

Participação de Organizações não Governamentais (ONGs) em programas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: Uma Análise Crítica sobre a Concentração de Recursos.

Resumo: O campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) tem sido marcado por um processo sistemático de concentração de recursos em organizações dotadas de elevada capacidade técnica e burocrática. Este artigo analisa o perfil das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) executoras de projetos de CID com o Brasil, vigentes entre 2023 e 2026, financiados por Alemanha, Noruega, Reino Unido, França e BID. A partir de um protocolo estruturado de análise financeira aplicado a 24 organizações, utilizando o Ranqueamento de Capacidade Institucional e o Índice Herfindahl-Hirschman (HHI) como instrumentos quantitativos centrais, o estudo confirma a existência de um oligopólio da interlocução: apenas 10 organizações executam cerca de 50% dos projetos mapeados. Os resultados evidenciam quatro dinâmicas articuladas, âncoras de infraestrutura que geram barreiras de entrada institucionais, um paradoxo de liquidez que fragiliza organizações financeiramente volumosas, isomorfismo mimético que reconfigura identidades políticas em lógicas de consultoria, e resiliência determinada pela qualidade da diversificação de fontes. Interpretados à luz de Habermas (2014), Dauvergne e LeBaron (2014) e Smith (2017), os achados demonstram que a técnica contábil e exigências de compliance deixaram de ser instrumentos de transparência para se tornarem mecanismos de concentração de poder, colonizando o mundo da vida das OSCs participantes da CID.

Palavras chaves: Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; Organizações da Sociedade Civil; Concentração de Recursos; Isomorfismo Organizacional.

1. Introdução

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) Norte/Sul representa uma parte relevante das relações do sistema mundial, orientada por valores e interesses de uma determinada visão do mundo e do próprio desenvolvimento.

As Organizações Não Governamentais (ONGs) representam, historicamente, atores importantes tanto no fornecimento de programas de cooperação internacional, quanto na execução local destes projetos. Definidas como organizações privadas, criadas por membros que buscam uma ou mais causas sem visar o lucro financeiro, as ONGs são impulsionadas pela vontade de transformar o mundo, disputando os sentidos do desenvolvimento.

Contudo, a natureza dessas organizações e sua inserção na sociedade civil são temas de intenso debate teórico. Lewis (2014) apresenta duas visões principais: a liberal, que vê a sociedade civil como um contrapeso harmonioso entre Estado e mercado, e a radical, baseada em Gramsci, que enfatiza a negociação, o conflito e as lutas por poder. O modelo liberal, adotado por organismos como o Banco Mundial, pressupõe um "círculo virtuoso" entre governo eficiente e sociedade civil vigorosa, ignorando tensões profundas enfrentadas historicamente pelas OSC (Lewis, 2014; Martens, 2005)

A mistura terminológica de ONGs e Organizações da Sociedade Civil (OSC), observada desde a década de 1990, tem gerado debates em diversos campos de estudo. A legitimação destas organizações como atores do desenvolvimento, nos pós 1990, exigiu delas uma postura mais "propositiva" e menos "confrontacionista". Tal fenômeno,

compreendido pela lente de Habermas (2014) como a "colonização do mundo da vida pelo sistema", ocorre quando a lógica burocrática e financeira subverte a autonomia política e o agir comunicativo, transformando instâncias de resistência em estruturas regidas pela racionalidade instrumental. (Habermas, 2014; Klees, 2008; Mundy, 2008; Oliveira, 2010; Pessina & Santos, 2024)

O discurso oficial da OCDE e de pesquisadores defende que a participação de ONGs aumenta a eficácia da CID no alcance de seus objetivos. A Agenda 2030 reforça essa importância, destacando a capacidade das OSCs de trazer as vozes dos marginalizados para o centro do desenvolvimento.

No entanto, a ausência de uma "armadura burocrática" em organizações de base (MBOs) frequentemente vem marginalizando-as do acesso aos grandes fluxos de capital, que priorizam entidades com alta capacidade de compliance. (Banks et al., 2015; Bebbington, 2004; Martens, 2005; OCDE, 2020c), realidade que não tem sido diferente no campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (Pessina & Kraychete, 2020).

Diante dessa dicotomia entre a potencialidade transformadora das OSCs e as barreiras impostas pelo sistema, este artigo busca analisar o perfil das ONGs que atuaram como executoras de projetos de CID para o Brasil, vigentes entre 2023 e março de 2026, financiados pela Alemanha, Noruega, Reino Unido, França e BID. A hipótese central é que o sistema de cooperação internacional gera um efeito de afinamento que beneficia um grupo seleto de organizações dotadas de linguagem e técnicas corporativas.

Para isso, este estudo está organizado em 5 seções, a primeira constando esta introdução, seguida por um referencial teórico robusto, organizado em duas subseções, a primeira trazendo o conceito de ONG e os principais desafios, e a segunda sobre a inserção das ONGs no cenário da CID, a terceira seção é apresentado o caráter metodológico dessa pesquisa, pautado em um protocolo estruturado de análise financeira aplicável à heterogeneidade documental do setor, na quarta seção há a análise e discussão dos resultados, além da conferência das hipóteses, seguida pela seção das considerações finais, e referências usadas ao longo do estudo.

2. Referencial teórico

2.1 Organizações não Governamentais: sua natureza e principais desafios na relação com financiadores.

Segundo Lewis (2014), a sociedade civil é um espaço onde existe um conjunto de atores organizacionais que não fazem parte do âmbito familiar, do Estado ou do mercado. Essas organizações formam um grupo amplo que inclui "associações, movimentos populares,

grupos de cidadãos, associações de consumidores, associações de pequenos produtores, organizações de mulheres, organizações de povos indígenas e, claro, ONGs" (Lewis, 2014, p. 122).

O autor apresenta duas visões da sociedade civil: a liberal e a radical.

Na perspectiva liberal [...] a sociedade civil é vista como uma arena de cidadãos organizados que atua como um contrapeso entre o Estado e o mercado [...]. Na visão radical, que se baseia principalmente na obra de Gramsci, em vez da harmonia, há uma ênfase maior na negociação e no conflito, fundamentados em lutas pelo poder (Lewis, 2014, p. 127)

A visão liberal vem sendo adotada no contexto das políticas de 'boa governança', enquanto a visão radical aponta para conflitos de classe, gênero e poder dentro da Sociedade. Essa escolha, quando se trata da inclusão de organizações da sociedade civil em projetos e políticas de desenvolvimento, não é neutra.

Segundo Lewis (2014), dentro do modelo liberal, pressupõe-se um 'círculo virtuoso' entre os três conjuntos de instituições - um governo eficiente e uma sociedade civil vigorosa apoiarão o crescimento econômico. Segundo o autor, essa lógica foi adotada por doadores como o Banco Mundial durante a década de 1990 e incorporada às condicionalidades da ajuda internacional (Lewis, 2014, p. 128).

Martens (2005), por sua vez, afirma que existe uma gama desconcertante de tipos e variedades de ONGs. Alguns autores as definem como organizações sem fins lucrativos ou voluntárias; outros enfatizam suas origens populares como organizações "do povo"; outros ainda insistem em tipos específicos de status legal ou aspectos não governamentais.

Para Blair (1997), apenas certos tipos de ONG podem ser verdadeiramente descritos como 'organizações da sociedade civil', nomeadamente 'uma ONG que tem como um dos seus principais objetivos influenciar as políticas públicas'. Isso significa que, embora todas as 'OSCs' sejam ONGs, nem todas as ONGs são 'OSCs'." (Lewis, cap. 6, p. 133). Com tal distinção, o autor separa ONGs que prestam serviços daquelas que de fato atuam na esfera pública, uma distinção operacional e politicamente relevante: uma ONG de saúde que apenas distribui vacinas não é o mesmo que uma que também defende a reforma do sistema de saúde (Blair, 1997). Os doadores, em geral, preferem financiar as primeiras.

O Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (CAD/OCDE) afirma que utiliza os termos OSC e ONG como sinônimos. Segundo a instituição: "uma organização não-governamental (ONG) é qualquer entidade sem fins lucrativos organizada em nível local, nacional ou internacional para perseguir objetivos e ideais comuns, sem participação ou representação significativa controlada pelo governo. As ONGs incluem fundações, sociedades cooperativas, sindicatos

e entidades ad-hoc criadas para coletar fundos para um propósito específico. Também estão incluídas organizações guarda-chuva de ONGs e redes de ONGs” (OCDE, 2020c, p.3).

Segundo Klees (2008) e Mundy (2008), no discurso do desenvolvimento internacional, enquanto o termo ONGs, historicamente, refere-se a organizações que operaram em uma lógica de prestação de serviços substitutivos, muitas vezes preenchendo lacunas de bem-estar social que o Estado, sob pressões neoliberais, deixou de prover, o conceito de OSC revela-se mais abrangente e politicamente sofisticado. Ele incorporaria uma rede diversificada de atores, como sindicatos, movimentos sociais, organizações religiosas e associações comunitárias, conferindo-lhes um novo status de interlocutores legítimos da "esfera pública" (Klees, 2008; Lewis & Kanji, 2009; Mundy, 2008).

