

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

LANISSA CRISTINA F. DE MEDEIROS CARVALHO

**AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS (ONGs) DE ATENÇÃO À
CRIANÇA E AO ADOLESCENTE EM NATAL/RN:
contribuição na garantia de direitos?**

Natal, RN
2008

LANISSA CRISTINA F. DE MEDEIROS CARVALHO

**AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS (ONGs) DE ATENÇÃO À
CRIANÇA E AO ADOLESCENTE EM NATAL/RN:
contribuição na garantia de direitos?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a Dr^a Iris Maria de Oliveira

Natal, RN
2008

Divisão de Serviços Técnicos

Catálogo da Publicação na Fonte. UFRN / Biblioteca Central Zila Mamede

Carvalho, Lanissa Cristina F. de Medeiros.

As organizações não-governamentais (ONGs) de atenção à criança e ao adolescente em Natal/RN: contribuição na garantia de direitos? / Lanissa Cristina F. de Medeiros Carvalho. – Natal, RN, 2008.

171 f. : il.

Orientador: Íris Maria de Oliveira.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

1. Organização Não-Governamental – Rio Grande do Norte – Dissertação. 2. Criança e adolescente – Direito – Dissertação. 3. Serviço Social – Dissertação. I. Oliveira, Íris Maria de. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/UF/BCZM

CDU 316.354(813.2)(043.2)

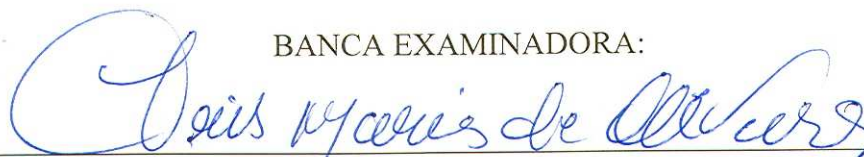
LANISSA CRISTINA F. DE MEDEIROS CARVALHO

**AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS (ONGs) DE ATENÇÃO À
CRIANÇA E AO ADOLESCENTE EM NATAL/RN:
contribuição na garantia de direitos?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Dissertação aprovada em: 27 / 11 /2008.

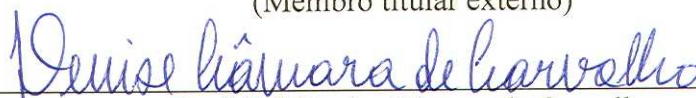
BANCA EXAMINADORA:



Prof^ª Dr^ª Iris Maria de Oliveira
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
(Orientadora)



Prof^ª Dr^ª Jordeana Davi Pereira
Universidade Estadual da Paraíba
(Membro titular externo)



Prof^ª Dr^ª Denise Câmara de Carvalho
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
(Membro titular interno)

Prof^ª Dr^ª Silvana Mara de Moraes dos Santos
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
(Membro suplente)

Dedico

À minha querida sogra, D. Inês (*in memoriam*),
que com seu exemplo de fé, determinação e coragem,
inspirou-me a valorizar muitas coisas na vida,
em especial, o trabalho e o conhecimento.

A Paulo Neilson, eterno amor, amigo, companheiro e esposo,
que sempre me incentivou e contribuiu para superação dos meus desafios,
assim como, para a ampliação dos meus conhecimentos.

Às crianças e adolescentes,
que cotidianamente sofrem violações de direitos.

AGRADECIMENTOS

Na trilha para perseguir a superação de mais este desafio em minha vida, o meu reconhecimento, gratidão e carinho, a todos que contribuíram para meu amadurecimento pessoal, intelectual e profissional, cada um a seu modo e dentro de suas possibilidades, em especial:

A Deus, referência constante, onde ao meu modo, sempre busquei força e coragem para lutar em todos os momentos de minha vida, aprendendo a acreditar e a respeitar o que transcende a explicação das Ciências.

A meu amado, companheiro e esposo, por estar sempre ao meu lado em todos os momentos deste processo, que com muita tranquilidade, paciência, amor, carinho e dedicação me incentivou e contribuiu para que eu pudesse transpor as barreiras postas em nossas vidas, colaborando, inclusive, para o desenvolvimento deste trabalho, com a crítica sempre que necessária, e com sua grande capacidade em utilizar os recursos da informática. Obrigada meu amor!

À minha família, especialmente – a minha querida mãe, exemplo de amor incondicional, sacrifício e doação às filhas; a minha segunda mãe, vovó Umerantina, pelo acolhimento, carinho e sábios conselhos repassados; a minha amada irmã e amiga; aos meus amados sobrinhos, Livia e Thiago (sobrinho de coração), pelos momentos presente ao meu lado, horas alegres e relaxantes. Obrigado a todos vocês por compreenderem a minha ausência!

À minha segunda família, em especial – a minha saudosa sogra, D. Inês (*in memoriam*), que mesmo tendo treze filhos, me aceitou e me adotou como mais uma “filha”, se doando sempre, através da preocupação em servir, acolher e oferecer o aconchego de seu lar; as minhas cunhadas, cunhados e sobrinhos (de coração), pelos momentos de descontração, fraternidade, solidariedade e carinho. Minha gratidão e afeto!

Aos meus amigos e amigas pelo apoio e incentivo no meu crescimento intelectual e pessoal, em especial, ao querido e sábio Pe. Pio Hensgens, que pelo seu exemplo de fé, coragem, determinação e completa doação na luta pelos Direitos Humanos e da justiça social, me inspirou a escolher uma profissão pautada em um projeto ético-político comprometido com a classe subalterna e/ou marginalizada. Minha eterna gratidão e reconhecimento pelo investimento em meu amadurecimento espiritual e intelectual, através de cursos e de construção conjunta de saberes com as comunidades que fazem parte da Paróquia Sagrado

Coração de Jesus, pelas profundas reflexões sobre fé e vida, e por sua enorme contribuição à nossa cidade!

À minha orientadora, Prof^a. Dr^a. Iris Maria de Oliveira, presença amiga e humana, que com rigor, responsabilidade e profundo conhecimento, me fez caminhar com segurança em toda trajetória do mestrado, tendo em vista a busca de um saber crítico, comprometido tanto com a emancipação política (cidadania efetiva), quanto com emancipação humana. Muito obrigada por ter compartilhado comigo práticas e saberes!

À secretaria e ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFRN, em particular, as professoras Denise Câmara, Silvana Mara, e Severina Garcia, que me fizeram refletir e aprofundar conceitos, categorias de análises e método, na tentativa de superar minhas lacunas e limitações, contribuindo assim para minha formação crítica e crescimento intelectual. Obrigada pelas contribuições valiosas!

A toda a equipe da Comissão de Reformulação do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFRN, na qual fiz parte, pela experiência de vivenciar um processo conjunto e democrático (docentes e discentes) de (re)construção de um projeto de mestrado, que muito contribuiu para minha formação.

A todas as colegas da turma 2006.1, e demais colegas do Mestrado, pelas dicas, trocas de idéias e experiências, que muito contribuíram com este estudo. Valeu colegas!

A todos que fazem o COMDICA, em especial, a Eclésia (secretária) e a Edna (presidente), que me acolheram com muito carinho e atenção, fornecendo apoio para que eu pudesse colher todas as informações possíveis acerca das ONGs cadastradas neste conselho.

Aos gestores, profissionais e usuários das ONGs que gentilmente contribuíram no processo de coleta de dados, fornecendo as informações necessárias para a concretização deste estudo.

E, por fim, a CAPES, que me proporcionou condições materiais, através da concessão de bolsa, para desenvolver meu estudo com mais tranquilidade e dedicação.

Em suma, a cidadania pré-constituída não é, e não tem condições de ser, uma panacéia diante dos “males” da sociedade humana. Ela é constitutiva do mundo moderno e foi objetivada de uma forma contraditória por muitos conflitos, negociações e pactos entre atores. Portanto, sua transcendência (com a conservação de suas conquistas efetivamente civilizadoras e democráticas, mas com sua superação e elevação a um patamar superior da vida social) é também histórica e está em disputa. Cabe às forças sociais dos homens decidirem seus destinos.

Haroldo Abreu

Não há, dúvida que a emancipação política representa um grande progresso. Embora não seja a última etapa da emancipação humana em geral, ela se caracteriza pela derradeira etapa da emancipação humana dentro do contexto do mundo atual. É óbvio que nos referimos a emancipação real, a emancipação prática.

Karl Marx

RESUMO

Na contemporaneidade assiste-se no Brasil a emersão de uma “nova” relação Estado/sociedade baseada na parceria, que vai possibilitar a crescente atuação das organizações “sem fins lucrativos” e de “interesse público” na gestão de políticas públicas sociais. Nesse sentido, como parte de uma lógica de reestruturação global do Capital, sob a égide do projeto neoliberal, a partir dos anos de 1990, tem-se um modelo de gestão a favor do mercado que busca minimizar as ações do Estado, reforçando a terceirização das políticas públicas sociais, e conseqüentemente, desconstruindo direitos legalmente conquistados. Dessa forma, com este estudo perseguiu-se como objetivo geral apreender as ações desenvolvidas por ONGs na área da criança e do adolescente em Natal/RN, verificando em que medida, estas contribuem para a garantia de direitos ou reproduzem práticas assistencialistas, e como objetivos específicos: identificar o conjunto das ações desenvolvidas por ONGs na área da criança e do adolescente em Natal/RN; analisar a prática das ONGs do ponto de vista dos recursos humanos, da gestão, do financiamento, da participação do usuário nos processos decisórios, bem como a qualidade dos serviços e a continuidade das ações destas organizações; e apreender a relação entre as organizações pesquisadas e usuários no processo de implantação das ações, a fim de identificar se a perspectiva que perpassa a prática das ONGs vai em direção de contribuir na garantia de direitos ou no reforço ao assistencialismo. Sinteticamente os resultados apontaram duas tendências nas ações das ONGs, uma na direção da prestação de serviços, que ainda desdobra-se em duas perspectivas de assistencialismo. A outra tendência vai priorizar a defesa dos direitos infanto-juvenis, com ações de incidência política para reforçar a promoção de políticas públicas estatais, contribuindo assim, para garantir direitos.

Palavras-chaves: Questão Social. Estado. Sociedade Civil. Criança e adolescente. Direitos.

ABSTRACT

In contemporaneousness watches in Brazil the emergence of a "new" relationship between State and society based on partnership, which will allow the growing playacting organizations "non-profit" and "public interest" in the management of social public policies. In that sense, as part of a logic of global restructuring of the Capital, under the aegis of the neoliberal project, starting from the years of 1990, an administration model is had in favor of the market that looks for to minimize the actions of the State, reinforcing the outsourcing of the social public politics, and consequently, debilitating rights legally conquered. In that way, with this study it was pursued as general objective to apprehend the actions developed by Non-governmental Organizations – NGOs – in the child's area and of the adolescent in Natal / RN, verifying in that measured, these contribute to the warranty of rights or they reproduce practices of welfare work, and as specific objectives: to identify the group of the actions developed by NGOs in the child's area and of the adolescent in Natal / RN; to analyze the practice of NGOs of the point of view of the human resources, of the administration, of the financing, of the user's participation in the decision processes, as well as the quality of the services and the continuity of the actions of these organizations; and to apprehend the relationship between the researched organizations and users in the process of implantation of the actions, in order to identify the perspective that guide the practice of NGOs is going in the direction of contributing in the warranty of rights or in the reinforcement to the welfare work. In summary the results showed two trends in the actions of the NGOs, in the direction of the provision of services, which still unfurls in two perspectives of handouts. The other trend will give priority to the defense of rights of children and adolescents, with actions of political impact strengthen the promotion of public policies state, thus contributing to guarantee rights.

Key words: Social subject. State. Civil society. Child and adolescent. Rights.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Ano de criação das ONGs	123
Quadro 2 - Motivo de criação das ONGs e sua missão/objetivo principal.....	124
Mapa 1- Área de atuação das ONGs por zona administrativa da cidade	125
Gráfico 1 - Número de atendimentos por público-alvo – 2007.....	126
Gráfico 2 - Distribuição dos recursos investidos por ONG em relação ao montante total - 2007.....	126
Quadro 3 - Natureza jurídica e regime de atendimento das ONGs	127
Gráfico 3 - Formação educadores/técnicos	132
Gráfico 4 - Formação área administrativa	132
Gráfico 5 - Formação dos profissionais das ONGs por área de atuação	133
Tabela 1 - Participação de voluntários por tipo de ação.....	133
Gráfico 6 - Origem dos recursos – percentual relativo ao montante total investido – 2007 ..	139
Gráfico 7 - Origem dos recursos: percentual relativo ao número de parcerias firmadas - 2007	139
Gráfico 8 - Origem dos recursos: percentual relativo ao montante total de cada ONG – 2007	140
Gráfico 9 - Ações desenvolvidas por eixos e sub-eixos (geral)	147
Gráfico 10 - Ações executados por Eixos e sub-eixos	148
Gráfico 11 - Representação em instituições políticas e participação em movimentos, redes e fóruns.....	157

LISTA DE SIGLAS

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais

ABORDA – Associação Brasileira de Redutores e Redutoras de Danos

AIDS – *Acquired Immune Deficiency Syndrome* (Síndrome da Imunodeficiência Adquirida)

ANCED – Associação Nacional dos Centros de Defesa

ANDI – Agência de Notícias dos Direitos da Infância

AP – Ação Popular

APPs – Associações de Pais e Professores

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BMDs – Bancos Multilaterais de Desenvolvimento

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CELADEC – Comissão Ecumênica Latino-Americana de Educação Cristã

CIESPI – Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

COMDICA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONSEC – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

COPNI – *Classification of the Purpose of Non-Profit Institutions Serving Households*
(Classificação dos Objetivos das Instituições sem Fins Lucrativos ao Serviço das Famílias)

CPCs da UNE – Centros Populares de Cultura da União Nacional dos Estudantes

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

DNC – Departamento Nacional da Criança

DRU – Desvinculação de Recursos da União

DST – Doenças Sexualmente Transmissíveis

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EUA – Estados Unidos da América

FAO – Organização para Alimentos e Agricultura

FASFIL – Fundações e Associações Sem Fins Lucrativos

FEBEMs – Fundações do Bem-Estar do Menor

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FMI – Fundo Monetário Internacional

FÓRUM DCA – Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

FRESH – *Focusing Resources on Effective School Health* (Concentrar Recursos numa Saúde Escolar Eficaz)

FUNABEM – Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor

Hib – *Haemophilus influenzae* tipo B

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBTS – Instituto Brasileiro do Terceiro Setor

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômico

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPEIA – Instituto de Pesquisas e Estudos da Imprensa Alternativa

JR. – Júnior

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

MDDCA – Movimento de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

MEB – Movimento de Educação de Base

MEC – Ministério da Educação e Cultura

MNMMR – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

MPCs – Movimentos Populares de Cultura

MS – Movimentos Sociais

MST – Movimento dos Sem-Terra

OBC – Organizações de Base Comunitária

OCA – Orçamento Criança e Adolescente

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OS – Organizações Sociais

OSCIPs – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PB – Paraíba

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB – Produto Interno Bruto

PNBEM – Política Nacional do Bem-Estar do Menor

PNCFC – Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

RN – Rio Grande do Norte

SAM – Serviço Nacional de Assistência a Menores

SC – Sociedade Civil

SEMOR – Secretaria de Modernização

SEMTAS – Secretaria Municipal do Trabalho e da Assistência Social

SP – Sociedade Política

UEPB – Universidade Estadual da Paraíba

UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

ULAGE – União Latino-americana de Juventude Ecumênica

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

EPA – Encontro Potiguar de Adolescentes

UnP – Universidade Potiguar

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 O ESTADO E A SOCIEDADE NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO	27
2.1 QUESTÃO SOCIAL E RELAÇÃO ESTADO/SOCIEDADE	27
2.1.1 A gênese da questão social	27
2.1.2 A dimensão pública da questão social: da intervenção das organizações da sociedade civil via filantropia à do Estado via políticas sociais.....	29
2.1.3 Políticas para a criança e o adolescente na contemporaneidade.....	35
2.1.4 A profunda mudança na relação Estado/sociedade civil diante da reestruturação do Capital para superar a crise e o conseqüente aviltamento da questão social	42
2.1.4.1 A questão infanto-juvenil na agenda dos organismos internacionais.....	47
2.2 A RELAÇÃO ESTADO/SOCIEDADE E AS POLÍTICAS SOCIAIS INFANTO-JUVENIS NO BRASIL: PARTICULARIDADES E DETERMINAÇÕES NO CONTEXTO DO CAPITALISMO PERIFÉRICO	54
2.2.1 A formação do capitalismo no Brasil: um resgate necessário	54
2.2.2 A criança e o adolescente no Brasil: da esfera privada à dimensão pública..	70
2.2.3 O debate do direito na sociabilidade capitalista	81
3 A CONTRA-REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E EXPANSÃO DO “TERCEIRO SETOR” A PARTIR DOS ANOS DE 1990: O PROTAGONISMO DAS ONGs NA POLÍTICA SOCIAL INFANTO-JUVENIL	88
3.1 REGISTROS NECESSÁRIOS QUE ANTECEDERAM A CONTRA-REFORMA DO ESTADO.....	88
3.2. A CONTRA-REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E O “NOVO” MODELO DE GESTÃO SOCIAL.....	91
3.2.1 A legitimação do fenômeno “terceiro setor”: ampliação e fortalecimento no Brasil.....	95
3.2.2 O debate do fenômeno “terceiro setor”	99
3.2.2.1 As ONGs como segmento do “terceiro setor”: diferenciação necessária.....	108
3.3 A ATUAL POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA DIRECIONADA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE: UMA BREVE ANÁLISE DAS DIRETRIZES E INVESTIMENTO	115
4 AS ONGs COM ATUAÇÃO NA ÁREA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM NATAL/RN	123
4.1 PERFIL DAS ONGS	123
4.2 CARACTERIZAÇÃO DAS ONGS: ESTRUTURA, GESTÃO E FINANCIAMENTO	131
4.2.1 A estrutura das ONGs.....	131
4.2.2 A gestão nas ONGs	135

4.2.3 A questão do financiamento das ONGs	138
4.3 ONGS E PROJETOS DESENVOLVIDOS: PERSPECTIVAS DAS AÇÕES	143
4.4 A PERCEPÇÃO ACERCA DOS DIREITOS E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS GESTORES, PROFISSIONAIS E USUÁRIOS	152
4.4.1 A percepção dos gestores, profissionais e usuários acerca dos direitos	152
4.4.2 A participação política das ONGs e usuários	157
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	162
REFERÊNCIAS	165
APÊNDICES	172

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, tem-se assistido no mundo, um crescimento expressivo do número de organizações da sociedade civil, de caráter privado, não governamental e sem finalidades lucrativas, para atuar em benefício público.

Apareceram em cena na contemporaneidade, em diferentes contextos, nas mais diversas formas de iniciativas, de cunho voluntário ou associativo, com maior ou menor grau de formalização. Apesar da heterogeneidade de tipos e de interesses, são tratadas de forma unificada dentro de um setor específico, denominado de terceiro setor.

Entretanto, a afirmação, o reconhecimento social e a visibilidade que essas organizações assumem têm como pano de fundo, várias transformações societárias no âmbito econômico, político, social e cultural¹, apoiadas em ideais neoliberais, visando recuperar acumulação, reprodução e hegemonia do capital diante da crise em escala global no pós-1970. No entanto, mesmo surtindo os efeitos desta crise, a princípio, no Brasil, este fenômeno não se fez presente com muita força (no sentido do reconhecimento da nomenclatura “terceiro setor” e de todo o processo ideológico que este abarca), devido particularidades e determinações históricas brasileiras.

Entretanto, foi a partir do governo de Fernando Collor de Melo que o fenômeno do terceiro setor vai vingar no país, mas será legitimado efetivamente no processo de contra-reforma na gestão de Fernando Henrique Cardoso. Desse modo, a noção de terceiro setor passa hegemonicamente a ser utilizada como formas “inovadoras” de enfrentamento da questão social, baseadas na parceria entre Estado, sociedade civil e mercado.

No entanto, é importante lembrar que a relação entre governos e organizações associativas e filantrópicas sempre fizeram historicamente parte da sociedade brasileira, no intuito de administrar a mais visível expressão da questão social: a pobreza. Desse modo, com a constatação histórica desta constante relação Estado/sociedade no Brasil para intervir na questão social e em suas diversas expressões, não se considera como “novo” este padrão de intervenção conservador que se coloca na atualidade, e por isso esta palavra sempre virá acompanhada entre aspas neste trabalho.

Sposati et al (1986) vão afirmar que no Brasil, até 1930, salvo exceções, não se tinha à concepção de que a pobreza era uma expressão da questão social. Quando esta se colocava

¹ Ver Netto (1996) que aponta com muita propriedade as transformações societárias, típicas da sociedade “tardo-burguesa” no âmbito social, cultural, econômico e político.

como demanda para o Estado, era tratada como “caso de polícia”. A pobreza era encarada como disfunção pessoal, o que gerava modelos de atendimentos assistencial baseado no asilamento ou na internação dos indivíduos pobres ou miseráveis. Portanto, antes da revolução de 1930, as organizações da rede de solidariedade social mantinham ainda por excelência “a compreensão da assistência como um gesto de benevolência e caridade para com o próximo”² (SPOSATI et al, 1986, p. 42).

Portanto, as políticas sociais vão fazer parte da realidade brasileira a partir da era Vargas, que proporcionou ações estatais para o atendimento de direitos sociais dos trabalhadores³. No entanto, devido às particularidades brasileiras, essas ações vão se configurando historicamente em uma assistência como mecanismo de dominação e assistencialismo.

É importante ainda destacar que o assistencialismo sempre foi uma prática recorrente no âmbito das ações tanto privada quanto pública. E por assistencialismo numa definição simples feita por Alayón (1995, p. 48), pode-se entender como:

[...] uma das atividades sociais que historicamente as classes dominantes implementaram para reduzir minimamente a miséria que geram e para perpetuar o sistema de exploração. Essa atividade foi e é realizada com matizes e particularidades, em consonância com os respectivos momentos históricos, em nível oficial e privado, por leigos e religiosos. A sua essência sempre foi a mesma (à margem da vontade dos ‘agentes’ intervenientes): oferecer um alívio para relativizar e travar o conflito, para garantir a preservação dos privilégios em mãos de uns poucos.

O assistencialismo muitas vezes é confundido com a assistência. A assistência, por sua vez, é uma prática social institucionalizada que implica a racionalidade e construção de conhecimento.

Assim, a assistência compreende, de acordo com Mestriner (2005, p. 16):

[...] um conjunto de ações e atividades desenvolvidas nas áreas pública e privada, com o objetivo de suprir, sanar ou prevenir, por meio de métodos e

² Isto não quer dizer que esta concepção tenha sido superada e/ou banida, pois práticas calcadas em valores caritativos e humanitários atravessaram vários períodos da história brasileira, algumas vezes com maior expressão, em outras menos expressivas, mas sendo uma recorrência constante que se metamorfoseia em assistência no âmbito das políticas sociais.

³ Vale ressaltar que as mudanças iniciadas por Vargas e ampliadas por outras gestões posteriores, que culminaram em conquistas de direitos sociais a partir de luta e da classe trabalhadora brasileira, não se constitui como possibilidade de uma cidadania efetiva, na perspectiva da emancipação política. Entretanto, não se pode deixar de reconhecer a importância da luta para a afirmação e ampliação dos direitos, mas sempre na perspectiva de que esta emancipação política contribua para emancipação humana, ou seja, a superação da sociabilidade capitalista.

técnicas próprias, deficiências e necessidades de indivíduos ou grupos quanto à sobrevivência, convivência e autonomia social.

No âmbito particular, a assistência se dá através de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos a fim de atender a dificuldades de segmentos específicos, tais como: no atendimento a criança e ao adolescente, ao deficiente, ao idoso. Já quando pública, ela pode ter ou não estatuto de política, pois se as ações e programas estatais não possuem responsabilidade, compromisso e orçamento próprio, como se pautou a intervenção do Estado historicamente na realidade brasileira, somente alcançando o status de política na Constituição de 1988, a assistência passa a se constituir como práticas passíveis de serem tratadas com sobras de recursos (MESTRIER, 2005). E o mais grave, assumir um caráter de doação revestida de tutela, benesse, favor, ou seja, uma ajuda humanitária e emergencial constante aos necessitados, implicando no reforço da reprodução da pobreza e desigualdades sociais.

Entretanto, tanto a assistência pública quanto a privada podem cair nas malhas do assistencialismo. Alayón afirma que a prática assistencial pode ser determinada em princípio como assistencialismo a partir de sua orientação ideológica-política. Nesse sentido, afirma o autor:

Por exemplo: se acreditamos que a simples implementação de algumas atividades de bem-estar social, sem considerar a erradicação das causas profundas do atraso e da dependência, é a ‘fórmula’ e a panacéia para solucionar os problemas sociais, estaremos, sem dúvida, imersos no cretinismo do assistencialismo. E esta é a típica política social dos grupos oligárquicos dominantes. Mas, se, ao contrário, a atividade assistencial é assumida como direito inalienável da população explorada, interpretada na perspectiva da igualdade e da justiça social e, ao mesmo tempo, se atua contra as grandes causas geradoras da exploração e da miséria, obviamente não se pode falar em assistencialismo (ALAYLÓN, 1995, p.54).

Portanto, a assistência deve ser encarada, como o próprio autor acima aponta, como um “direito inalienável”. Porém, deve-se demarcar claramente que o direito somente se efetiva no âmbito do Estado. Desse modo, a prática no âmbito privado, mesmo que ela não se configure como assistencialismo, ela poderá, ou não, somente contribuir para que o direito seja garantido via estatal, podendo até complementar o serviço, mas nunca estará executando direitos, pois juridicamente esta função é imperativa do Estado. Contudo, também é preciso compreender que a luta pela garantia de uma prática assistencial calcada na concepção do direito formal e objetivo é importante para garantir as necessidades básicas das classes subalternas e/ou marginalizadas, mas esta luta tem que vir articulada com perseguição da

emancipação política com fins para se alcançar a emancipação humana, na qual só poderá se concretizar com a ruptura total da sociabilidade capitalista.

Todavia, há uma tendência a recorrências na história do Brasil de um modelo assistencial de cunho assistencialista, pois as políticas sociais sempre foram utilizadas por alas políticas conservadoras que, no intuito de se manter no poder e conseguir ganhos pessoais, vão desenvolver uma cultura política arraigada no poder, no favor, no apadrinhamento e no clientelismo (padrões da república velha em que a questão social era caso de polícia).

E na área da criança e do adolescente, podem-se encontrar ainda hoje recorrências de práticas assistencialistas no âmbito tanto público quanto privado, mesmo com mudanças na concepção e nas bases das políticas sociais brasileiras iniciadas nas décadas de 80 e 90 do século XX, em especial após Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que passam a considerá-los como sujeitos de direitos e em situação peculiar de desenvolvimento, sendo idealizado inclusive um sistema de garantia de direitos com vista à proteção integral infanto-juvenil.

No entanto, a prática do assistencialismo na atualidade é bastante recriminada e combatida nos discursos de muitas organizações que compõem o terceiro setor. Nas ONGs isso se dá tão fortemente que a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) luta por um marco legal que as diferencie das outras organizações do terceiro setor que ainda pautam suas práticas com fins filantrópicos, ou que agregam valor à imagem das empresas (*marketing social*), ou mesmo aquelas que se tornaram um braço do Estado. Isto porque se considera que as ONGs atuam como “um conjunto de organizações de perfil político transformador, que atuam com a defesa e a promoção de direitos” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS, 2008).

Portanto, refletir sobre a garantia de direitos diante da emergência de um “novo” padrão de intervenção da questão social e de suas diversas expressões, baseado na parceria entre Estado, sociedade civil e mercado é preciso levar em consideração, principalmente, três aspectos importantes:

Primeiro, entender que as várias problemáticas envolvendo a questão infanto-juvenil são expressões da questão social, e não como algo natural ou como sinônimo de “problemas” particulares que afetam o funcionamento do sistema societário. Nessa perspectiva, a questão social, que têm raízes na produção industrial capitalista, continua sendo essa mesma questão social produzida e reproduzida na contemporaneidade, mas se complexificando e se transformando em *barbárie*, diante da nova fase de acumulação capitalista global.

Nesse sentido, esse entendimento é importante para que se possa apreender o real sentido que tem se configurado as políticas sociais infanto-juvenis, pois assim como outras políticas direcionadas a outros segmentos sociais do Brasil, nasceram num contexto contraditório de lutas entre classes que, num primeiro momento culminaram em políticas públicas na perspectiva de direitos, e que no momento atual, o sistema capitalista tenta desconstruir essa perspectiva a partir de práticas assistencialistas, travestidas de ações cidadãs. E isso, tem sido alvo de debates contemporâneos entre vários autores de diferentes correntes de pensamento.

Segundo, que quando se refere à garantia de direitos, remete-se necessariamente a concepção de que estes somente se materializam no âmbito do Estado. Portanto, na formulação e gestão das políticas sociais deve ser considerada a primazia do Estado, o qual é responsável pela condução das políticas públicas sociais. No entanto, esta primazia não significa exclusividade, mas implica a participação da sociedade civil nos processos de formulação e controle social da execução dessas políticas.

E por fim, um terceiro aspecto, é que mesmo reconhecendo a importância das ONGs para o capital na funcionalidade do sistema para a produção e reprodução do lucro e da acumulação, e fato este, bem perceptível quando se tem hoje um grande representante direto dos interesses do capital, o Banco Mundial, incentivando através de financiamentos essas organizações, deve-se levar em conta as peculiaridades distintivas que, muitos agentes dessas organizações, ao longo da história brasileira, socialmente construíram, dentre elas: a militância política e o compromisso com as classes subalternas, influenciadas por pensamentos revolucionários⁴, apesar de diferentes matrizes teóricas.

No entanto, há possibilidade destas peculiaridades distintivas dessas organizações não garantir na prática o direcionamento de um trabalho que contribua com a materialização dos direitos. Assim como, apesar de toda evidência de que há algumas ONGs direcionando suas ações para reforçar o assistencialismo, há possibilidades de se encontrar ações que possam contribuir, de alguma forma, para a garantia de direitos, pois não se pode deixar de reconhecer que a história dessas organizações no Brasil se deu em um momento de efervescência política, no qual estas contribuíram tanto no fortalecimento da consciência política da sociedade civil como também foram interlocutoras dos movimentos sociais, reivindicando e pressionando o Estado pela provisão de serviços coletivos, tais como saúde,

⁴ Tais como a Teoria da Libertação, Paulo Freire, e o Marxismo.

educação, moradia, saneamento, enfim, por políticas públicas universais, democráticas e na perspectiva de direitos.

Entretanto, 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 populacional vulneráveis à discriminação, exploração e marginalização.

Diante disso, surgiu a seguinte questão norteadora deste estudo: as ONGs que desenvolvem ações com crianças e adolescentes em Natal/ RN, estão contribuindo com a garantia de direitos ou somente reforçando o assistencialismo?

O pressuposto é de que diante da hegemonia do “novo” padrão de intervenção social baseado na parceria entre Estado, sociedade civil e mercado, calcado no processo contra-reformista do Estado Brasileiro, a partir da requisição do capitalismo monopolista, há um complexo movimento contraditório nesse processo, pois tanto há a tendência de cooptação das ONGs para esse padrão de intervenção ideológico harmônico, homogeneizador e despolutizador que determina a terceirização das políticas sociais infanto-juvenis para o âmbito privado, e como consequência direta se desconstrói direitos e reforça direta ou indiretamente o assistencialismo, quanto há a tendência de ONGs que conseguem captar as mediações necessárias para fazer a crítica a esse padrão interventivo e procuram atuar na perspectiva de um projeto ético-político institucional, no intuito de contribuir na garantia de políticas sociais públicas para a criança e o adolescente.

Portanto, acha-se de fundamental importância a temática em questão, pois o terceiro setor já se legitimou no Brasil e mantém-se como fenômeno ideológico hegemônico no país, pois passou na atualidade a assumir um protagonismo exacerbado na opinião pública e na mídia. Além disso, continua a ganhar adesão à medida que passa a influenciar na economia do país.

Para se ter uma idéia do crescimento do terceiro setor, basta comparar o número de organizações existentes nos anos de 1970 no Brasil, que era de 10.939 e passou recentemente a ser de 338.162 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008). Além disso, este setor adquiriu grande importância na economia brasileira na atualidade. Segundo Matos (2005), o terceiro setor representa hoje no país, 2% do PIB, gerando uma receita de R\$ 20 bilhões e 1,5 milhões de oportunidades de trabalho.

No Rio Grande do Norte, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2008) há 4.856 entidades sem fins lucrativos atuando em diversas áreas.

Na cidade de Natal/RN, o campo das organizações que compõem o terceiro setor é amplo e diversificado. Numa primeira aproximação foi possível identificar, através do Cadastro Nacional destas no Instituto Brasileiro do Terceiro Setor (IBTS)⁵, a existência de 162 organizações cadastradas. As áreas de atuação preliminarmente identificadas são: educação, saúde, assistência social, agricultura, promoção social/desenvolvimento comunitário e cidadania, cultura, esporte e lazer, atenção ao idoso, ao deficiente e a criança e o adolescente.

É importante destacar que as organizações cadastradas no IBTS não se encontram classificadas por áreas e que algumas organizações identificadas se enquadram em mais de uma área de atuação, tornando-se assim, difícil a quantificação destas por campo de atuação. Trata-se, portanto, de uma fonte de informação preliminar que serviu para se ter uma idéia aproximada do universo de organizações do terceiro setor que desenvolvem trabalhos nesta cidade.

Considerando a opção desta pesquisa por estudar somente as ONGs que desenvolvem ações com criança e adolescente, foi realizada uma primeira aproximação com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA) a fim de saber a quantidade de ONGs cadastradas. Identificou-se a princípio que no cadastro haviam 174 ONGs. No entanto, com o Decreto 6.170/07, publicado em 25 de julho no Diário Oficial da União, no qual impõem algumas exigências para repasse de verbas públicas as ONGs, tais como: a apresentação do Estatuto da organização, do quadro de profissionais capacitados, comprovação do funcionamento em sede própria, dentre outras, o número de ONGs que se mantiveram cadastradas no conselho foi de apenas 47 organizações⁶.

Dentre estas, delimitou-se o universo da pesquisa em 05 ONGs, o que corresponde a um percentual de 11% do total de ONGs cadastradas.

A escolha das cinco ONGs pesquisadas foi realizada a partir dos seguintes critérios:

1. Tenham surgido a partir dos anos de 1990;
2. Identifiquem expressamente em suas missões ou objetivos o compromisso com a cidadania e/ou com a garantia e ampliação de direitos;
3. Tiveram ou tem projetos financiados pelo Fundo Municipal da Criança e do Adolescente;

⁵ Optou-se por tomar como referência este cadastro do IBTS por não constar no IBGE (2008), o número de entidades sem fins lucrativos por município, mas somente por região e por Estado. No entanto, é importante esclarecer que neste cadastro o termo “ONG” refere-se a qualquer organização do terceiro setor, obedecendo à classificação das chamadas “Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos” feita pelo IBGE.

⁶ Este número foi coletado em abril de 2008, mas em todo o processo de coleta de dados no COMDICA (abril-maio de 2008), observou-se que esse número se manteve.

4. Participaram ou participam como representantes da sociedade civil em algum conselho de direito no âmbito municipal ou estadual.

Com estas definições os procedimentos metodológicos envolveram os seguintes momentos:

- a) No primeiro momento, no intuito de refletir teoricamente o problema a ser investigado, foi necessária uma revisão bibliográfica para aprofundar os conceitos e categorias do objeto de estudo dessa pesquisa.
- b) No segundo momento, buscou-se uma aproximação mais sistemática com o universo de estudo, através da pesquisa documental realizada no COMDICA⁷. Além de informações essenciais para a delimitação da pesquisa, pôde-se fazer a leitura e análise de relatórios, projetos, prestações de contas das ONGs, o que permitiu identificar um conjunto de informações à priori, facilitando na coleta de dados primários. Vale destacar que diante de um vasto número de informações encontradas acerca das ONGs, optou-se em delimitar a análise para o ano de 2007. Desse modo, somente foram coletados e analisados dados referentes a 2007, por entender que havia a possibilidade de ter acesso a informações mais atualizadas e completas, no que diz respeito a projetos, relatórios anuais, prestações de contas, dentre outras.
- c) Em um terceiro momento, recorreu-se a fontes primárias. Para isto, utilizou-se a entrevista semi-estruturada com utilização de um roteiro⁸ e com registros gravados e observação assistemática/livre durante as entrevistas. Estas foram realizadas com os seguintes sujeitos: 05 gestores das ONGs, 05 profissionais que desenvolvem as ações nas ONGs e com 03 usuários e 01 familiar de usuário que participam e/ou participaram das ações das ONGs estudadas, chegando a um total de 14 entrevistados, os quais para preservar suas identidades não serão aqui identificados, assim como as instituições pesquisadas, sendo identificadas apenas como ONG1, ONG2, ONG3, ONG4 e ONG5.

É importante destacar que na fase das entrevistas ocorreram algumas dificuldades. Uma delas foi à demora em conseguir marcar entrevistas com alguns gestores e profissionais, pois estes possuem pouca disponibilidade de tempo devido compromissos agendados, o que em alguns casos as entrevistas foram adiadas e remarçadas. Também diante da dinamicidade

⁷ No COMDICA, encontrou-se um rico material documental das ONGs que se cadastraram em 2007, diante da exigência normativa federal no mesmo ano. Desse modo, teve-se acesso aos estatutos organizacionais, aos projetos e relatórios de ações e atividades, assim como balancetes de prestações de contas dos projetos financiados pelo Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, além de um questionário avaliativo aplicado pelo Conselho com a finalidade de determinar se a entidade pode receber o registro e participar de concorrência para financiamento de projetos pelo fundo, o que facilitou a coleta de dados.

⁸ Ver em apêndices.

institucional e do excesso de trabalho, em algumas ONGs, no momento da execução das entrevistas, ocorreram diversas interrupções, o que muitas vezes atrapalhava o andamento das entrevistas. A outra foi a difícil tarefa em conseguir as informações completas acerca dos recursos totais que entraram nas organizações no ano de 2007, pois somente uma ONG, disponibiliza, através da publicação do relatório anual de atividades, o balancete financeiro. No entanto, apesar da dificuldade, em receber as informações completas, quando foram solicitadas quase todas as ONGs, com exceção de uma, informaram suas fontes de recursos e valores totais referente ao ano de 2007.

Vale frisar que apesar destas dificuldades relatadas, as organizações mostraram-se disponíveis para contribuir com a pesquisa, fornecendo as informações necessárias que possibilitaram a realização deste estudo.

O estudo teve como objetivo geral: apreender as ações desenvolvidas por ONGs na área da criança e do adolescente em Natal/RN, verificando em que medida, estas contribuem para a garantia de direitos ou reproduzem práticas assistencialistas. Para tanto, os objetivos específicos foram: identificar o conjunto das ações desenvolvidas por ONGs na área da criança e do adolescente em Natal/RN; analisar a prática das ONGs do ponto de vista dos recursos humanos, da gestão, do financiamento, da participação do usuário nos processos decisórios, bem como a qualidade dos serviços e a continuidade das ações destas organizações; e apreender a relação entre as organizações pesquisadas e usuários no processo de implantação das ações, a fim de identificar se a perspectiva que perpassa a prática das ONGs vai à direção de contribuir na garantia de direitos ou no reforço ao assistencialismo.

Com o intuito de atingir a estes objetivos optou-se pelo uso das abordagens, quantitativa e qualitativa, mas apoiando-se em um referencial teórico/metodológico crítico-analítico, inspirado principalmente na tradição marxista. Nesse sentido, buscou-se apreender a realidade a partir do método dialético⁹, que busca estudar os fenômenos levando em conta suas relações, mediações e contradições.

Esta opção foi feita por entender que a concepção teórico-metodológica marxista é a que melhor possibilita ao pesquisador enxergar a realidade na qual seu objeto de estudo está

⁹ Marx (2006, p. 28) vai desenvolver seu método dialético, como forma de demonstrar a imprecisão dos conceitos, se opondo a classificação abstrata dos conceitos gerais da economia, quanto ao seu estudo pela ordem cronológica. Nesse sentido, para o autor “a investigação tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e de permitir a conexão íntima entre elas. Só depois de concluído esse trabalho é que se pode descrever, adequadamente, o movimento real”. Löwy (1985) destaca que os três elementos essenciais do método dialético em Marx são: a história (as interpretações têm que ser vistas como processo histórico na sua transitoriedade), a totalidade (analisa a realidade social como um todo orgânico e estruturado), e a contradição (a análise supõe sempre contradições internas da realidade).

inserido, desmistificando-o e superando o empirismo¹⁰, pois analisa cientificamente e de modo totalizador essa realidade concreta, levando em conta as mediações que influenciam o objeto de estudo pesquisado. Além disso, a teoria não é desvinculada da prática, mas uma unidade que proporciona a transformação. Desse modo,

Para o pensador dialético, as doutrinas fazem parte integrante do fato social estudado e não podem ser separadas senão por uma abstração provisória; seu estudo é elemento indispensável para a análise atual do problema, do mesmo modo que a realidade social e histórica constitui um dos elementos mais importantes, quando se visa compreender a vida espiritual de uma época. A história da filosofia é, para o pensador dialético, um elemento e um aspecto da filosofia da história; a história dum problema, um dos aspectos tanto do próprio problema como da história no seu conjunto e a arma da crítica, como disse Marx, um passo para a crítica das armas (GOLDMANN, 1986, 51-52)

Nessa perspectiva o trabalho fundamentou-se a partir da leitura do movimento da relação Estado/sociedade na contemporaneidade, trabalhando alguns conceitos e dando ênfase as categorias: Estado, Sociedade Civil, Questão Social, Criança e Adolescente e Direitos, buscando ir do geral ao particular em busca de traços e determinações, envolvendo o passado e o presente, no intuito de apreender as relações histórico-estruturais da sociabilidade capitalista recente, que determinaram o “terceiro setor”, como partícipe principal de um “novo” padrão de intervenção social para administrar a questão social e suas várias expressões, tendo em vista perseguir na compreensão do objeto de análise deste estudo em uma específica realidade brasileira: as ações das ONGs de atenção à criança e ao adolescente em Natal/RN.

Com essa dimensão o trabalho foi estruturado em quatro seções:

Na segunda seção¹¹, refletiu-se sobre o Estado e a sociedade no capitalismo contemporâneo, a fim de compreender as novas configurações da relação Estado/sociedade tanto no âmbito mundial e quanto no Brasil, engendradas pelo capital para recuperar o lucro, a acumulação e a hegemonia diante da crise após os anos de 1970. Desse modo, subdividiu-se didaticamente a seção em duas partes, mas tentando mantê-las articuladas entre si.

