

A ATUAÇÃO DAS ONGs NA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA NA ATUALIDADE: novo agir no trato da questão social?

Lanissa Cristina F. de Medeiros Carvalho¹

RESUMO

Esse artigo reflete sobre a atuação das ONGs no Brasil na atualidade, diante da reconfiguração capitalista recente sob a égide do neoliberalismo que favorece cooptação e incentiva para que as ações dessas organizações na política social brasileira estejam voltadas para a prestação de serviços, em detrimento ao seu papel outrora reivindicatório por direitos de cidadania. Possibilitando, não um "renovado agir", mas uma aproximação do fazer das antigas organizações assistenciais. Instigar o debate na academia a partir de algumas reflexões pessoais sobre a temática é o objetivo maior desse artigo.

Palavras-chaves ONGs; Política Social; Cidadania; neoliberalismo.

ABSTRACT

That article thinks about the performance of NGOs in Brazil at the present time, in front of the recent capitalist reconfiguration under the aegis of the neoliberalism that favors co-option and it motivates so that the actions of those organizations in the Brazilian social politics, be gone back to the services rendered, in detriment to its role formerly reclaimable for citizenship rights. Making possible, no a "renewed to act", but an approach of doing of the old organizations assistance. To urge the debate in the academy starting from some personal reflections on the theme is the larger objective of that article.

Key words: NGOs; Social Politics; Citizenship; neoliberalism.

1 INTRODUÇÃO

Pensar sobre a emergência de um novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade civil baseado na parceria, no intuito de enfrentar a questão social tal como esta se coloca na atualidade, é antes de tudo, buscar compreender que essa mesma questão social, que tem raízes na produção industrial capitalista, continua a ser produzida e reproduzida na contemporaneidade, mas se complexificando e se transformando em *barbárie*, diante da nova fase de acumulação capitalista sob a égide do projeto neoliberal.

Esse entendimento é importante para que se possa apreender o real sentido que tem se configurado, na prática, a política social no Brasil nascida num contexto contraditório de lutas entre classes que, num primeiro momento ganha uma dimensão pública na perspectiva de direitos, e no momento atual, se desconstrói esta perspectiva, a partir de um contexto de reforma estatal baseada nas concepções neoliberais, desencadeando um modelo de gestão a favor do mercado e de repasse de responsabilidades do Estado para a sociedade civil, através de práticas assistencialistas transvestidas e disfarçadas de ações

¹ Especialista em Gestão de Políticas Públicas - CCSA/PPGSS - Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

cidadãos, apesar de toda uma base política e legal recentemente conquistada no processo de redemocratização, que dá ênfase à primazia da responsabilidade do Estado e assume uma direção de valores democráticos.

2 A QUESTÃO SOCIAL E AS PRIMEIRAS FORMAS DE TRATÁ-LA

De acordo com Netto (2004), o uso da expressão “questão social” é recente, sendo utilizada na terceira década do século XIX, como forma de dar conta do fenômeno “pauperismo” que se evidenciava na Europa Ocidental a partir dos impactos causados pelos primeiros processos de industrialização, iniciado pela Inglaterra no fim do século XVIII.

Assim, o pauperismo surge como fenômeno novo nesse momento histórico, e não mais como acontecia nas formas de sociedades anteriores à sociedade burguesa em que a pobreza adivinha de um quadro geral de escassez, mas surgia agora a partir do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social calcada na exploração do trabalhador tendo em vista a acumulação da sociedade capitalista.

É pertinente destacar que esse pauperismo vai se designar como “questão social” a partir de desdobramentos sócio-políticos.

Entretanto, Netto (2004) afirma que é a partir da segunda metade do século XIX que a questão social vai ganhar um cunho conservador que tanto a naturaliza quanto busca a manutenção e a defesa da ordem burguesa, perdendo assim, a sua estrutura histórica determinada. Nessa perspectiva pode-se inserir duas vertentes de pensamentos: o laico e o confessional.

Dessa forma, as ações como respostas ao enfrentamento da questão social e de suas diversas expressões, nesse momento, ainda se pautavam em práticas assistencialistas, através de associações voluntárias ligadas, em sua maioria, às organizações religiosas e étnicas. Segundo Coelho (2002), os valores religiosos contribuíram para desenvolver o setor voluntário da sociedade. A família, os amigos, os vizinhos e a Igreja eram as primeiras instâncias as quais se devia apelar em tempos de necessidade. O Estado só deveria intervir quando essas instituições não fossem capazes de resolver os problemas sociais.