Apesar desta vasta distinção na literatura, Klees (2008) afirma que, na década de 1990, organismos multilaterais, como o Banco Mundial e a ONU, passaram a adotar a terminologia de "Organizações da Sociedade Civil" para descrever todo espaço de mediação entre o mercado e o Estado. A atuação das OSC refletiria o que Mundy (2008) define como a institucionalização de uma "cidadania social" que, em teoria, daria mais voz aos atores locais. Contudo, essa mudança também marcou a entrada definitiva dessas organizações em um modelo de governança por resultados. Ou seja, as "OSC" passaram a ser vistas como um parceiro estratégico de gestão, exigindo-se dela uma postura mais "propositiva" e menos "confrontacionista" em relação ao Estado (Klees, 2008).

No entanto, essa abrangência do termo OSC, que coloca no mesmo patamar uma associação de moradores e uma fundação bilionária, máscara as profundas assimetrias de poder e recursos que existem no universo das organizações da sociedade civil. Essa ampliação conceitual e funcional, todavia, não implica necessariamente no aumento do grau de satisfação das comunidades atendidas ou na efetiva autonomia política desses atores. Pelo contrário: ao serem elevadas ao status de "parceiras da governança", as OSCs passaram a ser submetidas a uma pressão crescente por padronização e eficácia gerencial (Pessina e Santos, 2024).

A generalização terminológica preparou o terreno para o que Oliveira (2010) identifica como uma transformação da crítica racional e política em um empreendimento orientado pela eficiência técnica. Nesse sentido, a submissão das Organizações não governamentais (ONGs) - ou Organizações da Sociedade Civil (OSC) - à lógica da prestação de contas aos financiadores pode ser compreendida como expressão de uma dinâmica análoga àquela descrita por Habermas (2014): a transformação de uma esfera orientada pelo agir comunicativo em uma estrutura regida pela racionalidade instrumental. Esse fenômeno caracteriza o que Habermas define como a "colonização do mundo da vida pelo sistema", onde a lógica burocrática e financeira subverte a autonomia política das organizações. Assim como a imprensa, que deixou de operar como instância de formação crítica da opinião pública

para se constituir como empresa voltada à maximização de lucros, as ONGs passaram a organizar suas práticas em função das exigências e interesses de seus financiadores (Oliveira, 2010).

A representatividade das demandas locais na atuação das ONGs tem sido objeto de críticas por parte de autores como Alvarez (1999), Kamat (2004) e Banks et al. (2015). Segundo essa perspectiva, a relação vertical estabelecida entre as organizações e seus financiadores configura-se como um obstáculo à adequada compreensão e enfrentamento das dimensões estruturais dos problemas vivenciados por membros da sociedade civil. Para Kamat (2004), ocorre um processo de despolitização no qual as exigências por resultados de curto prazo impostas pelos doadores tendem a privilegiar intervenções de caráter paliativo, em detrimento de estratégias voltadas à transformação estrutural das realidades sociais daqueles que as vivenciam. Alvarez (1999) chega a criar o termo "ONGização" como um fenômeno que molda as pautas sociais para que estas se tornem palatáveis aos editais internacionais.

A distinção entre os diferentes formatos de ONGs, provocou o surgimento do termo Member-Based Organizations (MBOs), apontadas como protagonistas centrais dos processos de transformação social, em relação às quais as ONGs teriam um papel complementar, atuando como parceiras ou mediadoras entre os atores. Tal protagonismo decorre do fato de que as MBOs, constituídas por cooperativas, associações, movimentos sociais e sindicatos, possuem um formato enraizado na própria sociedade civil, cujos membros detêm conhecimento direto e aprofundado acerca de suas demandas locais (Bebbington, 2004; Banks et al., 2015). Adicionalmente, por não estarem submetidas às mesmas exigências de prestação de contas impostas por doadores externos, essas organizações tendem a orientar suas ações prioritariamente para o bem-estar coletivo e para a promoção de mudanças estruturais. Nesse arranjo, os próprios sujeitos participam ativamente da identificação dos problemas e da implementação das soluções, configurando um modelo de governança horizontal. Contudo, a ausência dessa "armadura burocrática" nas MBOs frequentemente as marginaliza no acesso aos grandes fluxos da cooperação internacional, uma vez que o sistema de financiamento prioriza entidades com alta capacidade de *compliance* e gestão contábil complexa (Bebbington, 2004).

Ao se afastarem de uma posição de protagonismo direto, as ONGs, cada vez mais compostas por profissionais dotados de expertise técnica, assumem um papel de mediação nos processos de transformação social. A exigência de prestação de contas não se configura, necessariamente, como um entrave à promoção de impactos substantivos. No entanto, a expertise técnica e o domínio de metodologias, embora apresentados como suporte, funcionam na prática como barreiras de entrada que privilegiam organizações de caráter corporativo (Mega-ONGs) em detrimento da representatividade das organizações de base.

Aprofundando a crítica à instrumentalização das ONGs, Smith (2017) introduz o conceito de Complexo Industrial Sem Fins Lucrativos (NPIC). O NPIC é descrito como um sistema de relações simbióticas entre o Estado, as classes detentoras de capital e o setor sem fins lucrativos, operando para monitorar e controlar movimentos sociais dissidentes. Sob esta ótica, o financiamento não deve ser compreendido como um ato de filantropia neutra, mas como uma ferramenta de "gerenciamento da dissidência" (Smith, 2017). Nesse arranjo, utiliza-se o repasse de recursos para redirecionar o potencial de mudança radical para atividades institucionais e burocráticas, garantindo que a atuação dessas entidades não desafie as estruturas macroeconômicas vigentes.

A operacionalização do NPIC manifestaria-se, prioritariamente, através da profissionalização, sustentada pela ideologia do *managerialism* (gerencialismo). Para Dauvergne e LeBaron (2014), o gerencialismo não é apenas a adoção de técnicas administrativas, mas a crença de que a gestão eficiente e as métricas quantitativas são superiores às lógicas políticas. Esse processo de "ONGização" exige que as entidades abandonem estruturas horizontais e informais para adotar organogramas complexos, compostos por técnicos, contadores e gestores de alto nível, plenamente capazes de falar a "língua do sistema".

Essa exigência por expertise técnica gera um inevitável efeito de descolamento das bases populares. À medida qu'a organização se torna mais "profissional" para atender aos rigorosos critérios de *compliance* e auditoria dos doadores, o ativista é gradualmente substituído pelo gestor de projetos (Choudry & Kapoor, 2013). Como consequência, as prioridades da organização sofrem uma inversão: a escuta das demandas da comunidade cede espaço para o preenchimento de planilhas de indicadores e relatórios de desempenho. A legitimidade da organização, portanto, deixa de advir de sua representatividade social e passa a ser conferida pela sua eficácia técnica e pela sua capacidade de gerir vultosos orçamentos sob padrões contábeis internacionais (Agyemang et al., 2017).

Nesse cenário, as ONGs sofrem uma transformação funcional profunda, deixando de atuar como arenas de disputa de direitos para operarem como empresas prestadoras de serviço, muitas vezes subcontratadas pelo Estado ou por organismos internacionais para a execução de políticas públicas pontuais (Eikenberry & Kluver, 2004). A "técnica contábil", longe de ser neutra, atua como o mecanismo que valida quais organizações são "aptas" a receber recursos, privilegiando invariavelmente aquelas que mimetizam a eficiência corporativa. Dauvergne e LeBaron (2014) defendem que a convergência entre a lógica do NPIC e o gerencialismo culmina no fenômeno "Protest Inc." (Dauvergne & LeBaron, 2014). Aqui, o ativismo deixa de ser uma expressão de indignação política para se transformar em uma marca corporativa que compete por fatias de mercado no setor do desenvolvimento global.

Essa "corporatização do protesto" impõe uma priorização da eficiência técnica em detrimento da transformação radical. De acordo com Dauvergne e LeBaron (2014), as organizações que operam sob o modelo Protest Inc. tendem a adotar estratégias de baixo risco e abordagens colaborativas com o Estado e grandes corporações, evitando confrontos diretos que possam comprometer o fluxo de financiamento. O ativismo é, assim, reembalado como um "produto" sofisticado e profissionalizado, mas onde o sucesso não é medido pelo impacto na base, mas pela capacidade de entrega de resultados quantificáveis e pela conformidade com as agendas globais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), por exemplo.

Nesse contexto, a organização passa a operar sob a lógica do *market share*, onde grandes nomes como a The Nature Conservancy (TNC) e o WWF utilizam sua escala global para atrair a maior parte dos recursos, prometendo aos doadores (como a Noruega ou o Reino Unido) uma gestão de projetos segura, auditável e livre de "ruídos políticos" (Dauvergne & LeBaron, 2014). O resultado é uma neutralização da agência política das ONGs, que passam a atuar mais como consultorias especializadas do que como legítimas representantes de movimentos sociais dissidentes (Smith, 2017).