Na primeira parte da segunda seção, abordou-se de forma geral a gênese da questão social, mostrando o trato desta e de suas expressões na dimensão privada, via filantropia, e na

¹⁰ De acordo com Thiollent (1985, p. 20), “em termos mais abstratos e de um ponto de vista epistemológico, o empirismo pode ser caracterizado como um tipo de relação entre o sujeito cognoscente e o objeto de conhecimento na qual o sujeito ‘desaparece’ em prol do objeto ou ‘fato’ cujo conhecimento estaria contido nele próprio, independentemente da intervenção de uma problemática. Tal posição supõe que permaneçam confundidos o objeto real e o objeto de conhecimento, a representação do primeiro”.

¹¹ A primeira sessão é a introdução da dissertação.

dimensão pública, via políticas sociais, destacando também a preocupação com a questão da infância que desencadeou mudanças legislativas mundiais, as quais passam a reconhecer os direitos universais das crianças e adolescentes. Também aponta alguns aspectos que influenciaram mudanças na relação Estado/ sociedade, que culminou em um padrão conservador de intervenção social, que incidirá diretamente nas políticas sociais infanto-juvenis, sendo inclusive influenciadas pelos ditames dos organismos internacionais.

Já na segunda parte desta seção, centrou-se em abordar as particularidades e determinações do capitalismo na relação Estado/sociedade e nas políticas sociais infanto-juvenis no contexto brasileiro. Nesse sentido, resgatou-se a formação do capitalismo no Brasil, no intuito de compreender como se deu a gênese, desenvolvimento e consolidação do capitalismo na realidade brasileira, para assim, tentar entender elementos que influenciam nos traços e determinações atuais da relação Estado/sociedade. Destacou-se ainda, o tratamento dado as crianças e adolescentes no Brasil desde a esfera privada à dimensão pública, trazendo também o debate do direito na sociabilidade capitalista, assim como a luta e materialização dos direitos infanto-juvenis nos anos de 1980 a 1990 a partir da atuação política de sujeitos coletivos.

Na terceira seção, tratou-se do movimento de conta-reforma do Estado brasileiro, a partir dos anos de 1990, mostrando a conformação do terceiro setor, que em decorrência da adoção de um modelo de gestão gerencial vai dar legitimidade e hegemonia a este fenômeno ideológico, incidindo diretamente nos direitos infanto-juvenis, à medida que transfere ações públicas para o âmbito privado. Nesse sentido destacou-se o processo de ampliação e fortalecimento do terceiro setor no Brasil, assim como o debate sobre este na atualidade, tentando situar o lugar das ONGs neste contexto, buscando fazer mediações no intuito de distingui-las das demais organizações que compõem o terceiro setor, apesar da funcionalidade das ONGs neste processo de reestruturação do Capital. Por último fez-se uma breve análise acerca das diretrizes e investimento na política social brasileira destinada à criança e ao adolescente desde o início do processo contra-reformista do Estado até a gestão atual.

Na quarta seção são sistematizados elementos apreendidos no momento atual, a partir da empiria, e que resultaram da reflexão, tratamento e análise dos dados coletados na pesquisa de campo. Destaca-se nessa seção: o perfil das ONGs; a caracterização das ONGs no que diz respeito à estrutura, a gestão e ao financiamento; a perspectiva das ações das ONGs; e por último a percepção acerca dos direitos e a participação política dos gestores, profissionais e usuários.

Nas considerações finais é feito um esforço para sintetizar a relação Estado/sociedade em Natal/RN, no intuito de responder se as ações das ONGs estudadas contribuem para a materialização dos direitos do público-alvo atendido, ou somente reforçam a prática assistencialista. No entanto, não se considera esta uma tarefa concluída, pois como aponta Löwy (1985, p. 14):

Não existem idéias, princípios, categorias, entidades absolutas, estabelecidas de uma vez por todas. Tudo o que existe na vida humana e social está em perpétua transformação, tudo é perecível, tudo está sujeito ao fluxo da história. Pode-se dizer também que esse princípio dialético se aplica à natureza onde existe uma transformação perpétua, mas existe uma diferença entre história natural e a história humana que está mostrada muito bem resumida numa fórmula do filósofo italiano Vico, que diz o seguinte: ‘ A diferença entre a história natural e a história humana é que fomos nós que fizemos a história humana, mas não a história natural’.

Nesse sentido, compreende-se que além deste objeto de estudo ser amplo, complexo e dinâmico, está sujeito constantemente a transformação, pois está inserido em um processo histórico, o que o coloca exposto permanentemente a novas e ricas determinações da história.

2 O ESTADO E A SOCIEDADE NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

Nesta seção registrar-se-á o movimento do Estado e da sociedade, em âmbito geral e no Brasil, no intuito de apreender as relações histórico-estruturais da sociabilidade capitalista recente, que determinaram o “terceiro setor”, mais especificamente, as ações das organizações não-governamentais na política social brasileira direcionada à criança e ao adolescente. Portanto, levar-se-á em conta tanto aspectos específicos quanto de manifestação mais geral desse fenômeno, para que se possa percebê-lo enquanto totalidade concreta.

2.1 QUESTÃO SOCIAL E RELAÇÃO ESTADO/SOCIEDADE

Para se investigar as ações das ONGs na área de criança e adolescente na contemporaneidade, será necessário refletir sobre a questão social, já que essas ações são respostas no trato da mesma, destacando alguns aspectos relevantes acerca desta e suas diversas expressões no sistema capitalista, desde a sua gênese e agudização na grande indústria, até o seu aprofundamento na atualidade diante da reestruturação capitalista.

E, abordar o trato da questão da social em suas formas históricas de enfrentamento no âmbito da política social, que transitam do assistencialismo à assistência como direito e/ou vice-versa, apreendendo suas determinações históricas, tentando também abordar algumas (re)significações conceituais importantes, típica da sociabilidade capitalista, no intuito de compreender as novas configurações da relação Estado/sociedade na atual conjuntura.

2.1.1 A gênese da questão social

O aparecimento e a agudização da questão social é fruto, segundo Carvalho (1980, p.43), da “generalização do trabalho livre numa sociedade em que à escravidão marca profundamente um passado recente”. Esta é a fase da formação das indústrias, do surgimento das fábricas e do operariado.

Essa realidade começa a interessar e a ser questionada por intelectuais já no século XIX, na Europa. Veja o que dizem Marx e Engels sobre a questão operária em um trecho do Manifesto Comunista:

Com a extensão do maquinismo e da divisão do trabalho, o trabalho perdeu todo caráter de autonomia e, assim, todo atrativo para o operário. Este torna-se um simples acessório da máquina. Só lhe exigem o gesto mais simples, mais monótono, mais fácil de aprender. Portanto, os custos que o operário gera limitam-se aproximadamente apenas aos meios de subsistência de que

necessita para manter-se e reproduzir-se. Ora, o preço de uma mercadoria – e, portanto, também do trabalho – é igual a seus custos de produção. (MARX; ENGELS, 2006, p.35).

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 advinha 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. Segundo Netto, por que:

[...] lamentavelmente para a ordem burguesa que se consolidava, os pauperizados não se conformaram com a sua situação: da primeira década até metade do século XIX, seu protesto tomou as mais diversas formas, da violência luddista a constituições das trade unions configurando uma ameaça real às instituições sociais existentes. Foi a partir da perspectiva efetiva de uma eversão da ordem burguesa que o pauperismo designou-se como ‘questão social’ (NETTO, 2004, p. 43).

Dessa forma, a expressão “questão social” está intrinsecamente ligada à emergência da classe operária e na inserção desta no contexto político através das lutas sociais “desencadeadas em prol dos direitos atinentes ao trabalho, exigindo o seu reconhecimento como classe pelo bloco de poder, e, em especial pelo Estado” (IAMAMOTO, 2004, p. 17).

Entretanto, Netto (2004) afirma que a partir da segunda metade do século XIX é 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 se insere duas vertentes de pensamentos: o laico e o confessional.

O pensamento conservador laico via as expressões imediatas da questão social como um desdobramento da sociedade moderna com:

[...] características inelimináveis de toda e qualquer ordem social, que podem, no máximo, ser objeto de uma intervenção política limitada (preferencialmente com suporte ‘científico’), capaz de amenizá-las e reduzi-

las através de um ideário reformista (aqui, o exemplo mais típico é oferecido por Durkheim e sua escola sociológica). (NETTO, p. 44).

Já o pensamento confessional reconhecia a gravidade da questão social e apelava por medidas sócio-políticas para diminuir os problemas sociais que assolavam a sociedade nesse mesmo século. A Igreja Católica se opõe à desumana situação operária. Embora não seja uma postura de concordância com o fim do capitalismo, mas sim de um capitalismo mais humano. Prova disso, está explicitamente posta na Encíclica Papal *Rerum Novarum*, escrita por Leão XIII em 15 de maio de 1891. (IGREJA CATÓLICA, 1965).

Portanto, essas duas vertentes de pensamento conservador, vêm tanto naturalizar a questão social quanto reforçar reformas sociais moralizadoras, que além de não questionarem a propriedade privada dos meios de produção (mas tenta preservá-la), desvincula totalmente “qualquer medida tendente a problematizar a ordem econômico-social estabelecida; trata-se de combater as manifestações da ‘questão social’ sem tocar nos fundamentos da sociedade burguesa” (NETTO, 2004, p. 44).

2.1.2 A dimensão pública da questão social: da intervenção das organizações da sociedade civil via filantropia à do Estado via políticas sociais

As ações como respostas no trato da questão social e de suas diversas expressões, por muito tempo se pautaram em práticas assistencialistas¹², 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. Isto estava bem claro desde 1891, na doutrina da Igreja Católica, através de encíclicas papais da época. Ao tratar “A Igreja e a questão social” na *Rerum Novarum*, que trata da condição dos operários, o Papa Leão XIII afirma:

[...] a questão de que se trata é de tal natureza, que, não se apelando para a religião e para a Igreja, é impossível encontrar uma solução eficaz. [...]. Certamente uma questão dessa gravidade demanda ainda de outros a sua parte de atividade e de esforços: isto é, dos governantes, dos senhores e dos ricos, e dos próprios operários, de cuja sorte se trata. Mas o que nós

¹² Práticas assistencialistas entendidas aqui como ações individuais ou coletivas privadas, ou estatais, baseadas na filantropia. De acordo com Mestriner (2001, p. 14), “a filantropia constitui-se [...] – no campo filosófico, moral dos valores –, como o altruísmo e a miséria, que levam a um voluntarismo que não se realiza no estatuto jurídico, mas no caráter da relação”.

afirmamos sem hesitação, é a inanidade, da sua ação fora da Igreja. É a Igreja, efetivamente, que [...] por uma multidão de instituições eminentemente benéficas, tende a melhorar a sorte das classes pobres; [...] a Igreja, enfim, que julga que as leis e a autoridade pública devem sem dúvida, com medida e com prudência, prestar seu concurso para esta solução (IGREJA CATÓLICA, 1965, p. 17-18).

É importante salientar que a assistência do homem ao outro é uma prática muito antiga que antecede a sociedade capitalista. De acordo com Sposati et al (1986), a assistência se inscreve, através da solidariedade social diante dos pobres, doentes, incapazes, enfim, dos indivíduos considerados mais frágeis, sob diversas formas nas normas morais de diferentes sistemas societários.

No entanto, foi na civilização judaico-cristã que a assistência passou a se expressar como caridade e benemerência ao próximo, a partir de valores culturais de cunho religioso e moral. Assim, a prática da caridade torna-se condição indispensável para se ter uma vida terrena tranqüila e feliz, com a esperança de transcender essa vida num paraíso prometido após a morte.

Na Idade Média, os princípios da solidariedade e da reciprocidade vão fortemente se firmar e nortear as ações das instituições de caridade advindas tanto de grupos religiosos quanto da caridade leiga.

No entanto, com o passar do tempo, essa benemerência, baseada na solidariedade, vai se constituindo como forma de dominação. Segundo Sposati et al (1986, p. 41), “um resgate do sistema inglês de lidar com a pobreza, a *Poor Law*, ou os isolamentos franceses mostram claramente esta questão”.

As autoras ainda destacam como consequência da expansão do capital e da pauperização da força de trabalho, a apropriação da assistência por parte do Estado, sob duas formas: “uma que se insinua como privilegiada para enfrentar politicamente a questão social; outra para dar conta de condições agudizadas de pauperização da força de trabalho”. (SPOSATI et al, 1986, p. 41).

Desse modo, algumas ações assistenciais vão sendo incorporadas pelo Estado, se expressando como benemerência, assim como também, este vai intensificar e direcionar as práticas assistenciais da sociedade civil, baseadas na solidariedade social.

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, deixando de atuar fundamentalmente como “aparelho de justiça e polícia”, 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, dar-se também o enfraquecimento do liberalismo que é acusado de ser o responsável central dessa crise que assolava o mundo. Em contrapartida, o Keynesianismo passa a ser o referencial para a superação dessa crise. Isto por que:

A obra central do principal inspirador das tendências predominantes nos Estados capitalistas desde então, Keynes, tem o emprego mencionado já no seu título, como fenômeno que emblematicamente não é entendido pelo “mercado”, tendo sua responsabilidade que recair no Estado. Um direito essencial para a grande maioria das pessoas – o emprego formal, com direitos garantidos – passou a ter no Estado o responsável pela sua implementação, da mesma forma que a universalização dos direitos em áreas como a educação e a saúde, que não estão contempladas nos mecanismos de “mercados” (SADER, 2004, p. 06).

Raichelis (2005) vai afirmar que desde a década de 1930 há uma emersão de processos de universalização de um padrão de regulação capitalista, que por sua vez, a partir da segunda guerra mundial, assume rapidez e expansão diante da crise em dimensão global, produzindo assim, reflexos na periferia do sistema.

É importante salientar que as lutas sociais desencadeadas pela classe trabalhadora diante da sua condição de vida pauperizada, de exploração e de distanciamento da riqueza socialmente produzida, vão culminar em concessões por parte tanto do Estado quanto da elite capitalista, como forma preventiva à crise social que se instalava na Europa que ameaçava também as bases da classe burguesa.

É, então, dessa permanente luta entre classes que se rompe com o domínio privado da relação capital/trabalho, colocando a questão social como dimensão pública, exigindo a intervenção do Estado no reconhecimento e na regulação dos direitos e deveres dos sujeitos socialmente envolvidos na questão. Isto vai dá origem na Europa (no período pós-segunda guerra mundial) ao chamado Welfare State que vai ampliar os direitos sociais públicos atinentes ao trabalho, expressos através dos serviços e de políticas sociais.

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.

Raichelis (2005), analisando a implantação dessa forma de regulação estatal, a partir desta concepção de Francisco de Oliveira, mostra que houve uma “dessubalternização” do

Estado em relação ao mercado, conferindo ao primeiro uma autonomia de ação, através da política monetária, “que se desliga do padrão-ouro e possibilita ao Estado a intervenção na economia a partir de uma política monetária não doméstica”. (RAICHELIS, 2005, p. 56).

Desse modo, de acordo ainda com a autora, o Estado fica munido de instrumentos, podendo atuar, através de políticas anticíclicas, contra as tendências do ciclo econômico, e assim, responder tanto as demandas sociais quanto auxiliar os agentes econômicos a perseguirem seus fins. Portanto, o Estado pode gastar sem arrecadar antecipadamente, por meio de políticas de investimento, viabilizando a implantação de políticas sociais públicas e programas de bem-estar social, ocorrendo à chamada “desmercadorização” dos bens e serviços públicos. Diante disso, essa antecipação da demanda gera uma dívida pública estrutural, fazendo com que o sistema econômico gire em função desse mecanismo. Foi, então, esse mecanismo que vai sendo incorporado às formas de regulação do capitalismo, no que diz respeito aos direitos sociais trabalhistas e aos ciclos de acumulação do capital.

De acordo com Oliveira apud Raichelis (2005, p. 58):

[...] a mediação fundamental para a realização deste processo decorre do papel desempenhado pelo fundo público na relação com os capitais particulares e com a reprodução da força de trabalho, a partir do momento em que o capitalismo perdeu sua capacidade de auto-regulação. Este padrão de intervenção do Estado é consequência dos limites da esfera privada para processar novas relações sociais. A dialética desse processo é tal que, embora a ação do Estado seja desenvolvida para garantir interesses privados, só é possível assegurar eficácia a esta ação se esses interesses privados se transformarem em interesses públicos. Portanto, o estado aparece aí como uma instância necessária da publicização.

Nesse sentido, percebe-se que esta noção de fundo público está intrinsecamente relacionada à idéia da contradição. E este é o mérito que Raichelis (2005, p. 58) confere a essa concepção, pois segundo a autora:

[...] Francisco de Oliveira vai extrair da noção de fundo público a própria contradição existente nas novas relações entre Estado, mercado e sociedade civil. É que a idéia de fundo público não pode ser entendida apenas como expressão de recursos estatais dirigidos para apenas financiamento da acumulação.

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 por parte dessa classe dominante à classe dominada, o que garantirá direitos.

Isto porque, de acordo com Raichelis (2005), a emergência desse novo fenômeno de regulação estatal trazido pela social-democracia clássica, vai desencadear um processo social em que a classe operária ingressa na política, contribuindo para as classes dominantes redefinirem suas formas de representação, e conseqüentemente, isso vai gerar uma nova estruturação do sistema de classes, além de inaugurar também novas relações entre o Estado e a economia, resultando daí, a partir de uma “triangulação peculiar” composta pelas classes sociais, pelos partidos de classe e pela organização sindical, numa síntese desses três elementos.

Desse modo, a autora com base nas arguições de Francisco de Oliveira vai afirmar que é por este motivo que:

[...] a social-democracia não é redutível ao partido, pois institucionaliza a relação entre estas três dimensões de forma permanente e histórica, introduzindo redefinições nas relações entre as classes e estas com o Estado e possibilitando a quebra da simetria entre poder político e poder econômico, ou seja, a visão de que a política não é mero reflexo da estrutura material de produção (RAICHELIS, 2005, p. 60).

Nesse sentido, a autora (2005) vai se utilizar do termo Estado ampliado desenvolvido por Antônio Gramsci, no intuito de reforçar a compreensão deste processo.

Alguns autores¹³ entendem que Gramsci elabora a teoria de Estado ampliado a partir da concepção “restrita” de Estado, desenvolvida, por Marx.

Em “A Ideologia Alemã”, percebe-se claramente na concepção marxista, a idéia de um Estado como aparelho coercitivo e esfera exclusiva da burguesia, como mostra esse trecho da obra:

Já que o Estado, pois, é a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade de um período, segue-se que todas as instituições comuns são medidas pelo Estado e dele adquirem uma forma política. Daí a ilusão de que a lei se baseia na vontade e, mais ainda, na vontade livre, destacada de sua base real. Do mesmo modo, o direito é reduzido, por seu turno, à Lei. (MARX; ENGELS, 2005, p. 98).

Outro conceito trabalhado explicitamente por Marx na referida obra que merece ser destacado é o de sociedade civil, pois este, segundo Simionatto (2004), é o ponto de partida para a reconstrução do pensamento político de Gramsci. Desse modo, nas palavras de Marx e Engels (2005, p. 63-64):

¹³ Coutinho (2006); Simionatto (2004); Raichelis (2005); Amaral (2006) dentre outros.

[...]. A sociedade civil abrange toda troca material dos indivíduos dentro de uma determinada fase de desenvolvimento das forças produtivas. Abrange todo o comércio e indústria de uma determinada fase e, por isso, é mais ampla que o Estado e a nação, se bem que, por outro lado, é necessário, frente ao exterior, afirmar-se como nacionalidade e organizar-se no interior como Estado. O termo ‘sociedade civil’ apareceu durante o século XVIII, quando as relações de propriedade não correspondiam mais à comunidade antiga e medieval. A sociedade civil, como tal, só pode se desenvolver com a burguesia; no entanto, a organização social que se desenvolve imediatamente a partir da produção e do intercâmbio e que forma em todos os tempos a base do Estado e do resto da superestrutura idealista, sempre tem sido indicada por esse mesmo nome.

Nesse sentido, percebe-se que a esfera sociedade civil se constitui como o conjunto das relações econômicas capitalistas, isto é, a base material ou infra-estrutura. (SIMIONATTO, 2004).

Já a concepção de sociedade civil em Gramsci vai além dessas relações estritamente econômicas, rejeitando também a concepção instrumental do Estado, pois a partir de uma leitura da complexa relação Estado/sociedade próprias do capitalismo desenvolvido contemporâneo, o autor percebe no âmbito do Estado, contraditoriamente, a atuação da correlação de forças entre burguesia e proletariado, possibilitando, a este último, a sua afirmação enquanto classe e a construção de mecanismos de enfrentamento da classe dominante.

No entanto, concorda-se com Coutinho (2006), quando este afirma que isto não significa desqualificar a concepção marxista dessas categorias, mas dar continuidade ao debate iniciado por Marx, de forma dialética, a partir das novas e múltiplas determinações históricas vivenciadas por Gramsci, as quais Marx não vivenciou.

De acordo com Amaral (2006, p. 73), as reflexões de Gramsci:

[...] procuravam dar inteligibilidade as grandes questões políticas do seu tempo, sobretudo aquelas que tratavam da organização do proletariado, seus avanços e refluxos face às investidas e ao poder das classes dominantes e, fundamentalmente, propor elementos críticos para que as classes trabalhadoras pudessem construir suas estratégias de lutas e sua própria visão de mundo.

Vale destacar que o contexto histórico em que viveu Gramsci, a visão liberal¹⁴ reinava, e com a intenção de ultrapassar essa cultura, imposta pela classe dominante, é que o

¹⁴ A concepção liberal, segundo Amaral (2006, p. 75), “parte da idéia de que a sociedade civil deve estar vinculada às regras econômicas, ou melhor dizendo, às Leis naturais, cabe ao Estado a combinação de funções: a de guardar, preservar os interesses econômicos e a de limitar-se à tutela da ordem pública, com a conseqüente obediência às leis”. A autora ainda cita para denominar essa concepção a expressão “Estado-

autor vai elaborar propostas estratégicas que incentivassem as classes populares a desenvolverem um projeto próprio e, assim conquistassem a hegemonia.

Nesse sentido, Amaral (2005, p. 75), vai afirmar que:

[...] é exatamente estes mecanismos de hegemonia, indicados na articulação ‘governo de massas’ e ‘economia programática’ que Gramsci vai explicitar como sendo eixos estratégicos para a consolidação dessa hegemonia. Vale dizer, na perspectiva da reconstrução do bloco histórico capitalista ou da construção de um novo bloco histórico.

Para Gramsci (2002), a noção de Estado não deve ser entendida no terreno da identificação de Estado e governo, mas como superação dessa representação da forma corporativo-econômica, ou seja:

[...] da confusão entre sociedade civil e sociedade política, uma vez que se deve notar que na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer que, Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção). Numa doutrina do Estado que conceba este como tendencialmente capaz de esgotamento e de dissolução na sociedade regulada, o tema é fundamental (GRAMSCI, 2002, p. 244).

Desse modo, compreende-se que foi a partir da gradativa transformação e ampliação do Estado, desencadeando um modelo assentado nas instituições do Estado de Bem-Estar Social (origem das políticas sociais públicas) que se têm não mais uma esfera exclusiva da burguesia¹⁵, mas “mediante um intenso processo de socialização da política ancorado no sufrágio universal, no surgimento dos partidos e sindicatos de massa” (SIMIONATTO, 2006, p.4), abre-se a possibilidade tanto da participação dos trabalhadores na luta em prol da conquista, ampliação e defesa de seus direitos quanto para a formação da esfera pública.

2.1.3 Políticas para a criança e o adolescente na contemporaneidade

Situações envolvendo crianças e adolescentes sempre existiram e foram tratadas de acordo com a concepção de que se tinha delas. Na antigüidade, a questão da infância era tratada com disciplinamento e dominação¹⁶, e a perspectiva de proteção integral da criança e

gendarme” - “guarda noturno”, utilizada por Gramsci no sexto caderno para se referenciar a tal concepção. (Ver GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 3, 2002).

¹⁵ É importante destacar que tal fato “não implica que o Estado de Bem Estar Social tenha deixado de ser classista” (RAICHELIS, 2005, p. 59).

¹⁶ Vale destacar que essa questão aqui não será desenvolvida. Ver em Faleiros e Faleiros (2007), onde se tem um interessante resgate da história mundial sobre a criança e o adolescente.

do adolescente somente veio fazer parte da realidade societária mundial no final do século XX.

A idéia contemporânea de infância, como categoria social, emerge com a Modernidade, tendo a escola e a família como berços principais. Em diferentes períodos históricos, múltiplas concepções de infância são construídas, acompanhando o desenvolvimento social, político e econômico. Por sua vez, a legislação referente à população infantil e juvenil guarda relação com estes processos. (CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE A INFÂNCIA, 2007).

É importante ressaltar que com o aparecimento da questão social¹⁷ e seu aprofundamento, diante do uso da maquinaria nas fábricas, surgem discussões acerca da situação das crianças que eram exploradas pela burguesia.

Marx e Engels, estudiosos e opositoristas da sociedade burguesa, denunciaram o uso e a exploração de crianças e mulheres nas indústrias, como destaca esse trecho do Manifesto Comunista em 1848:

Quanto menos habilidades e força física o trabalho manual requer, mais a indústria moderna desenvolve-se, mais o trabalho de homens é desalojado pelo das mulheres e das crianças. Diferenças de sexo e de idade já não têm valor social para a classe operária. Restam apenas instrumentos de trabalho, cujo custo varia em função da idade e do sexo (MARX; ENGELS, 2006, p. 36).

A Igreja Católica, mesmo opondo-se claramente à ação socialista, julgando-a subversiva à ordem social¹⁸, também chama atenção para a necessidade da proteção especial às crianças e as mulheres, apelando para um tratamento mais justo por parte dos capitalistas, pois,

[...] o que um homem robusto e no vigor de sua idade pode fazer, não será justo exigí-lo de uma mulher ou de uma criança. Especialmente a infância – e isto deve ser estritamente observado –, não deve entrar na oficina senão quando a idade tenha suficientemente desenvolvido nela as forças físicas, intelectuais e morais: do contrário, como uma planta ainda tenra, irá murchar com um trabalho precoce, e fica privada da sua educação (IGREJA CATÓLICA, 1965, p. 42).

¹⁷ A questão social aqui ainda é tratada por Marx e Engels como “pauperismo”, somente recebendo essa denominação a partir de desdobramentos sócio-políticos, de acordo com Netto (2004).

¹⁸ De acordo com o papa Leão XIII, em sua encíclica *Rerum Novarum* de 1891, a solução socialista “[...] é sumamente injusta, por violar os direitos legítimos dos proprietários, viciar as funções do Estado e tender para a subversão completa do edifício social” (1965, p. 11).

Portanto, no século XIX a situação da infância já era motivo de preocupação, diante da perversa exploração a que estes eram submetidos nas fábricas. No entanto, somente no século XX, que surgiram as políticas de proteção direcionadas as crianças e aos adolescentes. De acordo com Faleiros e Faleiros (2007, p.16):

O século XX inaugura a linha de produção em série e a intensa exploração do trabalho infanto-juvenil provoca por um lado, mudanças nas famílias e problemas sociais e de saúde coletiva e, por outro, o surgimento de políticas para a proteção de crianças e adolescentes. De uma realidade do capitalismo industrial de meados do Século XIX, em que as crianças trabalhavam por mais de 16 horas, avançamos, ao final do século XX, para um paradigma de proteção integral.

Os autores acima ainda afirmam que com a ampliação do conhecimento na psicologia, debruçando-se na constituição do sujeito infantil, no início do século XX, vai surgir uma nova concepção de infância, baseada na proteção integral. Desse modo, destacam teóricos do desenvolvimento humano, tais como Freud, Piaget, Vygotsky, Makarenko, Wallon e Watson, que “apesar da diferença de posicionamentos e matrizes teóricas, esses autores foram fundamentais para a construção de uma concepção de infância e para a adaptação do processo educativo” (FALEIROS e FALEIROS, 2007, p. 16).

No entanto, a preocupação real com o tema em âmbito internacional começou quando a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) promoveram as primeiras discussões acerca dos direitos da criança. Segundo Souza (2001, p. 01- 02),

[...] a Organização Internacional do Trabalho, em 1919 e 1920, adotou três Convenções que tinham por objetivo abolir ou regular o trabalho infantil. Já a Liga das Nações, em 1921, estabeleceu um comitê especial com a finalidade de tratar das questões relativas à proteção da criança e da proibição do tráfico de crianças e mulheres.

Em 1924, a Assembléia da Liga das Nações vai adotar a Declaração dos Direitos da Criança, no intuito de obter o pleno reconhecimento internacional dos direitos da criança. No entanto, não se teve o impacto que se esperava, devido “ao próprio panorama histórico que já se desenhava e do previsível insucesso da Liga das Nações” (SOUZA, 2001, p. 02).

Entretanto, foi somente a partir da Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948, que se reconheceu universalmente que a criança necessita de cuidados e atenções especiais, como dispôs claramente o artigo XXV, item 2 da declaração: "a maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especial. Todas as crianças, nascidas dentro ou

fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2008).

Para Souza (2001), este dispositivo da Declaração dos Direitos do Homem foi o responsável por um sistema que deu possibilidade as Nações Unidas proteger os direitos da criança através de tratados internacionais de caráter geral, relacionados aos direitos humanos.

Em 1959, surge o primeiro instrumento específico dentro desta nova ordem internacional que se construía em favor da criança, a Declaração Universal dos Direitos da Criança¹⁹, a qual se tornou um guia de atuação para as instituições públicas e privadas.

Entretanto, apesar dessa declaração ter sido um marco na legislação em favor da criança, não surtiu o efeito que se esperava, pois

[...] no plano prático, a possibilidade de tal força obrigacional não conseguiu traduzir-se em medidas efetivas de proteção à criança, consubstanciando-se, mais, no embrião de uma nova doutrina relativa aos cuidados com a criança, de uma nova maneira de enxergar o indivíduo detentor de direitos e prerrogativas, do que num instrumento ativo de consolidação de tais direitos e prerrogativas (SOUZA, 2001, p. 02).

Diante da necessidade de consolidar os direitos da criança, nas comemorações do Ano Internacional da Criança e de vinte anos da Declaração, em 1979, por iniciativa da delegação da Polônia, a Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas começou a elaborar um projeto de convenção, abrindo amplamente a participação, o que resultou num intenso trabalho internacional, no qual se levou em conta os mais diversos sistemas jurídicos e culturais, desencadeando assim, um texto normativo que serviria de referência política, com parâmetros flexíveis e adaptáveis às várias realidades dos Estados Partes.

Em 20 de novembro de 1989, a Convenção sobre os Direitos da Criança foi adotada por unanimidade, pela Assembléia Geral das Nações Unidas. De acordo com Souza (2001, p. 03):

Em 02 de setembro de 1990, como demonstração do alto interesse e apoio suscitado em todo o mundo, a Convenção sobre os Direitos da Criança entrou em vigor, relativamente aos primeiros vinte Estados, assumindo um caráter de lei internacional, com força vinculante entre os Estados que a ratificaram.

¹⁹ “A Declaração é formada de dez princípios básicos onde se afirma, em síntese, o direito da criança à proteção especial; à ser-lhe dadas as oportunidades e facilidades necessárias ao pleno desenvolvimento saudável e harmonioso; à utilizar-se dos benefícios relativos à seguridade social, incluindo-se a adequada nutrição, moradia, recreação e serviços médicos; à receber educação e a ser protegida contra todas as formas de negligência, crueldade e exploração” (SOUZA, 2001, p. 02).

Entretanto, mesmo que a questão infanto-juvenil tenha sido alvo de preocupação, discussões e de mudanças legislativas mundiais, como foi visto, a efetivação universal dos direitos das crianças e adolescentes, ainda está longe de ser uma realidade concreta, pois para esse tipo de sociabilidade o que está em jogo sempre é o aumento do lucro e a hegemonia do capital.

Dessa forma, há toda uma lógica para garantir a reprodução do capital. Em muitos momentos históricos, o Estado, que é funcional ao capital, legitima o processo democrático sócio-político, chegando até a resultar em avançadas legislações garantindo direitos, como aconteceu com relação às leis em favor das crianças e adolescentes mundialmente. No entanto, a garantia desses direitos, se dá, muitas vezes, somente no aspecto formal.

Netto (2005), afirma que nessa fase monopolista do capitalismo, somente sob algumas condições que as seqüelas da questão social viram alvo de políticas sociais no intuito de administrá-las. De acordo com o autor,

[...] o capitalismo monopolista, pelas suas dinâmicas e contradições, cria condições tais, que o Estado por ele capturado, ao buscar legitimação política através do jogo democrático, é permeável a demandas de classes subalternas, que pode fazer incidir nele seus interesses e suas reivindicações imediatos. E que este processo é todo ele tencionado, não só pela exigência da ordem monopólica, mas pelos conflitos que esta faz imantar em toda escala societária (NETTO, 2005, p. 29).

Portanto, as demandas dos trabalhadores e da população que chegam a ser atendidas pelo Estado, não deve ser entendida como desenvolvimento de um Estado social “natural”, como afirma o pensamento conservador, mas como uma forma de assegurar “superlucros” do sistema capitalista monopolista²⁰. Isto porque, segundo Netto (2005, p. 29):

[...] o objetivo dos superlucros é a pedra-de-toque dos monopólios e do sistema de poder políticos de que eles se valem; entretanto, respostas positivas a demandas das classes subalternas podem ser oferecidas na medida exata em que elas mesmas podem ser refuncionalizadas para o interesse direto e/ou indireto da maximização dos lucros.

Em tempos recentes, mais precisamente a partir dos anos de 1970, a sociedade capitalista contemporânea vem atravessando rápidas e simultâneas, mas profundas, mudanças econômicas, sociais, políticas e culturais, que atinge diretamente o sistema capitalista. Antunes (2006) aponta que os objetivos para tais mudanças são a recuperação tanto dos níveis de acumulação e reprodução do Capital quanto da hegemonia que este vinha perdendo, a

²⁰ É importante destacar que a luta da classe trabalhadora também contribui para o atendimento das demandas pelo Estado, dependendo da “concretização variável do jogo de forças políticas” (NETTO, 2005, p. 29).

partir das lutas sociais do trabalho eclodidas no final da década de 1960, as quais reivindicavam diretamente o controle da produção.

A regulação social do capitalismo fundamentada no Keynesianismo que dava base ao Welfare State entrou em crise e abalou as bases históricas e conquistas sociais consolidadas no período do pós-guerra.

De acordo com Degeninszajh (2000, p. 60) essa crise do capitalismo contemporâneo somada à queda do Leste Europeu nos anos de 1980, fez emergir teses neoliberais que propagaram o desmonte do Estado “enquanto instância mediadora da universalização dos direitos e da cidadania”.

Fazendo parte de uma lógica de reestruturação e acumulação, os países considerados “em desenvolvimento”, vão ser alvos fáceis dos chamados “países centrais” na busca destes pelo aumento do lucro e da apropriação de riquezas produzidas. Isto pode ser comprovado, quanto se tem hoje, organismos financeiros, administrados pelos grandes centros capitalistas, controlando índices de avaliação e impondo critérios econômicos, para manter ou cortar empréstimos aos países considerados “emergentes”.

De acordo com Santos (2007, p. 126), os critérios econômicos determinados pelos credores ainda “indicam em quê investir, como investir, quando investir e quanto investir nas políticas sociais locais, de forma a interferir diretamente nas condições de vida da população”.

Em decorrência dos ajustes econômicos requisitados pela mundialização tanto dos mercados quanto do capital em escala global, reforça-se a condição subalterna dos países “periféricos”, além de agravar a questão social, pois com as reformas estatais em curso, sob a égide neoliberal, sobram para a população pauperizada políticas sociais com acessos limitados e precarizados.

Portanto, têm-se um processo perverso global do capital, que dependendo de particularidades em cada país, e em função do desenvolvimento do novo estágio do capital monopolista, atrelado a financeirização e mundialização, vai incidir diretamente na relação Estado/sociedade civil, desencadeando um “novo” padrão de intervenção social, baseado na “parceria” entre Estado, sociedade civil e mercado.

Esta forma fragmentária das relações Estado/sociedade civil reconhece a necessidade de tratar as seqüelas da questão social, mas atuam de modo focalizado e pontual, ou seja, não se tem a possibilidade de atacar o cerne da questão.

As várias problemáticas que envolvem a criança e o adolescente, tais como a fome, a miséria, a violência, analfabetismo, o trabalho infantil, o abandono, dentre outras, muitas vezes, não são vistas na sua essência, como expressões da questão social, mas sim, somente

na aparência, descoladas do real. Dessa forma, a categoria “questão social” aparece como sinônimo de “problemas particulares” que afetam a funcionalidade do sistema societário, ou seja, enxergam as *refrações*²¹ da questão social como algo natural e/ou subjetivo ao sujeito, sem levar em conta a contradição fundamental do modo capitalista de produção, que é da relação capital/trabalho. Netto (2005, p. 32) quando discute a intervenção estatal no capitalismo monopolista sobre seqüelas da questão social, afirma:

A constatação de um sistema de nexos causais, quando se impõe aos intervenientes, alcança no máximo o estatuto de um quadro de referência centrado na noção de *integração social*: selecionam-se variáveis cuja instrumentação é priorizada segundo os efeitos multiplicadores que podem ter na perspectiva de promover a redução de *disfuncionalidades* – tudo se passa como se estas fossem inevitáveis ou como se originassem de um ‘desvio’ da lógica social. Assim a ‘questão social’ é atacada nas suas *refrações*, nas suas seqüelas apreendidas como problemáticas cuja natureza totalizante, se assumida conseqüentemente, impediria a intervenção.

Assim, a lógica da naturalização das expressões da questão social e da culpabilização do indivíduo quanto a sua situação de vulnerabilidade, torna-se traço forte no senso comum, e as ações direcionadas à criança e ao adolescente, tanto pública quanto privada, tendem, quase sempre, a assumir duas direções, nas quais engendradas pelo pensamento conservador, são legitimadas pelo discurso, pela política e pela socialidade em escala global.

A primeira, no intuito de manter a ordem pública, está baseada na repressão e punição. A criança e o adolescente pobre são cotidianamente estigmatizados por uma cultura de medo, de discriminação e de criminalização. Portanto,

[...] os ‘pivetes’ figuram como personagens perigosos no cenário da violência urbana, sendo despojados de seus atributos e características infantis. São vistos como um perigo a ser contido, caso de polícia e de ressocialização. Em verdade, incomodam por trazer à tona nossa miséria cotidiana (PEREIRA JÚNIOR, 1992, p. 14).

Já a segunda direção, as ações são pautadas na caridade, na benemerência e na filantropia, que diante do reconhecimento do “dever moral de prestar socorros aos pobres e ‘inadaptáveis’ à vida social não reconhece seus direitos sociais” (YAZBEK, 2004, p. 35). Diante disso, a prática do assistencialismo torna-se um retorno constante, em detrimento de políticas públicas que garantam efetivamente os direitos universais da criança e do adolescente.

²¹ Termo utilizado por Netto (2005)

E o pior é que as práticas assistencialistas, muitas vezes, são propagadas pelo pensamento conservador, como ações que vão garantir direitos a esse segmento vulnerável da população mundial. Desse modo, o discurso do alcance da cidadania pauta-se na capacidade de desenvolver ações “eficazes” no combate as várias problemáticas infanto-juvenis, diante da “ineficiência” do Estado em resolvê-las.

Oliveira (1998, p. 46), chama atenção das possíveis conseqüências diante do ataque aos gastos públicos sociais:

O ataque da direita aos gastos públicos propõe, outra vez, em lugar do Welfare State, o Estado caritativo ou assistencialista. Tentando destruir a relação do fundo público com a estrutura de salários, a correção das desigualdades e dos bolsões de pobreza – que nos EUA já são imensos – será deixada à caridade pública ou a uma ação estatal evasiva e eventual. Isto é o melhor dos panoramas, pois convém não deixar de pensar no pior, que seria uma mescla altamente perigosa de assistencialismo e repressão.

Portanto, como o autor acima também identifica, há uma tendência mundial em reduzir as políticas sociais públicas em meras práticas fragmentadas, pontuais, focalizadas e marginais, executadas por instituições públicas (quando as organizações da sociedade civil não tiverem condições de atender) e privadas para atender exclusivamente àqueles em situação de miséria. Dessa forma, o reforço ao assistencialismo será marca constante, apesar de um discurso de combatê-lo, diante do apelo à solidariedade da comunidade para “enfrentar” os problemas que ameaçam a ordem societária.

2.1.4 A profunda mudança na relação Estado/sociedade civil diante da reestruturação do Capital para superar a crise e o conseqüente aviltamento da questão social

Diante da minimização do lucro e da acumulação do sistema capitalista perante uma crise cíclica do capital, muitas premissas que norteavam e buscavam construir o Welfare State deixaram de prevalecer.

De acordo com Pereira (2002), o período pós-1970 vai marcar o avanço dos ideais neoliberais que começaram a ganhar terreno a partir da crise capitalista de 1969-1973.

No entanto, é a partir de 1980 que:

[...] uma nova ortodoxia econômica assume o lugar do Keynesianismo no mundo ocidental. Trata-se do neoliberalismo – “liberalismo econômico revisitado e adaptado aos tempos atuais do capitalismo globalizado e da produção flexível” (PEREIRA, 2002, p. 36).

Segundo Anderson (1995) o neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial na Europa e América do Norte (império do capitalismo), como uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de Bem-Estar. Seu idealizador foi Friedrich Hayek, no qual escreveu em 1944, *O caminho da servidão*²², no intuito de combater o Partido Trabalhista Inglês que tinha efetiva possibilidade de vencer as eleições em 1945.

De acordo ainda com esse autor (1995), em 1947 — período em que as bases do Estado de Bem-Estar na Europa do pós-guerra efetivamente se construíam tanto na Inglaterra como em outros países — houve na Suíça uma reunião convocada por Hayek, dando origem a Fundação da Sociedade de Mont Pèlerin (franco-maçonaria neoliberal, altamente organizada e com encontros internacionais a cada dois anos). Seu objetivo principal era combater o Keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo: duro e livre de regras para o futuro.

