

## O ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE: a funcionalidade das ongs

Janaína Lopes do Nascimento Duarte\*

### RESUMO

A dinâmica de reordenamento capitalista impõe modificações sócio-históricas que incidem sobre a relação Estado e sociedade. Tal cenário redefine um padrão de respostas às expressões da questão social que interfere no acesso aos direitos e altera a função social das ONGs. Assim, numa perspectiva crítica e dialética, este artigo tem como objetivo geral situar as tendências contemporâneas do enfrentamento das manifestações da questão social, particularizando a funcionalidade estratégica das ONGs na conjuntura de reestruturação capitalista. Para tanto, a categoria teórica sociedade civil é recuperada a fim de desmistificar a ideologia da participação, via terceiro setor e ONGs.

Palavras Chaves: Contra-reforma do Estado, terceiro setor, ONGs, sociedade civil.

### ABSTRAT

The dynamic of the capitalism reordering imposes socio-historic modifications that attack the relationship between State and society. This scenery redefines a pattern of responses to the expressions of the social question that modifies the access to the rights and changes the social function of the ONGs. So, in a critical and dialectic perspective, this article has how its general objective to localize the contemporaneous tendencies of responses to the social question manifestations, particularizing the strategy function of the ONGs in the actual capitalism. Thus, the theoretical category called civil society is being studied to end the mystic about the "ideology of the participation" though third sector and ONGs.

Keywords: State reform, third sector, ONGs, civil society.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente texto é parte integrante dos nossos estudos no Mestrado em Serviço Social na UFRN e tem como objetivo geral situar as tendências contemporâneas do enfrentamento das expressões da questão social, particularizando a função social<sup>1</sup> estratégica das ONGs na conjuntura de reestruturação capitalista.

Nosso ponto de partida é a crise estrutural do capital que inicia seu processo de reestruturação pós-1970, a fim de recuperar seu padrão de produção e acumulação, bem como manter sua hegemonia. Como resposta à crise, iniciou-se um processo de reorganização do capital, a partir de alterações no processo produtivo (reestruturação

---

\* Assistente Social / Especialista

<sup>1</sup> Compreendemos aqui função social no sentido da funcionalidade que as ONGs assumem na sociabilidade, conforme as determinações de um dado momento sócio-histórico, podendo ora fortalecer as proposições das frações da classe dominante ora da classe trabalhadora.

produtiva), no processo de trabalho e nos mecanismos de controle e organização dos trabalhadores (metamorfoses no mundo do trabalho), além de instituir mudanças no campo da cultura e na forma de intervenção do Estado (a contra-reforma).

Nesse contexto, ressaltaremos as alterações na relação Estado e sociedade, destacando o enfrentamento atual da questão social e o incentivo ideológico do capital à participação da sociedade civil<sup>2</sup>. É importante considerar a relevância deste debate, principalmente quanto às repercussões diretas no acesso e no reconhecimento dos direitos sociais, bem como no fazer profissional dos envolvidos na intervenção social.

Cabe ressaltar que não é nosso intuito esgotar a discussão sobre o enfrentamento contemporâneo da questão social e sobre as ONGs neste contexto, mas pretendemos contribuir com a reflexão crítica, para além das aparências do cotidiano, e lançar elementos para novos questionamentos e estudos.

## **2 O TRATO CONTEMPORÂNEO À QUESTÃO SOCIAL**

A dinâmica societária no final do século XX engendra um conjunto de transformações sócio-históricas que incidem de modo particular na relação Estado e sociedade. Sobre esta relação, destacamos a transferência de responsabilidades no enfrentamento das expressões da questão social para o mercado e o chamado terceiro setor em detrimento do Estado, acarretando um processo de profundas modificações nas respostas às seqüelas sociais, estas últimas oriundas da desigualdade histórica entre as classes.

Inserida no amplo processo de reestruturação capitalista, emerge a estratégia neoliberal de reforma do Estado, ou melhor, nas palavras de Berhing (2003) contra-reforma. A contra-reforma caracteriza-se por um processo de reordenamento do Estado a partir dos interesses do capital, sem alterar a essência da sociedade burguesa e na contramão das conquistas sociais da classe trabalhadora.