No entanto, esse modelo de "empresa do protesto" não está acessível a todos os atores da sociedade civil. A entrada e a permanência nesse mercado seletivo de causas exigem o pagamento de um "pedágio" institucional altíssimo. Para que uma organização seja aceita como parte do Protest Inc., ela precisa transpor uma série de barreiras de entrada burocráticas, compostas por exigências de conformidade técnica e contábil que acabam por asfixiar as organizações menores e consolidar o monopólio das gigantes bilionárias (Smith, 2017).

A consolidação do modelo Protest Inc. é, portanto, sustentada por um arcabouço de barreiras de entrada burocráticas que operam como mecanismos de seleção institucional. Longe de serem meros requisitos administrativos neutros, a exigência de CNPJs robustos, históricos financeiros auditados e protocolos de conformidade (*compliance*) funciona como um filtro que valida quais atores são "legítimos" para operar no mercado do desenvolvimento (Agyemang et al., 2017). Para doadores internacionais e governos, a "segurança jurídica" e a "capacidade de absorção" de recursos tornam-se critérios de seleção que precedem a própria eficácia social da organização (Banks et al., 2015).

Nesse contexto, a técnica contábil e a auditoria assumem um papel central na "governamentalidade" do terceiro setor. Como sugerem Miller e Rose (2008), a cultura da auditoria permite o "governo à distância", onde o doador não precisa interferir diretamente na pauta da ONG, pois a própria estrutura de prestação de contas já molda o que pode ou não ser executado. Organizações menores, de base comunitária ou movimentos sociais orgânicos, frequentemente não possuem capital humano ou financeiro para sustentar

departamentos jurídicos e contábeis de alto nível. Dessa forma, são sistematicamente marginalizadas dos grandes fluxos de capital da cooperação internacional para o desenvolvimento, independentemente de sua relevância territorial ou densidade política (Banks et al., 2015; Smith, 2017).

O "preço" da entrada nesse sistema é a mimetização da estrutura corporativa. A exigência de que uma ONG brasileira apresente balanços nos moldes das *International Financial Reporting Standards* (IFRS) ou que comprove conformidade técnica com agendas globais como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) cria um ambiente de "darwinismo institucional" (Dauvergne & LeBaron, 2014). Somente aquelas organizações que já nasceram ou se adaptaram a essa lógica gerencial conseguem transpor o fosso burocrático, deixando as demais em uma periferia de financiamento precário e pontual.

Dessa forma, a burocracia deixa de ser um suporte à transparência e torna-se o instrumento definitivo de concentração de poder. Ao elevar o custo institucional de participação, o Sistema gera um efeito de afunilamento que beneficia diretamente um grupo seleto de atores que já possuem escala e linguagem corporativa. Esse cenário de exclusão técnica pavimenta o caminho para a Hipótese das "Mega-ONGs", onde o mercado do desenvolvimento deixa de ser um espaço de pluralidade para se tornar um oligopólio dominado por gigantes que detêm o monopólio da interlocução com os doadores.

A consolidação das barreiras burocráticas ratifica essa hipótese. Nesse cenário, o Estado e os grandes doadores internacionais manifestam uma preferência estrutural por dialogar com organizações bilionárias e transnacionais, a exemplo da The Nature Conservancy (TNC), do WWF e do IPAM, em detrimento de atores locais e orgânicos. Essa preferência não é meramente financeira, mas comunicativa: essas entidades dominam a "língua do Sistema", operando com fluidez em conceitos como métricas de impacto, eficiência gerencial e os ODS (Dauvergne & LeBaron, 2014).

Para o Estado e os doadores, o diálogo com essas "gigantes" reduz os custos de transação e os riscos políticos, uma vez que tais organizações oferecem uma "segurança técnica" que movimentos sociais de base dificilmente conseguem mimetizar (Banks et al., 2015). O resultado é a criação de um monopólio do espaço de interlocução: as Mega-ONGs passam a ocupar assentos permanentes em conselhos, fóruns de decisão e comitês de formulação de políticas públicas, moldando a agenda do desenvolvimento de acordo com as expectativas dos doadores (Smith, 2017). Assim, a pluralidade da sociedade civil é substituída por um oligopólio de especialistas que, embora tecnicamente competentes, carecem de densidade social e representatividade direta nos territórios onde atuam.

O percurso teórico aqui traçado revela que o Sistema não apenas financia as organizações da sociedade civil, como coloniza o seu discurso (Habermas, 2014). Ao retomar a perspectiva habermasiana, observa-se que o "Mundo da Vida", o espaço original de

resistência e agir comunicativo das OSCs foi invadido pela lógica instrumental do Poder e do Dinheiro.

A "billionização" do terceiro setor e a ascensão das Mega-ONGs representam o estágio final dessa colonização. A técnica (contábil, administrativa e gerencial) deixou de ser um suporte para se tornar o filtro definitivo que define quem tem o direito à voz na esfera pública (Dauvergne & LeBaron, 2014; Miller & Rose, 2008). Dessa forma, a autonomia política é sacrificada no altar da eficiência, e a luta por transformação social radical é silenciada pelo ruído burocrático dos relatórios de conformidade. É sob este prisma de concentração e despolitização que os dados da cooperação internacional para o desenvolvimento (da Noruega, Alemanha, França, Reino Unido e BID) serão interpretados neste estudo, observando o perfil das ONGs que participam de seus mecanismos de governança.

2.2 Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) e as Organizações não Governamentais (ONGs)

A CID é entendida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como ações internacionais que possuem o objetivo de ajudar outros países nos seus esforços de progresso social e econômico. A OCDE reconhece como atores da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: Estados, Indivíduos, Sociedade Civil (Organizações Sem Fins Lucrativos), Organizações Multilaterais, Fundações Filantrópicas e Setor Privado (OCDE, 2019).

A modalidade que possui mais centralidade nos debates da Cooperação Internacional, a ponto de ser comumente confundido com ela, é a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). A AOD trata de transferências de recursos de origem pública dos países doadores, entregues diretamente via suas Agências Oficiais de Cooperação, via Instituições Multilaterais ou via Instituições Não Governamentais de atuação internacional (as quais além de atuarem com seus recursos próprios, acessam também recursos governamentais de seus países de origem), em favor dos países em desenvolvimento¹.

As estatísticas da AOD são monitoradas, sistematizadas e publicitadas pelo CAD/OCDE. O CAD é um fórum internacional composto pelos maiores fornecedores de Ajuda (países membros + União Europeia. Como observadores, participam o Banco Mundial, os Bancos Regionais de Desenvolvimento Asiático/Africano/ Interamericano, o FMI e o PNUD). O CAD é responsável por estabelecer princípios e normas internacionais para a

¹ Mais recentemente passou-se a utilizar o termo Finanças Públicas Concessionais (concessional public finance) como sinônimo de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. Entretanto, as principais estatísticas da OCDE ainda utilizam o termo AOD.

Cooperação para o Desenvolvimento e monitorar a forma como os doadores cumprem os seus compromissos (<http://www.oecd.org/dac>).

A contabilidade do montante destinado por cada país a Ajuda Internacional representa uma peça importante no jogo diplomático internacional. A Assembleia Geral da ONU, em 1970, aprovou a Resolução n. 2.626, pela qual os membros signatários devem comprometer 0,7% do valor do Produto Interno Bruto (PIB) de seus países na forma de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD). Posteriormente, foi estabelecido pela ONU que 0,2% desse percentual deve ser enviado para os países com o menor nível de desenvolvimento. Na prática, historicamente, a média cumprida varia entre 0,2% e 0,4% do PIB, sendo que alguns poucos países ultrapassam o percentual estabelecido (OCDE, 2020a).

A OCDE reconhece que a cooperação internacional para o desenvolvimento é impulsionada não apenas pelo altruísmo, como por interesses relacionados à interdependência do sistema global: “Há muitas evidências para mostrar que a cooperação para o desenvolvimento serve a uma série de interesses nacionais, estabelecendo relações diplomáticas, ganhando influência de *soft power*, estimulando o crescimento econômico e as oportunidades comerciais, enquanto promove a paz, a prosperidade e a estabilidade a fim de reduzir os conflitos, a instabilidade e os grandes movimentos de pessoas que lhes estão associados” (OCDE, 2019, p. 33). A premissa principal das ações de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento seria, então, a da natureza universal dos benefícios do desenvolvimento sustentável, da paz e da prosperidade (OCDE, 2019).

A AOD tornou-se uma indústria multinacional em grande escala com um volume de recursos anual, em 2018, de 143 bilhões de dólares (OCDE, 2019) e de 152,8 bilhões de dólares, em 2019, apenas contabilizado os países que compõem o CAD (OCDE, 2020b). O contato direto entre potenciais doadores e beneficiários não seria capaz de alcançar transferências tão maciças, fazendo-se necessário uma vasta estrutura organizacional para facilitar a intermediação entre eles.

A atuação das Organizações Não governamentais de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (ONGD), quando utilizando aportes oficiais (recursos públicos), é computada nas estatísticas da AOD. Entretanto, a maioria das ONGD atua utilizando tanto recursos públicos, quanto privados (doações, heranças, recursos de igrejas, dentre outros) (Martens, 2005; Pessina, 2017; OCDE, 2020).