No entanto, como afirma Anderson (1995), o projeto neoliberal de início não ganhou espaço devido aos “anos de ouro” no capitalismo avançado (o crescimento mais rápido da história as décadas de 50 e 60 do sec. XX). Mas, devido a grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973 todo o mundo capitalista avançado cai numa longa e profunda recessão, combinando pela primeira vez baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação. A partir daí as idéias dos neoliberais ganham terreno.

As raízes da crise para Hayek e seus companheiros estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e de maneira mais geral, do movimento operário que corroeram as bases da acumulação capitalista, através de suas pressões reivindicatórias sobre os salários e para o aumento cada vez mais dos gastos sociais, desencadeando a destruição tanto dos níveis necessários de lucros das empresas quanto produziram níveis inflacionários que terminaram em uma crise geral das economias de mercado (ANDERSON,1995).

Vale destacar ainda que as propostas para as soluções neoliberais para resolver tal crise são:

[...] manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper com o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco nos gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária com a contenção dos gastos com o bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais

²² Anderson (1995) afirma que esse texto trata de atacar qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas por Hayek, como uma ameaça letal à liberdade econômica e política.

eram impressionáveis, para incentivar os agentes econômicos (ANDERSON, 1995, p. 11).

Portanto, as muitas premissas que norteavam e buscavam construir o Welfare State Keynesiano e seus pilares (pleno emprego, serviços sociais universais e proteção social básica garantida) deixaram de prevalecer diante da crise capitalista mundial²³, 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.

Desse modo, esse sistema capitalista que alavancado pelo processo de industrialização, promoveu o ápice do lucro, entra em crise, observando-se, inclusive, a mudança de outros modelos econômicos. Os modelos Taylorista²⁴ e Fordista²⁵ que predominavam na grande indústria capitalista (final do século XIX e no século XX), irão dar lugar ao modelo japonês, mais conhecido como Toyotismo²⁶.

O capital proveniente do lucro auferido pelas indústrias fez surgir novas estratégias de produção, fazendo com que o capitalismo industrial fosse, aos poucos, dando lugar ao capitalismo financeiro, onde os investidores e as instituições de crédito passam a ter cada vez maior importância para a economia. Os mercados, antes locais, gradativamente tornaram-se globais. Nesse momento ganha-se grande visibilidade o fenômeno da mundialização do capital.

Tendo como base à revolução informacional, o processo de mundialização trouxe profundas mudanças no âmbito da produção, nos mercados nacionais e internacionais, nas relações de trabalho e em outros aspectos da vida social.

²³ Vale destacar que a Inglaterra em 1979, sob o governo de Margaret Thatcher, foi o primeiro país que desenvolveu reformas neoliberais na sua forma mais pura. Em seguida veio os EUA, em 1980 com o governo Ronald Reagan.

²⁴ Pode-se entender o modelo Taylorista como o primeiro modelo de Administração Científica, criado por Frederick Winslow Taylor, em 1930. É baseado no estudo de tempos e movimentos, no qual se preocupava em racionalizar o trabalho do operariado.

²⁵ Para ANTUNES, R. (2003, p. 17) o Fordismo é um modelo de produção que tem com características “a produção em massa através da linha de montagem e de produtos mais homogêneos, através do controle de tempos e movimentos pelo cronômetro fordista e produção em série taylorista, pela existência do trabalho parcelar e pela fragmentação das funções; pela separação entre elaboração e execução no processo de trabalho, pela existência de unidades fabris concentradas e verticalizadas e pela constituição/consolidação do operário massa, do trabalhador coletivo, entre outras dimensões”.

²⁶ “Produção voltada e conduzida diretamente pela demanda [...] variada, diversificada e pronta para suprir o consumo”. (ANTUNES, 2003, p. 26).

Estas transformações, que configuram para especialistas de diversas origens o denominado processo de globalização, ou globalizações, [...] trazem novos balizamentos e implicações para o mundo do trabalho com o desemprego e a eliminação de postos de trabalho, reordenam o papel do Estado e sua relação com a sociedade civil, alteram a esfera da cultura e da comunicação, coloca em evidência a primazia do mercado na regulação das relações sociais e no âmbito da proteção social desestruturam o sistema de políticas sociais próprio do *Welfare State* (YAZBEK, 1998, p.51).

Como herança desse fenômeno da mundialização, tem-se a reestruturação produtiva, baseada em novos padrões de competitividade, impõem novas mudanças no mundo do trabalho.

Diante desse novo contexto mundial, MOTA e AMARAL (1998), vão afirmar que vão ocorrer mudanças, advindas da reestruturação produtiva, nas esferas da produção, circulação, sócio-política e institucional.

Para Yazbek (2004), essas mudanças se explicam a partir da reestruturação produtiva globalizada, implementadas 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 reordenamento e sua subordinação às políticas de estabilização da economia, com suas restrições aos gastos públicos e sua perspectiva privatizadora” (YAZBEK, 2004, p. 3).

A reestruturação na produção e no mercado vai ocorrer para que se estabeleça um equilíbrio numa conjuntura em crise. Assim, esse reordenamento faz parte da estratégia do capital para o enfrentamento da crise que segundo Mota e Amaral (1998, p.27) “se dá através da reorganização do processo de produção de mercadorias e realização do lucro”.

Mesmo essa crise econômica sendo mundial, a maioria dos governantes, capitalistas e seus teóricos, vai acusar o Estado como o verdadeiro responsável pela tragédia “aventureira” do próprio capital. É com esta desculpa que o projeto neoliberal²⁷ encontra espaço para se expandir e fundamentar seus princípios de forma hegemônica, principalmente, nos países periféricos, os quais são obrigados a reformarem o Estado, no intuito de superação da crise, que é do capital e não do Estado.

²⁷ “O ‘projeto/processo neoliberal’ representa a atual estratégia hegemônica de reestruturação do capital, face à crise, ao avanço técnico-científico, à reorganização geopolítica e às lutas de classe que se desenvolvem no pós-70, e que se desdobra basicamente em três frentes articuladas: o combate ao trabalho (às leis e políticas trabalhistas e às lutas sindicais e da esquerda) e as chamadas ‘reestruturação produtiva’ e ‘reforma do Estado’” (MONTAÑO, 2003: 26).

A velha questão social e suas antigas e/ou metamorfoseadas expressões²⁸ se agravam tão aviltamente na atualidade, principalmente nos países periféricos, como o caso do Brasil, que segundo Oliveira (2000), é difícil até citar estatísticas que dê uma idéia aproximada do que se transformou a questão social no país.

E como resposta a esse aprofundamento da questão social cria-se um discurso ideológico conservador de um “novo” padrão de intervenção social, baseados, não mais no conflito, mas na parceria entre Estado, sociedade civil e mercado.

Atrelado a essa “nova” forma de administrar a questão social inicia-se um processo de grande reconhecimento e visibilidade, das organizações não governamentais (ONGs) para atuarem em benefício público, nas quais serão consideradas como um segmento integrante do denominado de terceiro setor.

É importante destacar que essa noção de terceiro setor considera ainda outros dois setores: o Estado - tido como o primeiro setor, questionado quanto a sua eficiência e acusado de burocrático, e o Mercado – tido como segundo setor, visando sempre o aumento do lucro.

De acordo com Montañó (2003) esse conceito hegemônico que isola os supostos setores uns dos outros, tem uma clara inspiração pluralista, estruturalista ou neopositivista. Foi cunhado como conceito em 1948, nos Estados Unidos, por John D. Rockefeller III.

Já Coutinho (2005, p. 105-106), afirma que:

[...] sem que se neguem outras formas de organização dessa natureza nos séculos anteriores ao século XX, verifica-se como marco definitivo desse fenômeno a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, no pós-guerra mundial, com a finalidade de promover o diálogo entre as nações, nem sempre conseguido. O que de fato tem dominado é o poder do capital, sobrepondo Estados fortes e ricos sobre Estados frágeis e desestabilizados política e economicamente.

Segundo Freire (2006), com o fim da guerra fria, com o auge das políticas de mercado e com a expansão da democracia que se teve um estímulo ao processo de mudança gradual e significativo no interior das instituições que formam parte das sociedades modernas. Desse modo, a autora aponta que a partir do esgotamento do modelo de Bem-Estar na Europa e nos Estados Unidos, do socialismo autoritário no Leste Europeu e dos regimes autoritários na América Latina teve-se um campo fértil para reordenamento da dinâmica entre estado-mercado-sociedade civil, dando lugar as novas formas de interação entre atores.

²⁸ Sem adentrar na discussão polêmica acerca da questão social diante das transformações societária na contemporaneidade, reafirma-se aqui que não se trata de uma “nova questão social” como aponta Castell (1998), mas trata-se da mesma “velha questão social”, que segundo Iamamoto (2004, p. 21) “metamorfoseia-se, assumindo novas roupagens”.

“Paralelamente, o surgimento da sociedade civil como ator internacional somou-se aos fatores que impulsionaram o *aggiornamento* paradigmático dos organismos internacionais para dar respostas a esses desafios” (FREIRE, 2006, p. 79).

Portanto, organismos internacionais, representantes diretos do capital, como os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs), em especial o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), passam a incentivar a participação da sociedade civil, mas tal participação nos moldes das propostas neoliberais.

2.1.4.1 A questão infanto-juvenil na agenda dos organismos internacionais

As várias problemáticas envolvendo as crianças e adolescentes tornaram-se motivo de preocupação e de ganhos legislativos que asseguram os direitos a estes, como se mostrou anteriormente. Desse modo, a questão começou a ser tratada como objeto de ações públicas em vários Estados-nações.

Entretanto, apesar de serem reconhecidos os direitos infanto-juvenis em vários países²⁹, chega-se ao século XXI, com a violação destes em diversos lugares no mundo, onde crianças e adolescentes sofrem com fome, miséria, violência, abandono, negligência, exploração, dentre outras seqüelas, nas quais a morte é quase sempre o destino de milhares de crianças e adolescentes, como têm demonstrado em números estatísticos diversos estudos realizados por instituições que executam ações na área infanto-juvenil³⁰.

Um exemplo é o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)³¹ no qual aponta em seu relatório sobre a situação mundial da infância 2008 com relação a sobrevivência que:

²⁹ Vale salientar que a legislação que trata dos direitos das crianças e adolescentes varia de acordo com as particularidades políticas, econômicas, sociais e culturais de cada país, mas deve estar baseada nos princípios e diretrizes da Convenção sobre os Direitos da Criança, já que este compromisso foi ratificado e tem poder coercitivo sobre os países que a assinaram-na. De acordo com Souza (2001), em 1998, cento e noventa e três países existentes no mundo ratificaram a Convenção dos Direitos da Criança, onde somente os Estados Unidos da América e a Somália não haviam ratificado a Convenção, e não o fazendo até os dias de hoje.

³⁰ É fato que cresce o número de adolescentes e jovens que morrem de forma violenta em todo mundo. Nos países periféricos, como no caso do Brasil, o alto índice de homicídios tornou-se um dos principais problemas sociais das últimas décadas do século XXI. De acordo com o Ferreira (2008), no Brasil a taxa de homicídios de jovens (15 a 24 anos) é de 52,2 por 100 mil, em 2000, o que o coloca em 5º lugar no ranking internacional entre 66 países, com dados variando entre os anos de 1999 a 2001.

³¹ O UNICEF foi criado em 11 de dezembro de 1946, na primeira sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas, para dar assistência emergencial a crianças no período pós-segunda guerra na Europa, no Oriente Médio e na China. “Em 1950, foi instalado o primeiro escritório do UNICEF no Brasil, em João Pessoa, PB. O primeiro acordo assinado com o governo brasileiro representava um gasto anual de US\$ 470 mil, destinados a iniciativas de proteção à saúde da criança e da gestante no Ceará, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte” (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA, 2008).

A cada dia, em média, mais de 26 mil crianças menores de 5 anos de idade morrem em todas as partes do mundo, e a maioria delas por causas evitáveis. Quase todas vivem no mundo em desenvolvimento ou, mais precisamente, em 60 países em desenvolvimento. Mais de 30% dessas crianças morrem durante seu primeiro mês de vida, normalmente em casa, e sem acesso a serviços de saúde essenciais e recursos básicos que poderiam salvá-las da morte. Algumas crianças sucumbem a infecções respiratórias ou diarreicas que atualmente já não constituem ameaças nos países industrializados, ou morrem devido a doenças da primeira infância, como o sarampo, que podem ser facilmente evitadas por meio de vacinas. Em cerca de 50% das mortes de menores de 5 anos, uma causa subjacente é a desnutrição, que priva o corpo e a mente da criança pequena dos nutrientes necessários para seu crescimento e seu desenvolvimento. Água de má qualidade, saneamento precário e higiene inadequada também contribuem para a mortalidade e a morbidade de crianças (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA, 2008).

No entanto, apesar desse estudo tanto restringir a média de idade da infância de 0 a 5 anos quanto somente apontar algumas causas de mortalidade e morbidade de crianças, que por excelência culpabiliza o poder público dos países periféricos por não investirem em políticas públicas de atenção básica e não a própria sociabilidade capitalista, como mostra o trecho acima do relatório da UNICEF, já se tem um parâmetro mundial (mesmo que parcial) da situação em que vivem milhares de crianças.

A ênfase na criança de 0 a 5 anos explica-se pela consonância dessa instituição com as propostas do BM, FMI e BID, que propõem uma redução drástica do gasto público dos países periféricos com o social, dando ênfase a políticas públicas focalizadas de atenção básica aos pobres, pautadas na lógica custo-benefício.

Investir na criança também é uma atitude sensata sob uma perspectiva econômica. Segundo o Banco Mundial, a imunização e a suplementação de vitamina A são duas das intervenções em saúde pública com melhor relação custo-benefício disponíveis atualmente. A melhoria do *status* de vitamina A pode fortalecer a resistência da criança a doenças e reduzir a probabilidade de morte infantil. Por um custo baixo, a criança pode ser protegida contra a deficiência de vitamina A e contra diversas doenças que podem levar à morte, entre as quais difteria, coqueluche, tétano, pólio, sarampo, tuberculose infantil, hepatite B e Hib (*Haemophilus influenzae* tipo B), que é uma causa importante de pneumonia e meningite. O fornecimento de cotrimoxazol – um antibiótico de baixo custo – para crianças HIV positivo reduz drasticamente a mortalidade causada por infecções oportunistas (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA, 2008).

Além disso, há incentivos e direcionamento dos organismos internacionais para se investir em ações prioritariamente nas áreas de saúde e educação³², o que acaba minimizando

³² Um exemplo bem claro é o modelo de programa denominado “FRESH” (*Focusing Resources on Effective School Health* – Concentrar Recursos numa Saúde Escolar Eficaz), desenvolvido em parceria entre a

a importância de outras políticas transversais fundamentais para promoção e defesa dos direitos infanto-juvenis.

Vale destacar que, mesmo tendo o foco das ações na primeira infância, o sistema ONU, também incentiva ações básicas de saúde e educação (por excelência) direcionadas aos jovens, nas quais sempre estão integradas com outras ações ligadas diretamente ao sistema de mercados, como, por exemplo, as ações que promovam o acesso ao mercado de trabalho e/ou a geração de renda com vistas a educar para integrar os possíveis “jovens disfuncionais” ao competitivo sistema de produção capitalista.

Portanto, reinventou-se um “novo” padrão de intervenção social para incidir nas expressões da questão social, baseado na parceria escala global que beneficia diretamente a reprodução e a hegemonia do Capital. Desse modo, “hoje se fala em uma articulação para uma sociedade civil planetária, programada para atuar em escala mundial”³³ (Coutinho, 2005, p. 107).

A parceria torna-se um instrumento oficial proclamado no discurso conservador como forma eficiente de se alcançar o desenvolvimento econômico e social, como afirma a diretora executiva da UNICEF, Ann M. Veneman:

Parcerias são recursos altamente promissores para acelerar os progressos em direção aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. O UNICEF está trabalhando em estreita cooperação com parceiros do sistema da ONU e com governos, organizações regionais e não-governamentais, fundações e o setor privado, para coordenar atividades e reunir expertise e conhecimento (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA, 2008).

Assim, passa-se a exaltar e incentivar a participação das organizações da sociedade civil, em especial destaque para as ONGs, através de financiamento de programas e projetos sociais para atender a população pobre e/ou em situação de risco, dos países periféricos. No

UNESCO, a UNICEF, a OMS e o Banco Mundial, e lançado no Fórum para a Educação Mundial, em Abril de 2000, que tem como objetivo a “focalização em intervenções que possam ser implementadas, mesmo nas escolas com maiores dificuldades em termos dos recursos disponíveis” (BANCO MUNDIAL, 2003). O modelo está centrado em quatro componentes principais que devem estar disponíveis em todas as escolas: políticas escolares relacionadas com a saúde, provisão de água limpa e saneamento adequado, educação sobre saúde, higiene e nutrição, com base nas competências existentes e serviços de saúde e nutrição baseados nas escolas. No entanto, para a implementação desse programa, exige-se parcerias inter-setoriais, especialmente entre os setores da saúde e da educação, com as comunidades, especialmente APPs (Associações de Pais e Professores) e envolvimento ativo das crianças das escolas.

³³ A autora (2005) dá destaque para a cooperação articulada entre o Sistema ONU – agências multilaterais – como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização Mundial de Saúde (OMS), a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização para Alimentos e Agricultura (FAO), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial (BM).

entanto, os financiamentos são atrelados à lógica dos órgãos financiadores, os quais têm relações diretas com o FMI como afirma Coutinho (2005, p. 107):

Basta que se verifiquem as relações do Fundo Monetário Internacional com o Banco Mundial, ambos estimuladores do mundo das ONGs, (incluindo Organizações de Base Comunitária (OBC) e Movimentos Sociais (MS), no que tange às políticas assistencialistas desse Banco para os países pobres ou em desenvolvimento (os chamados emergentes). Destacam-se as políticas educacionais, de meio ambiente, saúde, geração de emprego e renda, entre outras, planejadas pelos países devedores do FMI que, para implementá-las, só podem contar com empréstimos do Banco Mundial, sob o aval do primeiro.

Segundo Freire (2006) foi nas três últimas décadas do século XX que houve, sem nenhum empecilho, uma relação maior e mais estreita entre os BMDs e as organizações da sociedade civil, no intuito de identificar conjuntamente as necessidades sociais e os grupos vulneráveis, e assim desenhar “programas e projetos sociais; maximizando, por sua vez, a fixação de fundos internacionais orientados para complexas demandas de desenvolvimento” (RABOTNIKOF apud FREIRE, 2006, p. 80).

Com base em Rabotnikof, Riggirozzi e Tussie, a autora vai mostrar três enfoques centrais, que aparecem no discurso do BID e do Banco Mundial que contribuíram para dar relevância à sociedade civil.

O primeiro diz respeito às estratégias participativas. Para Freire (2006), o discurso dessas agências aparece como uma nova metodologia que pode proporcionar resultados sustentáveis, mas ainda encontram resistências por parte dos governos e por vezes de atores sociais, mesmo antes da sociedade civil se tornar referência ou braço da contra-reforma. No entanto, essa participação da sociedade civil não tem intenção nem de alcançar definição de decisões macropolíticas quanto de formular projetos que não sejam focalistas, pois “a introdução das práticas participativas nos empréstimos dos BMDs aparecem principalmente nos projetos sociais compensatórios que possuem características assistencialistas” (FREIRE, 2006, p. 80-81).

A partir dessa iniciativa, iniciou-se uma aproximação dos BMDs com as ONGs que, como destaca ainda a autora, desencadear-se-á um processo de transferência de grande parte dos serviços sociais para estas organizações da sociedade civil, diante da retração estatal em oferecer políticas sociais públicas, o que acarretará, a princípio, em uma redução do conceito de sociedade civil a ONGs.

Entretanto, ao mesmo tempo, que esse processo participativo da sociedade civil, alardeado pelas agências de cooperação internacional, ganha terreno, “mantêm-se um núcleo

duro, conformado pelos empréstimos de ajuste e de reforma setorial nos quais não existe consulta ou participação da sociedade” (FREIRE, 2006, p. 81).

O segundo enfoque, dado pelos BMDs, aponta o capital social como uma forma real de superar as seqüelas sociais “inevitáveis” do desenvolvimento capitalista.

De acordo com Freire (2006, p. 81-82):

Nos discursos do BID e do Banco Mundial, o apelo ao capital social surge num contexto das estratégias de desenvolvimento auto-sustentável e parece aludir à dimensão institucional e cultural (leis, normas, costumes) e à trama organizacional (rede de associações voluntárias, interações geradoras de confiança etc.), ou seja, as práticas que aludem à idéia de sociedade civil.

No entanto, a autora vai chamar atenção que nas argumentações formuladas em documentos dessas agências tem-se uma alusão ao papel do capital social no desenvolvimento econômico que apesar de incluir e dar ênfase na ampliação da participação da sociedade civil, em alguns pontos converge com o método participativo.

Vale lembrar que na contemporaneidade esse termo vem assumindo diversas formas conceituais, nas quais não serão abordadas aqui, mas somente destacar a visão do Banco Mundial a respeito do significado deste conceito.

Desse modo, “o capital social não é uma entidade única, mas antes, de natureza multidimensional. [...] o capital social é, freqüentemente, definido em termos dos grupos, redes, normas e confiança de que as pessoas dispõem para fins produtivos” (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 6).

Portanto, atrelado a esse conceito tem-se a idéia de articulação econômica, política, social, cultural e institucional na perspectiva de um desenvolvimento social local sustentável, através de redes de solidariedade e filantropia, com vista ao desenvolvimento humano.

Assim, tem-se uma ênfase nas relações e associações locais e ONGs como forma de favorecer o desenvolvimento do capital social interligado a integração social, colocando as instituições formais da esfera da legalidade, tais como os partidos e o poder judiciário, somente como uma parte de um conjunto que contribui neste desenvolvimento (FREIRE, 2006).

Com isso, reforça-se a idéia de que:

[...] tal capital equivale ao resgate e à valorização dos valores comunitários, com um forte sentido de integração normativa e ênfase no desenvolvimento da economia de mercado. Não seria exagero mencionar a capacidade dessa proposta de gerar e incentivar uma noção conservadora de sociedade civil e de vida pública (FREIRE, 2006, p. 83).

E finalmente, o terceiro enfoque dado pelas agências multilaterais já mencionados, vai tratar o Estado e a sociedade civil na perspectiva de “bom governo”. Isto significa em linhas gerais:

[...] que se faça referência a um conceito mais diversificado de sociedade civil, ao mesmo tempo em que adverte para a importância estratégica de se constituir mecanismos e instituições de negociação e acordo entre atores coletivos e de fortalecer os mecanismos de controle e vigilância pública (FREIRE, 2006, p. 84).

Ou seja, busca-se uma estreita relação entre o Estado e a sociedade civil, mas rompendo com o vínculo unitário e orgânico entre estas instâncias distintas apontado por Gramsci.

Segundo Nogueira (2003, p. 192):

Nessa concepção, a sociedade civil é externa ao Estado – uma instância pré-estatal ou infra-estatal –, e nela se busca compensar a lógica das burocracias públicas e do mercado com a lógica do associativismo sociocultural. Um espaço a partir do qual se pode ferir e hostilizar os governos, mas de onde não se estruturam governos alternativos ou movimentos de recomposição social. Nele, pode existir *oposição*, mas não *contestação*.

Portanto, tem-se uma tendência de reconceituar o termo sociedade civil de forma ambígua, que a partir de novos desenhos organizativos que “anulam os espaços de conflito por meio de uma contenção social que acaba servindo de base de legitimação de governos neoliberais” (FREIRE, 2006, p. 84).

Essa concepção de sociedade civil denominada “sociedade civil liberalista” por Nogueira (2003) é a base teórica do terceiro setor, e, portanto, é a principal e a mais difundida na atualidade, especialmente pelos organismos de cooperação internacional, para que através de uma articulação global seja difundida uma racionalização de investimentos públicos, uma cultura anti-Estado e o fortalecimento de ações privadas com finalidades públicas. O privado, porém público³⁴ vai aos poucos ganhando espaço, implicando em uma reconstrução no âmbito do Estado. De acordo com Simionatto (2006, p. 06):

A reconstrução da esfera estatal tornou-se prioridade na agenda dos Estados nacionais, condição *sine qua non* para a obtenção de empréstimos dos organismos internacionais, detentores da hegemonia no manejo dos recursos econômicos, sociais, políticos e simbólicos.

³⁴ Termo utilizado por Fernandes (1994).

Assim, o discurso em prol de um terceiro setor assentado na concepção de sociedade civil liberalista, se espraia e se legitima, tornando-se o braço mais forte dessa reconstrução estatal nos países periféricos, trazendo não como seus defensores proclamam: soluções “eficientes” que contribuem para a constituição da democracia e a reinvenção da cidadania (FALCÃO, 2004), mas ao contrário, mistifica as relações sociais, incidindo diretamente não só nos direitos das classes subalternas, como também contribui para paralisar a luta por um projeto de mudança societária, já que a participação da sociedade civil nessa concepção é despoltizada, homogeneizada e consensual (mas isenta de conflitos).

E quem mais se beneficia com isso é o capital que, através de seus representantes diretos – os BMDs vão encontrando espaços para impor ajustes estruturais e políticas sociais pífias, sob ditames de uma economia de mercado, trazendo além conseqüências econômicas, políticas e sociais drásticas aos países periféricos, traz também, descontentamentos e desencantos, como mostra o trecho abaixo da Carta Aberta de Pieffe Galand, Secretário-Geral da OXFAM - Bélgica, apresentando sua demissão do Grupo de Trabalho dos Organismos Não Governamentais do Banco Mundial e de seu Conselho de Iniciativas:

Na minha alma e consciência sinto o dever de dizer BASTA. Os Senhores se apropriaram dos discursos das ONGs sobre desenvolvimento, sobre ecologia, sobre a pobreza e sobre a participação popular. Ao mesmo tempo, propõem uma política de ajustes estruturais que agravam o "dumping" social nos países do Sul, deixando-os completamente sós e indefesos sob o domínio do mercado mundial (GALAND, 2008).

Desse modo, concordando com o raciocínio de Sitcovsky quando este chama atenção para o significado real que envolve o processo de parceria:

Evidentemente, os sujeitos envolvidos nestes processos nem sempre se dão conta das muitas determinações presentes nessas parcerias. Tratam-se das estratégias da classe dominante, as quais não dependem, exclusivamente, do fato de se estar no governo de uma determinada cidade, ou até, mesmo de um país. Na verdade, os mecanismos de formação de consensos passam, necessariamente, pela sociedade civil (SITCOVSKY, 2006, p. 119).

Portanto, é de fundamental importância compreender os instrumentos e mecanismos de dominação construídos pela burguesia, para não cair na armadilha de está defendendo interesses capitalistas, pensando que está agindo a favor da classe trabalhadora. E esta configuração mistificada e ausente de conflitos da relação Estado/sociedade que se apresenta na atualidade tende a integrar e/ou cooptar sujeitos comprometidos (ou não) com as classes subalternizadas.

2.2 A RELAÇÃO ESTADO/SOCIEDADE E AS POLÍTICAS SOCIAIS INFANTO-JUVENIS NO BRASIL: PARTICULARIDADES E DETERMINAÇÕES NO CONTEXTO DO CAPITALISMO PERIFÉRICO

O exposto anteriormente abordou alguns aspectos gerais do capitalismo contemporâneo que implicaram em mudanças na relação Estado/sociedade e em “reformas” estatais mundiais, nas quais dependendo das particularidades de cada país, provocaram nas últimas décadas políticas sociais infanto-juvenis regressivas. A seguir, a análise se volta, particularmente, para a realidade brasileira, buscando fazer as mediações necessárias entre o capitalismo em geral e uma formação social específica, que de certa forma retém algumas determinações gerais.

2.2.1 A formação do capitalismo no Brasil: um resgate necessário

O estudo da formação do capitalismo no Brasil foi uma tarefa empreendida por grandes pensadores brasileiros no passado, mas que continua a instigar, ainda hoje, pesquisadores a se preocuparem em compreender a formação do capitalismo brasileiro, a fim de entender, através do método dialético em Marx, as novas determinações configuradas na realidade brasileira, ajudando-os assim, a desvelarem os mais variados objetos de estudos.

Behring (2003) enveredou por esse caminho para compreender a lógica da “contra-reforma” do Estado brasileiro. Desse modo, a partir da interlocução e contribuição de alguns intérpretes³⁵ da formação econômica, política, social e cultural do Brasil, a autora conseguiu:

[...] identificar um campo de preocupações semelhante, qual seja, a busca do feixe de determinações, que envolvem o passado e o presente, que se interpõem na relação da formação social brasileira com a dinâmica do capitalismo em geral (BEHRING, 2003, p. 84).

Desse modo, acha-se importante aqui fazer um breve resgate de alguns aspectos da formação social brasileira, brilhantemente apontado por Behring (2003), no intuito em

³⁵ De acordo com Behring (2003, p. 85), “o roteiro é amplo, mas parece existir um consenso mínimo em torno de três autores/trabalhos, como sendo verdadeiras matrizes, cuja contribuição gerou polêmicas e discípulos, e orientou políticas e ações das classes sociais. São eles: Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda e Caio Prado Jr. Contudo, a direção dessas reflexões é múltipla, partindo de matrizes diferentes que fundam estilos de pensar o Brasil”. Desse modo, a autora destaca o trabalho de Caio Prado Jr., por entender que algumas interpretações deste autor, acerca da constituição do capitalismo brasileiro, são consistentes por se apoiarem na perspectiva marxista. Nesse sentido, também se apropria de alguns aspectos de Caio Prado Jr, através de leituras qualificadas de autores tais como: Carlos Nelson Coutinho, Octávio Ianni, José Roberto do Amaral Lapa, Bernardo Ricupero e Florestan Fernandes, no qual além de sido referência principal no estudo da autora, serviu para dar continuidade, mas não de forma linear, no entender de Behring, as interpretações da formação social brasileira iniciada por Caio Prado Jr.

compreender tanto como se deu a constituição e consolidação do capitalismo no Brasil quanto alguns traços que se apresentam na realidade do país na contemporaneidade.

Behring (2003) destaca dois importantes temas trabalhados por Caio Prado Jr.. Em “o sentido da colonização”, o autor interpreta o processo de colonização do Brasil como um modo de acumulação originária de capital nos países centrais, onde mesmo no período do império e da república, não se teve uma significativa alteração dessa tendência de ser um país subordinado e dependente ao mercado mundial. Outro tema central é “peso do escravismo” no Brasil, que trouxe marcas nocivas a cultura, valores, idéias, ética, estética e ritmos de mudanças.

Vale ressaltar que a autora procura destacar, a partir de elementos identificados na obra pradiana por Carlos Nelson Coutinho, a importância desta tanto para o pensamento social brasileiro quanto para a tradição marxista, pois

[...] Prado Júnior busca, em sua obra historiográfica uma compreensão do Brasil ‘moderno’, investigando o ‘presente’. Nesse sentido Coutinho identifica que estão implícitos no trabalho de Prado Jr. Os conceitos de transição e modernização e que o historiador reconhece traços não-clássicos na nossa passagem para o capitalismo. Os conceitos formulados no âmbito da tradição marxista acerca de vias não clássicas, lembra Coutinho, foram os de via prussiana, em Lênin, e de ‘revolução passiva’ em Gramsci. No entanto, Prado Jr. não estabeleceu contato com tais formulações e, para Coutinho, não dispunha de um estoque categorial muito rico no âmbito do marxismo, o que não lhe retira os ‘méritos pioneiros enquanto intérprete marxista da história brasileira’ (BEHRING, 2003, p. 87).

Entretanto, Behring (2003) afirma que a obra pradiana se aproxima do conceito de via prussiana³⁶ e também de modernização conservadora de Moore Jr.³⁷, quando Prado Jr. mostrou que a adaptação brasileira ao capitalismo se deu pela substituição lenta do trabalho escravo pelo trabalho livre no setor agrário, através de uma complexa articulação do progresso, que foi uma adaptação ao capitalismo, e conservação, já que houve a permanência de importantes elementos da antiga ordem.

No entanto, nessas aproximações conceituais há diferenças, segundo a autora, pois a adaptação conservadora ao capitalismo não se deu através do “feudo” e das “relações de servidão”, como aconteceu na realidade alemã, mas a partir da exploração rural colonial, na

³⁶ O conceito de via prussiana remete a uma revolução realizada de “cima pra baixo” e que conciliou interesses da aristocracia agrária com os da burguesia na realidade alemã, determinando uma “modernização conservadora”. Desse modo, nessa conciliação permaneceram resquícios feudais.

³⁷ No entender de Behring (2003, p. 107) “modernização como maturação do capitalismo no país, e hegemonia desta relação social de produção, tendo o Estado como dinamo e suporte, e mantendo-se uma cultura política antidemocrática. Ou seja, trata-se da consolidação do capitalismo, mas mediado, filtrado por traços e tensões fundamentais da nossa formação social [...]”.

qual estava voltada para o mercado externo e fundada na mão de obra escrava. Sendo assim, segundo a análise de Coutinho, Prado Jr. entendia que “o Brasil possuía uma natureza capitalista” e que “o ‘atraso’ é funcional ao desenvolvimento do lado ‘moderno’” (BEHRING, 2003, p. 88).

Com relação à proximidade de Prado jr. com Gramsci, afirmada por Coutinho, tem-se uma visão próxima da idéia de revolução passiva³⁸, segundo Behring (2003), quando Prado Jr. analisa a estrutura de classes no Brasil e a condução política dos processos de mudanças, que sempre foram acompanhados de conservação. No entanto, Behring chama atenção que quando Coutinho conclui que:

[...] a seqüência brasileira que envolve a solução pelo alto da questão do Estado nacional e a modernização agrária prussiana – não seria melhor dizer à brasileira? – é diferente dos casos da Itália e da Alemanha, fato pelo qual sugere uma análise comparada de vias não-clássicas. Mas o fundamental, e que é destacado por Coutinho, foi o lançamento, com Prado Jr., de uma compreensão marxista da via não clássica da transição para o capitalismo (BEHRING, 2003, p. 88).

Desse modo, a afirmação da autora “à brasileira” faz sentido, pois é bom lembrar que processo de revolução burguesa dar-se, desenvolve-se e realiza-se de modo particular em várias regiões no mundo, mas assumindo localmente um modo específico e determinado historicamente, apesar de possuir determinações, traços gerais e comuns. Marx em *Crítica ao programa de Gotha* chama atenção para isso, quando diz que:

[...] ‘a sociedade atual’ a sociedade capitalista que existe em todos os países civilizados, mais ou menos expurgada de elementos medievais, mais ou menos modificada pela evolução histórica particular de cada país, mais ou menos desenvolvida. O ‘Estado actual’, pelo contrário, muda com a fronteira. É diferente no Império prussiano-alemão e na Suíça, na Inglaterra e nos Estados Unidos... No entanto, os diversos Estados dos diversos países civilizados, não obstante a múltipla diversidade das suas formas, têm todos em comum o facto de que assentam no terreno da sociedade burguesa moderna, mais ou menos desenvolvida do ponto de vista capitalista. É o que faz com que certos caracteres essenciais lhes sejam comuns (MARX, 2008, p. 09).

Behring (2003), ainda destaca duas lacunas apontadas por Coutinho acerca da obra pradiana, apesar de Prado Jr. ter captado bem a gênese do capitalismo no Brasil, as quais foram: a primeira, uma grande ênfase em elementos de conservação e reprodução do velho,

³⁸ Conceito calcado por Gramsci a partir da análise do período de unificação italiana, o Risorgimento, no qual foi um processo de mudanças moleculares ou do transformismo, dirigido por interesses da burguesia aliada à aristocracia fundiária, com a exclusão das massas populares, ou seja, uma “revolução pelo alto”.

subestimando o processo de industrialização brasileiro e as transformações estruturais provocadas por esta, o que alimentou certo estagnacionismo; e a segunda na questão do debate da democracia política, que podem ser justificadas, “pela influência do ambiente da esquerda no seu tempo” (BEHRING, 2003, p. 88).

No entanto, tanto Coutinho quanto Behring reconhecem a importância de Prado Jr. para uma interpretação marxista do Brasil. Assim como também contribuiu para uma apreensão do marxismo como abordagem, como método, no entender de Ricupero mostrado por Behring. Desse modo,

[...] algumas de suas idéias são hoje correntemente aceitas: a de que não houve feudalismo no Brasil; a de um destino plasmado pelo sentido da colonização; a tensão pouco resolvida entre a situação colonial e a situação nacional; e uma compreensão de um caráter truncado da industrialização brasileira, em função do sentido da nossa formação social (BEHRING, 2003, p. 89).

Portanto, Prado Jr. foi precursor da interpretação dialética da formação social brasileira, mas para Behring (2003) é a partir das formulações de Florestan Fernandes que se tem uma continuidade, através de um método teórico-metodológico delineado. Com base em Sampaio Jr. & Sampaio, a autora pontua alguns elementos que identificam preocupações comuns entre os referidos autores, mostrando claramente traços de continuidade. São eles:

[...] a rejeição vigorosa de qualquer contemporização com o *status quo*, tendo como horizonte uma ruptura radical com as estruturas que perpetuam a desigualdade social no Brasil; a recusa da idéia de que exista uma burguesia nacional com interesses antagônicos ao imperialismo, capaz de realizar as tarefas democráticas inconclusas no país; a defesa da autonomia das forças operárias e populares (BEHRING, 2003, p. 89).

Porém, a autora ressalta que essa continuidade não é linear, pois há diferenças tanto temporais quanto conceituais entre os dois autores, mesmo estando na mesma perspectiva analítica, produzindo interpretações distintas do Brasil, como, por exemplo, ela cita o golpe de 1964.

Na obra de Florestan Fernandes “A revolução burguesa no Brasil”, segundo Behring (2003, p. 90), se tem um estoque categorial “mais amplo e atual”, além de “conter um movimento dialético de síntese e superação do pensamento anterior acerca da questão nacional”. Desse modo, centrar-se-á agora, no resgate de alguns aspectos interpretados por Fernandes apontados por Behring (2003)³⁹, no intuito de compreender como se deu a criação,

o desenvolvimento e consolidação histórica do capitalismo no Brasil, e assim, se possa buscar elementos que expliquem alguns traços característicos contemporâneos na realidade brasileira, que influenciam na relação Estado/sociedade, especialmente na promoção e execução da política social direcionada à criança e ao adolescente, já que o processo de *modernização conservadora*, “marca a criação histórica da hegemonia das relações sociais de produção capitalistas no Brasil, com seu mix de pretérito, presente e futuro” (BEHRING, 2003, p. 90).

Para Behring (2003), Florestan Fernandes confere um estilo próprio na implantação e consolidação do capitalismo no Brasil, pois o autor entende que a revolução burguesa não é um episódio, mas um processo estrutural, onde o padrão burguês civilizatório passa a ser uma necessidade histórico-social, desencadeando transformações no âmbito da economia, da sociedade e do Estado. E esse processo de introdução do capitalismo se deu no contexto colonial e que este somente foi impulsionado com a criação do Estado nacional, o que remete uma importância à Independência no Brasil⁴⁰. Desse modo, alguns processos foram decisivos para a construção de uma nova sociedade nacional “como a ruptura com a homogeneidade da aristocracia agrária, ao lado do surgimento de novos agentes econômicos, sob a pressão e divisão do trabalho” (BEHRING, 2003, p. 91).

Entretanto, segundo a autora, todo esse movimento de construção do Estado nacional não se teve, por parte das elites que detinham o poder econômico e político, nenhum compromisso com a defesa efetiva dos direitos dos cidadãos. E isto se explica no entender de Behring (2003), porque o elemento revolucionário com inspiração nos ideais liberais foi arruinado por influências histórico-sociais limitando profundamente a ruptura com o passado. Desse modo,

[...], para Fernandes, o liberalismo é filtrado pelas elites nativas por meio de uma lente singular: a equidade configura-se como emancipação dos estamentos e realização de certo *status* desfrutado por eles, ou seja, sem incorporação das massas; na visão de soberania, supõe-se que há

³⁹ É importante ressaltar que Behring chama atenção que a obra de Florestan Fernandes não é universalmente aceita e que existem algumas importantes críticas e exigências que são discutidas pela autora em notas de rodapé, mas que aqui não serão abordadas e discutidas, pois a intenção é resgatar apenas alguns aspectos do pensamento de Fernandes apontado por Behring (2003) para apreender a formação social brasileira e assim entender elementos que influenciam nas determinações atuais da relação Estado/sociedade conforme já foi apontado.

⁴⁰ Com a Independência, surge uma nova situação, já que o poder deixa de ser externo, dando lugar à organização interna do país, ou seja, rompe-se com alguns elementos da heteronomia, mas mantendo ainda componentes conservadores “com propósitos de preservar uma ordem social sem condições materiais e morais para engendrar uma verdadeira autonomia, fundamental para a construção da nação” (BEHRING, 2003, p. 91).

interdependência vantajosa entre as nações, numa perspectiva passiva e complacente na relação com o capital internacional; o Estado é visto como meio de internalizar os centros de decisão política e de institucionalizar o predomínio das elites nativas dominantes (BEHRING, 2003, p. 92).

Portanto, a autora vai destacar que Fernandes identifica como marca da formação social brasileira a heteronomia, a dependência, pois mesmo com algumas vantagens, trazidas pela ideologia e utopia do liberalismo nos primórdios da formação do Estado, tais como “uma mudança no horizonte da elite cultural ou a organização moderna dos poderes, não conseguiu dinamizar em toda profundidade a construção de uma ordem social nacional autônoma” (BEHRING, 2003, p. 92). Diante disso, a autora destaca que Fernandes aponta como o resultado da independência e da cultura liberal imbuída nesse processo a metamorfose do senhor colonial em cidadão, onde este era elemento exclusivo da sociedade civil. Nesse sentido, a democracia não era condição de todos, mas da sociedade civil na qual era restrita aos estamentos, que utilizavam o Estado nacional que nascia como instrumento de seus interesses gerais.

Behring ainda ressalta que para Fernandes, na adaptação dos estamentos ao Estado nacional há tensões que não permitem deixar o “passado intacto”, já que o liberalismo não aparece como uma ligação para preservar o passado. Desse modo, há tensão entre o “novo” e o “velho” (aspecto também apreendido por Prado Jr., na visão autora), ou seja, “tensão entre os privilégios dos estamentos ou formar o substrato de uma sociedade nacional. Há tensão entre o sistema competitivo de classes nascente e o sistema estamental” (BEHRING, 2003, p. 93). Diante disso, a autora aponta que para Fernandes, a ideologia liberal se colocou no Brasil como “vontade indecisa”, e que a utopia liberal não se realizou no país.