No entanto, para dar conta das crescentes demandas sociais, principalmente advindas da questão social, o Estado é obrigado a assumir uma nova posição – deixa o seu papel de aparelho de justiça e de polícia e passa a ter um caráter regulador e interventor.

3 A DIMENSÃO PÚBLICA DA QUESTÃO SOCIAL E A AMPLIAÇÃO DE DIREITOS ATRAVÉS DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Com a crise mundial do capitalismo que se alastrava desde 1870 e que teve seu ápice em 1929, com a quebra da bolsa de Nova Iorque, o Estado passa a se reposicionar perante a sociedade e começa a se inserir na relação capital/trabalho, assumindo responsabilidades, diante da “incapacidade do mercado” em conter as seqüelas da questão social que este mesmo produz. Nesse momento, tem-se também o enfraquecimento do liberalismo que é acusado de ser o responsável central dessa crise que assolava o mundo. Em contrapartida, o Keynesianismo, que serviu de base ao modelo de produção fordista, passa a ser o referencial para a superação dessa crise.

Tem-se, então, a questão social efetivamente como dimensão pública, exigindo a intervenção do Estado no reconhecimento e na regulação dos direitos e deveres dos sujeitos socialmente envolvidos na relação capital/trabalho. Isto vai originar na Europa (no período pós-segunda guerra mundial) ao chamado Welfare State que vai ampliar os direitos sociais públicos, expressos através dos serviços e de políticas sociais. É nesse momento que se tem a generalização das políticas sociais nos países capitalistas da Europa ocidental.

Para Oliveira (1998, p. 19-20), o Welfare State:

[...] pode ser sintetizado na sistematização de uma esfera pública, onde a partir das regras universais e pactuadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou ao pressuposto do financiamento da acumulação do capital, de um lado, e de outro, o financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda população por meio de gastos sociais.

Tem-se, então, contraditoriamente, um Estado a serviço do capitalismo como forma de consolidar, legitimar e desenvolver o sistema, mas para que esse projeto da ordem burguesa se mantenha e alcance seus objetivos, será necessário concessões pela classe burguesa à classe trabalhadora, o que garantirá direitos de cidadania.

É importante destacar que a noção de cidadania é muito antiga, nasceu na Grécia Clássica (séculos V – VI antes da era cristã), a partir de práticas democráticas que possibilitavam a um considerável número de pessoas a participar na formação do Governo, o que possibilitou a Aristóteles definir o cidadão como todo aquele que tinha o direito e o dever “de contribuir para a formação do governo, participando ativamente das assembleias onde se tomavam as decisões que envolviam a coletividade e exercendo os cargos que executavam essas decisões” (COUTINHO, 2005, p. 03).

No entanto, Coutinho (2005), destaca que a afirmação e expansão de uma nova concepção e de novas práticas de cidadania se constituem numa das mais marcantes características da modernidade (época histórica que se inicia com o Renascimento e continua a vigorar na atualidade). Entretanto, esse conceito adquire, propriamente na sociedade moderna, uma profunda articulação com a democracia.

O autor vai utilizar o termo “soberania popular”, partindo do pensamento de Rousseau, como sinônimo de democracia para defini-la como “a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social” (COUTINHO, 2005, p. 01).

Desse modo, percebe-se, que a democracia assim entendida e incorporada pela classe subalterna, pode adquirir, através da superação da alienação política, possibilidades reais de reapropriação da riqueza socialmente produzida.

E para Coutinho, o conceito que melhor expressa um processo democrático de reabsorção dos bens sociais pelo conjunto de cidadãos é o de cidadania. Conceito este que ele define como:

[...] a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado (COUTINHO, 2005, p. 02).

No entanto, o autor (2005) destaca que qualquer reflexão sobre os conceitos soberania popular, democracia e cidadania (para Coutinho essas três expressões, em última instância, dizem a mesma coisa) devem sempre ser pensados, inseridos num processo histórico, pois estes estão permanentemente expostos, à “novas e ricas determinações” da história.

Entretanto, a noção de cidadania, historicamente, tem sido utilizada em sentidos diversos e, geralmente, marcada pela perspectiva liberal.

Apesar da cooptação da cidadania por setores representantes do capital, no contexto do Welfare State, a inserção de políticas sociais como alternativa para o enfrentamento da crise e da agudização da questão social, vão possibilitar, dependendo da conjuntura, momentos e particularidades históricas de cada país, conquistas de direitos de cidadania.