Desde o final da década de 1990, as instituições internacionais que lidam com países em desenvolvimento vêm dedicando enorme atenção ao debate sobre a eficácia dos recursos dos programas de Ajuda Internacional (MOSLEY, 1997). Os principais instrumentos políticos utilizados para atingir tal eficácia passaram a ser o estabelecimento de agendas (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, por exemplo) e de gestão (complementariedade, não sobreposição de projetos, gestão baseada

em resultados, dentre outros, estabelecidos principalmente nos Fóruns de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda da OCDE) (Pessina, 2017; OCDE 2003, 2005, 2008, 2011).

Segundo Martens (2005), as OSC constituem um primeiro passo para uma resposta mais completa ao problema de uma intermediação mais eficaz dos recursos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento entre doadores e beneficiários. Neste sentido, o autor afirma que, quanto mais estreita for a agenda de atuação de uma OSC, e a adesão de seus membros àquela causa, mais focalizadas/orientadas serão as suas ações. Isto significa menos incerteza na realização de um determinado objetivo, com menores custos de transação, em comparação com organizações não governamentais que trabalhem com um número de agendas mais amplo.

Martens (2005) chama atenção que, diferente das empresas privadas, que procuram maximizar os seus lucros (um resultado fácil de medir/mensurar), a realização do(s) objetivo(s) de uma OSC é, normalmente, muito mais difícil de verificar. Por conseguinte, a melhor forma de uma OSC para reforçar a sua credibilidade é prosseguir com determinação as ações que são entendidas como em conformidade com o(s) seu(s) objetivo(s). As ações - não necessariamente os resultados - constituem o cerne da atividade de uma OSC. Este vigoroso empenho, segundo Martens (2005), representa a vantagem comparativa da OSC. Para um determinado orçamento, as OSC maximizam as ações de acordo com "a causa" até que o orçamento se esgote. As empresas comerciais, por outro lado, quando confrontadas com um orçamento fixo, minimizarão os custos a fim de maximizar os lucros. Estas características típicas das OSC representariam seu diferencial para a prestação eficaz de ajuda internacional.

Ou seja, a seleção de uma ONG cuja credibilidade - e recursos financeiros - dependem da prossecução de uma "causa" específica, aumentaria as hipóteses de que todos os esforços e recursos sejam orientados para essa causa (Martens, 2005).

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável faz referência a necessidade de envolver as OSCs na implementação e monitoramento das Metas de Desenvolvimento Sustentável, destacando sua capacidade de trazer as vozes daqueles que estão na linha de frente da pobreza, desigualdade e vulnerabilidade aos processos de desenvolvimento, garantindo que ninguém seja abandonado. Reconhecendo a importância das OSC para o desenvolvimento, em 2020, a OCDE lançou o documento *Development Assistance Committee Members and Civil Society* (2020). Nele, a OCDE apela para maiores esforços para se propiciar e promover ambientes favoráveis para as OSC (OCDE, 2020c).

A percentagem da ajuda bilateral às OSC varia entre os membros do CAD/OCDE. O top 7 doadores do CAD para OSC em 2019 foram: Estados Unidos; União Europeia; Reino Unido; Alemanha; Suécia; Holanda e Canadá (OECD, 2020c). As áreas nas quais os países

membros do CAD cooperam com OSC são em programas de “Infraestrutura Social e Serviços” seguida de programas na área “Assistência Humanitária” (OCDE, 2020c).

A OCDE (2020c) sistematiza sete atributos que justificam a parceria com OSCs, incluindo experiência com populações vulneráveis, flexibilidade temática e capacidade de advocacy.

Historicamente, as OSC brasileiras têm larga e exitosas experiências de parcerias com organizações internacionais, especialmente com agências não governamentais europeias². Algumas experiências articulam ONGs, movimentos locais, redes nacionais, governos, agências não governamentais internacionais e agências multilaterais internacionais, como é o caso da Articulação do Semiárido Brasileiros (ASA) e da Associação Nacional de Agroecologia (ANA) (Pessina e Kraychete, 2020)

O discurso da OCDE e em algumas experiências históricas no Brasil, o fortalecimento da cooperação via OSC é de grande importância por sua eficácia da execução de programas como os voltados para temas relacionados ao combate à pobreza e conservação meio ambiente, respeitando as culturas e meios de sobrevivência dos povos e comunidades locais, agenda que as OSC históricas brasileiras demonstram grande expertise. Uma sociedade civil organizada que não apenas tenha uma ligação de causa e propósito com as populações originárias e minorias que vivem nestes espaços e dependem dele, mas que também carrega uma expertise de trabalhos de desenvolvimento local e sustentável com estas comunidades, gera empoderamento e consciência ambiental e de direitos, como demonstram as experiências da ASA e da ANA (Pessina e Kraychete, 2020).

A seção a seguir apresenta os procedimentos metodológicos, detalhando o mapeamento sistemático da base do CECID e os critérios de análise financeira que permitiram verificar como a direcionalidade do investimento e os níveis de transparência operam na prática das 47 OSCs selecionadas para este estudo.

3. Procedimentos metodológicos

3.1 Protocolo de Análise Financeira das Demonstrações Contábeis

A literatura sobre financiamento de organizações sem fins lucrativos apresenta uma limitação reconhecida: a ausência de protocolos padronizados que permitam comparar a saúde financeira de organizações situadas em ambientes regulatórios distintos (Tuckman; Chang, 1991, P. 445; Agyemang Et Al., 2017, P. 982).

² As agências não governamentais europeias atuam a partir de recursos de seus governos ou de doações das igrejas e sociedade civil de seus países de origem. Para mais informações, vide Pessina, 2017.

Estudos de indiscutível relevância para a área, operam em contextos nacionais homogêneos (tais como aqueles abrangidos pelo formulário IRS 990 norte-americano ou Charity Commission britânica), facilitando a construção de modelos econométricos robustos, mas restringe a aplicabilidade dos resultados.

O universo das ONGs que operam na cooperação internacional para o desenvolvimento, principalmente no Brasil envolve entidades registradas sob marcos contábeis distintos (US GAAP, IFRS, NBC TG brasileira, UK FRS 102 e normas francesas), com diferentes graus de transparência e formatos de relatórios financeiros.

Ou seja, a simples aplicação dos modelos de análise já consolidados e praticados nos contextos nacionais de outros países tem potencial para o risco de baixa precisão das análises, seja pela diversidade de modelos de relatório, ou pela baixa amostragem de ONGs que usam sistemas majoritariamente semelhantes.

Para contornar essa limitação este estudo utilizou um protocolo estruturado aplicável a qualquer organização que disponibilize demonstrações financeiras publicamente. Construído a partir de contribuições de relevância definitiva para a discussão científica global do tema da análise financeira de ONGs³, o protocolo opera sobre fontes primárias coletadas diretamente nos portais de transparência das organizações.

Dois instrumentos quantitativos constituem o núcleo analítico: o primeiro é um Ranqueamento de Capacidade Institucional (escala de 0 a 20), construído a partir de quatro dimensões: qualidade da auditoria externa, grau de conformidade com padrões contábeis reconhecidos, completude do reporte financeiro e escala dos recursos geridos.

Esse ranqueamento pretende operacionalizar, em termos mensuráveis, o que Agyemang et al. (2017, p. 983) descrevem como os mecanismos de upward accountability, isto é, a capacidade técnica e burocrática de conformidade que determina o acesso diferenciado de ONGs aos grandes fluxos da cooperação internacional.

O segundo instrumento é o Índice Herfindahl-Hirschman (HHI), calculado a partir da composição das fontes de receita de cada organização, como medida de concentração de dependência financeira.

O HHI foi introduzido no debate sobre organizações sem fins lucrativos por Tuckman e Chang (1991, p. 452) para identificar organizações com estruturas de receita excessivamente dependentes de uma única fonte de financiamento. Froelich (1999, p. 246) aprofundou essa análise sistematizando os efeitos de cada estratégia de diversificação sobre a volatilidade, o deslocamento de missão e a autonomia organizacional. Já Carroll e Stater

³ Construímos o protocolo em uma tentativa de avançar a discussão consolidada por cientistas como Tuckman, Howard P; Chang, Cyril F; Froelich, Karen; Chikoto, Grace L.; Ling, Qianhua; Neely, Daniel G; Carroll, Deborah A.; Stater, Keely Jones

(2009, p. 959) confirmaram empiricamente, em painel longitudinal com mais de 294 mil organizações norte-americanas, que a diversificação de receita reduz a volatilidade financeira ao longo do tempo.

Finalmente, Chikoto, Ling e Neely (2016, p. 1425) consolidaram o HHI como instrumento de referência na literatura nonprofit, demonstrando que versões mais desagregadas do índice produzem estimativas significativamente mais precisas. Seguindo essa orientação, o presente estudo calcula o HHI com o máximo de fontes de receita identificáveis em cada documento.