Assim, a composição do Brasil vai se definindo dialeticamente entre passado e presente, moldando o capitalismo, a burguesia, a ideologia, a política, o aparato institucional e a inserção material a partir de diferentes e complexos interesses na sociedade brasileira, nos quais “são apanhados por Fernandes como tensões e fricções históricas, como uma articulação singular e plena de sentido dos *tempos discordantes*, que delineiam uma sociedade e um Estado nacionais particulares” (BEHRING, 2003, p. 95).

Nesse sentido, Behring (2003) vai mostrar algumas particularidades da entrada do capitalismo no Brasil, identificadas por Fernandes:

- A Independência foi mais um elemento propulsor das transformações econômicas do que um resultado destas significativamente no âmbito interno, pois os principais mecanismos econômicos passaram a girar e se organizar internamente, criando-se a economia de

mercado com novos padrões de consumo, advindos também do processo de urbanização. Tinha-se, portanto, um estilo próprio de modernização, calcado no controle e tutela “dos estamentos dominantes, numa espécie de despotismo esclarecido, via segura para o progresso” (BEHRING, 2003, p. 95);

- A gênese do Estado brasileiro se deu a partir de uma forte ambigüidade, pois se tinha como fundamento o liberalismo formal e na prática a efetivação do patrimonialismo garantindo privilégios aos estamentos. É também nesse momento que surge a noção de “política econômica”, onde o Estado passa a assumir “obrigações” da iniciativa privada, no intuito de orientar o desenvolvimento econômico;
- A autonomização brasileira inicia-se como fenômeno político, mas que é dinamizada tendencialmente pela integração, diferenciação e crescimentos econômicos, sem estabelecer rupturas com “o passado recente, escravista e patrimonialista” (BEHRING, 2003, p. 96);
- A economia colonial passou por adaptações internas de uma economia capitalista nacional, constituindo-se ao seu lado um setor competitivo e um novo estilo de vida. Portanto, houve uma evolução histórica em que o “setor velho” da economia nem se transformou ou muito menos se destruiu para se criar o “setor novo”, mas originou um paralelismo econômico estrutural, orgânico, profundo e persistente;
- Condições para florescimento do espírito burguês com a Independência, apesar de não ter se dado em sua plenitude, pois não houve um rompimento com “o entrosamento congenitamente heteronômico com o mercado externo, o que decorre uma não equiparação entre autonomização econômica e autonomização política” (BEHRING, 2003, p. 96). Desse modo, tem-se a criação de uma “situação de mercado” a partir de possibilidades e limites sócio-econômicos e culturais que expandissem o mercado interno, com base na economia de exportação. Portanto, a heteronomia passa a ser uma marca estrutural do capitalismo brasileiro e o processo de modernização é a consolidação do capitalismo no país, no qual tenderá a sempre mantê-la, já que com as metamorfoses dos estamentos, através do aburguesamento destes, cria-se uma situação de aceitação por parte dos controles estrangeiros tendo em vista interesses comuns;
- No novo setor urbano, alguns segmentos com perfil tipicamente capitalista, demonstram insatisfações com a situação heteronômica do país, criticando a escravidão. Diante disso, com vista a se libertarem da estagnação do setor agrário exportador, e impulsionar a modernização econômica, e o complexo comercial terá estrategicamente um papel

fundamental nesse processo, os fazendeiros de café e os imigrantes serão os dois sujeitos que vão engendrar a revolução burguesa, promovendo “novas adaptações e comportamentos, desagregando a ordem escravocrata e senhorial, política e economicamente” (BEHRING, 2003, p. 97). No entanto, os fazendeiros do café tinham um forte conservantismo político, apesar de seu protagonismo em prol da consolidação da lógica do lucro e da capitalização no país, pois buscavam a estabilização para a continuidade da concentração comercial e financeira, através da política em defesa da cultura do café. Já os imigrantes, atendendo a uma racionalidade adaptativa e versátil (tinham mentalidade capitalista, com uma pequena parcela, impulsionando a indústria e a outra majoritária, fazendo parte do proletariado nascente), que se colocava a partir da expansão do capital comercial e bancário, foram massivamente conduzidos para o país quando se tinha em pauta a questão do trabalho livre e do mercado interno. Nesse sentido, alguns se tornaram capitalistas e tenderam também ao conservadorismo político em busca de legitimação e acumulação, decorrendo daí “o não fortalecimento do liberalismo, em seus componentes mais utópicos, e sua continuidade como ornamento ilustrado, bem como a manutenção da heteronomia” (BEHRING, 2003, p. 98).

- Surgimento de camadas intermediárias (que se tornaram em parte membros das “classes médias”) a partir da diferenciação da divisão social do trabalho, mas que ajudaram a preservar a mesma lógica de modernização conservadora que se instaurava, no intuito de privilegiar seus interesses e destino social.
- A existência duradoura da incoerência entre normas legais e normas práticas, pois se tinha “uma coexistência exótica entre a escravidão e os privilégios da aristocracia agrária e o *status* de cidadão, preconizado pela ordem competitiva, no seu sentido mais utópico” (BEHRING, 2003, p. 98), o que contribuiu com a progressiva degradação do regime escravocrata, fazendo eclodir o movimento abolicionista, mas com uma característica bem peculiar: movimento eminentemente elitista que restringia de forma política e ideológica a participação dos negros e mulatos para discipliná-los, e assim, mantê-los tanto em seus níveis sociais, quanto para governá-los através de uma ideologia dominadora de autocracia paternalista.

Diante desse conjunto de aspectos citados acima, Behring (2003) mostra que Fernandes chega a algumas sínteses fundamentais para se discutir a dinâmica societária do Brasil tanto no passado quanto no presente. Nesse sentido, a autora diz que a idéia central de Fernandes é que a competitividade ao ser introduzida, em contextos histórico-sociais e socioculturais arcaicos, contribui para manter o passado no presente. Diante disso, tem-se

como resultado “valores conservadores, particularistas e elitistas e a ordem social competitiva” (BEHRING, 2003, p. 99).

Outra questão de Fernandes, apontada pela autora, é que foi se constituindo o novo setor e a urbanização de forma muito lenta no Brasil, evidenciando os entraves impostos pelo poder político e social da aristocracia agrária ao processo de modernização, até mesmo com relação ao capital estrangeiro. Desse modo, segundo Behring (2003, p. 100):

A transição – claramente não-clássica – para o capitalismo no Brasil, então, é marcada por uma *visão estreita do dinamismo do mercado interno* e sua direção volta-se para impedir qualquer crescimento a partir de dentro. Prevaleceram os interesses do setor agroexportador e o ímpeto modernizador não teve forças suficientes para engendrar um rumo diferente, já que promovia mudanças com a aristocracia agrária, e não contra ela.

De acordo com Behring (2003), Fernandes também deduz que a persistência do trabalho escravo provocou importantes impactos tanto na gênese do trabalho livre quanto nas possibilidades política de um processo mais rápido e radical de transição, através da participação mais incisiva do operariado, pois o movimento da classe operária não nasceu a partir de competição e do conflito entre classes, mas apoiado na articulação entre mandonismo, paternalismo e conformismo imposto pela sociedade existente, aparecendo o trabalho livre como se fosse um desdobramento e prolongamento do trabalho escravo. Diante disso, Behring afirma se tratar de uma situação estrutural⁴¹ que retarda a consciência operária brasileira.

É a partir destas constatações, segundo Behring, que Fernandes vai caracterizar o capitalismo “à brasileira” como “um drama crônico”. Isto por que:

[...] as impossibilidades históricas formam um círculo vicioso, que tende a repetir-se em quadros estruturais subseqüentes. Como não há ruptura definitiva com o passado, a cada passo este se apresenta na cena histórica e cobra seu preço, embora sejam muito variáveis os artifícios da conciliação (em regra, uma autêntica negação ou neutralização da ‘reforma’) (FERNANDES Apud BEHRING, 2003, p. 100).

Assim, a autora percebe que esta dedução a que chega Fernandes é de fundamental importância para se observar a lógica das mudanças que ocorrem no Brasil, a partir do jogo político-econômico arquitetado pelas elites hegemônicas, em uma determinada situação histórico-social concreta. Servindo também para se observar essa lógica em configurações do capitalismo mais maduro, como se propôs Fernandes. Nesse sentido, a autora entende que

⁴¹ A autora também destaca que essa questão é um componente central da problemática de Caio Prado Jr.

esse “drama crônico” se reedita em um contexto de pleno amadurecimento do capitalismo brasileiro, no qual ocorre a contra-reforma do Estado brasileiro (objeto de estudo da autora), pois há constatação da “negação da radicalização democrática, se auto-intitulando como reforma” (BEHRING, 2003, p. 101).

Portanto, como mostra Behring (2003), foi a partir da crise do poder oligárquico-escravista que se inaugurou um processo de transição para a concretização do poder da burguesia brasileira através da utilização do Estado, ao invés da criação de instituições próprias, para atender a seus interesses particulares, optando também em promover mudanças graduais e com adaptações ambíguas, concentrando-se de um lado entre preocupações particularistas e um embrenhado conservantismo político, sociocultural e, de outro, em promover uma modernização através de uma influência externa que não ultrapassava os limites de uma economia capitalista satélite, e assim manter-se como um país capitalista dependente.

Diante disso, a autora afirma que apesar de interesses internos e externos convergentes, as diferenças entre elites eram toleradas e acomodadas, assumindo um caráter autocrático no exercício do poder político, o que já não acontecia com as massas, pois quaisquer manifestações em prol de um espaço político (mesmo dentro da ordem), “eram vistas como desafios insuportáveis” (BEHRING, 2003, p. 101).

Perante esta intolerância de conotação política, Behring chama atenção para uma questão essencial que contribuiu para que Fernandes pudesse falar em consolidação burguesa no Brasil: a imposição da autocracia burguesa sobre a classe operária, através da repressão e/ou da cooptação/corrupção, determinando uma democracia restrita, aberta e funcional à somente aqueles que fazem parte da dominação burguesa. E isso acontece, por que:

Fernandes explicita que no contexto do difícil capitalismo dependente, o horizonte histórico da burguesia brasileira dificilmente seria/será suficientemente amplo, no sentido da realização de uma revolução nacional e democrática. Com isso, o autor demarca, em consonância com as idéias de Prado Jr., uma divergência no próprio campo da esquerda, que muitas vezes cultivou essa ilusão política (BEHRING, 2003, p. 1001).

Já com relação ao processo de consolidação e desenvolvimento do capitalismo no Brasil, Behring (2003) vai destacar alguns aspectos identificados e apontados por Fernandes no contexto do capitalismo monopolista e da guerra fria, principalmente a partir dos anos de 1950.

Desse modo, perante as novas tendências que se colocava nesse período em prol da consolidação e desenvolvimento do capitalismo no país, a autora mostra que Fernandes

identificou que, ao mesmo tempo, a burguesia brasileira aderiu ao projeto de “desenvolvimento com segurança”, oferecendo garantias econômicas, sociais e políticas ao capital estrangeiro, principalmente dos Estados Unidos, houve também um crescimento do setor operário pressionando incessantemente por um novo pacto social em prol da realização das promessas do Brasil republicana.

Diante deste contexto conflituoso que se aprofundou ao longo do século XX e também somado pelo crescimento do Estado, principalmente em suas funções econômicas, Behring (2003) afirma que para Fernandes a solução para estes conflitos foi o golpe de 1964, pois a burguesia se aglomerou em torno de uma “contrarrevolução autodefensiva”, se utilizando da força para resolvê-los e, assim, conseguir acelerar e aprofundar a acumulação capitalista no país. Entretanto, pela falta de transparência do regime político-militar que se instalara com o golpe abriu-se novas oportunidades das elites estreitarem vínculos com o capital financeiro, combater repressivamente a subversão da ordem e de se apropriarem efetivamente do Estado, numa conjuntura de crescimento acelerado e controlada. Desse modo, a autora aponta que Fernandes identifica que mais uma vez houve acomodação de interesses arcaicos da burguesia que interferiram no processo de modernização, mas que o significado fundamental deste golpe foi que

[...] encerrou um capítulo na história econômica, arquivando definitivamente a chamada revolução democrático-burguesa. E abriu outro, o da revolução de cima para baixo, de natureza claramente autocrática, na qual a burguesia atinge a sua maturidade e plenitude no poder (BEHRING, 2003, p. 102).

Vale salientar que a autora vislumbra ainda três processos fundamentais no âmbito das condições estruturais diante do desenvolvimento do capitalismo brasileiro, os quais são “a incapacidade de romper com a associação dependente com o exterior (heteronomia); a incapacidade de desagregar completamente os setores arcaicos; e a incapacidade de superar o subdesenvolvimento gerado pela concentração de riqueza” (BEHRING, 2003, p. 102-03). O que para Behring se mostra como uma consequência do comportamento particularista e egoísta da burguesia do Brasil que aliada ao capital estrangeiro gerou exclusão parcial ou total da classe dominada do circuito capitalista. Além disso, a autora acrescenta que Fernandes enfatiza o significado das escolhas políticas e econômicas dos sujeitos na história nunca foi com a intenção de construção conjunta de nação, mas para atender propósitos coletivos particularistas, o que para autora acontece até os dias atuais.

Behring (2003) também destaca que Fernandes aponta que desenvolvimento do capitalismo se deu em três fases:

1ª fase – eclosão de um mercado capitalista moderno a partir da abertura dos portos até meados de 1860. Período de vínculo entre a economia interna e o mercado mundial, fundado através de novas relações com a cidade, suas populações e articulado ao escravismo;

2ª fase – formação e expansão do capitalismo competitivo que vai da década de 1860 até os anos de 1950. Período em que o sistema econômico se diferencia, fixando bases para a industrialização;

3ª fase – surgimento do capitalismo monopolista que se acentua a partir de 1950 e atinge um caráter estrutural após o golpe de 1964. Período marcado pelas operações comerciais, financeiras e industriais de grandes corporações no país.

É na segunda fase, de acordo com Behring (2003), que se constitui um mercado mais consolidado, com uma estruturação econômica que aparentemente nascia por decisões internas. No entanto, o desenvolvimento do mercado competitivo estava atrelado aos ditames das economias centrais sem possibilidades de autonomia. A autora vai afirmar que Fernandes aponta uma dupla articulação persistente que vai dar apoio ao processo de desenvolvimento brasileiro.

Nesse sentido, propagou-se como se fosse uma aceitação natural de que era preciso manter o setor agrário arcaico com vista à acumulação originária do capital e que também, era necessário manter a dependência com as economias centrais como forma única de industrializar o país e acelerar o desenvolvimento econômico interno. Dessa forma, promoveu-se um crescimento acelerado, tendo como base de sustentação o Estado, através da substituição de importações e dessa articulação que se manteve, trazendo diante disso, conseqüências tais como: ausência de uma reforma agrária; a existência de um mercado altamente seletivo que desconsiderava o consumo das massas; aumento da dominação imperialista através das multinacionais que levavam vantagens sob as nacionais; adaptação do padrão de desenvolvimento a partir dos interesses internacionais; e internamente, a criação de um circuito fechado de capitalismo dependente, por parte de segmentos burgueses hegemônicos no país, sem muitas chances de romper-se.

No que diz respeito à expansão do capitalismo monopolista Behring (2003) ressalta que Fernandes enfatiza que com o advento dos ideais socialistas como um padrão alternativo de civilização (apesar de seus limites) acirra-se a disputa por fronteiras e partilha do mundo. No entanto, mais uma vez a tendência do país foi adaptar-se nesse contexto:

[...] constituindo-se como pólo dinâmico e economia monopolista dependente, na periferia do mundo do capital. Concorreram para isso decisões externas de alocação de recursos e deslocamento físico por parte

das corporações, bem como decisões internas para viabilizar as decisões externas, sem as quais a irrupção do capitalismo monopolista entre nós não adquiriria tamanha intensidade. O apoio interno – das classes possuidoras e dos estratos empresariais influentes no Estado – foi decidido e decisivo (BEHRING, 2003, p. 104).

Entretanto, Behring (2003) chama atenção que foi com golpe de 1964 que houve condições melhores para adaptar o país ao capitalismo monopolista, através de transformações requeridas para este propósito. Porém, a autora coloca que isto se deu porque, no entender de Fernandes, as decisões internas tanto psicossociais quanto políticas eram tomadas a partir da ilusória idéia de que o processo de desenvolvimento adotado conseguiria superar “os entraves ao desenvolvimento sustentado, diluindo no tempo a dominação estrangeira e neutralizando os ritmos desiguais do capitalismo entre nós”. Dessa forma, mesmo com a ajuda do Estado (peça chave) nesse processo não se conseguiu ultrapassar as “orientações ultraconservadoras”, já que inexistia vontade política e identificação de interesses coletivos nacionais de nação, passando a ser o Estado um “captador de poupança externa e base de internacionalização da economia brasileira” (BEHRING, 2003, p. 105), atendendo somente aos interesses da burguesia e de seus representantes.

Outra questão interessante identificada por Fernandes, destacada por Behring, é que no início dos anos de 1960 houve uma crise burguesa, na qual foi resolvida através dos seguintes eixos:

[...] a articulação entre a iniciativa privada interna e o mercado mundial; a capacidade de mobilização social e política da burguesia como classe possuidora e privilegiada; a conversão do Estado em eixo estratégico da reconstituição do poder burguês... (BEHRING, 2003, p. 105).

E como resultado dessas estratégias burguesas, tem-se uma consolidação do capitalismo monopolista no Brasil através da “configuração política de uma versão tecnocrática da democracia restrita, que Fernandes qualifica como *autocracia burguesa*” (BEHRING, 2003, p. 105), provocando efeitos e mudanças estruturais, principalmente no que diz respeito à concentração operária, pois viabilizou a formação da consciência de classe e da organização política dos trabalhadores, que dava possibilidades ao capitalismo monopolista entrar em uma crise no Brasil.

Behring (2003), então, vai mostrar que, a partir de alguns prognósticos corretos feitos por Fernandes, tais como: surgimento de uma nova classe operária com interesses próprios e autonomia; potencialidades políticas tanto dos setores urbanos e rurais, diante das metamorfoses estruturais econômicas no país, quanto das camadas médias que se distanciam

do seu tradicional conservadorismo político devido à complexidade em se alcançar a mobilidade social; tem-se um novo desenho nesse contexto brasileiro de via autocrática e acelerada de consolidação capitalista monopolista, que vai gerar sujeitos e processos capazes de dismantelar o sistema de produção e reprodução do capital monopolista, abrindo assim, possibilidades de se caminhar na direção de uma democracia burguesa ou na constituição de uma ordem socialista.

Portanto, a autora afirma que a transição do capitalismo completou-se

[...] consolidando a conjugação orgânica entre desenvolvimento desigual interno e dominação imperialista externa. Nesse processo, o Estado nacional não é uma peça contingente. Ao contrário, ele é o verdadeiro dínamo do poder burguês, na medida em que os meios privados de dominação de classes são insuficientes e as funções convencionais do Estado democrático burguês seriam ineficientes, considerando a violência do processo de adaptação às demandas do capitalismo monopolista. Daí decorre entre nós uma exitosa domesticação particularista do Estado e o exercício egoísta e irresponsável de uma liberdade de classe (BEHRING, 2003, p. 106).

No entanto, a autora (2003) também destaca que essa combinação no pós-64 entre a tradicional democracia restrita e a orientação modernizadora de um governo forte e de um Estado “sincrético”, “autocrático” e “oligárquico” é solapada diante das forças contra-hegemônicas geradas pela própria modernização, pondo um fim ao regime militar.

Ao finalizar esse apanhado de idéias de Fernandes, Behring (2003) vai afirmar que o processo de modernização conservadora completa-se com a saturação do capitalismo monopolista no Brasil, e por isso, o conceito de modernização conservadora de Moore Jr, utilizado nas reflexões de Fernandes e resgatado pela autora, é de grande ajuda para se explicar o processo de transição do capitalismo monopolista e competitivo, o qual deixou marcas permanentes, mas que não deve ser transposto para explicar as mudanças ocorridas no país a partir dos anos de 1990, mesmo que haja algumas marcas de recorrências econômicas e políticas “nos processos que estiveram em curso nos anos de 1990 e neste início de milênio, em especial no âmbito do Estado” (BEHRING, 2003, p. 108).

Nesse sentido, há algumas recorrências que se expressam na história brasileira que explicitam traços característicos da modernização conservadora como “como uma espécie de eterno retorno, enquanto os trabalhadores não constituem um movimento contra-hegemônico radicalmente democrático, socialista e fundado numa sociedade nacional popular profunda de mudanças” (BEHRING, 2003, p. 109).

Como exemplos dessas recorrências, Behring (2003) aponta a dificuldade de se realizar a reforma agrária ou mesmo a extensão dos direitos no campo, mesmo tendo corrido

avanços da industrialização e urbanização, e o desenvolvimento ostensivo da agroindústria brasileira; as dificuldades de se aprovar projetos do setor rural que beneficiem o trabalhador do campo diante da força de segmentos tradicionais que se mantêm no legislativo. E, quando aprovados, as dificuldades de implementação, mesmo num momento de “ordem democrática limitada” (1946-1963); a aprovação do Estatuto da Terra em 1963, que deu sustentação ao golpe com o apoio dos proprietários de terras perante o crescimento do movimento das Ligas Camponesas; dentre outros.

Vale ressaltar que a autora (2003) ainda cita a idéia de um “mito fundador⁴² da brasilidade” apontado por Chauí que articulado com o “drama crônico” de Fernandes pode explicar a repetição de vários elementos desse mito no Brasil a partir de 1990, tais como: o autoritarismo, o clientelismo, a privatização do público, a tutela e o favor. E mais, tem-se novamente nessa reedição uma classe dominante que consegue eficazmente bloquear a esfera pública das ações sociais e da opinião expressas pelos interesses e direitos de grupos e classes sociais distintas e/ou opostas (CHAUÍ Apud BEHRING, 2003).

Corroborando com tais reflexões, Behring (2003) também mostra as contribuições de interpretações do Brasil inspiradas em Gramsci, especialmente a de Carlos Nelson Coutinho, quando utiliza as categorias gramscianas para interpretar “o processo de transição para o capitalismo no Brasil, sua condição contemporânea, e a estratégia da esquerda⁴³” (BEHRING, 2003, p. 110).

Desse modo, o conceito de revolução passiva, relacionado ao de modernização conservadora, além do conceito de Estado ampliado, ajudou a Coutinho a pensar o Brasil como uma formação social de tipo Ocidental.

Outro conceito utilizado por Coutinho para caracterizar a transição do capitalismo no Brasil foi o de via prussiana, em Lênin, articulado ao de revolução passiva, como foi mostrado anteriormente, pois o autor o considera insuficiente para explicar tal processo, por se deter prioritariamente em aspectos infra-estruturais, tendo a necessidade do conceito de revolução passiva complementar o de via prussiana, dando destaque ao momento político. No

⁴² “(...) um mito fundador é aquele que não cessa de encontrar novos meios para exprimir-se, novas linguagens, novos valores e idéias, de tal modo que, quanto mais aparece ser outra coisa, tanto mais é a repetição de si mesmo” (CHAUÍ Apud BEHRING, 2003, p. 109).

⁴³ É importante destacar que o pensamento gramsciano penetrou no Brasil de forma lenta e recentemente (final dos anos de 1960), o que para Coutinho, de acordo com Behring (2003) foi um reflexo da influência do marxismo-lenismo da Terceira Internacional de cunho fortemente economicista, onde o país era caracterizado como semicolonial e semifeudal, além de ter como estratégia da esquerda o pensamento voltado para a possibilidade de se obter uma revolução democrático-burguesa com vista a desenvolver uma futura revolução socialista.

entanto, Behring (2003) diz que o fundamental é exatamente o real potencial explicativo que o conceito de revolução passiva expressa, pois

[...] supõe um processo que paradoxalmente se constitui ao mesmo tempo de restauração e renovação. Assim, tem-se a reação à possibilidade de uma revolução popular, articulada à incorporação de algumas demandas e exigências progressistas e dos trabalhadores (BEHRING, 2003, p. 111).

Behring (2003) aponta que Coutinho identifica na história alguns momentos decisivos da formação social brasileira que podem ser interpretados a partir do conceito de revolução passiva: a era Vargas como um momento de revolução passiva ou restauração progressista, em que a autora acrescentou ainda o conceito de modernização conservadora; e, o período pós-64 como um processo de revolução passiva em direção a consolidação do capitalismo monopolista.

Nesse sentido, segundo Behring (2003, p. 111):

A revolução passiva encerra duas causas-efeitos destacadas pelo autor, com base em Gramsci: o fortalecimento do Estado em detrimento da sociedade civil, donde ocorre o predomínio de formas ditatoriais da supremacia, em contraposição formas hegemônicas; e a prática do transformismo.

Portanto, o que sempre teve no Brasil, como mostra estes dois períodos históricos apontados acima, foram transformações a partir de deslocamentos de frações da classe dominante que delegaram ao Estado funções de dominação política através de ditaduras sem hegemonia, mas como Behring (2003) muito bem lembra, a revolução passiva é obtida pelo menos por um mínimo de consenso, o que é resolvido através do transformismo, ou seja, quando há “assimilação pelo bloco no poder das frações rivais das próprias classes dominantes ou até mesmo de setores das classes subalternas” (COUTINHO, 2003, p. 205). E o transformismo pode ser de dois tipos: molecular (personalidades políticas singulares dos partidos democráticos de oposição que se incorporam à classe política conservadora) e de grupos radicais inteiros (que passam para o campo dos moderados), como tentou mostrar Gramsci a partir da experiência italiana, mas que para Coutinho (2003) pode ser apontados na realidade brasileira, pois nesta, ele tanto identificou vários intelectuais como transformismo molecular quanto o transformismo do segundo tipo no qual é exemplo claro o populismo.

Vale ainda salientar que Behring (2003) chama atenção que algumas conclusões a que chega Coutinho, tais como, que o Brasil vai consolidar um perfil de país do tipo

ocidental⁴⁴ por vias transversas de revolução passiva e do transformismo, possibilitando assim a construção de um Estado ampliado, vão trazer uma série de conseqüências para a estratégia da esquerda, até porque a autora entende que tais deduções se deram pelo fato de que foram elaboradas antes da maré neoliberal e num contexto de ascensão dos movimentos sociais da década de 80 do século XX e do processo de democratização ao qual o país passava nesse período. Entretanto, a autora reconhece que estas conclusões de Coutinho inspiradas por categorias gramscianas corroboram com deduções próximas das de Fernandes, afirmando que:

[...] nossa modernidade capitalista é esta que aí está, onde o custo da revolução passiva ou da modernização conservadora sempre se recoloca na cena histórica. Portanto, tudo indica, a sociedade brasileira não está em transição, mas vive de forma plena seu moderno e ‘ocidental’ presente, no qual o passado se reapresenta como tragédia e farsa (BEHRING, 2003, p. 113).

Por fim, acha-se necessário explicitar que as análises na realidade brasileira a que seguem a partir deste momento levarão em consideração aspectos aqui abordados por Behring acerca da formação social do Brasil, por entender que eles ajudam na reflexão e compreensão de traços singulares característicos de uma realidade particular que influenciaram no passado, e podem ainda influenciar determinações contemporâneas na relação Estado/sociedade, incidindo direta ou indiretamente nas ações direcionadas à criança e ao adolescente no Brasil.

2.2.2 A criança e o adolescente no Brasil: da esfera privada à dimensão pública

No Brasil a questão da criança e do adolescente emerge permeada por estereótipos, inversões de sentidos e banalizações socialmente construídos ao longo dos séculos (PEREIRA JR., 1992).

O “menor”, surge como produto de um país marcado pela escravidão e de um modelo econômico que concentra renda e produz desigualdades sociais. Desse modo, a palavra impõe uma “aversão” a tudo aquilo que não é desejável aos olhos da burguesia, e, ao mesmo tempo, aponta o termo como um sinônimo de “pivete”, “trombadinha”, aparecendo na cena cotidiana como o “desajustado” e “marginal”.

⁴⁴ Para Behring (2003 p. 112), a ocidentalidade ou a orientalidade de uma sociedade é configurada através de um processo histórico. No entanto, a autora destaca que Coutinho, no intuito de dar uma adequada interpretação marxista à realidade brasileira, e situar o conceito de Estado ampliado, “identifica traços de ‘ocidentalidade’ (Estado laico; existência de partidos políticos; a orientação liberal, ainda que muitas vezes formal como se viu; a existência de sindicatos); e outros de ‘orientalidade’ (Estado forte; sociedade civil gelatinosa; o instituto da escravidão)”, este autor chega à conclusão de que por meio da revolução passiva e da modernização conservadora o país se consolida como do tipo ocidental, em particular no plano econômico, e relativamente na socialização da política.

Este estigma será tão forte marca na história brasileira que mesmo o “menor” estando na mesma faixa etária da “criança” foi sempre considerado, de acordo com Pereira Jr (1992, p. 13), como “uma triste exceção, pois estaria em uma situação irregular decorrente de sua origem em famílias ‘desestruturadas’ de baixa renda”. E assim, mitos são culturalmente criados e repassados como algo imutável e natural, passando a pautar relações sociais e políticas públicas. Portanto, aquelas crianças que são despojadas de suas condições infantis por divergirem das características “ideais” do sistema capitalista⁴⁵, serão consideradas disfuncionais e perigosas, passando a incomodar, pois tanto denunciam abertamente a miséria cotidiana produzida neste tipo de sociabilidade, quanto ameaçam por em risco a segurança e a ordem ao ultrapassarem os muros altos que cercam as residências dos grandes proprietários burgueses, passando assim, a serem tratadas como caso de polícia ou como caso de ressocialização.

É importante destacar que Pereira Jr. (1992) diz que a concepção de criança e sua relação de proteção com uma família do tipo nuclear é resultado de um caminhar histórico que socialmente convencionou e substantivou faixas etárias para designar a “infância” e a “adolescência”, através do estabelecimento de diferenciações comportamentais e de inserção social. Já o termo família, segundo o autor, surge como convenção social, construída a partir das relações entre os homens. Contudo, foi somente no fim do século XVII para o início do século XVIII que se tem

[...] a configuração da família nuclear, e seu respectivo recolhimento domiciliar. Data também deste período uma nova percepção da infância e adolescência enquanto etapas de formação a serem protegidas e assistidas (PEREIRA JR., 1992, p. 15).

No Brasil o cuidado dedicado a criança e ao adolescente variou conforme o desenvolvimento das forças produtivas, deixando de ser uma questão privada, de âmbito familiar, escolar ou de vizinhança, para se tornar uma dimensão pública. No entanto, para Faleiros (2004, p. 02):

A transformação de uma questão privada em pública não se faz linearmente, mas de acordo com as correlações de forças em presença na sociedade, os interesses em jogo no campo social, político, econômico, simbólico e cultural.

⁴⁵ Vale lembrar que no sistema capitalista prima-se pela idéia da perfeição, que é resultado de uma sociedade do valor, da mercadoria e do consumo. Diante disso, arrisca-se dizer que o estereótipo exigido é sempre o belo, o sadio, o útil, o agradável, o sociável, enfim, a criança é associada no senso comum como o anjinho loiro de olhos azuis, assistido por uma família nuclear estruturada.

Assim, no decorrer da história brasileira, as ações voltadas à criança e o adolescente vão se estruturando à medida que vão também se acomodando aos interesses em jogo e em combinação com à manutenção da ordem, envolvendo poder, legitimação, valores éticos, morais e religiosos, dominação e controle. Nesse sentido, acha-se importante resgatar, de forma breve, do período colonial até o Brasil república contemporâneo, explicitando: o trato da questão da criança e do adolescente, as leis e os códigos para esse segmento em seus sentidos reais, e o movimento de construção e/ou desconstrução da política social pública infanto-juvenil na direção de conquistas, garantias e ampliação de direitos.

No período do Brasil colônia, momento de introdução do capitalismo, buscou-se estruturação econômica e política através do vínculo com a metrópole portuguesa, e a partir daí terá a heteronomia como marca constante, como já se mostrou anteriormente.

De acordo com Faleiros (2004), como havia a dependência econômica, política e administrativa do Brasil com a metrópole, também as leis e as ordens para as crianças eram ditadas pelo poder instalado em Lisboa, mas aplicados pela burocracia, pelos representantes da corte e pela Igreja católica.

A relação da Igreja com Estado nesse momento pautava-se num “processo de manutenção do poder, articulando a conquista armada com a legitimação religiosa” (FALEIROS, 2004, p. 02).

Faleiros vai mostrar (2004) que as primeiras ações foram direcionadas às crianças indígenas pelos padres jesuítas, através das casas de recolhimento. Lugar que apesar de protegê-las dos castigos e da matança praticada pelos portugueses contra os índios, tinha como objetivo batizar as crianças indígenas, impondo-lhes normas e costumes cristãos, além de prepará-las para o trabalho a fim de utilizá-las como mão-de-obra.

Diante das riquezas naturais brasileiras, a economia começa a se desenvolver através da exportação da madeira, do ouro, do açúcar e dos produtos agrícolas, exigindo a implantação da mão-de-obra escrava proveniente da África. Nessas relações econômicas o escravo tornou-se um produto com valor de uso e de troca, ou seja, uma mercadoria. Segundo Faleiros (2004, p. 03):

A criação de crianças escravas era mais cara que a importação de um escravo adulto, já que com um ano de trabalho o escravo pagava seu preço de compra. Havia grande mortalidade de crianças escravas. As mães eram alugadas como amas-de-leite. Na prática social e política produzia-se a separação dos filhos de suas próprias mães. A criança escrava, mesmo depois da Lei do Ventre Livre, em 1871, podia ser utilizada pelo senhor desde os 08 até os 21 anos, se mediante indenização do Estado, não fosse

libertada. Antes dessa lei, começavam bem cedo a trabalhar ou serviam de brinquedos para os filhos dos senhores.

Situações de abandono de crianças também passaram a fazer parte do cotidiano, devido o nascimento de filhos ilegítimos decorrentes das relações sexuais dos senhores com as escravas e índias, além da pobreza que também era um fator para o abandono.

A situação se tornou tão séria que, segundo Faleiros (2004), levou o vice-rei a propor em 1726, tanto coletas de esmolas na comunidade para socorrer as crianças abandonadas quanto à internação destas. O que levará o autor a afirmar que nesse período “a política pública se fazia no interesse de proteger a honra privada, escondendo-se a ilegitimidade com um véu assistencialista/religioso, ao mesmo tempo facilitador do trabalho doméstico.

Diante disso, por designação do império de Portugal surge a “Roda” que era

[...] um cilindro giratório na parede da Santa Casa que permitia que a criança fosse colocada de fora sem que fosse vista por dentro, e, assim, recolhida pela Instituição que criou um local denominado de ‘Casa dos Expostos’. O objetivo desse instrumento era esconder a origem ilegítima da criança e salvar a honra das famílias (FALEIROS; FALEIROS, 2008, p. 20).

Além das Santas Casas, as crianças abandonadas eram cuidadas, segundo os autores (2008), pelas Câmaras Municipais, que prestavam à assistência, a órfãos e abandonados, através da colocação em famílias em troca de pagamento. Também foram criadas instituições privadas e semi-oficiais para cuidar de crianças pobres preparando-as para o trabalho precoce, no intuito de beneficiar os ricos, chegando ao fim do século XIX com o total de “trinta asilos de órfãos, sete escolas industriais e de artífices e quatro escolas agrícolas” (FALEIROS; FALEIROS, 2008, p. 20).

Pereira Jr. (1992) vai mostrar que foi exatamente no fim do século XIX que a questão da infância e da adolescência ganha evidência na realidade brasileira, sendo a delinqüência juvenil, a vagabundagem e a violência temas constantes nos jornais da época, e sempre articulando tais conceitos a condição de pobreza. Isto porque, de acordo com o autor, era um período conturbado, decorrente do crescimento e aceleração das metrópoles, da abolição da escravatura e a conseqüente criação do trabalho livre para abastecer o mercado industrial emergente, que vai gerar o acirramento da pobreza em amplas parcelas da população.

Portanto, essa preocupação com a criança e o adolescente se dava na intenção de conter a “vadiagem” e a “delinqüência” daqueles que não eram absorvidos como mão-de-obra livre. Assim, as primeiras legislações para infância e a adolescência foram leis penais e de

regulamentação do trabalho livre, como exemplos pode-se citar O Código Criminal de 1830 (império) e o Código Penal de 1890 (primeira república) que regulamentavam as penalidades e procedimentos a serem adotados diante de atos criminosos cometidos por pessoas até 17 anos de idade.

Com a Proclamação da República em 1889, expande-se a prática dos asilos através da iniciativa privada subsidiada pelo Estado em virtude do rompimento das relações do Estado com a Igreja. Contudo, apesar do discurso do Estado emitir preocupação com a questão do abandono de crianças, o descaso político deste predominou (FALEIROS, 2004).

Além da filantropia esse período também é marcado pelo higienismo⁴⁶ que vai questionar o modelo de atenção à maternidade das Casas dos Expostos da Santa Casa do Rio de Janeiro, onde uma sala de partos fora criada desde 1922. Segundo Faleiros (2004, p. 21):

A principal crítica era à promiscuidade e a falta de condições de higiene, com conotações morais, porque a Casa dos Expostos estaria acobertando os filhos nascidos fora do casamento, o que para a sociedade era considerado ‘pecado’. Havia uma preocupação médica com a mortalidade infantil, com a amamentação e com a inspeção escolar.

Desse modo, as Rodas serão substituídas pelas creches para que os pais pudessem trabalhar.

Para Pereira Jr (1992) as duas primeiras décadas do século XX irão marcar críticas que levarão diferenciações no tratamento dado à criança e ao adulto “delinqüente”, pois se inicia uma busca conjunta para coibir tanto o delito quanto evitar que a criança viesse a entrar na criminalidade através do contato com o infrator adulto. Portanto,

Ao mesmo tempo, se por um lado as crianças e adolescentes em estado de vadiagem e delinqüência eram tratados com temor e punição, por outro se delineava a preocupação (ao menos no discurso) em diminuir suas carências. Esta ambigüidade entre réu e vítima, entre assistência e punição, irá daí por diante permear a construção do aparato legal (PEREIRA JR., 1992, p. 17).

Nessa perspectiva de manter o “menor” longe do perigo da criminalização, tinha-se algumas propostas de criação de uma “nova justiça para a infância”, como a idéia da criação dos Tribunais para Menores, apontada por Faleiros e Faleiros (2008). No entanto, é a partir da década de 20 do século XX que surgirão as principais de inovações, no âmbito jurídico.

⁴⁶ Segundo Faleiros e Faleiros (2008), o higienismo foi um movimento de médicos e engenheiros, conhecidos como sanitaristas, que inspirados pelas doutrinas francesas de limpeza física e social atuavam no ordenamento espacial em suas prerrogativas de controle das relações sociais através de práticas de saneamento, de educação higiênica, profilaxia dos ambientes e de doenças infecto-contagiosas, e de instalações de postos de saúde.

De acordo com Pereira Jr. (1992), em 05 de janeiro de 1921, surge a lei 4.242 que autorizava, através da despesa geral da república, a implantação de uma política que organizasse o serviço de “assistência e proteção à infância abandonada e delinqüente”, sendo inclusive regulamentada por dois decretos, um em 1923, e, outro em 1926.

Entretanto, é a partir da instituição do Primeiro Código do Menor (decreto-lei 17.943-A, de 12/10/1927) que se tem a consolidação legal do olhar do Estado para o segmento infanto-juvenil, sistematizando uma ação de tutela e coerção para a reeducação. Por causa desse enfoque, segundo Pereira Jr. (1992, p. 18), não apresentava as crianças e os adolescentes como sujeitos do direito, mas

[...] como extensão do patriarca (ao qual, por inadimplência ou incompetência, se imputa em última escala as causas do abandono e delinqüência do Menor). Tal legislação possui cunho intervencionista, estabelecendo a figura do ‘Juiz de Menores’ ao qual, em nome do Estado, cabe a tutela e assistência aos ‘menores’. A atuação e competência deste Juizado abarca não só funções penais, mas abrange também a parte civil e trabalhista, assim como funções administrativas. O Código, basicamente, busca regular o ‘menor’ vadio e o ‘menor’ trabalhador.

Desse modo, o Estado passa a intervir por meio de ações diretas nos “problemas” envolvendo crianças e adolescentes. Contudo, não se deve esquecer que fatores, tais como o desenvolvimento industrial, o movimento do operário que lutava por seus direitos, influenciaram diretamente tanto na regulamentação das relações de trabalho, quanto nas respostas do Estado, no sentido de administrar o acirramento das expressões da questão social que emergiam. Além disso, deve-se também levar em conta que havia nesse período de criação do Estado nacional, estrategicamente, todo um jogo político-econômico das elites hegemônicas, no sentido de desenvolver e consolidar o capitalismo no país, assim, o Estado será a peça chave de todo esse processo.

O Estado Novo, que se deu através movimento articulado por militares, setores das oligarquias regionais e das classes médias, que levaram Getúlio Vargas ao governo federal em 1930, ficando este no poder até 1945, após golpe em 1937, foi um período de criação de vários órgãos do governo para atender a criança e ao adolescente, assim como houve modificações e ampliações no tratamento específico da “menoridade”.

Nesse sentido, foram criadas as delegacias para menores, no intuito de enviar meninos encontrados nas ruas, suspeitos do vício e do crime; o Departamento Nacional da Criança – DNC, ligado à ao Ministério da Educação e Saúde e subordinado diretamente ao ministro, que objetivava combater as “criadeiras” que cuidavam das crianças, consideradas

causadoras de doenças, além de estimular a amamentação materna, a vigilância dos bancos de leite e a criação de creches; e o Serviço Nacional de Assistência a Menores – SAM, vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores que retirava os meninos considerados “perigosos e suspeitos”, colocando-os em internatos e os submetendo a ações repressivas e desleixadas, ao invés de ações educativas (FALEIROS; FALEIROS, 2008).

No que diz respeito à legislação, surge em 1940, o novo Código Penal, “ampliando o limite de irresponsabilidade penal para 18 anos” (PEREIRA JR., 1992, p. 19). Em 17 de Fevereiro de 1940, o Decreto-Lei 2.024, vai ampliar o Decreto-Lei 4.242, ao fixar as bases da proteção à maternidade, à infância e à adolescência. Em 1941, o Decreto-Lei 3.799 que cria o SAM, e finalmente em 1943, surge a Lei da Emergência, Decreto-Lei 6.026 que revisa o Código de Menores à luz do novo Código Penal, modificando a noção de periculosidade, substituindo o conceito “delinqüente” por “infrator”, cristalizando desta forma a visão de menoridade como caso de polícia (PEREIRA JR., 1992).