É importante salientar que não se pode afirmar que somente a garantia de direitos através das políticas sociais na sociedade capitalista é constituição de cidadania efetiva, já que nesse tipo de sociabilidade prevalece a concepção que as pessoas são iguais somente perante a lei. No entanto, o desenvolvimento dos direitos de cidadania

desencadeou uma nova forma de configuração do Estado que, segundo Coutinho (2005, p. 22):

[...] abriu a possibilidade concreta de que a transformação radical da sociedade – a construção de um ordenamento socialista capaz de realizar plenamente a democracia e a cidadania – se efetue agora não mais através de uma revolução violenta, concentrada num curto lapso de tempo, como era previsto no Manifesto e na reflexão de Lenin, mais sim através de um longo processo de reformas, do que Gramsci chamou de ‘guerra de posição’. Essa nova estratégia política poderia também ter o nome de ‘reformismo revolucionário’.

No entanto, vale ressaltar que dada às particularidades históricas brasileiras (que não serão analisadas aqui), não se pode afirmar que os princípios que nortearam o Welfare State nos países capitalistas centrais se consolidaram no país.

4 A PARCERIA DAS ONGS NA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA NA ATUALIDADE: renovado agir no trato da questão social?

As muitas premissas que norteavam e buscavam construir o Welfare State deixaram de prevalecer diante da crise capitalista mundial, que se desenvolve desde o final dos anos de 1960 até os dias atuais, e que se generaliza, pondo em xeque a articulação trabalho, direitos e proteção social, sem que sequer tenha sido alcançado aqui no Brasil um Estado de Bem-Estar, como ocorreu nos países capitalistas centrais. Com essa crise, desencadear-se-á uma forte reação burguesa, o que implicará em mudanças econômicas, políticas, sociais e institucionais. De acordo com Yazbek (2004), essas mudanças se explicam a partir da reestruturação produtiva globalizada implementada com base no ideário neoliberal que acaba trazendo uma reversão política conservadora que vai erodir as bases dos sistemas de proteção social e redirecionar as intervenções estatais na produção e na distribuição da riqueza socialmente produzida. A autora ainda aponta como parte desse quadro “a crônica crise das políticas sociais, seu re-ordenamento e sua subordinação às políticas de estabilização da economia, com suas restrições aos gastos públicos e sua perspectiva privatizadora” (Yazbek, 2004, p. 3).

Como resposta ao aprofundamento da questão social, diante das transformações societárias em curso e diante da consolidação do projeto neoliberal, o Estado minimizado, segundo Montañó (2003), vai impor um novo trato à questão social, significando basicamente a coexistência de três tipos de respostas: a precarização das políticas sociais estatais (desconcentração e focalização dessas políticas, dirigidas às populações mais carentes), a remercantilização dos serviços sociais (são transformados em “serviços mercantis”, em mercadorias, fornecidos pelo setor empresarial aos “cidadãos plenamente integrados”), e por fim, a refilantropização das respostas à questão social (amplos setores da população ficarão descobertos pela assistência estatal e não terão

condições de pagar pelos caros serviços privados, repassando para a sociedade civil assistidos mediante práticas filantrópicas e caritativas).

Nessa perspectiva, há toda uma lógica no crescimento e afirmação do terceiro setor e, principalmente, das ONGs. Não vão se dar ao acaso, mas num momento em que o sistema capitalista necessitava se reestruturar diante da crise. E para superar essa crise era necessário expandir ideais neoliberais que satanizassem o Estado e justificassem a necessidade de reformas. Com isso a ala conservadora da sociedade (vale salientar muitos inseridos dentro do próprio terceiro setor, como por exemplo, as empresas “cidadãs”) passou a defender o reforço da sociedade civil no intuito de que essa abarcasse responsabilidades do Estado, numa relação não de conflito, mas baseada da “parceria”.

No entanto, é preciso destacar que no Brasil as ONGs passaram por dois momentos históricos distintos que vão marcar o crescimento, desenvolvimento, perspectiva de ação, visibilidade e legitimação dessas perante a sociedade em geral.

De acordo com Gonçalves (1996), o primeiro momento se dá nos anos de 1970, no período de ditadura militar, quando as ONGs eram os principais canais de expressão das demandas populares, onde havia uma crise política de confiança entre o Governo e a população. No entanto, nesse período, as mobilizações dessas organizações não se limitaram na busca por serviços coletivos, mas vão inserir, também, em suas discussões e reivindicações, a incorporação e defesa de direitos de vários segmentos societários vulneráveis à discriminação, exploração e marginalização.