De forma mais contundente, a partir da década de 1990, a política neoliberal minimiza consideravelmente a intervenção do Estado na área social, apela para a participação da sociedade na execução de políticas sociais e abre espaço para o capital financeiro internacional, além de estimular um discurso ideológico de “ineficiência, corrupção, desperdício” em torno de tudo o que é estatal, enquanto o privado aparece como sinônimo de “eficiência, probidade, austeridade” (BORÓN, 1995). É um processo que desconsidera direitos e minimiza o Estado para as necessidades do trabalho e maximiza

---

<sup>2</sup> Na concepção neoliberal, a sociedade civil é compreendida como expressão de interesses universais e não contraditórios.

para os interesses do capital, ou seja, subordina os direitos sociais à lógica do mercado e da solidariedade transclassista<sup>3</sup>, inaugurando um novo quadro de respostas às expressões da questão social: a precarização das políticas sociais de responsabilidade do Estado e a privatização, esta última via re-mercantilização e re-filantropização.

Nessa perspectiva, a estratégia dos governos neoliberais, como no Brasil, é a precarização das políticas sociais públicas, reduzindo significativamente a prestação de serviços sociais em quantidade, qualidade e variabilidade. Na verdade, busca-se a descaracterização e anulação da condição de direito das políticas sociais e assistenciais, ou seja, a desconstrução do caráter de universalidade e igualdade de acesso, garantidos no Brasil pela Constituição Federal de 1988.

Por outro lado, a privatização se expressa na “progressiva mercantilização do atendimento das necessidades sociais” (IAMAMOTO, 2001, p. 24) e na expansão das iniciativas do terceiro setor, caracterizando um trato descoordenado, pontual e pulverizado das expressões da questão social que não reconhece a concepção de direito e de universalidade de acesso.

Em relação à re-mercantilização, é oportuno afirmar que, na lógica neoliberal, é necessário transformar o campo social em “espaço mercantil”, com destaque para a previdência, a saúde e a educação, a fim de constituir um novo espaço de acumulação. Quanto à outra possibilidade de privatização, a re-filantropização, esta é representada pelas organizações do chamado terceiro setor e é fundamentada na ideologia da solidariedade e na proposta de aliança entre as classes.

Diante de uma perspectiva teórico-metodológica crítica e de totalidade<sup>4</sup>, compreendemos o terceiro setor como um fenômeno fluído e funcional ao processo de reestruturação do capital, cujo objetivo primordial é ocultar a luta e os interesses de classes que tecem as relações na sociedade civil<sup>5</sup>. Assim, não representaria um setor e sim “[...] um novo padrão (nova modalidade, fundamento e responsabilidades) para a função social de respostas às expressões da questão social” (MONTAÑO, 2003, p. 22).

Na busca da essência do fenômeno, pode-se inferir que o terceiro setor seria fundamentado na fragmentação da realidade em esferas (“primeiro setor” o Estado, “segundo setor” o mercado e “terceiro setor” a sociedade civil), situação esta funcional ao contexto de reorganização capitalista, pois: “[...] separa os homens de suas determinações e

---

<sup>3</sup> Como não resultante de uma solidariedade interna de classe, mas externa, ou seja, entre classes distintas, com interesses conflitantes; como se isso fosse possível no mundo capitalista.

<sup>4</sup> Há autores, sendo Rubem César Fernandes (1994) um dos mais significativos, que defendem de forma conservadora e a-crítica o chamado terceiro setor, considerando-o como a “chave” para a resolução dos problemas sociais para além do Estado e do mercado, livre de interesses e conflitos de classes.

<sup>5</sup> Entendemos sociedade civil não como espaço homogêneo, mas como complexidade, diversidade, contradição. Montañó (2003) afirma que a sociedade civil é arena de lutas, é conformada por setores de diversos interesses particulares (“fundamentalmente de classe”), representando antagonismo e disparidade no seu interior.

decompõe a totalidade em esferas particulares e cindidas [...] Homens e relações sociais são tomados como coisas” (DIAS, 1997, p. 29); perde-se a historicidade e a perspectiva de contradição para que o terceiro setor possa assumir sua funcionalidade.

Portanto, o terceiro setor tem uma função político-ideológica diante do cenário de alterações sócio-históricas promovidas pelo capital, retirando do Estado a responsabilidade histórica com as seqüelas sociais e gerando um clima de aliança que omite os conflitos e a luta de classes. E, as ONGs? Estas estão inseridas na dinâmica que legitima e fundamenta o terceiro setor: a lógica da participação da sociedade civil.