Pereira Jr., vai chamar atenção de que simultaneamente foi criada o DCN e SAM para que o Estado pudesse “concretizar a proposição de trabalhar a questão da ‘menoridade’ na lógica do pão e palmatória. A dicotomia entre assistência/punição se concretiza em órgão e burocracias” (1992, p.19).

Vale destacar que Faleiros (2004) aponta que de 1946 a 1964 que as ações do SAM e da DCN continuaram nos moldes anteriores, mas houve uma ampliação dos convênios com as instituições privadas para o atendimento de crianças e adolescentes através do sistema de *per capita*, ou seja, o Estado pagaria um valor por cada criança ou adolescente que fosse atendido nestas instituições, o que para o autor, permitiu um grande número de obras sociais, mas também contribuiu para a proliferação da corrupção nesse processo, pois muitas instituições forjavam o número de atendidos para receber mais dinheiro público.

Portanto, nesse período a política específica de atendimento a criança e ao adolescente teve na prática poucas mudanças, pois no entender de Pereira Jr (1992) as iniciativas do governo não vão contrapor-se ou atualizar o conteúdo do Código de Menores, mas apenas adaptam-no ao novo ordenamento penal. Diante disso, a política social no Estado Novo se pautará em padrões autoritários, assistencialistas, paternalistas e clientelistas, onde “os mecanismos continuam sendo criados e acionados na ótica da defesa da sociedade contra os potenciais marginais, visualizando-os como o cerne do problema” (PEREIRA JR, 1992, p. 19-20).

Com o golpe militar de 1964, buscou-se sufocar uma crise burguesa que surge no início dos anos de 1960, provocando mudanças para a adaptação do capitalismo monopolista,

como bem apontou Behring (2003) através das reflexões de Fernandes, e mostrado no ponto anterior deste capítulo.

Faleiros (2004) também identifica que este com o golpe se tem um novo ciclo de acumulação capitalista, que uniu Estado, multinacionais e a burguesia nacional para fundar um Estado militar e tecnocrático, processo articulado de estratégias burguesas, denominado por Florestan Fernandes, como “autocracia burguesa” que consolidou o capitalismo monopolista no Brasil.

Portanto, nesta década de 60 do século XX, ocorrem transformações políticas, econômica, sociais e culturais fundamentais em prol da ideologia da “segurança nacional”. Vale destacar que, Pereira Jr.(1992), aponta alguns processos importantes que ocorreram no transcorrer da década de 40 até os anos 60, que antecedem a essa ideologia abraçada pelo regime militar e que foram fundamentais para transformações políticas: a queda do Estado Novo, a aprovação da Nova Constituição, a promulgação da Declaração dos Direitos do Homem pela ONU e as constantes denúncias e inquéritos envolvendo o SAM.

O governo militar apresenta uma “nova” proposta de atendimento à “menoridade” em substituição ao SAM que foi gestada anteriormente ao golpe, diante da pressão da mídia, da sociedade e, principalmente da Igreja Católica. Tal proposta foi a Política Nacional do Bem-Estar do Menor – PNBEM, lei nº 4.513 de 01 de dezembro de 1964 na qual estabelecia:

[...] um sistema centralizado e vertical de tratamento do ‘menor’. O órgão nacional (hierarquizando instâncias estaduais) de controle e orientação passava a ser a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), criada no intuito de ‘corrigir’ as distorções do SAM (PEREIRA JR., 1992, p. 20).

Para Faleiros (2004, p. 08), a FUNABEM representou o estabelecimento de

[...] sistema de conluio público/privado, com ênfase nos convênios com estados, alguns municípios, e entidades privadas, cuja maioria visava possibilitar internações e distribuição de *per capita*s. Nos estados foram criadas as FEBEMs (Fundações do Bem-Estar do Menor), que se transformaram em centros de internato tanto para os abandonados quanto como os considerados perigosos, não raro após passagem pelos Centros de Recepção e Triagem.

Portanto, com essa política muda-se somente o enfoque, pois “a visão do ‘menor’ como ameaça social cede lugar à da criança carente e abandonada”, onde esta passa a ser considerada como vítima da pobreza e da desestruturação familiar, sendo necessário focar as ações principalmente nestas. Diante disso, a internação que por muito tempo foi uma

alternativa, passa legalmente a ser uma última opção para o caso de uma assistência ao “menor” com vista à ressocialização. Entretanto, a assistência ao “menor” além de tornar-se uma prática prioritariamente assistencialista neste período, não rompeu com a lógica da punitiva e carcerária, mas acabou “ampliando o controle e centralização do poder de tutela do Estado e se pautando ainda no Código de Menores” (PEREIRA JR., 1992, p. 20). Permanece, então, a visão legalizada de criminalização.

Na década de 70 do século XX, a questão do “menor” se evidencia na realidade brasileira. Segundo Pereira Jr. (1992), isto acontece porque com o acirramento das desigualdades neste período, as ruas dos centros urbanos passaram a ser lugares alternativos de sobrevivência de crianças e adolescentes, fixando no senso comum uma relação causal entre pobreza e violência. Desse modo, a discussão do aparato legal que regula os “menores” ganhou força, no sentido de buscar medidas para conter a criminalidade e a violência urbana.

Como resposta do Estado criou-se o novo Código de Menores (lei 6.697 de 10/10/1979), delimitando a ação estatal na assistência, proteção e vigilância a “menores” até 18 anos em “situação irregular⁴⁷” (PEREIRA JR., 1992).

Para Faleiros (2004), a perspectiva do novo Código de Menores seguia a mesma concepção do Código de 1927, pois a pobreza era considerada um defeito das pessoas, uma doença, assim como também as situações de maus tratos, desvios de conduta, infração, falta dos pais ou de representantes legais, onde o juiz tinha o poder absoluto para decidir sobre os interesses e destino do “menor” no que diz respeito a sua internação, colocação, adoção ou punição. E a verificação se a criança ou adolescente estava em situação irregular era feita pela polícia ou não (policialesca), cabendo ao Juiz zelar pela ordem. Portanto, “no Código de 1979 a criança só tinha direitos quando era julgada em risco, em uma situação de doença social, irregular. Não era um *sujeito de direitos*” (FALEIROS, 2004, p. 09).

Percebe-se, então, que o estigma da “menorização” continuou servindo de base para ações tanto pública quanto privada, tendo em vista o controle social para se manter a ordem diante dos considerados “em situação irregular”. Nesse sentido, Pereira Jr. (1992, p. 21) vai afirmar que:

A perspectiva de tutela assume, como nunca, seu traço de controle social. A ‘irregularidade’ da situação criaria as condições de ‘marginalização’ e

⁴⁷ Para Pereira Jr. (1992, p. 21), nesta nova definição do paradigma “situação regular” vai reter “todo o processo histórico de construção da visão estigmatizadora e reversa da infância brasileira. A compreensão da denominada ‘situação irregular’ passa pelo caminho percorrido entre vítima e réu, delinqüente e abandonado”.

‘infração’, o que reforçaria a preocupação em resguardar a sociedade e a propriedade.

Portanto, além das práticas estigmatizadoras, segregadoras que por muito tempo impôs a divisão a “criança” do “menor”, como foi visto, não se pode perder de vista as práticas assistencialistas, pois estas tiveram um papel fundamental tanto na sustentação desta divisão quanto permeou de maneira informal ou formal as políticas sociais brasileiras.

Com a inserção de novos paradigmas de atenção à infância baseados nos preceitos de garantia de direitos preconizados pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança, no qual o Brasil assumiu o compromisso de adotá-la, tais práticas passam, pelo menos no discurso e nas leis, a serem repudiadas.

Desse modo, nos anos de 1986/87, houve uma intensa mobilização sócio-política, entre diferentes setores da sociedade em prol da criança e do adolescente. O movimento conseguiu sensibilizar a opinião pública e atingir os meios de comunicação, através das denúncias de prisões ilegais, tortura e assassinato da população infanto-juvenil.

É importante destacar que o movimento o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), segundo Gohn (1997), foi o primeiro interlocutor da problemática infanto-juvenil. Várias formas de manifestações foram promovidas por esse movimento⁴⁸ denunciando o extermínio de crianças e adolescentes, ganhando, inclusive, projeção internacional. A questão do menor no Brasil passa então, a fazer parte da luta das ONGs internacionais de defesa dos Direitos Humanos.

Segundo Pereira Jr. (1992), durante toda construção do aparato legal específico à “menoridade” houve várias críticas e denúncias com relação ao seu caráter conservador e antidemocrático. Na década de 1990, os setores da sociedade civil organizada conseguem empreender avanços à base de muita pressão e articulação. Nesse momento, rompe-se a divisão entre “menor” e criança, assim como a criança e o adolescente deixam de ser vistos como simples objetos de tutela, tornando-se sujeitos constituídos de direitos.

O primeiro êxito do Movimento de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (MDDCA) foi o reconhecimento oficial dos direitos sociais básicos da criança e do adolescente na Constituição de 1988, principalmente no seu artigo 227. Como desdobramento do MDDCA, surge o Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), em 1988, logo após a promulgação da nova Constituição do país.

⁴⁸ A partir de 1991, o MNMMR se define como ONG.

Para Heringer (1992), o Fórum DCA⁴⁹ é o melhor exemplo para ilustrar a priorização da luta no campo da legislação.

Segundo o Fórum DCA Apud Heringer (1992), em dezembro de 1988 foi criado o grupo de redação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, composto por representantes de entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente e por alguns juristas. Estes, junto com o Secretariado Nacional do Fórum Nacional DCA, realizaram vários eventos para discutir e aprimorar a redação do ECA.

Em 14 de outubro de 1990, entra em vigor o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 6.069, de 13 de julho de 1990, substituindo o Código de Menores e rompendo com a lógica segregacionista e criminalizante.

É, portanto, na década de 1990 que a política de atenção infanto-juvenil ganha um novo desenho (dada à diretriz constitucional de descentralização e participação popular), o surgimento da política de promoção, da defesa e garantia dos direitos de cidadania que tem como responsáveis pela sua realização, os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares.

Como foi visto, no marco legal obteve-se uma importante vitória para as crianças e adolescentes, pois estes passaram a ter direitos à proteção integral e prioridade absoluta, passando a ser reconhecidos legalmente como sujeitos constituídos de direitos. No entanto, na prática, muitos desses direitos conquistados, são desrespeitados, pois ainda existem grandes violações por parte do Estado e pela sociedade em geral, pois se constata, freqüentemente, as mais variadas formas de violência contra as crianças e os adolescentes no Brasil (maus tratos, exploração sexual, trabalho infantil, entre outras). Além disso, há o perigo desses direitos legalmente conquistados não serem materializados na prática à medida que se deslocam do âmbito público para o privado.

Nesse sentido, as práticas assistencialistas insistem assombrar a “era dos direitos”, pois de maneira consciente ou não, muitas vezes a assistência à criança e ao adolescente tanto pública quanto privada é praticada sob a batuta do assistencialismo.

Entretanto, apesar de grande contribuição das ONGs, em todo processo de conquista de direitos de vários segmentos societários explorados, excluídos e/ou marginalizados, como foi visto no caso da luta em defesa dos direitos da criança e do adolescente; e da importância, reconhecimento social e visibilidade que estas adquirem a partir dos anos de 1990, elas chegam à atualidade como um fenômeno que desperta tanto exaltação e adoração, quanto críticas e generalizações.

⁴⁹ “Os objetivos básicos do Fórum são a promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente” (GOHN, 1997, p. 126).

2.2.3 O debate do direito na sociabilidade capitalista

No contexto de reivindicações e luta de classes, que culminou na conquistas de direitos e possibilidade de ampliação destes, a incorporação da noção de cidadania e de democracia ganhou espaço na sociedade brasileira.

Para Coutinho (2006), próprios setores da classe dominante vão se apropriar desses conceitos⁵⁰, no intuito de barrar os avanços populares que começavam a se constituir numa ameaça a classe burguesa, diante da possibilidade real de tomada de poder e de transformação social.

Coutinho (2006) ainda sustenta 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 nessa sociedade moderna, uma profunda articulação com a democracia.

O autor vai utilizar o termo “soberania popular”, partindo do pensamento de Rousseau⁵¹, 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, 2006, p. 01).

Desse modo, supõe-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 cidadania⁵². Conceito este que ele define como:

⁵⁰ A respeito dessa questão, há uma polêmica discussão teórica dentro do próprio campo marxista. Alguns autores questionam essa apropriação dos conceitos de cidadania e democracia, afirmando que estes são valores criados pela burguesia. No entanto, Coutinho (2006) afirma que seria até uma injustiça à classe trabalhadora atribuir a estes conceitos, valores meramente burgueses, pois mais que uma concessão burguesa, é produto de lutas da classe trabalhadora.

⁵¹ O entendimento de Rousseau de soberania popular, segundo Coutinho (2005, p. 02), é exatamente este: “A democracia é concebida com a construção coletiva do espaço público, com a plena participação consciente de todos na gestão e no controle da esfera política”.

⁵² Vale ressaltar que Coutinho por não conceber a cidadania como produto da socialidade burguesa, vai afirmar 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, conseqüentemente, o dever, de contribuir para a formação do governo, participando ativamente das

[...] 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, 2006, p. 02).

No entanto, o autor (2006) destaca que qualquer reflexão sobre os conceitos soberania popular, democracia e cidadania (que para Coutinho essas três expressões, em última instância, diz a mesma coisa) devem ser sempre pensados e inseridos em um processo histórico, pois estes estão permanentemente expostos a “novas e ricas determinações” da história.

Dessa forma, a noção de cidadania, assim como Coutinho entende:

[...] não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração (COUTINHO, 2006, p. 02).

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

Dessa forma, a cidadania e a democracia, conforme aponta Montañó (1999), podem ser utilizadas como forma de legitimar o poder, a dominação e manter o *status quo*, mas também serve para combater e eliminar estes e as desigualdades sociais.

É importante destacar que Ivo Tonet vai também contribuir nesse debate polemizando a questão da cidadania. O autor faz críticas⁵³ tanto da ótica liberal quanto da perspectiva ao qual chamou da esquerda democrática.

Tonet (2005) tece sua crítica radical a noção cidadania, a partir da perspectiva ontológica do ser social desenvolvida por Marx⁵⁴.

assembléias onde se tomavam as decisões que envolviam a coletividade e exercendo os cargos que executavam essas decisões” (COUTINHO, 2005, p. 03).

⁵³ O autor faz questão de destacar que a crítica à cidadania, vai em direção da concepção de crítica de Marx, e não “como sendo um processo de desqualificação, da denúncia à cidadania como sendo algo direta e imediatamente subordinado aos interesses da burguesia e, portanto, nocivo para a classe trabalhadora [...]. Para Marx, no entanto, crítica não tem sentido depreciativo e nem sequer um sentido apenas lógico ou epistemológico [...]. Sendo assim, crítica significa, para ele, o exame da lógica do processo social – levando sempre em conta que é um produto da atividade humana – de modo a apreender a sua natureza própria, suas contradições, suas tendências, seus aspectos positivos e negativos, suas possibilidades e limites, tendo sempre como parâmetros os lineamentos mais gerais e essenciais do processo social como um processo de autoconstrução humana (TONET, 2005, p. 89).

⁵⁴ É importante destacar que não se pretende aqui tecer os aspectos desenvolvidos por Marx apontados pelo autor para traçar seus argumentos, mas somente apontar em linhas gerais aspectos centrais em relação à crítica da cidadania.

Assim, o autor afirma que comumente se estuda a questão da cidadania através da reconstrução histórica desta, tornando-se desse modo o caminho mais fácil, mas nem por isso o melhor. Isto porque, apesar do reconhecimento da importância da história, “o processo histórico é algo muito complexo e variado” (TONET, 2007, p. 01), e por isso mesmo, deve-se ter um fio condutor que guie a compreensão da lógica desse processo, evitando assim se perca no caminho da análise.

Nesse sentido, Tonet (2007, p. 01) assegura que esse fio:

[...] são as determinações gerais que caracterizam o processo de autoconstrução humana. Ou seja, a primeira pergunta não pode ser a respeito do que é cidadania, mas a respeito do que é o homem, do que são essas determinações, que demarcam o processo de tornar-se homem do homem. Esse é o caminho que nos parece mais adequado para compreender todo e qualquer fenômeno social.

A respeito da crítica à concepção de cidadania liberal, Tonet (2005), desenvolve seu pensamento crítico abordando inicialmente as teorias liberais clássicas⁵⁵, identificando que estas partem do pressuposto de que os homens nascem livres e iguais. Daí surge naturalmente às desigualdades sociais como resultado da busca da realização pessoal, consequência da própria liberdade de todos, desencadeando inevitavelmente os conflitos de indivíduos entre si. Diante disso, para garantir a própria sobrevivência do homem, foi necessário este se organizar em sociedade e “instituir uma autoridade capaz de garantir que determinados limites não fossem ultrapassados” (TONET, 2005, p. 82).

Nesse sentido, o autor (2005) chega à conclusão que essa ótica liberal clássica faz uma vinculação da democracia e da cidadania sem negar a existência de classes sociais, assim como também jamais afirmam que estas duas categorias sejam instrumento para a superação das desigualdades sociais, “já que estas são consideradas não-suprimíveis” (TONET, 2005, p. 82).

Tonet (2005) também destaca alguns autores liberais contemporâneos que divergem dessa concepção clássica de que os homens são iguais por natureza. Cita Arendt, Bobbio e Rawls, apontando alguns aspectos característicos de cada um. No entanto, o autor destaca que apesar destes autores contemporâneos negarem essa suposta igualdade de direitos inerente à essência humana, difundida pelos liberais clássicos, tem-se aí a mesma essência em seus fundamentos, quando partem do pressuposto que “o indivíduo é um ente ontologicamente

⁵⁵ O autor faz referência explícita de Locke, Rousseau e Marshall como autores dessa corrente clássica de pensamento.

anterior e fundante da sociedade” (TONET, 2005, p. 84), derivando daí outras conseqüências como assegura o próprio autor:

Uma das principais conseqüências é exatamente o fato de que a socialidade (estado de sociedade) passa a ser instaurada pelo momento jurídico-político [...]. O direito e a política são, portanto, uma conquista insuprimível e positiva da humanidade e seria impossível uma sociedade sem estas duas dimensões. É também esta idéia que confere a dimensão jurídica-política o caráter de princípio decisivo de inteligibilidade da totalidade social e da atividade humana. [...]. Do mesmo modo, e explicitamente para os clássicos e implicitamente pra os contemporâneos, os indivíduos são essencialmente regidos pelo interesse pessoal, o que faz com que as desigualdades sociais sejam uma conseqüência inevitável do processo social (TONET, 2005, p. 84).

Já com relação à crítica direcionada à esquerda democrática⁵⁶, o autor (2005), destaca três aspectos comuns a essa vertente, supostamente equivocados na visão dele:

O primeiro é que a cidadania não tem vinculação com o capitalismo, pois esta já existia na Grécia Antiga e em cidades da Europa no final da Idade Média. O segundo é que mesmo a cidadania moderna tendo suas origens na sociedade capitalista, esta categoria não se esgota na sociabilidade burguesa, pois a constituição dos direitos civis, políticos e sociais, analisados de forma correta, mostram que “muito mais que uma concessão da burguesia, eles são o resultado de um duro processo de lutas da classe trabalhadora contra a burguesia” (TONET, 2005, p. 85) e, por este motivo, não se pode atribuir conceitos como cidadania e democracia como valores típicos burgueses, mas como valores universais. E, finalmente, o terceiro aspecto é que a cidadania, considerada como sinônimo da liberdade humana, deve ser, constantemente, perseguida e aperfeiçoada, para que, assim, se alcance uma sociedade democrática-cidadã, elevando em sua plenitude suas principais dimensões: a política e o direito.

Ao divergir destes aspectos acima citados, o autor (2007) vai afirmar que, mesmo a esquerda democrática pensando diferentemente da ótica liberal⁵⁷, quando a partir da contradição, compreende que cidadania (e democracia, tendo em vista que são consideradas como sinônimas) em sua plenitude acarretaria a erradicação da socialidade capitalista, ao entificar esta categoria, considerando-a como liberdade humana, tal concepção é limitada.

⁵⁶ Situa-se nesta linha de pensamento Lefort, Coutinho e Chauí, abordando alguns aspectos trabalhados por estes autores, mas, como o próprio autor coloca, sem intenção de detalhar os posicionamentos desses autores, limitando-se a se referir à algumas idéias que “de algum modo, são comuns aos autores que se situam neste campo” (TONET, 2005, p. 85).

⁵⁷ Para os liberais a cidadania e a democracia deve ser aperfeiçoada na socialidade capitalista.

Desse modo, Tonet (2007, p. 01) argumenta que:

Ao contrário, parece-nos equivocado pensar que a cidadania expressa a forma superior da liberdade humana. Por suas origens e por sua função na reprodução do ser social, ela representa uma forma de liberdade, certamente muito importante, mas essencialmente limitada. Ao nosso ver, a efetiva emancipação humana é, por seus fundamentos e função social, algo radicalmente distinto e superior à cidadania, que é parte integrante da emancipação política.

Portanto, fica claro nessa argumentação, que se deve fazer uma distinção entre emancipação política e emancipação humana. Nesse sentido, somente a cidadania em sua plenitude (emancipação política) não é considerada pelo autor sinônimo de um horizonte maior que é a emancipação humana, pois tendo em vista que, atingindo a esse patamar de socialidade, livre da destrutiva lógica do capital, essa categoria seria desnecessária.

Diante disso, compreende-se que é necessária essa discussão e esse entendimento para dar outro direcionamento à luta pela extinção da socialidade capitalista com todas suas formas destrutivas que ela impõe no estágio que se encontra.

No entanto, é inegável também que a emancipação política (cidadania efetiva) ainda é um grande desafio na realidade brasileira na atualidade, diante das novas configurações da relação Estado/Sociedade civil, que vêm reforçar o deslocamento dos direitos legalmente adquiridos pela classe trabalhadora para o âmbito informal das organizações do terceiro setor, recolocando a assistência na ótica do assistencialismo. O próprio Ivo Tonet reconhece que sua discussão sobre a limitação essencial da cidadania,

[...] não significa nem desqualificar a sua importância no processo social nem tomar posição a respeito da importância que ela possa ter na luta pela superação da socialidade da qual faz parte. [...] a crítica radical da emancipação política no plano essencial não significa, de forma alguma, a diminuição da importância da luta pelas objetivações democrático-cidadãs. Se não por outro motivo, por que estas interessam, de fato, muito mais às classes subalternas do que as classes dominantes. Às primeiras jamais interessa desfazer-se daquelas objetivações, pelo contrário, o que lhes interessa é o seu desdobramento o mais amplo e profundo possível. Para as segundas, no entanto, elas são apenas um meio para atingir o seu objetivo fundamental, que é a reprodução de seus interesses. Quando estes são ameaçados, elas não têm o menor pudor em desfazer-se das objetivações democráticas e lançar mão de formas autocráticas de poder. De que modo, no entanto, a luta pelas objetivações democráticas pode se apresentar como mediação para uma forma superior de sociabilidade somente pode ser decido após a análise de cada situação concreta (TONET, 2005, p.125).

Portanto, a discussão sobre a luta pela afirmação, garantia e ampliação dos direitos é fundamental à medida que pode ser a mediação para a emancipação política. No entanto,

alcançando esta, não pensá-la como um fim último, mas como campo fértil para a emancipação humana.

Nesse sentido, 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.

Para Sposati et al (1986, p. 34-35), as políticas sociais paradoxalmente apresentam uma dupla face que se constituem:

[...] de um lado, instrumento de superação (ou redução) de tensões sociais, forma de despolitizá-las e encaminhá-las para frentes menos conflitivas na relação capital-trabalho, de outro espaço de expressão de interesses contraditórios das classes sociais: luta pela determinação do valor da força de trabalho e atendimento às necessidades objetivas do capital. Nesse sentido, as políticas sociais são mais que condições de reprodução de vida do trabalhador: são formas de realização de direitos sociais e, conseqüentemente, da cidadania.

Entretanto, 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, se reconhece que essa incorporação do Estado Social (vale dizer ainda com a incorporação de traços liberais) no século XX, foi fundamental para assegurar importantes conquistas da classe trabalhadora e de segmentos marginalizados, com a generalização dos direitos políticos e como conseqüência a ampliação dos direitos sociais, através das políticas sociais públicas.

Desse modo, é fundamental que os sujeitos subalternizados e marginalizados aliem a busca por direitos à luta pela superação do modo de produção e reprodução social do capital, pois a objetivação e materialização dos direitos somente podem se efetivar através de reformas e ações limitadas que não alteram a sociabilidade capitalista que é a responsável pela desigualdade social.

Nesse sentido, mesmo compreendendo os direitos de cidadania como categoria burguesa, deve-se reconhecer que as objetivações democrático-cidadãs são importantes e necessárias aos sujeitos subalternizados, como (re)apropriação da riqueza socialmente produzida, diante do crescimento em progressão geométrica da desigualdade social e do conseqüente aviltamento das seqüelas da questão social nesta fase destrutiva do capital. No entanto, não se deve esquecer também que as concessões burguesas apesar de ser uma forma

de legitimizar seus interesses, não se dão por acaso ou por bondade da classe dominante, mas também é fruto de luta de classes, através de mobilização sócio-política de vários segmentos societários.

3 A CONTRA-REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E EXPANSÃO DO “TERCEIRO SETOR” A PARTIR DOS ANOS DE 1990: O PROTAGONISMO DAS ONGs NA POLÍTICA SOCIAL INFANTO-JUVENIL

Nesta seção centrar-se-á na reflexão acerca do movimento da contra-reforma do Estado brasileiro a partir dos anos de 1990, que desencadeou a emersão de um padrão conservador de relacionamento baseado na parceria entre Estado, sociedade civil e mercado para administrar a questão social e suas diversas expressões, incidindo diretamente no campo dos direitos sociais à medida que transfere ações estatais ao chamado “terceiro setor”, fenômeno ideológico protagonista deste processo contra-reformista. Portanto, registrar-se-á rapidamente o movimento da contra-reforma no intuito de compreender o porquê da presença do terceiro setor na política social infanto-juvenil, mais precisamente a inserção e a expansão de um segmento deste – as ONGs, para com esse percurso, perseguir o objeto de análise deste estudo: as ações das ONGs de atenção à criança e ao adolescente. Diante disso, buscar-se-á apreender alguns traços e determinações do passado e do presente que se colocam neste período de nova ofensiva burguesa, que novamente vai adaptar-se às atuais necessidades requisitadas pelo capitalismo mundial para recuperar a hegemonia abalada pelo período de redemocratização a qual passou o país (BEHRING, 2003).

3.1 REGISTROS NECESSÁRIOS QUE ANTECEDERAM A CONTRA-REFORMA DO ESTADO

No início dos anos de 1970, o modo de produção capitalista passa por uma profunda crise mundial de longo período recessivo, que ao abalar a lógica de acumulação, obriga a classe burguesa a revolucionar suas bases produtivas e formulações ideológicas no sentido de impulsionar novamente a acumulação que se encontrava em declínio para assim, manter a produção e reprodução do capital dando sustentação a hegemonia burguesa.

De acordo com Batista (1999) foi nas décadas de 70 e seguintes do século XX, que os burocratas técnicos e teóricos dos governos centrais vão determinar a necessidade de implementar o projeto neoliberal para superação dessa crise. Nesse contexto de crise da base material houve um impulso no avanço científico e tecnológico abrindo assim, condições significativas para a reestruturação produtiva, que ao inovar com novas implementações científicas e tecnológicas, com destaque para a microeletrônica, “criaram condições essenciais para que o processo de globalização, historicamente determinado, apresentasse novos desafios

para a classe que domina, aumentando, ao mesmo tempo, em grau qualitativo e quantitativo, a exclusão social”⁵⁸ (BATISTA, 1999, p. 64).

Mesmo a crise que se instalara sendo de ordem econômica mundial, pois as estatísticas apontavam que “o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), que mantinha uma média anual de 10% entre 1950 e 1970, na década de 70 reduziu-se em média para 5%, atingindo no final dos anos 90 percentuais negativos” (BATISTA, 1999, p. 64), a maioria dos governantes dos países centrais e seus teóricos conservadores vão inverter a centralidade da discussão acerca da crise, transferindo a responsabilidade desta crise para o âmbito do Estado. Diante disso, o projeto neoliberal ganhará terreno, e as reformas estatais serão o lema e o ideário dos países centrais que vão impor aos países periféricos a adoção de processos reformistas calcados nos ideais neoliberais como a única alternativa de superação da crise.

No Brasil os efeitos da política econômica mundial sempre foram percebidos historicamente, principalmente, por este sempre se encontrar em uma condição de economia dependente, mas esta crise a qual assolava o mundo no pós-1970, mesmo surtindo efeitos imediatos no país, não vingou aqui, pois a adoção de processos reformistas estatais, a princípio, não foi abraçada pela elite brasileira. Segundo Batista (1992, p. 65) por que:

[...] as resistências ao governo autocrático (1964-1984) e a constante luta para ampliar e usufruir dos direitos democráticos, resultados de conquistas políticas e sociais, impediram que o projeto neoliberal fosse implementado nas décadas de 70 e 80. Mas na passagem da década de 80 para a de 90, renderam-se aos mecanismos destruidores da possibilidade de uma construção social necessária. O projeto de dominação do capital, em específico, no Brasil, sob a direção, do Fundo Monetário Internacional – FMI – e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID –, instaurou-se com raízes profundas, impondo as regras do jogo, isto é, ‘a reforma do Estado tornou-se o lema dos anos 90, substituindo a divisa dos anos 80: o ajuste estrutural’. É uma construção técnica que propõe retomar as premissas centrais do Estado liberal clássico. A diferença na proposta é a particularidade histórica, temporal e especialmente determinada.

Vale ressaltar um aspecto importante que antecedeu a contra-reforma do Estado: a redefinição política para a retomada do Estado democrático de direito. Segundo Behring (2003), esse processo foi realizado por um Congresso Constituinte e não por uma Assembléia Nacional livre e soberana a qual era reivindicada pelo movimento dos trabalhadores e movimentos sociais. No entanto, este processo constituinte, perpassado por uma “arena de disputas e de esperança de mudanças para os trabalhadores brasileiros, após a seqüência de

⁵⁸ Chama atenção que todo esse movimento burguês foi tratado mais detalhadamente na seção anterior, no ponto 2.1.3.

frustrações –, o Colégio Eleitoral, morte de Tancredo Neves e a falência do Cruzado” (BEHRING, 2003, p. 142) ultrapassou o controle da elite brasileira, pois a presença e ação destes, interferindo na agenda política do país nesse momento de efervescência político-social, conseguiram pautar alguns eixos na Constituinte, como mostra Behring (2003, p. 142):

[...] reafirmação das liberdades democráticas; impugnação da desigualdade descomunal e afirmação dos direitos sociais; reafirmação de uma vontade nacional e da soberania, com rejeição das ingerências do FMI; direitos trabalhistas; reforma agrária.

Desse modo, a década de 80 do século XX, foi tencionada, tanto pelos movimentos sociais e pela classe dos trabalhadores, quanto pelas classes dominantes brasileiras e seus representantes, que se embrenharam no processo constituinte em busca de mudanças em direção à agenda do projeto neoliberal. Diante disso,

[...] o texto constitucional refletiu uma disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de Constituição Cidadã, de Ulisses Guimarães. Mas manteve fortes traços conservadores, como a ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil (as propostas de uma construção de um Ministério da Defesa e do fim do serviço militar obrigatório foram derrotadas, dentre outras), a manutenção de prerrogativas do Executivo, como as medidas provisórias, e na ordem econômica. Os que apostaram na Constituinte como espaço de busca de soluções para problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo (sempre reiterado em novas paragens...): uma Constituição programática e eclética, que em muitas ocasiões foi deixada ao sabor das legislações complementares (BEHRING, 2003, p. 143).

Com a eleição de Fernando Collor de Melo para presidente em 1989, tinha-se a expectativa de renovação da esperança, por parte da classe dominada, de que seus anseios fossem atendidos, diante das promessas de Fernando Collor de trabalhar em prol dos “descamisados” e da caça aos “marajás”. Fato este que em um primeiro momento deixou a elite brasileira desconfiada. No entanto, foi neste governo que se teve o solo fértil para o projeto neoliberal, abrindo as portas do país para a mundialização financeira e a reestruturação produtiva a partir dos anos de 1990, sob o pretexto de impulsionar a modernização e o conseqüente crescimento econômico brasileiro. Portanto, com a abertura econômica e um projeto claro de defesa de reformas a favor do mercado, fica evidente que tais medidas “implicariam um forte enxugamento do Estado, como a saída para a crise econômica e social brasileira” (BEHRING, 2003, p. 148).

Tratou-se, portanto, de um cenário permeado, no entender de Behring (2003), por uma nova ofensiva burguesa, que como no período pós-1964, se adequou as requisições do capitalismo mundial, mas diferentemente do momento ditatorial, adquiriu novas características que, para a autora, ultrapassa a idéia de modernização conservadora de Fernandes, assim como do conceito gramsciano de revolução passiva, necessitando de uma nova característica para se analisar a conjuntura brasileira a partir dos anos de 1990, apesar de traços característicos de fusão entre o velho e o novo, de construção conciliadora pelo alto, da prática do transformismo, dentre outros. Nesse sentido, para a autora:

Tudo indica que se esteve, ao longo dos anos de 1990, em meio a transformações que reeditam elementos do drama crônico de Fernandes ou do mito fundador de Chauí, ou seja, características recorrentes do nosso processo de modernização conservadora ou revolução passiva, sinalizadas por todos. Porém ao lado disso, busca-se qualificar o momento presente, criar novas categorias de sínteses, como a de ajustamento passivo, ou mesmo adjetivar a modernização conservadora. Como se houvesse uma dificuldade de apanhar os elementos de continuidade e ruptura do momento presente, na sua relação com o passado e construção do futuro (BEHRING, 2003, p. 122).

O importante aqui é entender que a partir do governo de Fernando Collor se inicia a refuncionalização do Estado brasileiro para uma adaptação as novas tendências requisitadas pelo capitalismo mundial, mas incorporando traços e determinações da formação social brasileira.

3.2. A CONTRA-REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E O “NOVO” MODELO DE GESTÃO SOCIAL

Em 1995 no governo de Fernando Henrique Cardoso, que no governo de Itamar Franco foi ministro da fazenda, a proposta da “reforma” do Estado se concretiza, pois sob orientação das agências multilaterais, e com base no receituário do Consenso de Washington, foi formulado pela equipe do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Nessa perspectiva:

A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às varias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 12).

Diferentemente dessa concepção, Behring (2003), vai afirmar, acertadamente vale salientar, que esse projeto, ao contrário, vai se constituir numa contra-reforma do Estado, já que vai de encontro às conquistas da classe trabalhadora e de vários segmentos da sociedade, que na arena de disputa do processo constituinte, conseguiu que reivindicações importantes fossem materializadas na Constituição de 1988. Portanto, a autora vai sustentar que

[...] esteve em curso no Brasil dos anos 1990 uma contra-reforma do Estado, e não uma “reforma”, como apontavam – e ainda apontam – seus defensores. Uma contra-reforma que se compôs de um conjunto de mudanças estruturais regressivas sobre os trabalhadores e a massa da população brasileira, que foram também antinacionais e antidemocráticas (BEHRING, 2003, p. 281).

Com um discurso ideológico que a “reforma” do Estado era preciso para inserir o país em um mundo desenvolvido e moderno, se adotará o modelo gerencial de gestão, como bem mostra esse trecho do plano:

O modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando, através da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público. A reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 18).

No entanto, no entender da equipe do MARE (1995), reformar o Estado vai significar também reformar a gestão pública, adaptando-a ao modelo gerencial, e para isso, numa visão realista de reconstrução no aparelho do Estado, significaria um equacionamento das assimetrias decorrentes das persistências de aspectos do modelo de gestão patrimonialista na atualidade, assim como romper com a gestão burocrática, mas sem descartá-la totalmente, ou seja, considerar aspectos em que esta está superada e características que ainda podem servir para garantir a efetividade das políticas estatais.

Batista (1999, p. 65) retoma estes três tipos de modelos de administração pública para mostrar “como o novo que se apresenta é construído com elementos centrais do velho, apesar de na formulação teórico/metodológica serem negados quase que na sua totalidade por aqueles que propõem a reforma do Estado no Brasil”.

Cabe aqui rapidamente destacar os três tipos de administração pública para entender o porquê dessa afirmação do autor, que se assemelha muito com a idéia de modernização

conservadora de Florestan Fernandes e de revolução passiva em Gramsci, ou ainda como Behring (2003) propõe “uma adaptação passiva”.

De acordo com Batista (1999) a administração pública patrimonialista surgiu a partir da criação do Estado nacional brasileiro e envolve um conjunto de princípios teóricos e práticos que duraram enquanto estrutura determinada até o final da década de 20 do século XX. Tem como principais características:

[...] a presença do clientelismo, do apadrinhamento e do genrismo, criando práticas despóticas. Dentre esta se salienta o trato da coisa pública. Sob a égide desses princípios, os representantes da administração pública patrimonialista incorporam a esfera pública estatal enquanto um espaço privado (BATISTA, 1999, p. 66).

Com a emergência da burguesia industrial a administração pública burocrática é criada (segunda metade do século XIX). De acordo com Batista (1999, p. 68-69), esta é:

Fundamentada sob a lógica instrumental do poder racional legal, propõe construir e implementar, na administração pública estatal, algumas características centrais: profissionalizar o quadro de trabalhadores públicos; criar a idéia e implementar o quadro de carreira; constituir uma hierarquia, funcional e implementar a impessoalidade. Os elaboradores desta proposição acreditavam que estes princípios básicos continham um dado qualitativo: criar a possibilidade de a administração pública burocrática controlar os abusos gestados historicamente no interior da administração pública patrimonialista e, no processo, devolver ao Estado o estatuto de coisa pública.

Entretanto, no entender de Batista (1990), o modelo burocrático começa a ser superado no regime militar, quando através do Decreto-Lei 200/67, se tem o primeiro momento do modelo gerencial de administração pública no país, o qual, segundo o autor, se terá ampliada esta idéia de superação da burocracia com a criação da Secretaria de Modernização – SEMOR (anos de 1970) e do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização (anos de 1980). Porém, esse processo rumo ao modelo gerencial⁵⁹ é interrompido com a aprovação da Constituição de 1988.

Raichelis (2005), ao analisar o processo mobilizador brasileiro, que culminou na Constituição de 1988, afirma que a participação da sociedade na “coisa pública” ganhou novos contornos e dimensões, pois se tinha uma tendência a se contrapor ao autoritarismo que

⁵⁹ Vale destacar que os elementos característicos desse modelo de gestão serão delineados no decorrer do texto, por se tratar de uma reflexão fundamental para se apreender o movimento de contra-reforma do Estado e conseqüentemente entender alguns traços e determinações desencadeados, especialmente, a participação das organizações sem fins lucrativos na co-gestão das políticas públicas. Outra questão, é que mesmo tendo surgido estes três tipos de modelos de administração em conjunturas históricas diferentes e subseqüentes, não se deve ter a idéia de evolução, pois o surgimento de uma, não significa a superação da outra.

tratava de forma centralizada a estrutura política brasileira. Assim, “a partir desse marco temas como descentralização e reordenamento institucional seriam recorrentes, no sentido da revalorização da participação popular e do poder local” (RAICHELIS, 2005, p. 77).

No entanto, a autora coloca que o fortalecimento de ações e propostas participativas e descentralizadoras era uma tendência não só do Brasil, mas mundial e que estava relacionada com a crise dos Estados de Bem-Estar (anos de 1970) e com as mudanças na esfera produtiva dos países capitalistas centrais. E por causa disso:

Este processo difunde novos discursos e práticas sociais relacionados com a partilha de poder, seja no âmbito de sua transferência da esfera federal para estados e municípios, seja no deslocamento de parcelas de poder de decisão do Estado para a sociedade (RAICHELIS, 2005, p. 78).

Desse modo, mesmo as políticas sociais fortalecidas pela Constituição de 1988 e pelas leis orgânicas dela decorrentes, há em curso desde os anos de 1990, um modelo de gestão no Brasil a favor do mercado que busca minimizar as ações do Estado reforçando a ampliação da atuação de organizações “sem fins lucrativos” e de “interesse público”.

Silva (2004) vai mostrar que o marco legal e regulador (legislações brasileiras promulgadas em 1998 e 1999)⁶⁰ das relações entre Estado e sociedade no âmbito da seguridade Social, no contexto da reforma do Estado, vai direcionar a gestão social em favor do mercado. O autor ainda aponta que esse contexto de reforma, que incentiva “novas formas de gestão” nas políticas sociais, é marcado pela privatização, redução da intervenção estatal ou de implantação de formas híbridas de gestão social pela combinação da ação estatal com a de organismos privados, através da municipalização.

É importante ainda destacar que nesse contexto de reforma brasileira acirra-se o debate em torno de conceitos importantes para o entendimento do significado da esfera pública⁶¹. Degeninszajh (2000) chama atenção que nesse debate termos como “público”, “publicização”, “público não-estatal” vem gerando polêmica, travando uma luta político-ideológica na apropriação de significados que vai incidir diretamente nas relações entre o Estado e a sociedade na constituição da esfera pública.

⁶⁰ As três modalidades de organizações privadas sem fins lucrativos prestadoras de serviços sociais objeto de legislações promulgadas em 1998 e 1999 analisadas pelo autor (2004) são: as Organizações Sociais – OS (Lei nº 9.637 de 15/05/98), as Organizações Filantrópicas (Lei nº 9.732 de 11/12/98) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs (Lei nº 790 de 23/03/99).

⁶¹ O conceito de esfera pública adotado por Degeninszajh (2000, p. 6) significa “espaço de explicitação de interesses em conflito, de confronto entre projetos sociais e de luta pela hegemonia”.

A autora ainda aponta que a noção dessas categorias tem sido largamente, incorporadas por múltiplos e diversificados atores sociais que propagam o discurso de um suposto consenso universal em torno de seus significados. E essa é a perspectiva hegemônica que dar base ao projeto de reforma do Estado brasileiro idealizado e elaborado pelo ministro Bresser Pereira e pela sua equipe do MARE.

Essa proposta de reforma de Bresser calcada no modelo de Estado-gerencial vai imprimir na noção de público não-estatal uma redução no que diz respeito ao seu alcance e conteúdo, pois projeta a idéia de que

[...] a esfera pública não-estatal não se situa no campo da representação de interesses da sociedade, mas é composta pelas organizações sem fins lucrativos, definidas pelo autor como uma terceira forma de propriedade estratégica no capitalismo contemporâneo, ao lado da propriedade privada e da estatal (DEGENINSZAJH, 2000, p.62).

