista Agenda Social. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Universidade Estadual do Norte Fluminense – Darcy Ribeiro. V. 5, n. 1, jan-abr, p. 79-94, 2011.

_____. Profissionalização nas Organizações Não-Governamentais. Tese de Doutorado. Universidade do Minho e Universidade Federal de Pernambuco. 2013.

MONTAÑO, Carlos. Terceiro Setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

PETRAS, James. América Latina: a esquerda, passado e futuro. In: BARSOTTI, Paulo, PERICÁS, Luiz Bernardo (orgs.). América Latina: história, idéias e revolução. São Paulo: Xamã, 1998.

TEIXEIRA, Ana Claudia. Identidades em construção: as organizações não-governamentais no processo brasileiro de democratização. São Paulo: Annablume; FAPESP; Instituto Polis, 2003.

WANDERLEY, Luiz. ONGs e universidades: desafios atuais. In: HADDAD, Sérgio (org). ONGS e Universidade: Desafios para a Cooperação na América Latina. São Paulo: Abong/Peirópolis, 2002.