### **3 A FUNÇÃO SOCIAL DAS ONGS NA ATUALIDADE**

Como expressão do terceiro setor e inseridas na sua lógica, destacam-se as ONGs como respostas privadas às expressões da questão social, aparecendo como:

[...] referência no campo das práticas emergentes proliferando-se e também fomentando a cultura das iniciativas autônomas, por fora das instituições governamentais construindo uma antinomia entre eficácia pública e eficácia privada; em certa medida, surgem no cenário político e cultural, ao lado da também revalorizada rede de atividades filantrópicas, a revalorização do privado, do voluntarismo político e do apoliticismo (MOTA, 2000, p. 102).

Em função de estudos anteriores (DUARTE, 2002), constatamos que nas décadas de 1970 e de 1980, com o suporte financeiro da “cooperação internacional”, as ONGs iniciam o seu processo de expansão, num contexto em que tenderam a fortalecer a oposição política à ditadura militar. Neste momento, a função social das ONGs era de parceira dos movimentos sociais, sendo coadjuvante fundamental na relação movimento social / população e Estado, já que contribuía na organização interna e na articulação de tais movimentos (MONTAÑO, 2003).

Na década de 1990, as ONGs alteram sua função na sociedade, determinadas pelo neoliberalismo, já que são chamadas a intervir diretamente nas respostas à questão social, modificando a relação até então consolidada com os movimentos sociais. O discurso neoliberal de ineficiência do Estado, atrelado à retórica de participação da sociedade civil, esta considerada isenta de interesses de classe, constitui a justificativa dominante para o deslocamento das responsabilidades com o social do Estado para o terceiro setor e para as ONGs, uma de suas expressões mais evidentes. Destarte, há um movimento de “positividade” e investimento em relação às ONGs em detrimento dos movimentos sociais e da garantia de políticas sociais públicas.

Uma das dimensões que perpassam a alteração da função social das ONGs a partir de 1990 é a desqualificação teórica da categoria sociedade civil. De acordo com Netto (2004), a diluição teórica desta categoria compromete a análise social e inviabiliza a compreensão de um feixe de relações nucleares na nossa época: as relações entre sociedade civil e Estado. Ou seja, compromete a compreensão e a análise da conjuntura de crise e reestruturação do capital, o estágio atual de destruição de direitos sociais e o cenário de transferência de responsabilidades com a questão social para a esfera privada, contribuindo para o processo de retomada crescente da acumulação e manutenção da hegemonia do capital.

Nessa perspectiva, as ONGs, integrantes de uma sociedade civil heterogênea, não representam interesses homogêneos e desarticulados das relações atuais de classes. Pelo contrário, estão inseridas na lógica da reestruturação do capital que viabiliza a retratação do Estado diante das seqüelas sociais.

Entretanto, salientamos que as ONGs representam um espaço de contradição, pois ao mesmo tempo em que se inserem na lógica do terceiro setor podem trazer contribuições importantes à garantia de direitos e, por isso, suas ações não devem ser desqualificadas e/ou rejeitadas.

É neste contexto contraditório que, em síntese, as ONGs (seus integrantes tendo consciência ou não) passam a exercer na contemporaneidade uma outra função social divergente do momento histórico da década de 1970, especialmente no trato à questão social, que contribui, de certa maneira, para o processo de reestruturação do capital, sem debate crítico, distando da perspectiva de totalidade.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O debate sobre o trato contemporâneo às expressões da questão social e a funcionalidade do terceiro setor e das ONGs na conjuntura do século XXI sinaliza que há um vínculo estreito entre o padrão de respostas e o processo de reestruturação do capital. As reflexões aqui iniciadas apontam para a complexidade e a profundidade da temática, o que é importante ressaltar que não pretendíamos esgotar neste texto.

O terceiro setor, carregado pela ideologia neoliberal, contribui para o processo de desregulamentação e redução do Estado na garantia de direitos sociais através das políticas sociais públicas, promovendo um novo direcionamento nas respostas às manifestações da questão social: essencialmente privado, por meio do mercado e das iniciativas da “sociedade civil”. Isto significa isentar e desresponsabilizar o Estado e o capital das seqüelas da questão social.