Criou-se, portanto, um “novo” padrão de intervenção social, baseado, não mais no conflito, mas na parceria entre Estado, sociedade civil e mercado.

3.2.1 A legitimação do fenômeno “terceiro setor”: ampliação e fortalecimento no Brasil

Na cena contemporânea surge o terceiro setor como um fenômeno mundial imprescindível ao espraiamento das contra-reformas estatais neoliberais. Portanto, a afirmação, o reconhecimento social e a visibilidade é resultado do desenvolvimento do capitalismo monopolista em escala global, com vistas a recuperar acumulação e reprodução do capital.

Como já mostrado, a expressão “terceiro setor” não é um conceito novo, tem origem americana em meados dos anos de 1948. No entanto, segundo Montaña (2003), vai chegar ao Brasil por intermédio de um funcionário da Fundação Roberto Marinho.

Portanto, no Brasil este fenômeno ganhou força nas últimas três décadas do século XX. É a partir dos anos de 1970 que se inicia o fortalecimento da sociedade civil⁶² (considerada por alguns como o embrião do terceiro setor) diante do Estado autoritário. Com o avanço da redemocratização e as eleições diretas para todos os níveis de governo, essa relação de reivindicação e conflito passa a dar lugar ao diálogo e a colaboração entre governo e a sociedade civil.

⁶² “A atividade da sociedade civil, na acepção marxiana, constitui o motor da história, e na interpretação gramsciana, condiciona os espaços e as formas de lutas de classes e transformação social” (MONTAÑO, 2003: 263).

O marco dessa transição será a Constituição Federal de 1988 que vai trazer em seu texto e em suas leis complementares, boa parte da regulamentação atual da participação das organizações do terceiro setor, no âmbito das políticas sociais brasileiras. A partir desse período, especialmente, nos anos de 1990, que a noção de terceiro setor tem sido hegemonicamente utilizada como formas inovadoras de enfrentamento da questão social, baseadas na parceria.

No Projeto de contra-reforma brasileiro encontra-se explicitamente um incentivo as organizações do terceiro setor, mascarando a iniciativa pelo (re)significado do conceito de publicização. Nessa perspectiva:

Seu propósito mais genérico é permitir e incentivar a publicização, ou seja, a produção não-lucrativa pela sociedade de bens ou serviços públicos não-exclusivos de Estado. Com efeito, a crescente absorção de atividades sociais pelo denominado terceiro setor (de serviços não-lucrativos) tem sido uma marca recorrente em processos de reforma do Estado nas democracias contemporâneas. Trata-se de um movimento que é portador de um novo modelo de administração pública, baseado no estabelecimento de alianças estratégicas entre Estado e sociedade, quer para atenuar disfunções operacionais daquele, quer para maximizar os resultados da ação social em geral (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 07).

Outra ressignificação semântica fundamental para a aceitação e legitimação do movimento da contra-reforma via o modelo de gestão pública gerencial que sustenta o terceiro setor como parceiro de políticas públicas estatais, é o conceito de sociedade civil, o qual aparece na cena contemporânea com uma compreensão única e consensual.

De acordo com Nogueira (2003) esta categoria ao ser disseminada largamente, e colada ao senso comum, ao imaginário político das sociedades contemporâneas, à linguagem da mídia vai perder toda a precisão que o conceito expressa, pois segundo o autor:

[...] empregam-no tanto a esquerda histórica quanto as novas esquerdas, tanto o centro liberal quanto a direita fascista. Os vários interlocutores referem-se a coisas distintas, mas empregam a mesma palavra. Certamente, a referência nem sempre é Gramsci, mas Gramsci está sempre presente, é sempre lembrado e muitas vezes é apresentado como parâmetro principal (NOGUEIRA, 2003, p. 186).

Para o uso do conceito amparado em Gramsci, segundo o autor, deve-se compreendê-lo como um conceito complexo e sofisticado para se entender a realidade contemporânea, quanto um projeto político abrangente e igualmente sofisticado, que pode servir para a transformação da realidade. Assim,

Gramsci pensava numa sociedade civil que se poderia chamar de político-estatal, de modo a acentuar que, nela, a política comanda: luta social e luta institucional caminham juntas, articulando-se a partir de uma estratégia de poder e hegemonia. A famosa fórmula Gramsciana é, aqui, eloqüente: SP + SC = Estado... (NOGUEIRA, 2003, p. 191).

Portanto, a sociedade civil em Gramsci é um espaço para se elaborar e viabilizar projetos globais de sociedade, para se articular capacidades com direção ética-política, e onde também se disputa o poder e a dominação, ou seja, um lugar de luta, governo e contestação, em prol da formação da vontade coletiva (NOGUEIRA, 2003).

Um aspecto interessante que autor vai chamar a atenção com relação a esse conceito é a existência de concepções alternativas do conceito gramsciano de sociedade civil que cabem na realidade contemporânea, as quais “trazem consigo seus projetos políticos e sociais correspondentes. Em boa medida, oscilamos entre elas, sentindo seus efeitos e reflexos” (NOGUEIRA, 2003, p. 52).

Nogueira (2003) destaca que as idéias alternativas de sociedade civil têm como eixo comum pensar o Estado, a sociedade e a economia como âmbitos autônomos, mas que se relacionam, em diálogo com Gramsci ou concorrendo com ele. Daí surgiu duas vertentes teóricas distintas, mas que não se contrapõem. São elas: a sociedade civil liberalista⁶³ e a sociedade civil social.

De acordo com Nogueira (2003), a sociedade civil liberalista tem as seguintes características:

- É comandada pelo mercado, pois a luta social se faz através de termos competitivos e privados, onde não há interferências públicas ou estatais.
- É uma variante atenuada de liberal-social que se vê como “setor público não-estatal”, onde as organizações são públicas porque são voltadas para o interesse de todos, mas não-estatais porque não fazem parte do Estado;
- A questão da hegemonia inexistente nesse tipo de sociedade civil, pois não se trata de saber se um ator pode ou não prevalecer e dirigir a sociedade, mas para maximizar seus próprios interesses;
- É um espaço cujos sujeitos que se organizam de forma restrita, egoística, ou desinstitucionalizado (ex.: voluntariado e o assistencialismo tradicional);
- Inexistem ações que pretendam a conquista do Estado, mas ações contra ao Estado ou indiferentes a este, pois o Estado que corresponde a este tipo de sociedade civil é mínimo,

⁶³ No entender de Nogueira (2003) é a mais importante, por ser a que tem tido maior capacidade de influência.

onde suas funções são reduzidas à “de guarda lei e da segurança, mais liberal e representativo do que democrático e participativo” (NOGUEIRA, 2003, p. 192);

- É externa ao Estado (instância pré-estatal ou infra-estatal), onde “nela se busca compensar a lógica das burocracias públicas e do mercado com a lógica do associativismo sociocultural” (NOGUEIRA, 2003, p. 192). Espaço também que fere e hostiliza governos, mas não “pretende estruturar governos alternativos ou de movimentos de recomposição social”. Assim, existe oposição, mas nunca contestação;
- Nessa idéia de sociedade civil a linguagem do planejamento e da gestão gerencial incorpora a tese da participação, mas no sentido de cooperação com governos, gerenciamento de crises e implementação de políticas;
- É o conceito que dá base teórica ao terceiro setor.

Já a sociedade civil social, segundo Nogueira (2003), tem como características:

- Costuma ser vista e concebida como uma extensão crítica ao conceito gramsciano, mas não costuma se diferenciar do conceito de sociedade liberalista;
- A política nesse tipo de sociedade civil ocupa um lugar de destaque, porém nem sempre comanda, pois a luta social às vezes exclui a luta institucional e com ela se choca, o que impossibilita ou dificulta o delineamento e a viabilização estratégica de poder e hegemonia;
- É uma esfera isolada das demais esferas;
- Há a recusa em se “deixar ‘diluir’ no institucional (entendido, sobretudo, como sistema político-partidário)”, pois se concebe como maior que o Estado e “imune aos seus desvios e degradações” (NOGUEIRA, 2003, p. 193);
- A questão da hegemonia tem lugar aqui, mas está imperfeitamente definido, pois os interesses são refratários a articulações superiores ou à quebra do corporativismo, já que prima pela autonomia;
- Composta por sujeitos que operam na fronteira com o Estado – os novos movimentos sociais, os quais se concentram com força na vocalização de metas imateriais, tópicos e particulares, às vezes concebidas como políticas de identidade (étnicas, religiosas, culturais, de gênero, etc.);
- Nessa concepção os sujeitos agem para fazer uso do Estado, tendo em vista a reforma social;
- Existência de orientação supra-institucional somada a uma orientação supranacional, onde operam em rede e por intermédio da cibermilitância, com vista à constituição de uma sociedade civil mundial;

- Em conseqüência, o Estado correspondente a essa sociedade civil mundial é cosmopolita (sem raízes territoriais e categoricamente voltado para proteger os direitos de cidadania);
- Composta por movimentos auto-organizativos e que se autolimitam e que poderiam disciplinar instituições mais sistêmicas como o mercado e o Estado;
- Trata-se de um modelo sistêmico independente, que se autoreferencia, onde poderia tanto moderar os excessos do Estado, quanto do mercado, estabelecendo-se como um campo onde se recriaria a composição social;
- Tem como função intermediar o sistema político e os grupos sociais, criando condições para a formação de uma vontade pública se faria sentir tanto na criação das leis quanto nas decisões dos tribunais.

Portanto, como se pode perceber, a concepção liberalista e a social sustentam-se valorizando a sociedade civil como uma esfera própria, autônoma e tendencialmente opositora do Estado, homogênea e integrada, e de intenções comuns compostas espontaneamente, o que remete a uma idéia de sociedade civil livre de tensões, disputas ou contradições, inviabilizando ações dedicadas a organizar hegemonias. (NOGUEIRA, 2003).

3.2.2 O debate do fenômeno “terceiro setor”

Há inexistência de um conceito teórico preciso de terceiro setor dentro da bibliografia especializada ou mesmo entre os próprios membros deste setor. Isto porque não há uma definição consensual do conceito de terceiro setor. Dessa forma, são utilizadas várias definições e expressões de acordo com a concepção e referenciais de análise adotados por estudiosos desse fenômeno. É, então, nessa busca de se atribuir um significado mais adequado ao terceiro setor e de se entender o papel dessas organizações na atualidade, é que se percebe claramente, mais acentuadamente, a existência de duas vertentes que se contrapõem:

Uma denominada por Montaño (2003), de “intenção progressista”, na qual discute o terceiro setor como parte isolada da realidade social (sendo o Estado e o Mercado os outros setores da sociedade), assumindo um caráter ideológico harmônico, homogeneizante e despolitizante, ou seja:

Pensam a mudança social, a democratização da sociedade, o aumento de poder e controle cidadão, tudo isto como resultado da atividade cotidiana da sociedade civil (como unidade), contra o Estado, em parceria com este, ou com independência deste. Nenhum resultado, a não ser a constante reprodução da ordem e do *status quo* sairá desta perspectiva (MONTAÑO, 2003, p. 266).

A outra vertente teórica critica e questiona esse modo de pensar o terceiro setor. De acordo com Montañó (2003), esse debate dominante sobre o terceiro setor além de desconsiderar a totalidade social da realidade e o Estado democrático e de Direito, de negar a dimensão de lutas e confrontos entre classes, acaba sendo também um campo ideal para a execução do projeto neoliberal (inserido no atual processo de reestruturação produtiva) que busca repassar as responsabilidades sociais para a sociedade civil.

Apesar de toda polêmica e conflitos em torno desse fenômeno, percebe-se claramente o crescimento, a visibilidade, a legitimação e a importância que essas organizações do terceiro setor alcançaram na sociedade.

Essa “nova” forma de tratar a questão social e suas expressões vai trazer à tona e dar grande reconhecimento e visibilidade, perante toda a sociedade, principalmente a um importante segmento do terceiro setor: as ONGs.

Gonçalves (1996) aponta que a parceria entre ONGs e o Estado, apesar de ser antiga, cresce na atualidade. Segundo a autora, com base em levantamentos preliminares, identificou-se

[...] que na década de 70 apenas 10% dos recursos utilizados pelas ONGs eram públicos. Em 1985, essa proporção já tinha crescido para 30% e em 1993 chegava a cerca de 50%. Ou seja, a associação entre Estado e ONG cresce significativamente nesse período, e a explicação para isso é que o Estado buscava intencionalmente a parceria para a ampliação da rede de serviços, o que coincide com o período de crise do Welfare State. Nesse movimento, as ONGs começam a ganhar visibilidade. Elas passam a ter uma participação maior na prestação de serviços e ampliam sua presença na sociedade, através desses mecanismos que fazem com que elas operem em parceria com o Estado (GONÇALVES, 1996, p. 55).

Gonçalves (1996) apesar de reconhecer que nessa associação com Estado, as ONGs buscaram permanentemente reafirmação de autonomia diante deste, coloca que a dependência tornou-se mútua. Isto por que:

[...] o Estado depende das ONGs para manter as ofertas de serviços, e as ONGs dependem do Estado para o custeio de seus programas. E quando as ONGs tornam-se dependentes da verba pública, colocam-se diante da exigência da transparência. Elas precisam submeter-se às regras de manuseio de recursos públicos, não só porque essa é uma exigência própria do público como também porque, na medida em que lutavam pela transparência da máquina pública – uma luta política pela democratização –, precisavam elas próprias mostrar-se capazes de transparência. Mas a transparência tem um preço, e o preço a pagar foi a complexidade operacional das ONGs, que as transformou em grandes instituições. Ou seja: quanto maior o volume de dinheiro injetado pelo Estado, maior a necessidade de haver secretária, um contador, uma escrituração de verbas, arquivos de comprovantes de

despesas, e logo uma diretoria administrativa... E os outrora pequenos grupos dinâmicos transformaram-se em prestadores de serviços múltiplos, com muitos recursos e projetos a gerir (GONÇALVES, p. 55).

A autora (1996), ainda chama atenção para três aspectos problemáticos decorrentes dessa transformação de pequenos grupos em grandes instituições:

O primeiro é que quando as ONGs ganham o perfil e a aparência de grandes instituições de prestação de serviços acaba gerando uma indeterminação de quem está oferecendo o serviço, pois acabam por imprimir uma imagem operacional do setor público. Ou seja:

[...] do ponto de vista do destinatário final do serviço, não é muito simples distinguir o que é público e o que é ONG financiada pelo público. Isso nem importa: o usuário quer o serviço a que tem direito. O usuário não distingue entre as idéias de governamental e de não governamental, trata a ambos como prestadores de serviços (coisa que, a rigor, são) e o que leva em conta é a rede de serviços que tem a seu dispor. Governamental e não governamental fundem-se numa única rede que tem origem pública, que atende a questões públicas e que respondem (ou não) às demandas populares (GONÇALVES, 1996, p. 56).

O segundo aspecto decorre diretamente dessa fusão do público com o privado. Isto porque as ONGs ao perderem a autonomia e independência, comprometem sua capacidade reivindicatória, pois passam a se comprometer com “a prestação de serviços que tem caráter eminentemente assistencial. O poder original das ONGs, derivado de sua função política, começa a ceder lugar a uma forma de poder assentada na prestação de serviços” (GONÇALVES, 1996, p. 56).

Outro aspecto, considerado pela autora como o mais grave, é que com o avanço das ONGs na prestação de serviços, reforça-se a retração do aparelho estatal público na prestação dos mesmos serviços, gerando assim a “terceirização da política pública e encaminhamento dessa política pública para soluções de mercado” (GONÇALVES, 1996, p. 56).

Nesse sentido, é nessa lógica que o terceiro setor tornou-se um dos elementos centrais para a constituição do projeto de contra-reforma que visa o desmonte das políticas sociais e, trazendo conseqüentemente a perda de direitos.

Os defensores da “reforma” do Estado o define como burocrático e paternalista (principalmente a partir da Constituição de 1988). E apontam estas duas definições como causa principal da consolidação e agravamento da crise fiscal do Estado. Portanto,

A crise do Estado pode ser definida (1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública

que se torna negativa; (2) como o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas, dentre as quais a crise do Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no Terceiro Mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) como uma crise da forma de administrar o Estado, isto é, por meio do advento de disfunções da burocracia estatal (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO 1995, p. 08).

MONTAÑO (2003) ainda chama atenção para a tese que supostamente seria a principal responsável pela crise fiscal do Estado: a “crise de governança”.⁶⁴

Porém, independente dessas ‘imperfeições’ nas análises, o, certo, é que a ‘burocracia’, o ‘paternalismo’ e a ‘crise de governança’ do Estado têm sido, além da ‘crise fiscal’ e do suposto contexto de ‘escassez’, supostos argumentos para justificar uma radical reforma estatal, orientada nos postulados do Consenso de Washington.

Nesse quadro de reordenamento estatal, observa-se a substituição do modelo de Estado interventor pelo o modelo de Estado mínimo, implicando em várias conseqüências, pois a implantação do ideário neoliberal num país periférico, como é o caso do Brasil, que além de ter uma longa história de dependência e subordinação ao capital internacional, é uma sociedade que vive ainda “os impasses da consolidação democrática, do frágil enraizamento da cidadania e das dificuldades históricas de sua universalização para a maioria da população” (DEGENINSZAJH, 2000, p. 60), vai desencadear o aprofundamento da questão social e de suas várias expressões.

Com o agravamento da questão social, diante da consolidação do projeto neoliberal, o Estado minimizado, segundo Montaña (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 assisti-los mediante práticas filantrópicas e caritativas).

⁶⁴ “Para Bresser Pereira, a ‘governabilidade’ se refere à ‘capacidade política de governar, derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu Governo com a sociedade’; mais do que isso faz alusão à existência de um pacto social e político entre governo e setores sociais, especialmente com representação parlamentar, como para poder aprovar leis. Diferentemente, a ‘governança é a capacidade financeira e administrativa [...] de um governo implementar políticas’, ou seja, de poder realizar decisões” (MONTAÑO, 2003: 221).

É importante perceber, que nesse contexto histórico, entram em cena as mais variadas organizações sociais, a fim de tratar as manifestações da questão social, através dessas mesmas respostas. Desse modo, surge o terceiro setor como um “salvador da pátria”, diante do caos instalado, principalmente, nos países periféricos. Para Yazbek (1998, p. 57), “nos anos mais recentes inegavelmente o ‘Terceiro Setor’ vem assumindo uma posição de centralidade no incipiente sistema de proteção social brasileiro”.

Compreende-se, então, que esse ajuste estrutural imposto pelo sistema capitalista na contemporaneidade vai tendenciar, com artimanhas bem articuladas, mistificar e reforçar conceitos, tais como democracia e cidadania, para um reforço ao assistencialismo.

E essa cultura conservadora ganha força à medida que se efetiva ações focalistas, residuais, fragmentadas, de ajuda mútua para amenizar as seqüelas produzidas pela reestruturação capitalista recente, trazendo várias implicações como: aprofundamento da questão social, negação de direitos sociais básicos, banalização de conceitos importantes como o de democracia e de cidadania.

A cultura da solidariedade e da cidadania⁶⁵ é propagada por setores conservadores da sociedade. Estes passam, estrategicamente, no intuito de atender interesses diversos, a incentivar a atuação das organizações, instituições e dos voluntários do terceiro setor, justificando que esses segmentos possuem “novas” formas de agir na área social, nas quais se distinguem da ação do governo. Propagam que as organizações da sociedade civil ganharam competência na maneira de se relacionar e intervir junto a grupos sociais específicos, como é o caso das crianças em situação de risco.

Nessa perspectiva, há toda uma lógica no crescimento e afirmação do terceiro setor e, principalmente, das ONGs. Não 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 passou a defender o reforço da sociedade civil no intuito de que essa abarcasse responsabilidades do Estado, numa relação não de conflito, mas baseada na “parceria”.

⁶⁵ De acordo com Vieira (1998, p. 10), “nessa sociedade, cidadania representa igualdade jurídica. Há quem elabore outros conceitos de cidadania, considerando-a igualdade social, igualdade real. De fato, a cidadania fundamenta-se no princípio de que as pessoas são iguais unicamente perante a Lei, porque a cidadania consiste em instrumento criado pelo capitalismo para compensar a desigualdade social, isto é, a situação em que alguns acumulam riquezas, propriedades, enquanto outros não. Então, não existe cidadania sem garantia de direitos, sem igualdade jurídica”.

Portanto, esse novo relacionamento, denominado de “parceria”, vai possibilitar as ONGs participarem da implementação e da gestão de políticas públicas de caráter social.

Vale ressaltar que o setor “público não estatal” será oficializado através das legislações recentes, como por exemplo, a Lei nº 9.790/99 - Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), promulgada no governo de Fernando Henrique Cardoso⁶⁶, onde a relação de parceria entre Estado e as organizações da sociedade civil no Brasil é legitimada.

Com essa Lei, segundo Ciconello (2004), buscou-se criar um novo sistema classificatório que diferencia as organizações de interesse público daquelas de benefício mútuo (contendo número limitado de associados) e de caráter comercial. O autor ainda afirma que essa lei vai prevê o termo “parceria”, facilitando e desburocratizando o acesso das ONGs a fundos públicos, pois até então, a única forma dessas organizações executarem políticas públicas era o convênio, considerado como instrumento jurídico inadequado para regular essa relação.

De acordo com Gohn (1997), os movimentos sociais que surgiram na década de 70 e se fortaleceram na década de 80 do século XX, vão ceder lugar em importância nos anos de 1990, “as quase que substitutas” dos movimentos sociais: as ONGs.

Vale destacar que a autora chama atenção para as mudanças no perfil das ONGs⁶⁷ que atuam no Brasil nos anos 90:

Ao lado de um grande número de entidades nacionais criadas recentemente, encontramos inúmeras entidades internacionais. Neste último grupo está ocorrendo uma diminuição da participação de ONGs mais voltadas para um trabalho de militância política, e um aumento de ONGs em trabalho de parceria (GOHN, 1997, p.12).

Há, também, setores da sociedade que criticam essa nova forma de enfrentamento da questão social. Alertam afirmando que há uma banalização de conceitos importantes, como os de cidadania e de democracia.

De acordo com Montañó (2003, p.19),

⁶⁶ Vale ressaltar que essa lei surge a partir de debates sobre o Marco Legal do Terceiro Setor, iniciado em 1997 pelo governo federal, por meio do Conselho do Programa Comunidade Solidária. Segundo Ciconello (2004), esse ciclo de debates se denominava como “Rodada de Interlocação Política”, e tinha como objetivo renovar a legislação brasileira que regulava as relações do Estado com a sociedade civil diante das grandes mudanças ocorridas nas formas e na perspectivas de atuação das organizações do terceiro setor. Nesse sentido, “a principal questão debatida pelos participantes da Rodada de Interlocação Política de 1997 foi como identificar, entre as organizações sem fins lucrativos brasileiras, aquelas voltadas ao interesse público, que, portanto, deveriam ter uma relação privilegiada com o Estado” (CICONELLO, 2004, p. 57).

⁶⁷ A autora ainda sistematiza os tipos de ONGs em caritativas, desenvolvimentistas, cidadãs e ambientalistas. Ver Gohn (1997, p. 12-14).

[...] o conjunto de organizações e atividades que compreende o chamado “terceiro setor”, para além dos eventuais objetivos manifestos de algumas organizações ou da boa intenção que move o ator solidário e voluntário singular, termina por ser instrumentalizado, pelo Estado e pelo capital, no processo de reestruturação neoliberal, particularmente no que se refere à formulação e implementação de uma nova modalidade de trato à ‘questão social’, revertendo qualquer ganho histórico dos trabalhadores nos seus direitos de cidadania.

Apesar de muitos indícios de cooptação e funcionalidade social a serviço do capital, se reconhece que há no terceiro setor, ONGs que ainda são comprometidas com as classes subalternas, com a garantia e ampliação de direitos. E que também há aquelas que executam práticas assistencialistas transvertidas e disfarçadas de ações cidadãs.

Para Menescal (1996), há aquelas que são consideradas como uma compensação para suprir as necessidades da sociedade, diante da deficiência do Estado e do mercado em supri-las. Essas são consideradas como provedoras de bens coletivos (ONGs que trabalham entre o mercado e o Estado). O outro tipo é aquele que, ao contrário, negam-se em princípio a colocar à disposição da sociedade os chamados bens coletivos, pois, para elas este é o principal dever das instituições estatais (ONGs que surgiram a partir dos movimentos sociais).

Desse modo, não se pode generalizar essas organizações por estarem inseridas, num fenômeno que inspira unidade, mas na realidade, é composto de várias visões de mundo e discursos diversos.

Portanto, no universo complexo de ONGs há possibilidade de encontrar ações que desresponsabilizam o Estado de suas obrigações legais e, ao mesmo tempo, desconstrói direitos, ao incorporar a cultura da ajuda, do voluntariado, da solidariedade social, transformando o beneficiado em sujeitos “dóceis”, “dependentes” e “agradecidos”. Mas também, contraditoriamente, há possibilidades de se encontrar ações que rompem com a cultura conservadora e direcionam suas ações na concepção de uma política social pública com parâmetros de direitos assegurados constitucionalmente e pelas suas leis complementares a todos que dela precisar.

De acordo com Gonçalves (1996), no Brasil as ONGs passaram por dois momentos históricos distintos que vão marcar o crescimento, desenvolvimento, perspectiva de ação, visibilidade e legitimação perante a sociedade em geral.

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. Dessa forma, nesse momento, as ONGs se destacam pelo seu caráter reivindicatório junto com os movimentos sociais na busca

de ampliação tanto dos canais de participação, via processo democrático, quanto dos direitos sociais.

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).

A autora vai demarcar esses dois momentos para argumentar que no primeiro momento, quando as ONGs desempenhavam um papel reivindicatório se distinguiam das antigas organizações de assistência, mas quando, no segundo momento, passam a ser prestadoras de serviços se reaproximam destas.

No entanto, Montaño (2003) vai mais além que Gonçalves, afirmando que os motivos reais de se retirar o Estado e o capital da responsabilidade de intervenção social e transferir para o terceiro setor não são por motivos de crise, eficiência ou financeiros do Estado, mas por motivo político-ideológico. O autor aponta a seguinte tese:

O debate do terceiro setor desenvolve um papel ideológico claramente funcional aos interesses do capital no processo de reestruturação neoliberal, no caso, promovendo a reversão dos direitos de cidadania por serviços e políticas sociais e assistenciais universais, não contratualistas e de qualidade, desenvolvida pelo Estado e financiadas num sistema de solidariedade universal compulsória. Portanto, a abordagem crítica do conceito ideológico de 'terceiro setor', e do fenômeno real que ele esconde, constitui uma ferramenta importante para o enfrentamento do processo neoliberal de alteração da modalidade de trato à 'questão social', assim como na mais clara identificação dos *lóci*, sujeitos e processos de lutas sociais (MONTAÑO, 2003, p. 19).

A partir dessa perspectiva de análise, se percebe quando se volta o foco para as ONGs, o quanto essa noção hegemônica de terceiro setor está impregnada, seja no âmbito dessas organizações, seja na mídia ou na sociedade como um todo. Isto porque, segundo Montaño (2003), o debate sobre o terceiro setor vai abarcar vários autores com perspectivas diversas de pensamentos (que vão desde concepções conservadoras e regressistas e de perspectivas progressistas, de ideologias neoliberais e trabalhistas, de direita e de esquerda). No entanto, mesmo em campos políticos diferentes chegam a defender o mesmo projeto.

Nesse sentido, o conceito de transformismo molecular de Gramsci⁶⁸ é perfeito para caracterizar esta determinação, que além de ser histórica é político-ideológica, pois se percebe que nesse processo de contra-reforma que legitimou o terceiro setor e está proporcionando e expansão deste, encontra-se o apoio de vários personagens de diversos e distintos projetos político-ideológicos.

Portanto, no momento que as ONGs ganham o perfil de prestadoras de serviços, deixando de lado o seu papel reivindicatório, estas vão atender claramente aos anseios do Capital.

Diante disso, deve-se 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, afirmando em seus discursos que não praticam o assistencialismo, e incorporando o conceito de cidadania e/ou dando ênfase na garantia e ampliação de direitos 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?

Entretanto, apesar dessa mudança no padrão de relacionamento entre Estado e sociedade civil ser bem perceptível e de reconhecer a funcionalidade que as ONGs desempenham na cadeia desse sistema capitalista, não se pode generalizar um segmento, apagando toda história de luta dessas organizações. Além disso, deve-se pensar nessas organizações como um fenômeno socialmente construído, composto de sujeitos que trazem marcas de uma história de vida política e de ideais revolucionários. Isso não quer dizer que

⁶⁸ Gramsci (2002, p. 286) ao tratar do processo de formação do Estado moderno italiano (*Risorgimento*) identifica o transformismo “como ‘documento histórico real’ da real natureza dos partidos que se apresentavam como extremistas no período da ação militante (partido de ação)”, o qual o autor caracteriza dois em períodos o modelo de transformismo, um como o do tipo molecular (1860- 1900), onde “personalidades políticas elaboradas pelos partidos democráticos de oposição se incorporam individualmente à ‘classe política’ conservadora e moderada (caracterizada pela hostilidade a toda intervenção das massas populares na vida estatal, a toda reforma orgânica que substituísse o rígido ‘domínio’ ditatorial por uma hegemonia)’”; e outro (a partir de 1900) como “o transformismo de grupos radicais inteiros, que passam ao campo moderado (o primeiro episódio é a formação do Partido Nacionalista, com os grupos dos ex-sindicalistas e anarquistas, que culmina na guerra líbia, num primeiro momento, e no intervencionismo, num segundo)”. Para um aprofundamento da questão, ver: GRAMSCI, A. O *Risorgimento*. Notas sobre a história da Itália. In: *Cadernos do Cárcere*. Vol.5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

não exista ONGs que comungam com o Capital em detrimento do compromisso com as classes subalternas, pois se sabe que dentro do terceiro setor perpassam várias visões de mundo e de interesses diversos.

Portanto, é importante questionar e buscar respostas que possam desmistificar essa forma de agir no campo social que se coloca como “nova”, buscando compreender as ações direcionadas à população infanto-juvenil dessa complexa rede de ONGs que transitam pela política social na realidade de Natal/RN, para apreender a real forma de enfrentamento daquilo que é, segundo Yamamoto (1998, p. 62), o objeto de trabalho do assistente social: “a questão social e suas múltiplas expressões”.

3.2.2.1 As ONGs como segmento do “terceiro setor”: diferenciação necessária

O conceito de ONG no Brasil e na América Latina difere dos demais países do mundo o que muitas vezes provoca generalizações. Enquanto nesses últimos, as ONGs são consideradas como qualquer organização do terceiro setor, no Brasil e na América Latina, alguns teóricos e ativistas defendem o termo ONG como organizações que possuem particularidades próprias no que diz respeito ao modo como surgiram e ao foco de atividades exercidas por estas, caracterizadas como modernas organizações cujas ações se dão de forma ampla e pautadas não na prática assistencialista, mas na concepção de que suas ações são imbuídas de valores que contribuem para a construção da cidadania, como bem mostra Coelho (2002, p. 106) na sua classificação quanto ao termo ONGs:

Para fins de classificação, consideramos ONGs [...], todas aquelas que, além de das exigências legais, possuem entre os objetivos e missões a preocupação de abordar questões da cidadania e de desenvolver ações mais articuladas e não meramente assistencialistas (COELHO, 2002, p. 106).

Compreende-se, então, que na contemporaneidade há tendências político-ideológicas que mistificam e reforçam conceitos, como forma de legitimar a hegemonia burguesa.

No Brasil, juridicamente, as ONGs se enquadram como Fundações e Associações Sem Fins Lucrativos (FASFIL). Dessa forma, há como parâmetro para reconhecimento de entidade sem fins lucrativos os seguintes critérios:

- (i) privadas, não integrantes, portanto, do aparelho de Estado;
- (ii) sem fins lucrativos, isto é, organizações que não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores e que não possuem como razão primeira de existência a geração de lucros – podem até gerá-los desde que aplicados nas atividades fins; (iii) institucionalizadas, isto é, legalmente constituídas; (iv) auto-administradas ou capazes de gerenciar suas próprias

atividades; e (v) voluntárias, na medida em que podem ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas, isto é, a atividade de associação ou de fundação da entidade é livremente decidida pelos sócios ou fundadores. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008, p.15)

Tais critérios correspondem a três figuras jurídicas dentro do novo Código Civil: associações, fundações e organizações religiosas⁶⁹.

Essa classificação jurídica brasileira que tenta identificar as entidades sem fins lucrativos teve como parâmetro,

[...] a *Classification of the Purpose of Non-Profit Institutions Serving Households – COPNI 5* (Classificação dos Objetivos das Instituições sem Fins Lucrativos ao Serviço das Famílias), da família de classificações definida e reconhecida como tal pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008, p. 18).

Assim, como essa classificação do IBGE segue na mesma direção dos países centrais, acaba por reforçar a indefinição do termo “ONG”. Isto porque no Brasil e na América Latina é diferente dos demais países do mundo. Nesses qualquer organização não estatal e não mercantil recebe o *status* de ONG. Aqui e nos demais países da América Latina, a expressão organizações não governamental (ONGs), possui peculiaridades próprias que as diferenciam das demais organizações do terceiro setor.

É importante ressaltar que há um esforço por parte da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), em defender a construção de um novo Marco Legal que defina uma identidade política e jurídica, ajudando assim, a diferenciar as entidades sem fins lucrativos das demais formas associativas do terceiro setor.

Desse modo, a ABONG defende uma legislação com os seguintes princípios:

- Que regule de forma abrangente todas as entidades sem fins lucrativos que atuam no campo social, incluindo as entidades filantrópicas de saúde, educação e assistência social;
- Que reconheça a importância das ONGs para o processo democrático e que fortaleça o tecido organizativo da sociedade civil
- Que reconheça as diferenças entre os diversos tipos de organizações sem fins lucrativos existentes (entidades de assistência social, clubes

⁶⁹ De acordo com o art. 53 do novo Código Civil (2004) da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 caracteriza as associações como aquelas entidades que são constituídas pela união de pessoas para fins não-econômicos. Já as fundações são constituídas por uma dotação especial de bens, realizada por um instituidor que especificará o fim a que se destina e declarará, se quiser, a maneira de administrá-la (art. 62). Com relação às organizações religiosas, antes enquadradas na figura de associações, a Lei nº 10.825, de 22 de dezembro de 2003, estabeleceu estas como pessoa jurídica de direito privado. Entretanto, para que essas organizações se adqüiem ao novo Código Civil foi estabelecido um prazo até janeiro de 2005.

recreativos, associações de produtores rurais, ONGs, institutos e fundações empresariais, universidades e hospitais);

- Que reconheça um conceito amplamente democrático de um fim público, valorizando a existência de organizações autônomas – não subordinadas em sua atuação aos limites da existência de complementaridade em relação a políticas governamentais (autonomia esta que não impede as eventuais parcerias de organizações da sociedade civil com o Estado) – que trabalham pelo reconhecimento de novos direitos, por vezes ainda não reconhecidos pelo Estado;
- Ancorada no conceito de interesse (fim) público e, portanto, devendo regular claramente as relações entre o Estado e a sociedade civil, no tocante à realização de políticas e/ou ações de interesse público, regulamentando o acesso aos recursos públicos de forma transparente e democrática, garantindo o seu controle social;
- Que impeça que as entidades sejam utilizadas por governantes com a finalidade de contornar dispositivos legais e como forma de terceirizar políticas públicas (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS, 2007).

Percebe-se, então, que com esses princípios, a ABONG dar um direcionamento para a atuação das ONGs, tentando tanto qualificá-las quanto diferenciá-las das demais organizações que compõem o terceiro setor.

Também reforça e prima pela seriedade das organizações na gestão e na atuação em defesa dos direitos sociais, pois deixa bem claro em seu discurso que

[...] o Marco Legal das organizações da sociedade civil de interesse público deve barrar toda e qualquer tentativa de retrocesso legislativo em relação às conquistas democráticas da Constituição de 1988 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS, 2007).

Assim, as ONGs que se filiarem à ABONG (2007) devem atender aos seguintes critérios: possuir CNPJ e personalidade jurídica própria, como associação civil sem fins lucrativos, ou fundação; ser autônoma frente ao Estado, às igrejas, aos partidos e aos movimentos sociais; manter compromisso com a constituição de uma sociedade democrática e participativa, incluindo o respeito à diversidade e ao pluralismo, bem como a constituição e a expansão dos direitos fundamentais e da justiça; ter caráter público em relação aos seus objetivos e ação; e ter, pelo menos, dois anos de experiência comprovada.

De acordo com Landim (1998), após a ECO 92, as ONGs ganham progressivamente espaço na mídia, nos debates políticos, nas teses e dissertações da academia, gerando discursos e concepções a cerca da definição do termo ONG e das funções que estas exercem na sociedade contemporânea.

No entanto, a partir de um contato inicial com a literatura que trata de analisar as ONGs, percebeu-se que para se pensar este conceito deve-se ir além da busca do significado

que a palavra expressa. Aliás, o próprio termo “ONG” por si só já é difícil de, se definir e de se compreender, principalmente, aqui no Brasil, conforme aponta muito bem Leilah Landim:

ONG não está no dicionário. No Aurélio não consta a expressão ‘organização não governamental’, ou a sigla que já virou palavra – ‘ONG’, ‘ongue’. No verbete ‘organização’ (‘associação ou instituição de objetivos definidos’...) são citadas como exemplos ‘organização filantrópica’ e ‘Organização das Nações Unidas’. Até que passou perto, mas a ONG de que se trata aqui – não reconhecida (ainda?) pelos filósofos como algo de qualidade particular – situa-se justamente num ponto do caminho que vai da caridade pessoalizada à ação pública governamental, não se confundindo com nenhuma das duas. Claro, também não é termo definido em lei: inexistente dispositivo jurídico que reconheça a classificação ‘organização não governamental’. Tampouco possui densidade, enquanto conceito sociologicamente elaborado (LANDIM, 1998, p. 24).

Vale destacar que a ABONG define no Art. 2º, do seu Estatuto Social, as Organizações Não Governamentais - ONGs como:

[...] entidades que, juridicamente constituídas sob a forma de fundação ou associação, todas sem fins lucrativos, notadamente autônomas e pluralistas, tenham compromisso com a construção de uma sociedade democrática, participativa e com o fortalecimento dos movimentos sociais de caráter democrático, condições estas, atestadas pelas suas trajetórias institucionais e pelos termos dos seus estatutos (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS, 2007).

No entanto, esse conceito também não dar conta de especificar claramente o que são as ONGs.

Então, qual seria a forma mais adequada para entender o significado da expressão ONG?

Landim (1998) sugere pensá-la considerando-a enquanto categoria construída socialmente, pois, no Brasil, em tempos recentes vem aparecendo como:

[...] um conjunto de organizações com características peculiares. O reconhecimento e visibilidade social desse nome não se deu, da noite para o dia, mas se construiu no decorrer da década de 80 a partir de todo um investimento, por um conjunto específico de agentes e entidades, na afirmação de uma identidade comum e na produção de concepções, práticas e instâncias específicas de legitimidade, [...]. Vale lembrar que, como se sabe, o termo ONG tem origem e trânsito internacionais. No entanto, é importação que se adapta e retraduz em função de relações e dinâmicas sociais locais – e é esse o sentido que se busca, ao pensá-lo enquanto categoria socialmente construída na sociedade brasileira (LANDIM, p. 24-25).

Desse modo, através de uma pesquisa feita com as ONGs associadas à Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG, Landim (1998), vai desmistificar e tentar definir o significado dessas organizações a partir das origens (1970) e trajetórias de determinados grupos e agentes com identidade política e, ideais comuns.

A autora vai mostrar que a maioria das ONGs existentes na atualidade nasceu nos anos de 1970, a partir dos chamados “centros”, os quais se dedicavam as práticas conhecidas como “*educação de base*”, ou “*educação popular*” ou ainda como “*promoção social*”. E que nesses centros, identificados como “centros de educação” ou de “assessoria popular”, circulavam diversos agentes e representação sem que estes pertencessem a um universo institucional particular definido, mas que se identificavam com os trabalhos realizados a serviço de setores dominados da sociedade, além de comungarem de ideais ideológicos parecidos, e que provavelmente foram influenciados pela Teologia da Libertação, Mounier, Lébrét, Paulo Freire e pelo marxismo⁷⁰.

O registro da primeira ONG – Nova Pesquisa e Assessoria em Educação (NOVA) como mostra Landim (1998), se deu a partir de um encontro não oficial realizado no Brasil, em 1972 (Encontro *Ad Hoc*, sediado num convento da Igreja Católica), organizado por um pequeno grupo de pessoas ligadas a projetos de educação e intervenção junto a grupos populares “de base”, no qual foi patrocinado e facilitado por uma ONG internacional que há vários anos financiava projetos sociais de cunho assistencial e que naquele momento, procurava conhecer os resultados daquele tipo de “ajuda” que prestava ao país. Daí surgiu à idéia, apoiada por representantes internacionais presentes, em criar uma organização com uma sede própria para se discutir o trabalho popular com capacidade técnica de avaliação e competência.

Esse encontro ganha importância, conforme aponta a autora, porque vai compor os elementos constitutivos das ONGs, ou seja:

[...] vão compor esse conjunto de organizações, enquanto um campo de alguma forma estruturado: a criação de redes de relações horizontais, entre determinados agentes na sociedade brasileira; o estabelecimento de relações com organismos internacionais, basicamente também não governamentais (as quais por sua vez terão um papel na estruturação daquelas relações pelo

⁷⁰ Segundo, Landim (1999), muitos dos ativistas das atuais ONGs, pertenceram a organizações importantes como MEB (Movimento de Educação de Base), AP (Ação Popular), Ação Católica, CPCs da UNE (Centros Populares de Cultura da União Nacional dos Estudantes), os MPCs (Movimentos Populares de Cultura), o Programa Nacional de Alfabetização do MEC, no pré-64; ou aos organismos que influenciaram o ecumenismo no Brasil, como ULAGE (União Latino-americana de Juventude Ecumênica), ou CELADEC (Comissão Ecumênica Latino-Americana de Educação Cristã). A inserção nessas entidades provavelmente traz raízes de algumas dessas idéias.

país); e a existência de relações diretas com grupos sociais nas bases da sociedade (LANDIM, 1998, p. 25).