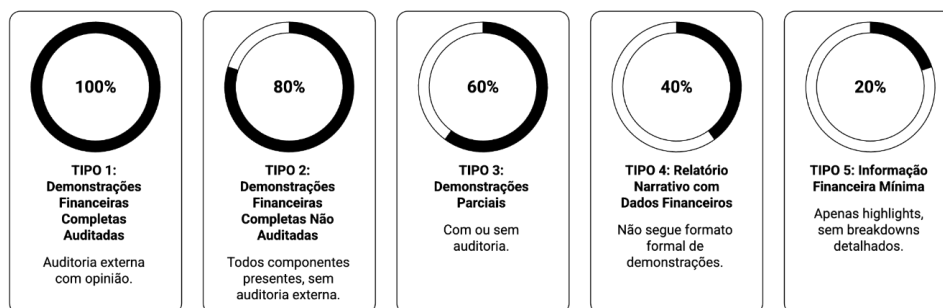
A originalidade do protocolo aqui apresentado reside em sua capacidade de operar em condições de heterogeneidade documental sem abrir mão do rigor quantitativo.

3.3. A Metodologia

Foram consultados relatórios anuais, demonstrações financeiras auditadas e notas explicativas (priorizando os exercícios de 2021 a 2024).

A primeira fase do protocolo é a classificação da informação disponível, por ONG, em cinco categorias tipológicas, com base na sua completude estrutural. A segunda fase dedica-se à extração, segue uma estrutura em cinco níveis hierárquicos organizados por ordem de prioridade e disponibilidade. Os dois primeiros níveis são extraídos de forma universal; os demais dependem da completude do documento analisado.

O Nível 1 compreende os dados essenciais de volume financeiro: receita total, despesas totais, superávit ou déficit e sua evolução temporal. O Nível 2 desagrega as despesas por função (programas, fundraising e overhead administrativo), permitindo o cálculo do índice de eficiência programática e da razão de despesas gerais (overhead ratio). Esses dois primeiros níveis são suficientes para classificar a trajetória financeira da organização e posicioná-la no espectro de escala.



Demonstrações financeiras completas e auditadas recebem a pontuação mais alta, indicando a maior confiabilidade.

Made with Napkin

O Nível 3 mapeia as fontes de receita de forma desagregada (recursos restritos, não restritos, receita própria, contratos governamentais, doações corporativas e individuais),

alimentando diretamente o cálculo do HHI. O Nível 4 extrai os dados de balanço patrimonial (ativos, passivos e patrimônio líquido), permitindo calcular indicadores de liquidez e reservas operacionais. O Nível 5, por fim, registra os sinais qualitativos de capacidade institucional: nome da auditora, tipo de opinião, registros formais e qualidade das notas explicativas, alimentando o Ranqueamento de Capacidade Institucional.

3.3.1. Ranqueamento de Capacidade Institucional

O Ranqueamento de Capacidade Institucional é composto por quatro subdimensões, cada uma pontuada de 0 a 5, totalizando 20 pontos. A primeira avalia a qualidade da auditoria externa: organizações auditadas por firmas Big Four recebem pontuação máxima (5), enquanto a ausência de auditoria implica pontuação zero. A segunda mensura a conformidade com padrões contábeis reconhecidos. A terceira avalia a completude do relatório. A quarta dimensão pondera a escala financeira absoluta, refletindo o que Agyemang et al. (2017, p. 983) descrevem como a capacidade técnico-burocrática que determina o acesso diferenciado a financiadores institucionais.

Característica	Auditoria	Conformidade com GAAP	Completude do Relatório	Volume Financeiro
0	Nenhuma	Não aplica	Mínimo	\$100K
1	Review only	Parcial	Mínimo	\$100K
2	Local	Parcial	Majoria	\$100K-1M
3	Regional	Parcial	Majoria	\$1-10M
4	Big Four	Full compliance	Todos componentes	\$10-100M
5	Big Four	Full compliance	Todos componentes	\$100M

Made with  Napkin

O Índice Herfindahl-Hirschman (HHI) mede a concentração das fontes de receita pela soma dos quadrados das participações relativas de cada fonte no total da receita: $HHI = \sum(s_i^2)$, onde s_i representa a proporção de cada fonte i sobre a receita total.

O índice varia de 0 (diversificação perfeita) a 1 (dependência total de uma única fonte). Introduzido na literatura de organizações sem fins lucrativos por Tuckman e Chang (1991, p. 452) como medida de flexibilidade financeira, foi sistematizado por Froelich (1999, p. 246) no contexto das estratégias de diversificação e confirmado empiricamente por Carroll e Stater (2009, p. 959) como preditor de estabilidade de receita. Chikoto, Ling e Neely (2016, p. 1425) demonstraram que versões mais desagregadas do índice produzem estimativas significativamente mais precisas.

Os limiares interpretativos adotados são: $HHI < 0,15$ (diversificado), $0,15-0,25$ (moderadamente concentrado), $0,25-0,75$ (altamente concentrado) e $HHI \geq 0,75$ (extremamente concentrado).

HHI	0,15	0,15-0,25	0,25-0,75	$\geq 0,75$
Concentração	Diversificado	Moderadamente concentrado	Altamente concentrado	Extremamente concentrado

A terceira fase do protocolo realiza a classificação de trajetória financeira com base na Taxa de Crescimento Anual Composta (CAGR) da receita: acima de 20% ao ano caracteriza Crescimento Acelerado; entre 5% e 20%, Crescimento Moderado; entre -5% e 5%, Estagnação; abaixo de -5%, Declínio.

Casos em que o desvio padrão da série supera 30% da média são classificados como Alta Volatilidade, independentemente da direção.

Paralelamente, cada organização é posicionada no espectro de escala financeira, que vai de Mega-ONG (acima de USD 100 milhões) até organizações Micro/Grassroots (abaixo de USD 100 mil). Esse posicionamento permite identificar, ao longo da análise comparativa, se organizações de maior escala apresentam sistematicamente capacidade institucional mais elevada (hipótese central desta pesquisa).

A fase inclui ainda a verificação de sinais de atenção necessária: opinião de auditoria qualificada ou com ressalvas, alertas de continuidade, variações de receita superiores a 50% sem justificativa narrativa e inconsistências matemáticas entre os demonstrativos. Os benchmarks de referência utilizados para avaliação de desempenho são os estabelecidos pelo Charity Navigator ($\text{overhead} \leq 15\%$), pelo Nonprofit Finance Fund (reservas operacionais de 3 a 12 meses) e pela BBB Wise Giving Alliance (eficiência programática $\geq 75\%$).

3.3.2. Replicabilidade, Automação e Limitações

O protocolo foi concebido como instrumento replicável, podendo ser executado manualmente por pessoa capacitada em pesquisa científica ou automatizado por ferramentas digitais de processamento de dados (planilhas eletrônicas com fórmulas padronizadas, estruturas em Python e MySQL, LLMs, etc).

Para garantir a rastreabilidade dos resultados gerados e sua aptidão para publicação acadêmica, o protocolo prevê um sistema complementar de auditoria de seus resultados em três níveis de profundidade crescente. Esse sistema opera sobre os resultados da análise

financeira, submetendo cada afirmação quantitativa ou interpretativa a um grau de escrutínio proporcional à complexidade da origem da base argumentativa.

No primeiro nível cada dado numérico extraído deve ser acompanhado da indicação do documento de origem, da página e do item específico consultado.

O segundo nível abrange os cálculos derivados, as comparações entre fontes e as estimativas que envolvem premissas explícitas. Cálculos como CAGR, HHI e overhead ratio são exemplos de operações que exigem esse nível de documentação.

O terceiro nível aplica-se às afirmações mais críticas de cada análise individual, aquelas sobre as quais repousa o argumento central do caso. Neste nível, a pessoa responsável constrói um lastro de evidências completo em apêndice dedicado, expondo todo o encadeamento lógico desde os dados primários até à conclusão, incluindo as alternativas interpretativas descartadas e os limites de confiança da inferência.



Esse sistema não elimina as limitações estruturais inerentes à análise por documentos públicos, tais limitações são registradas sistematicamente em cada análise individual, assegurando transparência integral sobre o grau de completude de cada caso.

Diante de toda esta elaboração, o próximo capítulo analisará o perfil das ONGs escolhidas para executar os programas de CID destinados ao Brasil por organismos bilaterais e multilaterais nos últimos anos. O objetivo é analisar evidências sobre o perfil de tais organizações, se aproximando ou distanciando da tendência apresentada no início deste estudo.

4. Discussão dos Resultados

4.1 Panorama do Campo

A base de dados construída para esta pesquisa compreende 47 ONGs que atuaram como executoras de projetos de Cooperação Internacional para Desenvolvimento no Brasil vigentes nos anos de 2023 a março de 2026, fornecidos pelos seguintes doadores:

Alemanha, Noruega, Reino Unido, França e BID. Os dados foram retirados da base disponibilizada pelo CECID⁴.

Desse total de ONGs, 24 são organizações brasileiras (51%) e 23 são internacionais (49%). Tal paridade numérica, à primeira vista, poderia sugerir um campo equilibrado em termos de presença institucional. Contudo, trata-se de uma simetria enganosa, que, como se observará na análise dos dados levantados, dissolve-se quando o critério deixa de ser a contagem de entidades e passa a ser o volume de recursos mobilizados.