O segundo momento, de acordo ainda com a autora, se dá no final dos anos de 1980, quando a ação da ONGs:

[...] responde a uma questão de outra ordem. Não se trata mais de um confronto político de confiança, mas sim de lidar com o impasse criado pela incapacidade do setor público na prestação de serviços. Está estabelecida uma crise de confiança que não tem mais o fundamento político, mas que tem fundamento econômico e que deriva da incapacidade e ineficácia do Estado em prestar a assistência demandada pela população (GONÇALVES, 1996, p. 54).

Assim, esse novo relacionamento, denominado de “parceria”, vai possibilitar as ONGs participarem da implementação e co-gestão de políticas públicas de caráter social. Dessa forma, “a ONG, outrora concebida para ficar ao lado e apoiando o movimento social, passa agora a ser o ator principal nesta relação. De coadjuvante do movimento social, a ONG passa a ocupar o lugar deste” (MONTAÑO, 2003, p. 271).

É a partir, então, desse momento, quando estas ganham o perfil de prestadoras de serviços, deixando de lado o seu papel reivindicatório, que se deve começar a questionar até que ponto se distingue as ONGs das antigas organizações assistenciais que sempre atuaram como provedoras de serviços básicos de seguridade social aos desamparados pelo

Estado. Até porque as próprias ONGs reivindicam essa diferenciação, incorporando o conceito de cidadania em suas missões. Será que esses “serviços” nos quais a população passa a reivindicar a responsabilidade não mais ao Estado, mas as ONGs, não comprometem a própria concepção de direito social “a duras penas” conquistada? E mais, será que essa “renovada” forma de tratar a questão social, terceirizando a política pública, com ações fragmentadas, pontuais, focalizadas e marginais não é retroceder no tempo e no espaço, e recolocar a política social nos primórdios da história, onde ela era executada voluntariamente pela família, vizinhos, amigos e Igreja, sem a responsabilidade do Estado?

5 CONCLUSÃO

Refletir sobre esse novo padrão de enfrentamento da questão social no âmbito da política social brasileira, baseado na parceria entre o Estado e as ONGs merece análises mais profundas a cerca dessa temática, pois a intenção desse artigo é apenas destacar alguns aspectos relevantes acerca desse padrão de intervenção social que emerge de forma mistificada que acaba imprimindo na relação Estado/Sociedade um caráter dócil, homogêneo, despolitizador, conformista, o que termina desencadeando ações focalizadas e pontuais para uma população de extrema carência e com as necessidades básicas totalmente insatisfeitas, não só na realidade contemporânea brasileira, mas obedecendo a uma lógica mundial que se diferenciará a partir das particularidades sociais, econômicas, culturais e políticas de cada país.

Ações que, aos poucos, desresponsabilizam o Estado de suas obrigações legais e, ao mesmo tempo, vai desconstruindo a política social brasileira, ao incorporar a cultura da solidariedade e do voluntariado. A luta pela garantia e ampliação de direitos de cidadania tão reivindicada pelas ONGs, junto com os movimentos sociais no processo de redemocratização do Brasil, vai se tornando uma “luz no fim do túnel” diante do discurso conservador que naturaliza e mistifica a questão social sem problematizar a ordem burguesa vigente, passando a tratá-la com antigas práticas assistencialistas comunitárias, mas apresentadas como um “novo e eficiente agir”.

Entretanto, é importante destacar que apesar da funcionalidade das ONGs ao projeto neoliberal de reestruturação do capital, pode-se encontrar ONGs que trabalham na contracorrente desse projeto perverso e que não buscam executar somente os bem coletivos, mas além de exercerem seu papel reivindicatório junto à sociedade, exigem do Estado o desenvolvimento de uma política social bem planejada que englobe concretamente os princípios consagrados e os direitos garantidos na Constituição de 1988.

REFERÊNCIAS

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro setor**: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. 2. ed. São Paulo: Senac, 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. In: **Revista Agora**, n. 3. dez. 2005. Disponível em: <<http://www.assistentesocial.com.br/fasciculoatual.html>>. Acesso em 16 jan. 2006.

GONÇALVES, Hebe Signorini. O Estado diante das organizações não governamentais. In: GONÇALVES, Hebe S. (org.). **Organizações não governamentais**: soluções ou problemas? São Paulo: Estação da Liberdade, 1996.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da “Questão Social”. In: **Temporalis** 3. Brasília, ABEPSS, jan-jul. de 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor. Capital, força de trabalho e fundo público. In: _____ (Org.). **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia perfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

YASBEK, Maria Carmelita. A pobreza e a exclusão social: expressões da questão social no Brasil. In: **Temporalis** 3. Brasília, ABEPSS, jan-jul. de 2004.