A autora ainda demonstra que o desenvolvimento e a expansão dessas organizações vão dar-se no final dos anos de 1970 para o início de 80, com a volta e inserção de egressos de organizações e movimentos de cunho marxistas (muitos destes, no período de repressão, perderam seus empregos e essa era um forma de voltar à ativa). Muitos desses novos membros vão trazer renovação para os centros, pois eram “especialistas na política e também com disposição para uma profissão militante” (LANDIM, 1998, p. 41), contribuindo para a formação de um contingente de “assessores” que atuavam tanto nos movimentos sociais, quanto sindicais.

É importante destacar que essas organizações em um primeiro momento vão procurar “autonomia e distinção com relação aos espaços eclesiais e ao campo da assistência, com os quais os ‘centros’ mantinham fronteiras pouco definidas” (LANDIM, 1998, p. 46). Já nos anos de 1980, deixam de atuar nos projetos de educação localizados e passam a assessorar projetos sociais “agora, de ‘capacitação’, de ‘formação’, de ‘articulação’ – feitos a partir de entidades como as ONGs” (LANDIM, 1998, p. 46-47).

No entanto, essa ligação freqüente com os movimentos sociais e partidos políticos, segundo Landim (1998), vai contribuir muito para a proliferação dos “centros de assessorias e apoio” e sua afirmação na “cena pública brasileira”.

[...] por isso mesmo, a sobrevivência institucional dessas entidades teria que passar por mais um momento de distinções e autonominações, agora na demarcação de fronteiras quanto a esses movimentos e organizações com os quais se misturavam e cujas dinâmicas de interesses e agentes os invadia (LANDIM, 1998, p. 47).

Desse modo, ainda de acordo com a autora (1998) esses centros se autoneciam ONGs (nomeação instituída no Encontro Nacional de Centros de Promoção Brasileiros, em 1986), a partir da percepção de que deveriam criar uma nova identidade que lhes proporcionassem um reconhecimento do protagonismo próprio.

Landim (1998, p.50), aponta como um dos fatores determinantes, entre outras determinações, para esse “processo de identificação, de autonominação e reconhecimento do protagonismo próprio, a ‘descoberta dessas entidades pelos organismos de cooperação multilateral’ – principalmente pelo Banco Mundial”. Então, a partir desse momento, que as ONGs progressivamente vão adquirir visibilidade e reconhecimento social tanto no cenário

nacional quanto internacional. Passando agora a ser identificada, de acordo com Landim (1998, p. 54), grosso modo, como:

[...] organizações com razoável independência em sua gestão e funcionamento, criadas voluntariamente, sem pretender caráter representativo e sem ter com o móvel o lucro material, dedicadas a atividades ligadas a questões sociais, pretendendo a institucionalização, a qualificação do trabalho e a profissionalização de seus agentes, tendo a fórmula ‘projeto’ como mediação para suas atividades, onde as relações internacionais – incluindo redes políticas e sociais e recursos financeiros – estão particularmente presentes. Organizações nas quais, finalmente, o ideário dos direitos e da cidadania é marca de peso, permeando e politizando atividades variadas (muitas vezes formalmente as mesmas que caracterizam o dito campo assistencial).

Diante dessas considerações, elaboradas a partir de algumas dimensões significativas feitas por Leilah Landim, percebe-se, claramente, a preocupação da autora em tentar construir um significado que qualifique as ONGs através de traços peculiares que foram sendo construídos socialmente na história.

No entanto, a autora vai definir o conceito de ONG tentando somente desnaturalizá-la, retomando origens e trajetórias dessas organizações. A própria autora vai destacar que sua intenção não é analisar os papéis destas organizações na sociedade brasileira,

[...] mas sim de considerar o conjunto de práticas, crenças, relações sociais e alianças institucionais particulares que marcam a criação de um campo de organizações [...] que podem ser vistas, então, guardando continuidade com o vasto, tanto novo como muitas vezes bem antigo universo de entidades privadas que se pretendem sem fins lucrativos, voltadas para atuar no campo das questões sociais, no país. Por exemplo, algumas de suas atividades de prestação de serviços a grupos vulneráveis poderiam aproximá-las das chamadas organizações filantrópicas, ou de assistência social. Ou, por sua dedicação à atuação política no âmbito da sociedade organizada, seria possível estabelecer continuidades entre sua ação e a das organizações associativas do tipo representativo, como sindicatos, associação de moradores ou profissionais. Mas é justamente na distinção, sempre reafirmada por práticas e crenças, com relação a essas formas de ação e organização, nos campos político, social e religioso, que se foi construindo a identidade peculiar das ONGs (LANDIM, 1998, p. 29-30).

Dessa forma, esse significado distintivo construído pela autora, pode tornar-se um instrumento para se identificar às chamadas ONGs, dentro de um complexo “terceiro setor” polissêmico (campo de diferentes apropriações ideológicas ou discursivas) no qual estas estão inseridas na atualidade, evitando assim generalizações e/ou equívocos.

No entanto, não dar conta de explicar como estão sendo direcionadas suas ações e qual função social que essas organizações exercem, a partir das transformações societárias e

de jogos de interesses contraditórios, onde ONGs podem ser cooptadas ou não, pelo sistema capitalista, através de um “novo” padrão emergente de enfrentamento da questão social, baseado na “parceria”, como será visto mais adiante. Isso vai reforçar a freqüente generalização equivocada do senso comum de que qualquer instituição não governamental e sem fins lucrativos, aqui no Brasil, pode ser chamada de ONG.

Dessa forma, deve-se refletir acerca da real prática das organizações não governamentais, pois estas passaram, na atualidade, a assumir um protagonismo exacerbado na opinião pública e na mídia. Essa diversidade de olhares, muitas vezes acaba responsabilizando as ONGs por diversos aspectos da intervenção social, os quais nem sempre são resultados do que estas efetivamente fazem ou são capazes de fazer. Desse modo, “em alguns momentos são valorizadas, em outros são satanizadas. A verdade é que pouco ainda se conhece sobre os limites e as potencialidades das ONGs” (HADDAD, 2000, p. 01).

3.3 A ATUAL POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA DIRECIONADA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE: UMA BREVE ANÁLISE DAS DIRETRIZES E INVESTIMENTO

Com Constituição de 1988, tem-se legalmente à ampliação dos direitos. No que diz respeito aos direitos das crianças e adolescentes são incorporados os princípios básicos da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, principalmente nos artigos 227 e 228⁷¹, os quais serão regulamentados a partir do ECA em 1990, instituindo um sistema de garantia de direitos que compreende a política de atendimento, o controle e vigilância e a defesa e responsabilização.

A política de atendimento, no artigo 86 do ECA se estabelece que esta deva, articuladamente, ser desenvolvida através de ações governamentais e não governamentais, enquanto o artigo 87 deste estatuto, define “as mudanças de concepção da situação irregular, destinada a uma minoridade particular para o paradigma da proteção integral abrangendo todas as crianças e adolescentes” (CARVALHO, 2000, p. 189), onde suas linhas de ações da política de atendimento passam a compreender:

- I – políticas sociais básicas;
- II – políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;

⁷¹ No artigo 227 preceitua que “é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com prioridade absoluta, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-la a salvo de toda negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (BRASIL, 1998, p. 137). Já o artigo 228 vai preconizar que “são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial” (BRASIL, 1998, p. 138).

- III – serviços especiais de prevenção, e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- IV – serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;
- V – proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente. (BRASIL, 2006, p. 277).

Diante da instituição do paradigma de proteção integral a criança e o adolescente são vistos em sua totalidade, enquanto seres humanos em situação peculiar de desenvolvimento que devem ter tanto seus direitos garantidos, quanto ser prioridade absoluta no âmbito da família, da sociedade e do Estado. No entanto, tal prioridade, segundo o parágrafo único, do Art. 4º do ECA, compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em qualquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (BRASIL, 2006, p. 265).

Então, esse aparato legal vai romper com a lógica histórica da segregação e repressão, exigindo assim, mudanças de métodos de intervenção, o que implicará também em mudanças na gestão das políticas sociais brasileiras direcionadas a este segmento.

Desse modo, a mudança de gestão, de acordo com Carvalho (2006) implicará em um reordenamento institucional da relação entre governos no âmbito federal, estadual e municipal, através do princípio da descentralização político-administrativa, consubstanciado no artigo 204 da Constituição Federal. Portanto, impõe a coordenação e normas gerais da política à União, enquanto a coordenação e a execução dos programas cabem, respectivamente, aos estados e aos municípios, bem como estabelece também a participação de forma complementar das entidades beneficentes e de assistência social. Trata-se, pois de “mudança que elimina a prática das políticas de corte vertical, centralizado e deslocados dos contextos das realidades locais” (CARVALHO, 2006, p. 189). Também é estabelecida neste mesmo artigo constitucional (inciso II) à participação da sociedade civil organizada tanto na formulação de políticas quanto no controle das ações em todas as esferas governamentais, através da constituição dos conselhos paritários (50% de representação governamental e 50% de representação da sociedade civil).

Portanto, as diretrizes da política de atendimento são assinaladas no artigo 88 do ECA, nos incisos I a VI, estabelecendo a municipalização do atendimento, a criação dos

conselhos de direitos em todos os níveis governamentais como órgãos paritários e deliberativos; a criação e manutenção de programas específicos levando em conta o princípio da descentralização político-administrativa; a manutenção de um fundo nas três esferas de governo vinculados aos seus respectivos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente; integração dos órgãos do Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Assistência Social, preferencialmente em âmbito local, para agilizar o atendimento inicial ao adolescente de autoria de ato infracional; e por fim, a mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos vários segmentos da sociedade civil (BRASIL, 2006).

Barker, Cassaniga e Rizzine (2008) reconhecem que as bases das políticas sociais brasileiras destinadas à população jovem vêm mudando, pois especialmente a partir das décadas de 80 e 90 do século XX, houve expressivas mudanças de foco e ação, onde a promulgação do ECA e a participação de diferentes setores organizados da sociedade em defesa dos direitos infanto-juvenis são citadas como partes importantes destas mudanças. Entretanto, os autores apontam que apesar dessas mudanças caminharem no sentido de substituir antigos paradigmas calcados na prática assistencialista, estigmatizadoras e segregadoras, ainda há a continuidade de procurar grupos sobre os quais as políticas devem prioritariamente incidir, levando em consideração apenas aqueles mais vulneráveis aos efeitos da pobreza e da exclusão social e que representam algum tipo de ameaça à sociedade, o que para estes autores é incompatível com as propostas de garantias de direitos em curso. Como exemplo, eles citam os “meninos de rua” que aparecem como o principal foco de interesse de pesquisa e ação social, chegando inclusive a mobilização da opinião pública internacional.

Para os autores (2008), apesar da importância indiscutível de ações para este grupo, estes são apenas uma pequena parcela de todos aqueles que necessitam de apoio para efetivamente desenvolverem seus potenciais, pois quase a metade dos 60 milhões de crianças e jovens brasileiros de até 17 anos, fazem parte de famílias pobres, com dificuldades em prover cuidados básicos adequados para com seus filhos. Nesse sentido,

Observa-se no presente maior preocupação em melhorar a situação das “crianças de rua”, criando-se uma diversidade de programas que visam atender às suas necessidades. Porém, pouco se tem feito no sentido preventivo, evitando que as crianças continuem migrando para as ruas. Embora exista uma consciência crescente da importância deste tipo de ação, ela ainda não é prioritária. O maior desafio é, sem dúvida, atingir o contingente muito maior de crianças e adolescentes de baixa renda que continuam vivendo com as famílias, mas necessitam de apoio para que se desenvolvam de forma adequada (BARKER; CASSANIGA; RIZZINE, 2008, p. 02)

Na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) essa direção é bem evidente, pois os programas efetivados em seu governo são aqueles destinados às crianças e aos adolescentes considerados em “situação de risco” e/ou de “vulnerabilidade social”.⁷²

E quando estes programas são detalhados por ações⁷³ isto fica mais visível ainda, além da maioria das ações terem um caráter reparativo e não preventivo.

Vale salientar que logo no início da gestão de Fernando Henrique Cardoso foi implantado o Programa Comunidade Solidária, o qual era vinculado diretamente à Presidência da República, através da Casa Civil e composto por um Conselho Consultivo e por uma Secretaria Executiva. Tal programa ganhou muito destaque devido a sua consonância com as diretrizes ditadas pelos organismos multilaterais para as contra-reformas estatais neoliberais em curso nos países periféricos. Para Germano (1998), o Programa Comunidade Solidária surgiu em um clima de euforia devido a vitória nas eleições e ao êxito do Plano Real, numa conjuntura que:

[...] a hegemonia do ideário neoliberal, o corte nos gastos públicos aparece com destaque, e com isso, o desmonte de serviços sociais universalizantes e os seus conseqüentes deslocamentos para os programas focalizados, tendo com base o conceito de ‘necessidades básicas’, algo equivalente ao ‘piso social’ (GERMANO, 1999, p. 39).

Germano (1999), ao analisar o Nacional de Solidaridad (México) e o Programa Comunidade Solidária (Brasil) vai classificá-los como programas neo-assistencialistas e clientelísticos, por que:

[...] reeditam a velha relação de tutela e encaram as políticas sociais como favor, concedido pelo Estado, por alguma instituição beneficente ou por algum governante de plantão, e não como direito de cidadania. São políticas residuais [...], uma vez que independente do montante dos gastos, pelo seu conteúdo, procuram limitar a sua prática a grupos sociais considerados pobres e marginais (GERMANO, 1999, p. 41).

⁷² Neste trabalho será utilizado estes termos entre aspas, considerando as reflexões críticas e os limites da noção destes conceitos.

⁷³ Chama-se atenção aqui, que todas as ações por programas estão disponíveis no portal da transparência denominado SIGA BRASIL. É um sistema do governo federal que disponibiliza todos os dados e informações acerca do orçamento público. Lá estão disponíveis as informações referentes aos programas desenvolvidos nas duas gestões de Fernando Henrique Cardoso (nome dos programas, valores orçados e pagos por programas e ações, dentre outras), assim como da atual gestão. No entanto, a opção por não detalhar os programas e suas respectivas ações se deve pela quantidade de ações que cada programa abarca, envolvendo várias tabelas separadas, o que seria necessário a junção destas em uma única tabela, o que no momento se torna uma tarefa inviável pela necessidade de finalização deste estudo. Ver em: <http://www8.senado.gov.br>.

Com a primeira gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, iniciada em 2003, desfaz-se a estrutura da política apoiada em um único programa maior, como acontecia com o Programa Comunidade Solidária. Desse modo, houve reestruturação nos programas, onde algumas ações do governo anterior pararam, enquanto outras continuaram, além do acréscimo considerável de outras ações e recursos na área da criança e do adolescente, mas o direcionamento continuou a reforçar a idéia de política para segmentos específicos considerados em situação de extrema pobreza e de “risco social”.

Nas propostas da Política Nacional de Atenção à Criança e ao Adolescente formuladas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), apesar de ter a preocupação em propor diretrizes e estratégias para assegurar a proteção integral de crianças e adolescentes, ainda priorizam ações para aqueles que já tiveram seus direitos violados e considerados em condição de maior “vulnerabilidade social”. Nas diretrizes para 2001-2005 esse foco aparece claramente quando se destaca que:

A confirmação e a expansão da idéia de que as políticas sociais básicas são imprescindíveis para assegurar a **proteção integral** de crianças e adolescentes levaram os Conselhos de Direitos a assumirem a tarefa de operar uma linha nova de ação no sentido de articular um **Sistema de Garantias de Direitos**, envolvendo todas as instâncias legais instituídas de exigibilidade de direitos para enfrentar as sistemáticas violações sofridas por crianças e adolescentes, sobretudo aquelas em situações particularmente difíceis e vulneráveis (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2000, p. 15).

As diretrizes e estratégias do Plano foram delineadas a partir dos eixos Educação; Saúde; Assistência Social; Cultura, Esporte e Lazer; Ações Especiais (proteção especial, violência sexual; trabalho e medidas de direitos); Conselhos Tutelares, Conselhos de Direitos e Fundos; e Mecanismos de Exigibilidade de Direitos.

Nesta perspectiva há uma ênfase em programas que busquem atender crianças e adolescentes cujos direitos já foram violados. Os programas com a perspectiva de prevenção nesta gestão já aparecem, mas ainda são bem tímidos.

Assim, os recursos destinados a esses programas vão incidir diretamente em ações que visam à melhoria: do acesso de crianças ao ensino fundamental; na queda da taxa de mortalidade infantil; da mobilização do Estado e sociedade civil no enfrentamento de questões que envolvem meninos e meninas em situação de rua, a exploração do trabalho

infantil, a violência sexual contra crianças e adolescentes, enfim, várias problemáticas envolvendo a população infanto-juvenil⁷⁴.

Em dezembro de 2006 (início do segundo mandato do presidente Lula), foi aprovado pelo CONANDA e pelo CNAS o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) para 2007-2015, tendo como eixos: a análise de situação e sistemas de informação, atendimento, os marcos regulatórios e normativos; a mobilização, articulação e a participação (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2006).

Este Plano vai determinar diretrizes, visando “a mudança no paradigma do atendimento à criança e adolescente, sobretudo na efetivação do seu direito à convivência familiar e comunitária. São elas: centralidade da família nas políticas públicas; primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família; reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na superação de suas dificuldades; respeito à diversidade étnico-cultural, à identidade e orientação sexuais, à equidade de gênero e às particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais; fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do jovem adulto na elaboração do seu projeto de vida; garantia dos princípios de excepcionalidade e provisoriedade dos Programas de Famílias Acolhedoras e de Acolhimento Institucional de crianças e de adolescentes; reordenamento dos programas de acolhimento Institucional; adoção centrada no interesse da criança e do adolescente; e, controle social das políticas públicas (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2006, p. 68-73).

Constatou-se que o plano avançou ao trabalhar estes eixos, no sentido da ampliação do foco (a inclusão da família) e na diversificação das ações, de propor uma maior articulação e integração entre as políticas com vista à proteção integral, de reafirmar a busca da efetivação dos direitos das crianças e adolescentes, apoiando-se nas legislações que regem estes, tais como Constituição Federal, Estatuto da Criança e do Adolescente, Convenção sobre os Direitos da Criança, Lei Orgânica da Assistência Social e Declaração dos Direitos Humanos, e incentiva a participação e a mobilização pública propondo mecanismos de controle social. No entanto, ainda mantém a idéia de direcionar essencialmente as ações a

⁷⁴ Para uma visualização de todas as ações por programa, ver em: <http://www8.senado.gov.br>.

grupos considerados em “situação de risco” e de “vulnerabilidade social”, apesar de investimento em ações preventivas.⁷⁵

Uma questão importante é que a o Orçamento Criança tem aumentado⁷⁶, mas isso não quer dizer que vão se materializar em ações públicas que garantam direitos, pois a tendência em curso é a pulverização dos recursos através dos convênios, contratos e termos de parcerias com diversas instituições privadas do terceiro setor. E essa é uma questão a se investigar. Além disso, muitas vezes, aumenta-se o número de programas, crescem a quantidade de ações, há um acréscimo nas dotações orçamentárias, mas na prática a política não acontece como deveria, pois a União retém boa parte dos recursos. Só para dar um exemplo, no projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2007, tinha-se uma dotação total inicial de recursos no valor de aproximadamente quarenta bilhões de reais, mas somente foram pagos pouco mais de vinte e cinco bilhões de reais (SENADO FEDERAL, 2008). E quando se volta à consulta do valor repassado por programa, é mais alarmante ainda, pois os recursos se tornam pífios diante das metas a serem cumpridas.

O Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC ao analisar a política de criança e adolescente à luz do Plano Plurianual 2004/2007 e dos consequentes orçamentos anuais identifica que a intenção fica distante da prática, concluindo que

[...] o orçamento para 2007 apresenta perdas para as políticas públicas voltadas a essa parcela da população, corroborando um total descumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em especial em seu art. 4º que trata da prioridade absoluta. A análise com o PPA 2004/2007 demonstra uma falta de planejamento do governo federal para elaborar as leis orçamentárias e executar o gasto público nas áreas sociais (INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2007, p. 12).

Para o INESC isto acontece porque o governo federal adota em sua política econômica a promoção de superávit fiscal e da Desvinculação de Recursos da União – DRU, refletindo diretamente nos gastos sociais.

É injusto que crianças e adolescentes do Brasil paguem o preço para promover ajustes fiscais na política econômica tendo sua qualidade de vida cada vez mais injustiçada no orçamento público. Afirmamos nossa posição contra a desvinculação de receitas da união para que a Constituição Federal seja cumprida (INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2007, p. 13).

⁷⁵ Apesar do mérito desse Plano ter sido aprovado após a realização de debates e consultas públicas, suas ações são direcionadas para um grupo específico: as crianças e adolescente e famílias em situação de abandono.

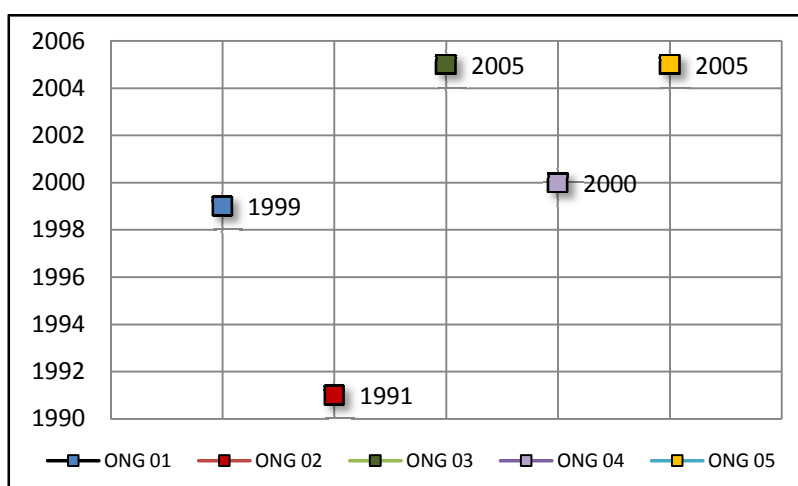
⁷⁶ No Orçamento Criança de 2007, os recursos pagos foram de aproximadamente quinze bilhões e meio. Já no Orçamento Criança de 2008 os recursos pagos chegaram a pouco mais de vinte e cinco bilhões de reais (SENADO FEDERAL, 2008).

No entanto, vale salientar que independentemente do governo em questão, a partir dos anos de 1990, as políticas públicas direcionadas à criança e ao adolescente vem sofrendo reduções de gastos, terceirizações, focalizações, fragmentações e até descompromissos de alguns gestores seja no âmbito federal, estadual ou municipal, pois o movimento de contra-reforma do Estado iniciou-se no governo de Fernando Collor de Melo, legitimou-se na gestão de Fernando Henrique Cardoso e está tendo continuidade sorrateiramente nos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva. Resta saber se esse processo contra-reformista irá se consolidar, ou não. Porque as esperanças depositadas no governo do presidente Lula, se esvaíra na medida em que este não consegue romper com a macroeconomia do Plano Real e com sua base de sustentação política, nem muito menos com os ditames das agências multilaterais para que se cumpra com os acordos acerca da dívida externa.

4 AS ONGs COM ATUAÇÃO NA ÁREA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM NATAL/RN

4.1 PERFIL DAS ONGS

As ONGs estudadas foram todas criadas a partir da década de 90 do século XX, como se pode observar no quadro 1. Foi exatamente nessa década que se iniciaram as mudanças sócio-políticas e econômicas na conjuntura brasileira, tendo inclusive, surgido no país um “novo” padrão de relacionamento entre sociedade civil, Estado e mercado, baseado na parceria, para administrar a questão social e suas diversas expressões, no qual foi legitimado na contra-reforma do Estado brasileiro, contribuindo assim, para o crescimento e fortalecimento do terceiro setor no país.



Quadro 1 - Ano de criação das ONGs

Notou-se que quase todas as ONGs, como exceção de uma, surgiram a partir de um grupo de pessoas. No entanto, apesar dos motivos (ver quadro 2) que levaram a criação das ONGs serem diversificados, a intenção é essencialmente a mesma: desenvolver um trabalho com crianças e/ou jovens pobres considerados em “situação de risco”, fato que reforça a idéia em desenvolver ações que incidam prioritariamente nos mais “vulneráveis” aos efeitos da pobreza e da “exclusão social”, sendo inclusive este, o foco dos organismos internacionais, facilitando assim, o apoio destes no que diz respeito ao financiamento dos projetos das ONGs.

Organização	Motivação da criação	Missão ou Objetivo Principal
ONG 01	Grupo de profissionais que após a desenvolver trabalho em saúde sexual e reprodutiva com jovens de baixa renda, exigência para obtenção de grau em pós-graduação, viu a necessidade de dar continuidade ao trabalho realizado.	Contribuir para a participação dos adolescentes e jovens do RN, através do desenvolvimento de uma cultura de direitos (MISSÃO).
ONG 02	Idealizada por psicóloga em virtude da existência de crianças e adolescentes, vítimas de violência sexual, que viviam em situação de risco social e não tinham o apoio de instituições que pudessem lhes prestar atendimento.	Realizar um trabalho com crianças, adolescentes e mulheres em situação de risco pessoal e social, na perspectiva de gênero, objetivando monitorar e propor políticas públicas (MISSÃO).
ONG 03	Nasceu da mobilização de um grupo de pessoas que percebeu a necessidade de ampliação de um trabalho na área sócio-ambiental com adolescentes egressos do PETI em um bairro periférico em Natal-RN	Promover a melhoria da qualidade sócio-ambiental das populações, buscando a inserção social, através de atividades sustentáveis, como: cultura, educação, geração de renda; lazer e saúde, contribuindo para o desenvolvimento local integrado e sustentável (OBJETIVO PRINCIPAL).
ONG 04	Indignação de um grupo de profissionais diante da constatação das graves iniquidades que rondam a infância e juventude potiguar.	Contribuir com a formação cidadã de crianças e adolescentes utilizando estratégias de educação, através da cultura e da comunicação, tendo como referência o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Paradigma do Desenvolvimento Humano (MISSÃO).
ONG 05	Iniciativa conjunta de grupo de amigos que resolveram dedicar parte de seu tempo para a ajuda ao próximo, inspiradas nos ideais religiosos do amor ao próximo.	Viabilizar projetos, programas e planos de ação, visando a assistência pública e gratuita das minorias e das comunidades carentes de forma a melhorar a qualidade de vida das mesmas (OBJETIVO PRINCIPAL).

Quadro 2 - Motivo de criação das ONGs e sua missão/objetivo principal

Desse modo, a área geográfica de atuação das ONGs, com exceção da ONG2 que atua em todo município e na grande Natal (até porque trabalha com um público-alvo específico: crianças, jovens e mulheres que sofrem abuso e exploração sexual), se dá nas zonas onde estão localizados os bairros considerados periféricos de Natal (ver mapa 1), pois se encontram a população com uma renda média mensal de menos de 02 salários mínimos e/ou de 02 a 04 salários mínimos (SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E URBANISMO, 2008). No entanto, é importante destacar que as ações das ONGs estudadas estão direcionadas para o público-alvo de maior “vulnerabilidade” sócio-econômica das comunidades mais pobres destas regiões periféricas, para os chamados bolsões de pobreza do município. Nesse sentido, a renda média mensal vai cair para menos de um salário mínimo.



Mapa 1- Área de atuação das ONGs por zona administrativa da cidade

Vale destacar que ao se focar a missão ou objetivos⁷⁷ das ONGs (ver quadro 2), identifica-se que três se propõem a atuar na perspectiva de defesa dos direitos infanto-juvenis, enquanto que duas, priorizam a promoção de serviços sociais.

O público-alvo atendido em quase todas as ONGs são crianças e adolescentes, exceto em uma ONG, que não desenvolve trabalhos com crianças, mas somente com adolescentes. Vale salientar que em uma ONG há ainda um recorte de gênero, mas não há um recorte geracional como ocorre nas outras ONGs (ver gráfico 1).

Um aspecto ainda a considerar é o número de crianças, adolescentes e jovens atendidos pelas ONGs (ver gráfico 1). Nota-se que a ONG4 é a que atende um maior número de usuários, 400 crianças, adolescentes e jovens, enquanto a ONG3 é a que tem o menor

⁷⁷ Por não se conseguir identificar uma missão formulada nas ONG3 e ONG5, optou-se em destacar o objetivo principal destas organizações.

número de usuário, com 70 adolescentes. Há também duas ONGs com o mesmo número de usuários, com 120 crianças, adolescentes e jovens na ONG2, e 120 crianças e adolescentes na ONG5. A ONG1 atende 140 crianças, adolescentes e jovens.

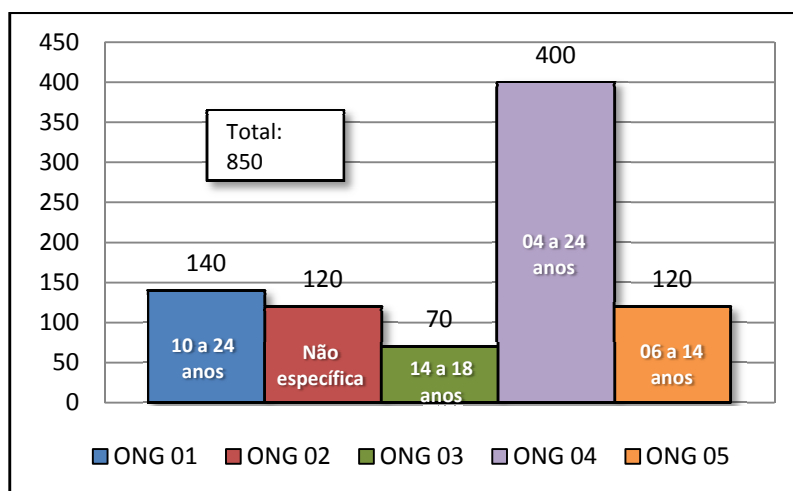


Gráfico 1 - Número de atendimentos por público-alvo - 2007

É importante destacar algumas particularidades das organizações que influenciam no número de usuários. Percebeu-se que nas ONG1 e ONG4, que, respectivamente, são as que possuem o maior número de usuários, priorizam a atuação direta na comunidade tanto com espaço cultural próprio (ONG4), quanto nos espaços públicos comunitários (ONG1 e ONG4), tais como unidades de saúde, escolas, espaços culturais comunitários, dentre outros, ampliando assim a capacidade de atendimento, influenciando no número de usuários. Além disso, a quantidade e o valor dos recursos investidos nas organizações contribuem também para esta ampliação, pois é exatamente nestas organizações que se tem o maior volume de recursos investidos (ver gráfico 2).

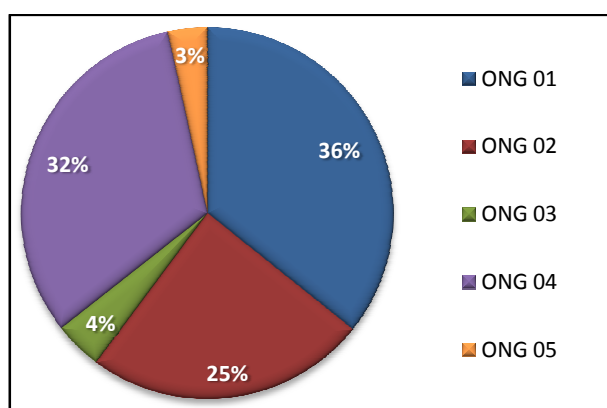



























Gráfico 2 - Distribuição dos recursos investidos por ONG em relação ao montante total - 2007

Já na ONG3 e ONG5, observou-se que estas são, respectivamente, as que possuem menor volume de recurso (ver gráfico 2), mas apesar da ONG5 ter o menor índice de investimento financeiro que a ONG3, atende um número maior de usuários. Desse modo, apesar da questão do recurso influenciar o acréscimo no número de atendimentos, há particularidades entre estas duas ONGs, que influênciam diretamente nesta questão. A primeira é que a ONG3 atua em um espaço físico considerado pequeno em relação ao grande espaço físico da ONG5. Já com relação à segunda particularidade, é que apesar dessas ONGs atuarem diretamente nas comunidades, tendo inclusive uma infra-estrutura nestas, não há utilização por parte das duas ONGs de espaços públicos, pois estas mantêm suas atividades cotidianas restritas ao espaço físico próprio, o que traz uma limitação ao número de crianças e jovens atendidos.

Vale lembrar que estes valores foram coletados nos relatórios de 2007 destas organizações. Portanto, estes números podem ter sido alterados, para mais ou para menos, principalmente com relação ao número da ONG2, pois esta aos poucos está saindo do campo da promoção desde o final de 2007, e se inserindo no âmbito da defesa, o que se supõe uma redução no atendimento.

Conforme mostra o quadro 3, quase todas as ONGs desenvolvem trabalhos sócio-educativos e de orientação e apoio sócio-familiar, com exceção de uma (ONG1), que tem o regime de atendimento focado apenas no apoio sócio educativo. Além disso, somente a ONG2 desenvolve um trabalho de defesa jurídico-social, dada a natureza de o trabalho ser desenvolvido com um público-alvo específico: crianças, jovens e mulheres que sofrem abuso e exploração sexual.

ONG 01	ONG 02	ONG 03	ONG 04	ONG 05
 	  			
	  	 	 	 
LEGENDAS				
	Utilidade Pública Municipal		Apoio sócio-educativo	
	Utilidade Pública Estadual		Orientação e apoio sócio-familiar	
	Utilidade Pública Federal		Defesa jurídico-social	
	Organização Social de Interesse Público - OSCIP			

Quadro 3 - Natureza jurídica e regime de atendimento das ONGs

Outra questão a ser tratada é a natureza jurídica das ONGs (ver quadro 3), pois somente uma se constitui como OSCIP (ONG3), enquanto as outras quatro são de utilidade pública, sendo uma nas esferas municipal, estadual e federal (ONG2), uma no âmbito do estado e do município (ONG1), uma somente no âmbito municipal (ONG4) e a outra na esfera federal (ONG5). Esta é uma questão importante, pois há diferenças entre estes dois tipos de parceria com o Estado que devem ser consideradas.

Portanto, se uma ONG se constitui como OSCIP o regime de parceria é o de gestão de colaboração. De acordo com Carvalho Filho (2006), essa modalidade de qualificação jurídica é dada a algumas pessoas de direito privado para desenvolver ações através do termo de parceria com o poder público. No entanto, devem ter como características principais a personalidade jurídica de direito público privado e não possuir fins lucrativos, além de não poder estar voltada a qualquer objetivo, mas somente a que apresenta objetivos sociais no campo da assistência social, cultura, educação, saúde, voluntariado, desenvolvimento econômico e social, da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia, além da defesa, preservação e conservação do meio ambiente.

Outro critério que o autor (2006) chama atenção é que em seus estatutos devem estar expressos alguns requisitos, como a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, e ainda atender os princípios básicos de contabilidade, a publicidade de seus relatórios de atividades e a se sujeitar a auditorias externas independentes. O título só pode ser deferido pelo Ministério da Justiça.

Com a obtenção do termo de parceria com o poder público a OSCIP pode executar diretamente projetos, programas e planos de ação; receber recursos financeiros, humanos e físicos; e prestar atividades de apoio a outras entidades sem fins lucrativos.

Vale frisar que na única ONG com o título de OSCIP, observou-se que esta executa ações da política de assistência social do município, recebe recursos materiais, humanos e financeiros da Secretaria Municipal do Trabalho e da Assistência Social – SEMTAS. Também tem parcerias com outras ONGs através do sistema de consórcios, ou seja, disponibiliza alguns recursos materiais e físicos para execução de um projeto de qualificação profissional de outra ONG.

Entretanto, com essa Lei das OSCIPs há vantagens e desvantagens com relação ao convênio, instrumento antigo utilizado para colaboração de entidades sem fins lucrativos em políticas. Com relação às vantagens tem-se a possibilidade: de remunerar diretores; de ser dispensada dos registros do CNAS e de declaração de utilidade pública; e de poder firmar termos de parcerias para executar ações estatais e/ou privadas. Com relação à principal

desvantagem, têm-se as perdas dos benefícios fiscais: doações dedutivas do Imposto de Renda, isenção do FGTS e da quota patronal do INSS que sempre beneficiaram as entidades filantrópicas. Outra questão que parece beneficiar as OSCIPs é o caráter não obrigatório do processo licitatório para se firmar a parceria. De acordo com Barbosa (2004, p. 30),

[...] o Decreto nº 3.100/99, conferiu caráter facultativo aos concursos de projetos como critério de escolha de Oscip parceira. Ora, a não-previsão de um processo seletivo para a escolha da Oscip seria contrária ao princípio da isonomia.

Desse modo, essa é a justificativa para que Estado terceirize as políticas sem burocracia.

Vale ressaltar que Ciconello (2004), vai chamar a atenção para uma questão interessante com relação ao impacto que essa lei produz tanto para as entidades filantrópicas quanto para as organizações que foram criadas após a lei, pois seu principal objetivo era diferenciar as entidades sem fins lucrativos de interesse público de um vasto número de organizações que compõem o terceiro setor. No entanto, segundo o autor, na prática:

[...] está sendo criada uma separação entre o campo da assistência social e esse novo marco jurídico e também uma grande insegurança entre as organizações sem fins lucrativos de interesse público que tem como objetivo a promoção da assistência social, saúde e educação. Constatamos ainda que muitas organizações qualificadas atualmente como Oscips são organizações recém-construídas, com pequena base social, e muitas delas são voltadas para a prestação de serviços em troca de uma contraprestação financeira. Ademais já se houve denúncias de prefeituras e governos que criaram associações para se qualificarem como Oscips, facilitando, assim, a destinação de recursos para essas entidades sem os limites impostos pelo direito público, ou seja, o principal objetivo da lei, de reconhecer e fortalecer o universo das organizações, da sociedade civil de interesse público, não vem ocorrendo a contento.

Já com relação ao título de utilidade pública, apesar de não ser um regime de natureza jurídica, também possibilita as organizações sem fins lucrativas a obter verbas, isenções e outros benefícios do governo em âmbito federal, estadual e municipal, tais como: a associação passa a ser reconhecida como prestadora de serviços à comunidade; poderá pleitear subvenção social; as que prestam serviços assistenciais à criança e família poderão solicitar redução de tarifas públicas (água e luz), junto à Secretaria do Estado da Criança e Assuntos da Família. O título é concedido pelo gestor do executivo nos três níveis, levando em consideração as normas e exigências em cada esfera governamental.

Observou-se que somente uma ONG tem títulos nos três níveis de governo, uma ONG no âmbito estadual e municipal, outra com o título de utilidade pública federal e outra com somente com o título de utilidade pública municipal (ver quadro 3). No entanto, nesta última contatou-se o interesse em pleitear o título no CNAS. Isto significará que a ONG poderá receber recursos diretos ou indiretos do Estado, através do convênio, que a classificará como entidade de assistência social, ficando sob o regimento da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Ela também pode, a partir de três anos imediatamente anteriores de recebimento do certificado no CNAS e obedecendo alguns critérios, requisitar o título de entidade filantrópica, o que a colocaria como entidade eminentemente com a atuação na promoção, no sistema de garantia de direitos, afastando-se assim, do campo da defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

Nós estamos tentando tirar aquela documentação do Conselho de Serviço Social, né... como é que é? O Nacional... o CNAS, mas é uma burocracia dentro daí, que eu não consegui até hoje daqui da secretaria do município, você acredita? (GESTORA, ONG4)

Percebeu-se que essa discussão acerca de títulos e certificações está no cotidiano do mundo das ONGs, seja nas mais voltadas para a prestação de serviços, seja nas ONGs mais voltadas para a defesa de direitos, sendo, inclusive, considerado como um desafio de gestão, como bem mostra este depoimento:

Um dos desafios de gestão hoje vai em cima justamente desta questão da não certificação, porque assim, como agente não tem fins lucrativos, as organizações não governamentais que prestam algum serviço, geralmente não tem alguma atividade que traga a sustentabilidade, que tenha fins lucrativos. Então, como não há nada que certifique a não ser o fato da gente ter o título de utilidade pública municipal, estadual e federal, mas agente não tem o de filantropia, que aí nos isentaria de impostos, e há uma dificuldade muito grande por que tem também toda uma questão política pra se conseguir, porque não basta só ter uma documentação, enfim, então, agente legalmente, é uma empresa, né... tem que pagar todos os encargos sociais (GESTORA, ONG2).

Portanto, essa é uma questão muito delicada e complicada para as ONGs, pois se elas vão buscar se constituir como OSCIPs, ou como entidade assistencial, elas estarão centrando o foco para a prestação de serviços, terceirizando as políticas sociais estatais, e se for para o campo das filantrópicas, há a possibilidade das ações passarem a ser identificadas como ajuda. O título de utilidade pública também não isenta estas de pleitear indiretamente recursos públicos para promover políticas que deveriam ser executadas pelo Estado.

De acordo com Ciconello (2004, p. 63):

[...] a partir do momento, em que o Estado reconhece um segmento, de organizações da sociedade civil como de utilidade ou de interesse público, conseqüentemente, cria uma relação privilegiada com essas organizações que se concretiza em uma maior facilidade de acesso a recursos públicos de forma direta ou indireta.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DAS ONGS: ESTRUTURA, GESTÃO E FINANCIAMENTO

4.2.1 A estrutura das ONGs

Em todas as ONGs estudadas, observou-se uma boa estrutura, com relação ao espaço físico, que atendiam aos requisitos exigidos pelo ECA (art. 91), no que diz respeito instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança.

No discurso das ONGs aparece a preocupação com a qualidade das ações desenvolvidas, mas é nas que estão mais na prestação de serviços que essa questão se mostra mais nitidamente:

A ONG, que se preza e que tem qualidade, ela faz pra fazer bem feito [...]. Então a gente preza muito pela questão da qualidade, de promover mesmo, não é porque eu tô trabalhando com a comunidade pobre que eu tenho que dar porqueira a ela não, a pessoa é pobre, mas precisa ter dignidade pra se promover [...], então as pessoas só vão ter qualidade se ela receber com qualidade também, o que ele vai desenvolver, não é verdade? (GESTORA, ONG3).

Penso que o governo, os órgãos governamentais deveriam investigar mais essas ONGs, pra saber diferenciar que é o joio e quem é o trigo, quem está fazendo um trabalho de qualidade, quem apenas está ali por está, e às vezes somos prejudicados porque somos igualados a outros que tem propostas e motivos que não é o bem-estar das crianças e adolescentes. Tem que investir mais nessas ONGs, critérios assim mais rigorosos, pra investigar quem é sério quem não é... depois com os resultados investir mais recursos nessas sérias (GESTORA, ONG5).