Das 23 ONGs estrangeiras identificadas, predominam sedes europeias: 7 são francesas, 05 alemãs, 01 norueguesa e 01 Britânica.

Os dados de projetos ativos demonstram (figura 1) que Noruega e BID figuram como os principais parceiros financiadores de programas de cooperação internacional para o desenvolvimento com o Brasil que possuem ONGs entre seus executores, seguidos por França e Alemanha (respectivamente, 20, 14, 11 e 10 projetos executados por ONGs)

Figura 1 - Distribuição de Projetos por País Doador e Parceiro



Fonte: Elaborado pelos autores (2026), com base em dados coletados na plataforma CECID (2026).

A concentração norueguesa é particularmente expressiva, reforçando a tese de Santos, Silva e Spinola (2024) e de Pessina e Kraychete (2020) quanto à preferência institucional da cooperação norueguesa pelo trabalho direto com ONGs, em contraste com a cooperação britânica, historicamente orientada a órgãos governamentais (Cruz & Pessina, 2024).

⁴ <https://grupocecid.com.br>

No que tange à distribuição destes programas por ONGs, a tabela 1 evidencia uma concentração em 10 organizações executando cerca de 50 % dos 47 programas.

Tabela 1 - Ranking das 10 ONGs que participam de mais programas de cooperação internacional para o desenvolvimento com o Brasil.

<i>Nome da Organização</i>	<i>Origem</i>	<i>Área de Atuação (Estimada)</i>	<i>Projetos ativos</i>	<i>País Doador</i>
FOIRN (Federação Org. Indígenas do Rio Negro)	Brasil	Direitos Indígenas / Amazônia	4	Noruega
Regnskogfondet (Rainforest Foundation)	Noruega	Meio Ambiente / Florestas	3	Noruega
WWF Brasil	Brasil	Meio Ambiente	2	BID
ESSOR	França	Educação	2	França
FIDH (Federação Internacional para os Direitos Humanos)	França	Direitos Humanos	2	França
Agência Pública	Brasil	Jornalismo / Direitos	2	Noruega
CIR (Conselho Indígena de Roraima)	Brasil	Direitos Indígenas	2	Noruega
ISA (Instituto Socioambiental)	Brasil	Socioambiental / Povos Indígenas / Pesquisa	2	Noruega
IVH (Instituto Vladimir Herzog)	Brasil	Direitos Humanos / Memória e Democracia	2	Noruega
Adelphi Global gGmbH	Alemanha	Meio Ambiente	1	Alemanha

Fonte: Elaboração própria (2026), com base em dados do CECID (2026) e balanços financeiros das OSCs.

Tal concentração configura o que esta pesquisa denomina oligopólio da interlocução: um pequeno conjunto de organizações que, por sua capilaridade operacional e sua familiaridade com as exigências técnicas dos doadores, ocupa de forma praticamente permanente os assentos de interlocução com os grandes financiadores internacionais. É sobre a estrutura financeira desse oligopólio, e sobre seus efeitos sobre as organizações que dele estão excluídas, que a análise a seguir se debruça.

Os resultados a seguir detalham a análise do perfil financeiro dessas organizações, realizada mediante o levantamento de balanços e relatórios financeiros disponibilizados em

seus canais oficiais. Entretanto, surge aqui uma crítica necessária quanto à transparência ativa do setor: das 47 ONGs identificadas originalmente na base do CECID (2026), apenas 24 disponibilizavam seus relatórios financeiros para consulta pública. Essa lacuna de dados é significativa, evidenciando que, embora existam leis que exijam a obrigatoriedade dessa transparência, a exemplo da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014), o acesso à prestação de contas ainda se apresenta como um gargalo institucional para quase metade das organizações mapeadas.

Analisando o conjunto das 24 ONGs, observa-se uma estratificação financeira acentuada e um nível de profissionalização técnica elevado. Três organizações enquadram-se na categoria de Mega-ONG (receita superior a USD 100 milhões): a Wildlife Conservation Society (WCS), com faturamento de USD 384 milhões; a Fundação Faculdade de Medicina (FFM), com R\$ 2,5 bilhões; e o ISA Instituto Socioambiental, com R\$ 138 milhões. Em um segundo estrato situam-se organizações de porte Large International, como o FUNBIO (R\$ 261,6 milhões em execução de projetos) e a Rainforest Foundation Norway (USD 28,5 milhões). Já ONGs que apareceram no levantamento, como as Redes de Desenvolvimento da Maré (R\$ 15 milhões) e a Associação Serenas (R\$ 1,59 milhão) e ocupam a margem do sistema (ver Tabela 2).

Tabela 02 – Escala financeira das ONGs que participam de programas de CID com o Brasil.

<i>Classificação</i>	<i>Organizações</i>	<i>Percentual</i>
<i>Mega-ONG (>USD 100M)</i>	Wildlife Conservation Society (WCS); Fundação Faculdade de Medicina (FFM); Instituto Socioambiental (ISA)	13%
<i>Grande (USD 10–100M)</i>	CARE France (CARE) ; ActionAid Brasil (ACTIONAID) ; Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO) ; Fédération Internationale pour les Droits Humains (FIDH); Rainforest Foundation Norway (RFN); World Wide Fund for Nature Brasil (WWF-Brasil); Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade (IDEFLOR-Bio)	29%
<i>Média (USD 1–10M)</i>	Fundação CERTI (CERTI); Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI); Global Canopy; Instituto de Pesquisa e Formação Indígena (Iepé); Essor ; Instituto Vladimir Herzog (IVH); Instituto Igarapé; Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS); Operação Amazônia Nativa (OPAN); Redes de Desenvolvimento da Maré; Agrisud International	45%

Micro / Pequena

Associação Serenas; Transparência Internacional Brasil (**TI Brasil**); Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (**ITDP Brasil**)

13%

Fonte: Elaboração própria (2026), com base em dados do CECID (2026) e balanços financeiros das OSCs.

Do ponto de vista da capacidade técnica, mensurada pelo Score de transparência contábil e governança (escala de 0 a 20), o campo apresenta profissionalização elevada: 16 das 24 organizações obtiveram pontuação igual ou superior a 15 pontos, com destaque para a Fundação Faculdade de Medicina - FFM (20/20), o ISA e o Global Canopy (19/20), o FUNBIO e o WWF-Brasil (18/20).

No polo oposto encontram-se Serenas (5/20) e Maré (7/20), organizações de base sem acesso sistemático aos fluxos internacionais. Essa polarização técnica, como argumentaremos a seguir, é estruturalmente induzida pelo próprio sistema de financiamento.

4.2 H1 — Âncoras de Infraestrutura: A Barreira de Entrada Institucional

A primeira hipótese sustenta que a concentração de recursos internacionais é positivamente correlacionada à presença de organizações que atuam como plataformas de intermediação financeira as 'instituições-infraestrutura', as quais geram uma barreira de entrada estrutural que marginaliza organizações de base do acesso aos grandes fluxos de capital.

O FUNBIO (R\$ 261,6 milhões em execução de projetos, HHI 0,52) e a FFM (R\$ 2,5 bilhões em receita, Score 20/20, HHI > 0,80) são os casos típicos de ONGs que operam não como implementadores diretos, mas como plataformas de intermediação: recebem recursos de grandes doadores internacionais, Noruega e Alemanha (Fundo Amazônia), GEF, agências multilaterais, e os redistribuem para organizações menores, cobrando taxas de gestão que sustentam sua própria operação e exigindo, em contrapartida, um nível de compliance das entidades de base.

Para organizações como as Redes de Desenvolvimento da Maré — Score de transparência contábil e governança 7/20 e gastos com pessoal CLT estimados em apenas 4,2% da receita (valor anormalmente baixo para o setor), essa barreira pode ser, na prática, intransponível.

Esse mecanismo, pelo qual as exigências de compliance dos grandes doadores internacionais são replicadas pelas instituições-infraestrutura sobre as organizações parceiras, é justamente o que a teoria institucional denomina isomorfismo coercitivo (DiMaggio & Powell, 1983, como citados em Dauvergne & LeBaron, 2014): a adequação a

padrões técnicos e contábeis não é uma escolha estratégica, mas condição sine qua non de acesso ao financiamento. A barreira não figura em nenhum edital, ela se manifesta na exigência de histórico auditado por firmas reconhecidas e de massa crítica de gestão, configurando o que Agyemang et al. (2017) denominam pedágio institucional. O resultado é um campo em que as 'instituições-infraestrutura' definem, de facto, quais organizações são aptas a receber recursos, tornando o campo, na expressão de Smith (2017), seguro para os grandes doadores ao garantir que o capital flua apenas para organizações que já demonstraram capacidade de operar sob as regras do sistema.