É relevante frisar que os alicerces ideológicos que garantem as alterações no tratamento da questão social são a retórica da participação da sociedade civil e sua transformação em terceiro setor, assim como a falácia do enxugamento dos recursos do Estado “em crise”. Esses elementos consolidam as modificações, a favor do capital, na relação Estado e sociedade e promovem a expansão do terceiro setor, assim como a mudança na função social das ONGs.

A propagação e a ilusão da concepção de sociedade civil homogênea, livre de conflitos e de interesses, com entidades eficientes e participativas em oposição à esfera estatal, considerada burocrática e ineficiente, “ignora o Estado, o mercado e a produção como arenas das mesmas lutas sociais que se processam na sociedade civil” (MONTAÑO, 2003, p. 264). E, assim, incorre no erro histórico de considerar a sociedade civil e o terceiro setor, acompanhado das ONGs, como faces da mesma moeda.

As ONGs tendem para um universo de contradições e limites que mais ratificam a conjuntura de reordenamento capitalista do que concretizam alternativas às requisições do capital. As “estratégias participacionistas neoliberais difundidas no conjunto das práticas sociais” (ABREU, 2002) se confrontam com as possibilidades de intervenção crítica à ideologia dominante, particularmente nas ONGs. A defesa e a propagação de tais organizações vêm sendo envolta pelo discurso da garantia de direitos, da cidadania e da democracia, obscurecendo suas condições objetivas de funcionamento e gestão dentro dos limites da sociabilidade do capital.

A partir dos estudos realizados no mestrado, podemos afirmar que a rigor, as ONGs constituem parte do terceiro setor, mas há particularidades muito interessantes, especialmente com as associadas à ABONG, haja vista as contribuições efetivas, sérias e comprometidas com valores e princípios humanistas e com os direitos sociais.

Entretanto, a abrangência é limitada, as condições estruturais são pequenas, os recursos disponíveis são escassos, os projetos são bem delimitados e, por último, o objetivo ou a função social destas organizações chamadas ONGs não é de atender a amplitude das necessidades sociais como garantia de um direito. Na verdade, o trabalho das ONGs não pode dar conta dos problemas sociais, cuja magnitude e complexidade são ampliados em progressão geométrica cotidianamente. Montañó (2003, p. 195) elucida que o trato na atualidade às refrações da questão social “é passageiro e emergencial, não apenas por não resolver os problemas, mas, por não atuar nos fundamentos da questão e por não dar respostas mais estáveis e abrangentes [...]”.

Entretanto, é oportuno elucidar que a questão não é negar ou valorar, ou melhor, desqualificar as Organizações Não-Governamentais e as significativas contribuições para os seus usuários, ou contestar a competência e o compromisso dos seus profissionais. Consideramos que o essencial, já concluindo, é analisar o fenômeno ONG nas entrelinhas,

perceber os nexos e as relações, aprofundar o debate que perpassa as respostas atuais às expressões da questão social, articulando suas raízes aos processos sociais da conjuntura contemporânea. A reflexão é imprescindível para a materialização de possibilidades que avancem, não só na perspectiva dos direitos sociais, mas também que conduzam à busca de alternativas viáveis à sociabilidade do capital. Esperamos ter contribuído com o debate e o levantamento de novas questões, a fim de instigar futuros aprofundamentos.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Marina Maciel. **Serviço Social e a organização da cultura: perfis pedagógicos da prática profissional**. São Paulo: Cortez, 2002.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BÓRON, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER e GENTILI (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 4ª ed. São Paulo: Paz e Terra, p. 63-137, 1995.

DIAS, Edmundo Fernandes. **A liberdade impossível na ordem do capital**. Textos didáticos, nº 29. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1997.

DUARTE, Janaina Lopes do Nascimento. **ONGs e Políticas Sociais Públicas – um espaço em discussão a partir da Reforma do Estado no Brasil na década de 90**. Monografia de conclusão de curso de especialização em Políticas Públicas e Gestão de Serviços Sociais. Recife: UFPE, 2002.

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

IAMAMOTO, Marilda Vilela. A questão social no capitalismo. In: **Temporalis**. Brasília: ABEPSS, Ano 2, n. 3, p. 9-32, 2001.

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

MOTA, Ana Elizabete. Cultura da crise e Seguridade Social. **Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2000.

NETTO, José Paulo. Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil. In: BOCHETTI, Ivanete (org.). **Política Social: alternativas ao neoliberalismo**. Política Social 2. Brasília / DF: UNB, p. 61-83, 2004.