4.3 H2 — O Paradoxo da Liquidez : Ricas em Ativos, Pobres em Caixa

A segunda hipótese interroga uma contradição financeira diretamente observável nos dados: o crescimento da receita bruta não se traduz necessariamente em autonomia operacional. Ao contrário, a expansão da escala pode estar associada à redução proporcional de fundos de livre destinação (unrestricted funds), gerando organizações que exibem orçamentos volumosos, mas carecem de caixa disponível para sustentação de suas atividades-fim.

O caso mais expressivo é o IVH: com R\$ 5,5 milhões de receita, HHI de 0,847 e reservas de aproximadamente zero meses, a organização opera sem nenhuma almofada financeira para absorver interrupções de projetos. O WWF-Brasil amplifica esse paradoxo em escala superior: com R\$ 111 milhões de receita anual e aproximadamente 75% dos recursos vinculados à rede WWF internacional (HHI 0,59), a organização opera como filial operacional de uma estrutura global que determina, em última instância, quais projetos serão financiados e em quais territórios. Do ponto de vista da autonomia programática, seu grande orçamento não representa liberdade, representa compromisso.

Habermas (2014) descreve esse processo como a penetração da racionalidade sistêmica no interior das organizações da esfera pública: o mundo da vida da organização, seus valores fundadores, sua missão social, sua agenda de advocacy, é progressivamente colonizado pela lógica dos fundos restritos, que prescrevem objeto, prazo e metodologia. Cada projeto novo é um compromisso de entrega que constrange a capacidade de resposta a demandas emergentes da base. A ActionAid Brasil ilustra a armadilha da profissionalização: com HHI de 0,362 e dois anos consecutivos de déficit, mantém uma estrutura de pessoal superdimensionada em relação à sua captação real, os custos de conformidade do sistema foram internalizados sem que a escala necessária para os diluir tenha sido alcançada. O contraponto analítico é o IEPS, com apenas 18% de receita restrita e reservas superiores a oito meses: uma organização que, paradoxalmente, apresenta a maior overhead do campo

(32,1%) e, por isso mesmo, a maior autonomia programática, evidência direta de que o 'excesso' de estrutura própria é, no campo da CID, condição de liberdade.

4.4 H3 — Isomorfismo e Consultoria: Do Advocacy à Lógica de Prestação de Serviço

A terceira hipótese examina como as exigências de conformidade técnica e auditoria internacional reconfiguram a identidade das OSCs, de atores políticos para prestadoras de serviço técnico, aqui denominada 'Lógica de Consultoria'.

Das 24 organizações, ao menos 10 contam com auditorias Big Four ou equivalentes (KPMG, PwC, Moore, BDO, Grant Thornton, HLB Prime). Essa presença não é acidental: constitui, como argumentam Miller e Rose (2008, citados em Agyemang et al., 2017), uma forma de governamentalidade à distância pela qual os doadores controlam a aplicação de recursos sem intervenção direta na gestão. O Global Canopy (Score 19/20, HHI 0,75) opera com overhead de apenas 2,8% sinal não de eficiência, mas de financeirização do ativismo: 86% da receita em fundos restritos significa que sua capacidade de advocacy climática é submetida à agenda dos doadores.

O isomorfismo mimético é o mecanismo subjacente: ao perceberem que altos Scores e auditorias Big Four atraem mais recursos, as OSCs menores replicam essas práticas mesmo quando os custos de compliance consomem parcelas expressivas de orçamentos exíguos (Dauvergne & LeBaron, 2014). A Transparência Internacional Brasil, R\$ 7,24 milhões de receita, auditoria BDO, Score 5/5 em notas explicativas, exemplifica esse mimetismo: o investimento em legitimidade técnica compete diretamente com os recursos disponíveis para advocacy anticorrupção. O resultado agregado é o 'Protest Inc.' de Dauvergne e LeBaron (2014): um campo em que a expertise técnica substitui, progressivamente, a capacidade de articular demandas políticas.

4.5 H4 — Resiliência via Pulverização: O HHI como Indicador de Autonomia Política

A quarta hipótese propõe que, no contexto das OSCs que operam em ambientes domésticos hostis, a resiliência operacional e a autonomia política são determinadas não pela escala da receita, mas pela diversificação de suas fontes, mensurada pelo Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI; Carroll & Stater, 2009; Rhoades, 1993). Um HHI baixo, que em contextos corporativos poderia indicar ausência de economias de escala, é, no campo da CID, o principal indicador de liberdade estratégica.

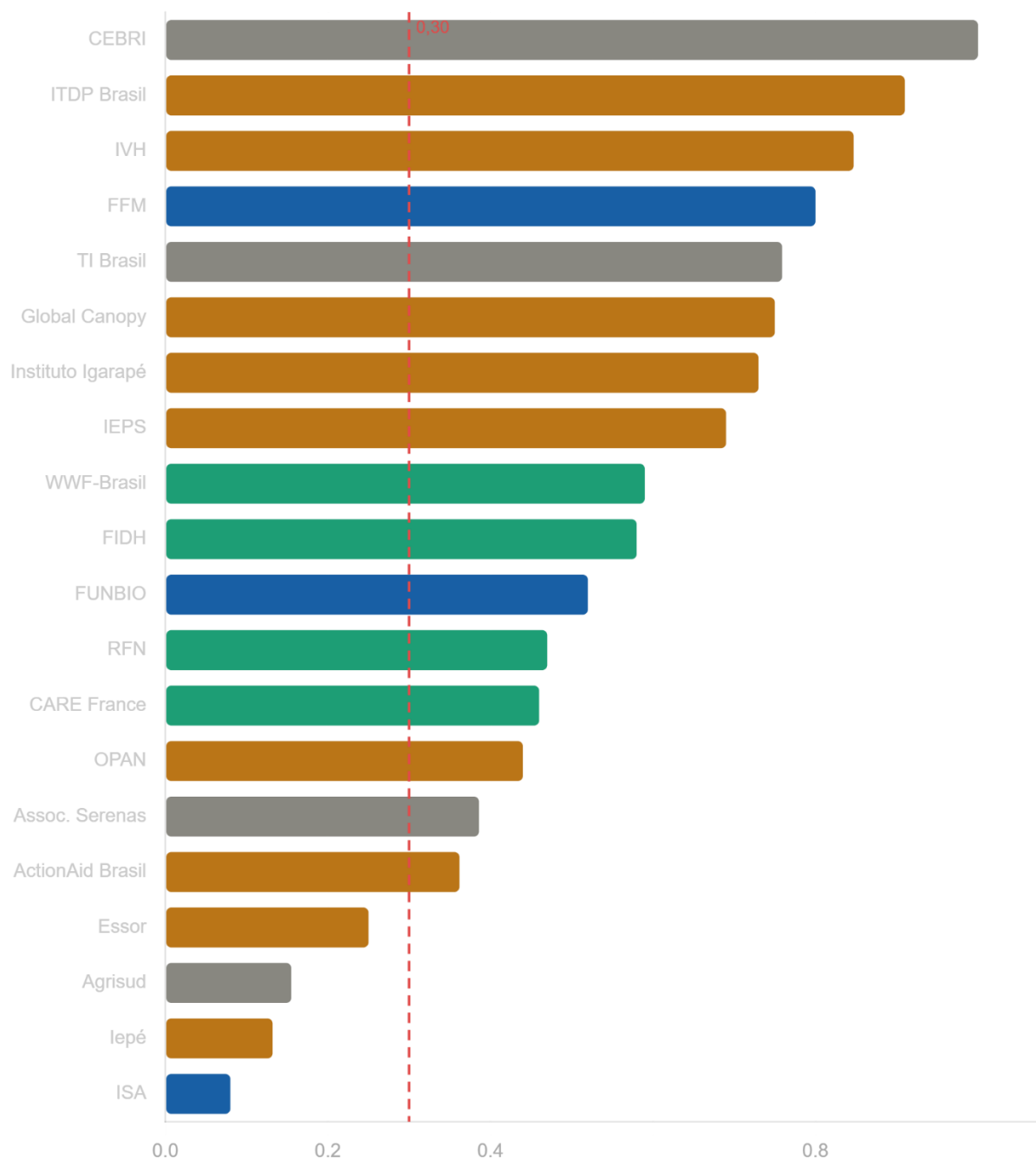
O ISA é o caso-âncora: com R\$ 138 milhões de receita e HHI de 0,08 o menor do campo, indicando altíssima diversificação, sua carteira pulverizada em mais de uma dezena

de fontes independentes significa que a interrupção de qualquer financiador individual não compromete a continuidade operacional. Para uma organização que atua em territórios indígenas da Amazônia, frequentemente em confronto com interesses econômicos e políticos locais, essa arquitetura financeira é condição de possibilidade para o exercício do advocacy. A Figura 2 contextualiza o ISA em relação ao campo completo, evidenciando a assimetria de concentração entre as organizações mapeadas (ver Figura 4).

Figura 4 - HHI de concentração de fontes por organização

Índice de Herfindahl-Hirschman · HHI próximo de 1 = dependência monopsônica · HHI próximo de 0 = alta diversificação

■ Mega-ONG ■ Large International ■ Média Nacional ■ Pequena / Especializada --- limiar de resiliência (0,30)



Fonte: Elaboração própria (2026), com base em dados do CECID (2026) e balanços financeiros das OSCs disponíveis.

O contraste com o ITDP Brasil (HHI 0,91, overhead 23,8%, mais de 95% de receita restrita) é demonstrativo: uma organização que internalizou integralmente os custos do sistema sem ter conseguido diversificar suas fontes, tornando seu crescimento acelerado refém da estabilidade de um único doador. Qualquer mudança de prioridade ou de contexto político desse financiador representa um risco existencial. A OPAN (HHI 0,44, trajetória de declínio pós-2023) ilustra que a diversificação intermediária também não é garantia: o limiar

de resiliência não é linear, e abaixo de $HHI < 0,30$ a organização permanece estruturalmente vulnerável mesmo com múltiplas fontes.

A Rainforest Foundation Norway (HHI 0,47) acrescenta um refinamento teórico importante: com dados históricos quinquenais disponíveis, exibe estagnação em receita real (CAGR 4,6%, mas nominal flat nos últimos três anos) e déficits crescentes apesar da diversificação aparente. O que a RFN demonstra é que pulverização sem autonomia de gestão, múltiplas fontes, todas restritas, não gera resiliência genuína. A diversificação relevante é aquela que inclui uma proporção significativa de fundos irrestritos, capazes de financiar a estrutura própria da organização e suas atividades de advocacy sem prestação de contas vinculada a um doador individual. É, portanto, a qualidade da diversificação, e não apenas sua quantidade, que determina a autonomia política real.

5. Considerações Finais

Os quatro eixos hipotéticos convergem para um diagnóstico unificado que o conceito habermasiano de 'colonização do mundo da vida' (Habermas, 2014) ilumina com precisão analítica. O processo descrito por Habermas, pelo qual esferas sociais orientadas por valores comunicativos como solidariedade, reciprocidade e representatividade são progressivamente penetradas e reconfiguradas pela racionalidade sistêmica do dinheiro e do poder burocrático, não é, no campo da CID, uma metáfora filosófica. Ele é financeiramente mensurável em três vetores articulados que os dados desta pesquisa tornam visíveis.

Tanto a OCDE (2020) quanto os estudos acadêmicos reforçam que os custos de transação dos programas de cooperação internacional para o desenvolvimento quando executados por OSC são menores, por haver um alinhamento de causa em grau muito maior que entre outros atores. Entretanto, existem OSC que surgiram e atuaram historicamente pela causa das minorias e meio ambiente, e aquelas que surgiram no contexto da década de 90 como exímias executora de projetos, e que não possuem histórico de disputarem os sentidos do desenvolvimento local em prol das populações originárias, minorias e sua relação com o meio ambiente.

Entretanto, nesta pesquisa, uma análise dos programas oficiais de cooperação internacional para o desenvolvimento em execução no Brasil desde 2023, executado pelas OSC, demonstra que tais programas estão priorizando organizações sociais que se distanciam de um perfil transformador, em prol de organizações de robusta capacidade técnica e perfil executor de agendas e objetivos preestabelecidos. As evidências indicam a consolidação de um "oligopólio da interlocução", onde apenas 10 organizações executam cerca de 50% dos programas mapeados. Esse cenário ratifica a hipótese de que o campo

não é ocupado por organizações de base ou Member-Based Organizations (MBOs), mas por entidades que já nascem dotadas de uma "armadura burocrática" complexa.

A investigação financeira aprofunda esse diagnóstico ao evidenciar exigência de compliance de alto nível, auditorias por firmas Big Four e balanços em conformidade com padrões internacionais (como o IFRS), fatores que funcionam como um "pedágio institucional". Para organizações de base, como as Redes de Desenvolvimento da Maré e a Associação Serenas, cujos scores de transparência contábil situam-se em patamares baixos (7/20 e 5/20, respectivamente), essa barreira de entrada revela-se intransponível, marginalizando atores que detêm conhecimento direto das demandas territoriais.

Observa-se a forte presença de "instituições-infraestrutura", como o FUNBIO e a FFM, que operam como plataformas de intermediação financeira. Elas absorvem os grandes volumes de capital da cooperação norueguesa ou alemã e os redistribuem, replicando as exigências de conformidade sobre as entidades menores. Esse fenômeno, identificado como isomorfismo coercitivo, obriga as OSCs a mimetizarem a estrutura corporativa para sobreviverem, transformando ativistas em gestores de projetos e substituindo a escuta comunitária pelo preenchimento de planilhas de indicadores.

A análise dos resultados também confirma o "paradoxo da liquidez" e a "lógica de consultoria". Organizações como o WWF-Brasil e o Global Canopy exibem orçamentos vultosos, mas operam com altíssimos percentuais de recursos vinculados a projetos específicos, o que captura sua agenda política e limita sua autonomia programática. Sua performance é medida pela capacidade de entrega de resultados quantificáveis e pela conformidade com agendas globais, como os ODS.

Em suma, a pesquisa confirma a hipótese de que a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento com o Brasil tem promovido a "ONGização" apresentada na literatura. A técnica contábil e a auditoria validam quais atores são "legítimos", privilegiando aqueles que mimetizam a eficiência corporativa. O resultado é a substituição da pluralidade da sociedade civil por um grupo de especialistas tecnicamente competentes, mas que carecem de densidade social e representatividade direta nos territórios onde atuam. A luta por direitos foi, assim, reembalada como um produto profissionalizado, onde a autonomia é sacrificada no altar da eficácia gerencial.

Referências

- Agyemang, G., Awumbila, M., Unerman, J., & O'Dwyer, B. (2017). NGO accountability and poverty reduction: Lessons from the ground in Ghana. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 30(5), 982-1019. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-03-2015-2015>
- Alvarez, S. E. (1999). Advocating feminism: The Latin American feminist NGO "boom". *International Feminist Journal of Politics*, 1(2), 181-209.

- Banks, N., Edwards, M., & Hulme, D. (2015). NGOs, states, and donors revisited: Still too close for comfort? *World Development*, 66, 707-718. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.09.028>
- Bebbington, A. (2004). NGOs and uneven development: Geographies of development interventions. *Progress in Human Geography*, 28(6), 725-745.
- Choudry, A., & Kapoor, D. (Eds.). (2013). *NGOization: Complicity, contradictions and prospects*. Zed Books.
- Dauvergne, P., & LeBaron, G. (2014). *Protest Inc.: The corporatization of activism*. Polity Press.
- Eikenberry, A. M., & Kluver, J. D. (2004). The marketization of the nonprofit sector: Civil society at risk? *Public Administration Review*, 64(2), 132-140. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00355.x>
- Habermas, J. (2014). *Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa* (D. L. Werle, Trad.). Unesp. (Obra original publicada em 1962).
- IDH Brazil. (n.d.). Who we are. <https://www.idhsustainabletrade.com/landscapes/brazil/>
- IPAM. (n.d.). Quem somos. <https://ipam.org.br/institucional/quem-somos/>
- Kamat, S. (2004). The privatization of public interest: Theorizing NGO discourse in a neoliberal era. *Review of International Political Economy*, 11(1), 155-176.
- Klees, S. J. (2008). NGOs, civil society, and development: Is there a third way? *Current Issues in Comparative Education*, 10(1/2), 22-25.
- Lewis, D. *Non-Governmental Organizations, Management and Development*. Cap. 6: NGOs and 'civil society'. Routledge, 2014.
- Lewis, D., & Kanji, N. (2009). *Non-governmental organizations and development*. Routledge, 1-23.
- MARTENS, Bertin. Why do aid agencies exist? *Development policy review*, v. 23, n. 6, p. 643-663, 2005
- Miller, P., & Rose, N. (2008). *Governing the present: Administering economic, social and personal life*. Polity Press.
- Mundy, K. (2008). From NGOs to CSOs: Social citizenship, civil society, and "Education for All" — An agenda for further research. *Current Issues in Comparative Education*, 10(1/2), 32-40.
- OCDE (2020a). "Six decades of ODA: insights and outlook in the COVID-19 crisis", OECD Development Co-operation Profiles 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2dcf1367-en>.

OCDE (2020b). Aid for Civil Society Organisations Statistics based on DAC Members ' reporting to the Creditor Reporting System database (CRS), 2017-2018, April 2020.

OCDE (2020c). Development Assistance Committee Members and Civil Society, The Development Dimension, OECD Publishing, Paris, 2020: <https://doi.org/10.1787/51eb6df1-en>.

Oliveira, V. A. R. D. (2010). A colonização do mundo da vida e as organizações não governamentais [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais]. Repositório Institucional da UFMG.

PESSINA, Maria Elisa Huber. O não governamental na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento após 1990: entre as circunstâncias e as peculiaridades do caso alemão. Salvador: Edufba, 2017

Smith, A. (2017). Introduction: The revolution will not be funded. In INCITE! (Ed.), The revolution will not be funded: Beyond the non-profit industrial complex (pp. 1-18). Duke University Press.

The Nature Conservancy (TNC) Brasil. (n.d.). Onde trabalhamos: Brasil. <https://www.tnc.org.br/>