Já com relação às ONGs que estão no campo da defesa essa preocupação com a qualidade dos serviços é direcionada para o âmbito do Estado, até porque há todo um esforço destas para se conseguir que o poder público promova políticas estatais de qualidade, a partir de experiências das próprias ONGs ou do próprio Estado, as quais são consideradas por estas como exitosas, como mostra o fragmento a seguir:

A gente deve ter políticas públicas que realmente estejam voltadas pro público e para os objetivos a que se propõe. O problema é que a gente tem programas que são ações que não tem continuidade, então é transformar mesmo os programas que são exitosos e transformá-los em políticas públicas, que tenham continuidade, que independente de governante que entre ou que saia, que a política continue, porque o que a gente tem são programas pontuais, como o Programa Sentinela que agora mudou de nome e agora são os Centros de Referência da Assistência Social, e que os profissionais não são contratados, não são concursados, são prestadores de serviços. Então eles passam um ano no projeto, e quando se apropriam e começam a desenvolver um trabalho, aí há uma troca, só aí já dar uma quebra, porque o programa continua ano a ano, mas as pessoas mudam constantemente. Então não há um investimento em capacitação dessa equipe para que essa equipe cresça junto e que vá encontrando estratégias e que vá melhorando o programa e o atendimento (GESTORA, ONG2).

Com relação aos recursos humanos, de forma geral (ver gráficos 3 e 4) tem-se um qualificado quadro administrativo, pois 89% dos profissionais que se encontram na administração, possuem nível superior completo. Um dado que merece destaque é que em quase todas as ONGs, com exceção de uma (ONG3), os gestores se encaixam nesta estatística. Já quem está diretamente ligado as ações com as crianças, adolescentes e jovens, ou seja, os profissionais que executam as ações o percentual cai para 79% de educadores/técnicos com nível superior completo. No entanto, ainda é um percentual considerável, o que mostra que há uma preocupação com a qualidade do serviço oferecido.

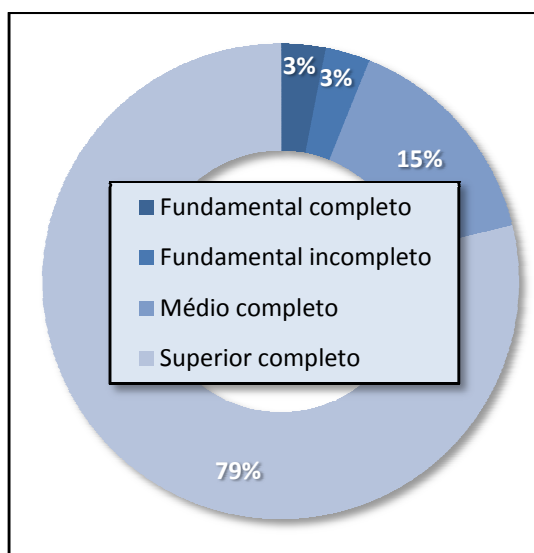


Gráfico 3 - Formação educadores/técnicos

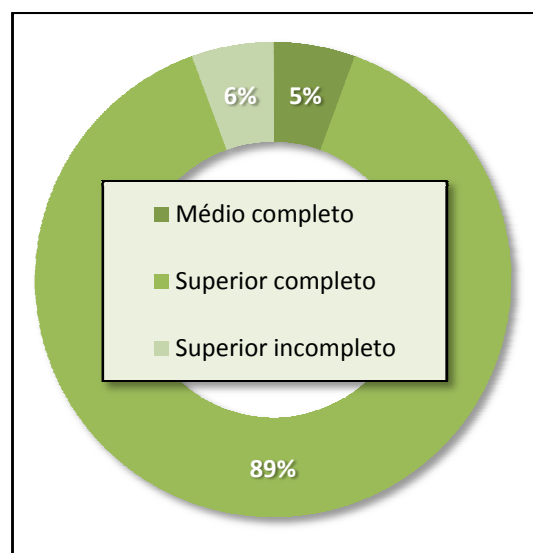


Gráfico 4 - Formação área administrativa

No entanto, ampliando o foco por função exercida nas ONGs, visualiza-se que no campo dos educadores/técnicos tem-se um maior número de profissionais com nível superior (ver gráfico 5), enquanto que na área administrativa esse número é reduzido, o que reforça a

intenção de se ter um quadro de profissional mais qualificado, para desenvolver diretamente as ações.

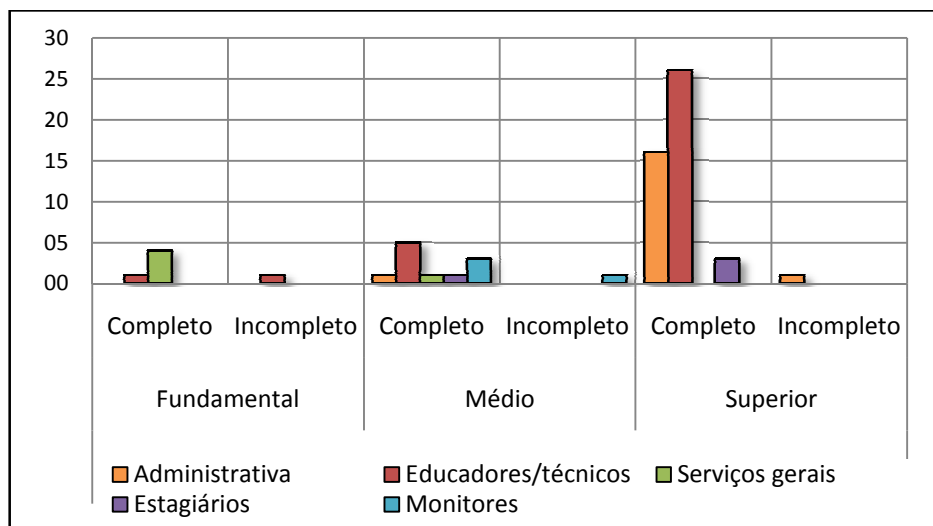


Gráfico 5 - Formação dos profissionais das ONGs por área de atuação

É importante ainda destacar que se constatou que na maioria das ONGs, os profissionais não possuem carteira assinada, mas prestam serviços, e ainda têm aqueles profissionais que são contratados por tempo de projetos (ONG1, ONG2 e ONG4). Somente a ONG5 possui dois profissionais, com carteira assinada, mas em compensação a maior parte dos profissionais é voluntária. Já na ONG3, todos os profissionais são cedidos pelo Estado. Tal aspecto pode tanto influenciar na qualidade quanto na continuidade das ações, principalmente quando a maior parte da equipe dos projetos das ONGs é voluntária.

E esta é uma questão que aparece até mesmo no entendimento da maioria com das ONGs, pois em quatro organizações não há voluntários em ações contínuas, com exceção da ONG5, como mostra a tabela 1:

Tabela 1 - Participação de voluntários por tipo de ação

Organização	Ações contínuas	Ações eventuais
ONG 01	Não	Sim
ONG 02	Não	Sim
ONG 03	Não	Sim
ONG 04	Não	Sim
ONG 05	Sim	Sim

Entretanto, como se pode observar ainda na tabela 1, isso não ocorre nas ações pontuais, em que todas utilizam ou já utilizaram trabalho voluntário. E as razões por não utilizarem voluntários na maioria das ONGs foram às seguintes:

A gente não se opõe não, mas pra as atividades que exigem mais sistematicidade, mais produção, reflexão, os voluntários nunca se adequam muito, então as atividades pontuais, como alguns eventos, em algumas atividades para planejar alguns eventos, aí a gente conta com pessoas e colaboradores voluntários, mas, por exemplo, no acompanhamento do projeto específico, que precisa acompanhar as famílias das crianças e fazer terapia de grupo, não dá pra trabalhar com voluntário, porque a exigência do ponto de vista da produção vai ser outra, a gente vai pedir que tenha um olhar mais atento, vai pedir, por exemplo, que a psicóloga que realiza esse trabalho, se eu for pedir um relatório, e exigir mais informações, como voluntária, essa relação fica leve, porque quando é um profissional, há um outro tratamento, inclusive de relação mesmo (GESTOR, ONG1).

[...] é diferente de você ser voluntário de visitar uma creche, que você vai hoje e leva um lanche é uma coisa. Até pelo o trabalho que a gente faz que é especializado, essa coisa da violência, então também não é todo mundo que tem condições de tá fazendo este trabalho. No período de férias, como as ações com as crianças não cessam, então, nos meses de janeiro e fevereiro, a gente monta um calendário, de oficinas com profissionais de outras instituições ou voluntários, aí o pessoal vem e faz atividade pontual, mas aquele voluntário que é freqüente, que é para as ações contínuas, não (GESTORA, ONG2).

Eu acho que importante o voluntário em alguns aspectos, certo?! Porque assim, o voluntário, num digo caracterizando todo mundo, mas o voluntário... na hora que você assume um compromisso em uma instituição dessa, então você tem que ter o compromisso de comparecer. Então, quando não comparece aquilo quebra o trabalho. Então para ações mais específicas e contínuas eu não utilizo a ajuda de voluntários (GESTORA, ONG3).

É muito romântico quando se diz assim: arranja ações solidárias, mas o solidário não tem qualidade, porque as pessoas vão um dia e não vão mais. [...] a gente não conta muito com voluntários, porque às vezes começa um trabalho e desaparece. Não é que somos totalmente fechados, mas que não é muito funcional (GESTORA, ONG4).

Portanto, como se pode perceber para estas ONGs, o trabalho voluntário pode vir a prejudicar qualidade, eficiência e continuidades das ações, apesar destas não se oporem a ajuda de voluntários em ações pontuais. Esta é uma particularidade que desmistifica e vai de encontro à idéia conservadora tão propagada na atualidade, de que ser “solidário” é a solução para melhorar ou transformar a vida da população em “vulnerabilidade” sócio-econômica.

4.2.2 A gestão nas ONGs

A gestão social é uma questão muito discutida na atualidade no Brasil diante de uma conjuntura de crise em que se impôs uma contra-reforma do Estado brasileiro com base no ideário neoliberal de um Estado-mínimo, desencadeando a emergência de um padrão conservador hegemônico de intervenção social, baseado na parceria entre Estado, sociedade civil e mercado para incidir nas expressões da questão social.

Desse modo, há uma crescente cultura com base nos princípios gerenciais de que os problemas sociais devem ser administrados de forma mais “moderna” e “eficiente”, para se alcançar resultados, no que diz respeito ao alcance da cidadania. Neste rol de novidades aparece em cena o terceiro setor como um braço forte dessa lógica do processo contra-reformista. Diante disso, propaga-se a “ineficiência” do Estado no alcance da cidadania, pois é burocrático e não tem condições de arcar sozinho com a questão social porque está falido, transferindo-se para as organizações privadas e sem fins lucrativos da sociedade civil e para o mercado, a responsabilidade de tratar as seqüelas da questão social, modificando assim a relação Estado/sociedade e desencadeando respostas tidas como “inovadoras” para tratar a questão social e suas diversas expressões que vão desde a (re)mercantilização até a (re)filantropização dos serviços sociais.

Tem-se, então, a propagação ilusória de uma sociedade civil homogênea, sem conflitos e interesses distintos, identificada por Nogueira (2003) como a concepção liberalista de sociedade civil.

No cotidiano das ONGs estudadas alguns aspectos desta versão de sociedade civil liberalista aparecem no discurso de três ONGs:

[...] uma empresa está trabalhando com responsabilidade social, maravilha! ela está investindo, ela está ensinando, ela está contribuindo, de uma forma até mais confortável. A gente sabe quando a empresa entra é por que ela tem recursos, facilmente ela levanta uma estrutura, facilmente ela paga funcionários... entendeu? Então, fazer o bem e não olhar a quem... se ela trabalha bem, isso pra qualquer instituição do terceiro setor. ONGs, OSCIPS, só muda o nome, né? (GESTORA, ONG5).

Eu acho importantíssimo, e não só de organizações não governamentais e governo, mas da sociedade civil toda, eu só acredito se a gestão for compartilhada, eu acho que é esse o caminho... do mundo! [...] eu só acredito em políticas compartilhadas, sem isso, ninguém vai da conta de uma coisa...(GESTORA, ONG4).

Eu acho que se outros atores sociais tivessem uma contribuição importante, como a classe empresarial, com parcerias mesmo, da tão falada

responsabilidade social, ser assumida e ser realmente praticada né... num âmbito maior, num âmbito geral, mas eu creio, assim, estamos presenciando um bom momento, tem ainda muita coisa a melhorar, mas também muita coisa já aconteceu boa nesse modelo de gestão, e eu acho que estamos no caminho certo. (PROFISSIONAL, ONG3).

Com relação ao modelo de gestão gerencial não aparece de forma muito nítida principalmente na ONG4, que utiliza método informal, interativo e participativo no processo de avaliação das ações. Já nas ONG3 e ONG5, há uma tendência mais tradicional. No entanto, observou-se que há um hibridismo entre o tradicional e moderno nas ONGs que estão mais no campo da prestação de serviços.

Tudo tem avaliação, o tempo todo, nós trabalhamos com avaliação. Toda a segunda-feira nós temos uma reunião com a equipe, e é tudo desdobrado, até chegar lá no aluno. [...] A gente tem uma prática, de fazer as rodas de prosa, que é um momento, assim, nossas reuniões pedagógicas, sempre tem alunos, não é só o professor, tem o aluno ali presente. Há representatividade do aluno, daquele que está mais no entendimento do processo [...]. E nós temos levado nossa metodologia às rodas de prosas que são conversas interativas. Nessa conversas nós convidamos o aluno, a escola formal, uma representatividade do corpo de professores da escola, e convidados, e temos temáticas. Aí se discute o que no dia-a-dia está afligindo. Aí a gente bota a boca no trombone e vamos convidando especialistas, pessoas que possam falar e desenvolver junto (GESTORA, ONG4).

Há planejamento e reuniões freqüentes, semanalmente nos reunimos com os voluntários, sempre que eles vêm aqui, a gente está se reunindo, tá conversando, sentando ali na mesa, o que podemos fazer para melhorar, revendo o método, sempre nós temos essa preocupação, porque nós queremos realmente resultados, então é necessário planejar. Traçamos metas, e nós trabalhamos para atingir estas metas (GESTORA, ONG5).

Já na ONG1 e ONG2, aparece uma crítica ao padrão de gestão, além de posicionamentos contrários a terceirização das ações públicas, como mostra os seguintes discursos:

[...] muitas vezes, a gente que trabalha no terceiro setor, acha que é um setor extremamente harmônico, né... onde todos nós somos colaborativos por excelência, porque trabalhamos com o social, e isso na verdade oculta mais do que revela, porque dentro desse campo do terceiro setor nem todos nós somos iguais, ou temos as mesmas perspectivas de sociedade e visão de mundo (GESTOR, ONG1).

Então, essa história daquela tríade famosa entre Estado, sociedade civil e mercado, como se o Estado fosse um ator igual ao mercado e a sociedade, não é possível agente pensar assim. Eu acho que há muita ingenuidade pensar que o Estado é um mero ator. Ele nos regulamenta no final das

contas. Se disputa pra chegar até ele! Não é à toa que há tanta disputa por isso. (GESTOR, ONG1).

Aqui a gente tem tentado sair, não sair totalmente, mas assim em relação ao campo dentro do sistema de garantia de direito, [a ONG] historicamente sempre esteve no eixo da promoção. Então, hoje a gente tá num momento de transição, pra o eixo da defesa, então nos filiamos a ANCED, já alguns anos, a ONG vem discutindo seu papel, enquanto organização não governamental, enquanto movimento social, né... pra não tá fazendo um papel que é eminentemente estatal, que deveria ser do Estado. O Estado deveria garantir, e como a gente pode aproveitar essa experiência que temos ao longo desses anos, fazendo promoção, mas atuar no eixo da defesa, e pegando essa experiência toda e apontando como uma experiência exitosa para que seja realizada no âmbito governamental. Então toda a nossa atuação, todos os nossos esforços estão focados para o controle social e pra defesa, de crianças e adolescentes. (GESTORA, ONG2, grifo nosso).

Em linhas gerais, por enquanto, eu acho que é um nicho, que continua substituindo o Estado, mesmo que co-financiado por ele, mas as organizações não governamentais ainda têm muito de filantropia, assim, de viver de doações, de cooperações, porque a cooperação internacional é o quê, são organizações humanitárias da Europa ou de outros países, que sensibilizam pessoas por uma causa, e aí querem aplicar o dinheiro em tal situação e querem ver se está sendo feito, enfim, estão fazendo pelo bem, e isso é uma obrigação, e o Estado não está fazendo pelo bem, mas ele tem que fazer porque é uma obrigação. Então a existência de uma organização não governamental, ela se dá por uma ausência do Estado (PROFISSIONAL, ONG2).

Entretanto, nestas duas ONGs, apesar desse entendimento do lugar que elas ocupam neste debate, percebeu-se uma preocupação em manter a visibilidade de suas ações como experiências “exitosas” e “eficientes”, estruturando as organizações a partir de conceitos empresariais, como o uso de planejamento estratégico, a questão da eficiência, eficácia e efetividade, a questão da flexibilidade, da qualificação profissional, para se obter resultados visualmente positivos para continuarem com os financiamentos de seus projetos, como bem mostra os depoimentos a seguir:

Cada financiador tem um formulário próprio de avaliação, a gente faz os relatórios, e coloca em cima do que... têm uns que tem os formulários bem certinho, eles colocam, lá as metas, e pronto, a UNESCO trabalha muito com isso, o UNICEF, também, trabalha com produtos. Então assim, ao final de cada projeto, você tem que ter tais e tais produtos. E se você tem os produtos é porque cumpriu. UNESCO trabalha com metas, então, se você diz que vai atender cinquenta meninos, eles colocam lá, metas, propostas, metas alcançadas. Eles trabalham muito assim. Eu não acho muito legal, mas é a forma que eles utilizam, aí da cooperação internacional, tem um que quer receber o relatório em duas páginas do ano inteiro... e aí lá vai, quer que tenha tudo, e ainda tem que ir ao formato de carta, queridos parceiros, queridos amigos...porque é uma carta que vai pra comunidade que doou,

então, não adianta um relatório técnico, porque pra eles não interessa. Mas tem que ter dados de atendimentos, da situação de violência em Natal, e aí, agente rebola um pouquinho pra fazer, né? (GESTORA, ONG2).

Acho que um desafio de gestão é você ter cada vez mais claro, como que os profissionais envolvidos, os colaboradores, enfim, a equipe que trabalha interna, como é que eles entendem a partir de sua visão de mundo seu trabalho técnico. Então eu acho que aí o experimento das ONGs, do ponto de vista, em inovar, em alguns processos político-pedagógicos, inclusive propor ao Estado, políticas públicas a partir de sua experiência, passa por uma vinculação dos profissionais que é outro jeito de trabalho, esse trabalho mais flexível, esse trabalho mais de acompanhamento (GESTOR, ONG1).

Nesse sentido, as ONGs para sobreviverem financeira e administrativamente, adaptem-se a uma realidade empresarial para possibilitar aprovação de projetos e, conseqüentemente, recebimento de recursos. Desse modo, observou-se que a utilização de planejamento, de avaliação e monitoramento das ações, segue as orientações e determinações dos financiadores dos projetos. Constatou-se, inclusive, uma preocupação com estas questões em duas das organizações pesquisadas (ONG1 e ONG2), aonde chegaram a contratar consultores/facilitadores externos para ajudá-las a redefinir estratégias de planejamento e avaliação.

4.2.3 A questão do financiamento das ONGs

Há uma grande influência dos organismos internacionais em duas ONGs, uma na área da defesa (ONG2) e uma na área da promoção (ONG4). Vale salientar que os recursos advindos do UNICEF para financiar projetos da ONG4, não foram contabilizados, pois a referida ONG não disponibilizou a informação do montante de recursos do UNICEF, alegando que esta informação somente poderia ser dada pelo responsável direto do projeto, o qual estava no momento da coleta de dados, ausente. Enquanto que na ONG1, ONG3 e ONG5, essa influência não aparece, até porque não recebem no momento recursos de nenhum organismo internacional. (ver gráfico 8).

De forma geral as origens dos recursos das ONGs estudadas vêm principalmente do setor privado, como mostra o gráfico 6:

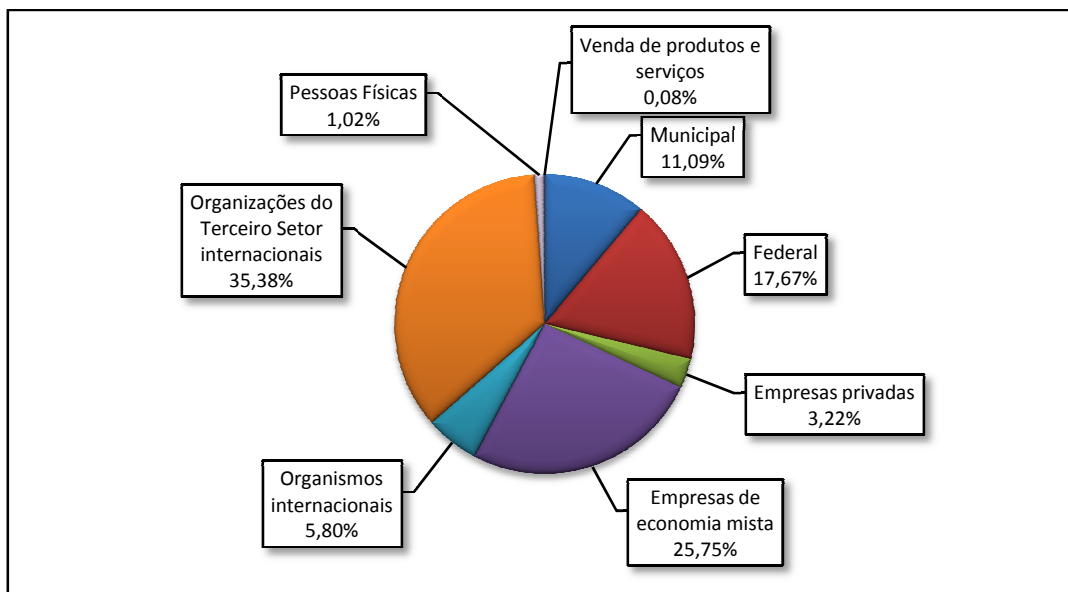


Gráfico 6 - Origem dos recursos – percentual relativo ao montante total investido – 2007

No entanto, a porcentagem em 28,76% de recursos públicos para o desenvolvimento das ações destas organizações, demonstra um considerável repasse de ações que deveriam ser executadas pelo Estado, mas estão sendo terceirizadas. Tal aspecto torna-se mais visível quando se observa a origem dos recursos com base no número de parcerias firmadas entre as organizações e entidades públicas ou privadas, chegando-se, nesse caso, ao patamar de 50% das fontes originadas na esfera pública, como se pode ver no gráfico 7.

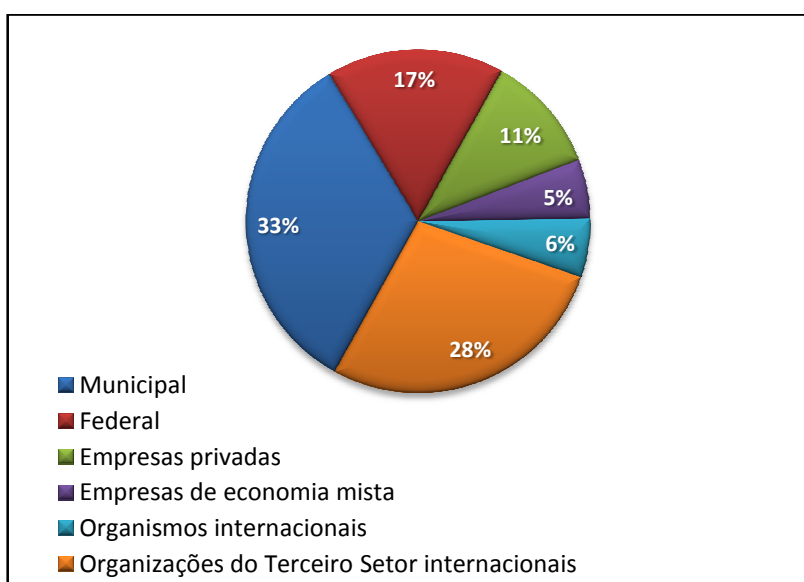


Gráfico 7 - Origem dos recursos: percentual relativo ao número de parcerias firmadas - 2007

No entanto, observou-se que a maior parte das ONGs que estão mais no campo da prestação de serviços é que estão mais dependentes desses recursos públicos, enquanto as

ONGs mais ligadas à defesa dos direitos estão sendo financiadas por recursos privados, de organizações não governamentais, de organismos internacionais, como se pode observar no gráfico 8:

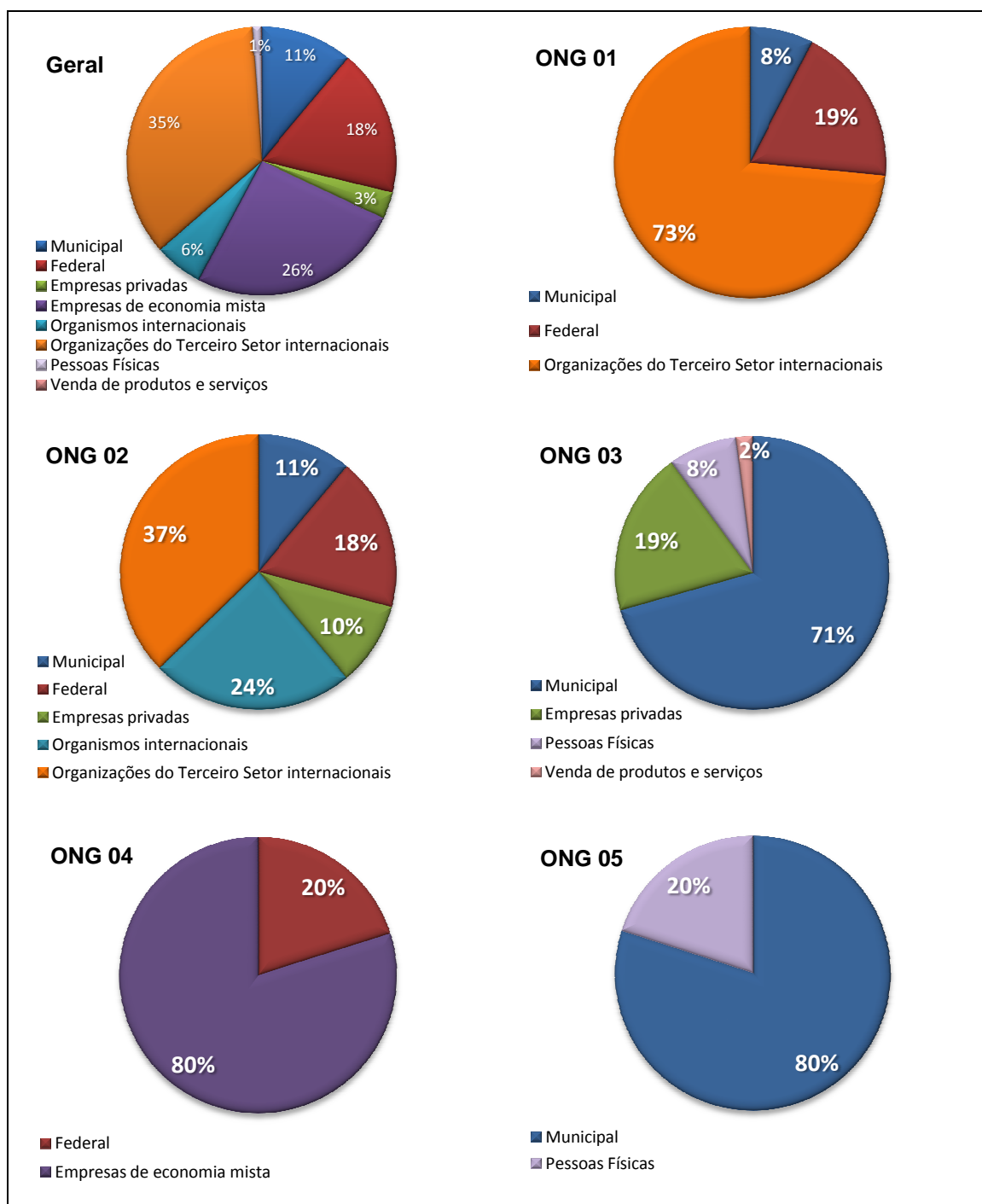


Gráfico 8 - Origem dos recursos: percentual relativo ao montante total de cada ONG – 2007

Entretanto, percebeu-se que o maior desafio para as ONGs, é a questão do financiamento de suas ações, que vai incidir diretamente na questão da sustentabilidade e na autonomia destas organizações. Em todas as ONGs essa questão aparece. Naquelas que estão

mais ligadas à defesa é mais complicado ainda, porque elas vão de encontro ao projeto hegemônico de intervenção social que transfere as ações do âmbito público para o privado, o qual se coloca na atualidade. Então, como defender políticas públicas universais numa conjuntura de desconstrução de direitos? E ao mesmo tempo, ter a organização que se auto-sustentar. É um dilema que as ONGs que estão no campo da defesa se deparam e, muitas vezes, têm que se sujeitar a financiamentos de organismos internacionais ou instituições privadas que defendem projetos totalmente distintos destas ONGs, como forma de manter a sustentabilidade e de suas ações.

No aspecto administrativo, eu acho que o primeiro desafio é o da sustentabilidade, na medida em que a gente tem um projeto que é da organização... consolidar um projeto político e articular a sustentabilidade das ações, isso é muitas vezes, uma negociação difícil, porque, principalmente, hoje que há muito descrédito do trabalho das ONGs e há muita criminalização dos movimentos sociais. [...] Esse diálogo com os setores, né..., principalmente com esse setor do mercado (GESTOR, ONG1).

[...] uma dificuldade que a gente tem principalmente com a cooperação internacional é que além deles financiarem atividades, ações que deveria o governo brasileiro está realizando, eles ainda pagam impostos pro governo brasileiro. Aí há uma dificuldade. Então, assim, na lógica da cooperação, isso não é aceitável, inclusive por isso que já várias organizações retiraram suas políticas de investimentos na América Latina, primeiro porque houve uma melhoria nos indicadores sociais e econômicos, e isso já ao longo das últimas décadas. Houve um avanço significativo. Então por esse lado eles já, começaram a reduzir o investimento em recursos e o número de organizações que eles estão financiando, ainda mantém algumas, aquelas que demonstram alguns resultados, ou que ao longo do tempo, foi aperfeiçoando o trabalho e mudando os seus objetivos, assim não mudando sua missão institucional, mas as estratégias, de acordo com que a realidade ia se apresentando, de acordo com que ia sendo apontado como positivo, o que não, foi aperfeiçoando para que se tornasse também positivo (GESTORA, ONG2).

No entanto, mesmo para aquelas ONGs que se adéquam ao padrão de intervenção social que dá base ao terceiro setor, passam também por dificuldades em manter seus financiamentos.

Não temos nenhuma fonte de recursos fixa, não temos recursos de órgãos públicos, somente tivemos o ano passado o do COMDICA durante cinco meses... os recursos são doações que são feitas mensalmente de recursos que depositam na conta da associação, as vezes chegam cestas básicas, livros...roupas, é luta! (GESTORA, ONG5).

A gente tenta fazer parcerias, mas a gente não consegue, não é que a gente não procure dentro do governo, pra fazer a parceria, é porque é tão burocrático... a gente apresenta um projeto, demora, demora, e eles dizem

que não tem é... não tem condições de aceitar o seu pleito. Tá bom, mas eu tenho recursos, então vamos fazer, mas mesmo assim, não rola... (GESTORA, ONG4)

O grande desafio é recursos. Na hora que eu tenho recursos na mão, administrar é o de menos, eu tiro de letra. Porque é assim, na hora que você tem recursos pra administrar e pra fazer, a coisa acontece. Você tá entendendo?! Agora a questão de você não ter e querer fazer, como se faz aqui, tirando leite de pedra, [...]. Então é difícil, administrar. Na hora que você tem a verba, aí você faz projetos, faz os cursos, você atende a comunidade... (GESTORA, ONG3)

Portanto, no cotidiano das ONGs seja da tendência de defesa ou da prestação de serviços, há muita dificuldade de se auto-sustentar, assim como que suas ações tenham continuidade. Diante disso, há uma luta diária de mobilização por recursos nestas organizações.

Mesmo assim, constatou-se que há descontinuidade de ações. Dos projetos que foram iniciados ou que já estavam em andamento em 2007 identificou-se que houve finalização ou paralisação de ações por falta de recursos em quase todas as ONGs: na ONG1 (um projeto no sub-eixo arte e cultura), na ONG3 (um projeto nos sub-eixos capacitação profissional e meio ambiente) e na ONG5 (um projeto no sub-eixo ensino), na ONG4 (um projeto no sub-eixo educação). Já na ONG2, não se identificou finalização ou paralisação de projetos. Diante disso, há uma quebra nas ações que além de prejudicar diretamente o usuário, faz com que a ONG perca também profissionais, já que muitos destes são contratados por projetos.

A gente estava com o projeto do ponto de cultura que estava funcionando no [*bairro*] com três oficinas: dança música e teatro [...]. Aí durante um ano, participavam os jovens [*do bairro onde o projeto estava*] dessas oficinas. Na verdade terminou sábado passado o projeto, com a montagem do espetáculo. Aí esses jovens passaram um ano nesse projeto, eu como monitor, eu entrei como aluno... aí fui fazendo parte das coisas, fui me aprimorando, a partir da ONG eu fui conhecendo outros atores, atrizes, me inserindo em grupos artísticos, saindo do âmbito mais social para o mais artístico. Me afastei da ONG, mais depois voltei não mais como aluno, mas como monitor. Aí a gente passou esse ano agora e terminou o projeto. E a gente tá sem nenhum projeto agora...na área da cultura. Agora tem outros projetos, mas aí a gente vai tentar fazer como que ...a cultura não pode sair [*da ONG*], é o que eu acho, por que assim [*a ONG*] tem quatro projetos, tinha né, porque o ponto de cultura acabou, é ...agora tem, porque [*a ONG*] tem geração política, outro que fala sobre “serviços amigáveis, que busca a melhoria, do atendimento de saúde na comunidade, nas unidades de saúde, é e o outro diálogos da juventude. mas eu acho que não pode ficar só esses entendeu? Até por que a forma com que os jovens... eles se sentem mais mobilizado, mas sensíveis a essas questões quando eles começam a perceber os seus valores artísticos, como atores, como artistas, podem tá contribuindo para esse outros projetos, então ao meu ver, que não deve se perder... a gente tá

sem projeto de cultura agora, mas que tivesse que pensar em manter o de cultura, e [a ONG] já tá fazendo, aí por enquanto a gente tá sem isso (USUÁRIO, ONG1, grifos nossos).

4.3 ONGS E PROJETOS DESENVOLVIDOS: PERSPECTIVAS DAS AÇÕES

Ao analisar alguns projetos desenvolvidos no ano de 2007, observou-se que quase todas as propostas de ações estavam condizentes com o ECA, com exceção de uma que ainda passava a visão estigmatizante e segregadora do “menor”, ao explicitar na justificativa de seu projeto de intervenção que:

Queremos ocupar o tempo das crianças para afastá-las da grave realidade que as cerca diariamente, tais como a violência, a miséria, a falta de oportunidades. E isto tudo, pensamos, são elementos que influenciam na formação do caráter de uma pessoa, que o distinguirá, no futuro como um cidadão ou mais um bandido (ONG5).

Um aspecto que se observou é que na maioria dos projetos se tinha ações com a intenção de trabalhar as famílias, questão central das diretrizes do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) para 2007-2015. No entanto, na prática estas ações com a família se limitaram a conversas em reuniões, palestras ou atividades pontuais, que fugiam muito das reais diretrizes da política nacional. No entanto, constatou-se que há uma intenção de se executar ações com as famílias em todas ONGs.

Então, assim, com o coral infantil a gente traz a família também pra esse espaço. Tudo é com suporte das famílias. De nada vai adiantar a informação lá no momento, se a família desinforma. Então, tudo é com o suporte da aproximação da família em nossas atividades. Tinha até avô na apresentação do coral. Eles vêm da comunidade pra ver os netos cantarem. E isso é muito bom (PROFISSIONAL, ONG1).

A gente também tem um grupo de formação sócio-política que abordam esses temas de direitos, com as crianças e tem o grupo de formação política com os pais ou responsáveis. Só que o dos pais, ainda está numa versão mais preliminar, tá na primeira versão, o das crianças e adolescentes estamos na terceira versão. O dos pais era o seguinte, a gente fazia os encontros de pais com reuniões, a gente chamava e aí era aquele momento de socialização de atividades de ver como estavam, e tudo mais, e aí a gente aproveitava e fazia o momento temático, dentro daquele encontro. Nada sistêmico, seqüencial, que a gente pudesse avaliar bem, o resultado. E aí a gente resolveu replicar o grupo de trabalho que a gente estava fazendo com as crianças e adolescentes, melhorando a metodologia pedagógica, fazendo algumas adaptações e passar para os pais. Noções de direitos, cidadania, de políticas públicas, fazendo sempre um movimento sincronizado entre [a ONG] e elas, entre elas e a

família, entre elas e a comunidade, é mais ou menos assim (PROFISSIONAL, ONG2, grifo nosso).

E aí a gente fala com a família, um pouco da questão dos direitos, a gente busca muitas vezes, através das coisas mais cotidianas, com relação da distribuição do leite o que está havendo quando houve alguma demanda, a questão do Bolsa-família, ah... eu tive meu benefício cortado, eu recebia tanto, e agora tô recebendo só tanto, porque eu tô recebendo isso, né?! Então, diante dessas situações, a gente para um pouco, pra socializar e tentar junto com eles, mas assim, é uma questão de tempo, porque acaba sendo mais um monólogo do que um diálogo, têm alguns até que participam, que dão a sua opinião, mas a maioria fica calada, não participa, não intervém (PROFISSIONAL, ONG3).

Não há ações diretamente com os pais. Mas essas ações que nos fazemos para as crianças, nós agora mesmo estamos fazendo uma reunião com a família. Então nós temos esse vínculo com a família. Não há ainda um atendimento com a família, mas vai haver logo, já um atendimento diretamente para os pais. Alguma atividade para os pais, até pra facilitar os pais vir mais ao encontro do ambiente onde está o filho. E participar e contribuir com o momento educativo dos filhos, porque há uma dificuldade muito grande nisso (PROFISSIONAL, ONG4).

[...] como a gente está trabalhando essa questão da interação, muitos deles, gostam de jogar futebol, e os próprios pais nos procuraram nos pedindo um momento pra eles...jogarem, estarem juntos, e aí a gente começou agora esse trabalho, nos finais de semanas e trimestralmente, estamos trabalhando com os pais na área do futebol (PROFISSIONAL, ONG5).

Outro aspecto que se constatou é que somente na ONG1 e ONG2 os projetos são construídos a partir de diagnósticos e/ou pesquisas e análises de conjuntura que apontaram as necessidades dos sujeitos das ações, enquanto que nas outras ONGs os projetos são pensados a partir de demandas que chegam às ONGs, pela percepção dos profissionais das necessidades dos usuários, família e comunidade, ou simplesmente para se adequar a algum programa governamental:

Quando a gente concede um projeto, a gente parte sempre de um diagnóstico da realidade, fazendo análise de conjuntura. Então por exemplo, o projeto (*da participação política da juventude*) [...], a gente percebeu que não dava pra somente articular jovens, para ingressar no grupo [*da ONG*], que havia outras motivações dos jovens, para se constituir grupos, e aí tinha-se grupos que estavam fazendo atuação comunitária e estavam altamente invisíveis, só eram visibilizados somente na época eleitoral. Então a gente precisava mapear os grupos para saber as motivações e intenções destes grupos, [...]. Teve toda uma metodologia de pesquisa, pra mapearmos esses grupos, e esse mapeamento foi o ponto de partida para o projeto de mobilização. Então as etapas são sempre, diagnósticos, análises de conjunturas, e incorporação das idéias as linhas de ação da ONG (GESTOR, ONG1, grifos nossos).

A primeira coisa é a gente tem um projeto institucional, que ele é trienal geralmente, que dá todas as diretrizes, no qual é feito uma análise de conjuntura, em cima dessa análise de conjuntura, agente tem a missão institucional, que é pra intervir nessas questões que foram apontadas nessas análises, e aí nessa missão ou proposta, hoje a gente utiliza até esse termo proposta, até pra... hoje no campo das organizações vem modificando, por conta da missão que tá muito relacionada pra algo religioso, então, a gente trabalha hoje com proposta institucional, e aí essa proposta institucional é que norteia as nossas linhas de ação, e em cima delas é que nós elaboramos os projetos (GESTORA, ONG2).

A partir das demandas, [...]. de atender as demandas, especificamente do consórcio, partindo de uma possibilidade de qualificação, pra inserção no mercado de trabalho, como uma primeira oportunidade de trabalho desse jovem. Aí também a questão das famílias, estamos desenvolvendo um projeto em parceria com a SEMTAS, para atender as famílias do PETI, e com o CRAS, especificamente com o Bolsa-Família. [...]. O curso de costura foi idéia da SEMTAS, a gente pediu só, ... sentiu a necessidade pra trabalhar com as famílias do PETI o curso de confecção de vassouras, com garrafas PET.[...]. Teve o projeto do Leningrado que nós participamos de uma seleção de projetos no COMDICA. [...] nós já tínhamos realizado no início de 2007, um curso de confecção de vassouras, e basicamente quem participou desse curso foram às mães, famílias do Leningrado. Nós atendemos cerca de trinta famílias, e aí a gente já tinha mais ou menos o conhecimento da realidade de lá, e surgiu a oportunidade de se trabalhar com os adolescentes, então nós montamos a proposta e fomos aprovados. Claro que nós montamos a proposta dentro do nosso referencial de trabalho, então teve as oficinas de artes manuais, de pintura, de luminária, teve também a oficina de vassoura de garrafa PET, de papel reciclado. Nós montamos um projeto em cima disso, e levamos pra ser desenvolvido lá (PROFISSIONAL, ONG3).

A equipe daqui tem a mente bem ampla desse negócio de cultura, né... então quando eles tem uma idéia de fazer uma oficina que beneficia o projeto, as pessoas daqui desse bairro, eles realmente fazem, quando eles vêem a necessidade, eles fazem mesmo, por exemplo, terça-feira vai abrir uma nova oficina que é de informática, então eles visaram que os jovens estão precisando exercer mais a informática, então, a equipe está montando uma oficina na área da informática (USUÁRIO, ONG4).

[...] sempre que podemos estamos entregando projetos, tenho necessidades aqui, por exemplo, eu tenho uma necessidade tremenda aqui de um reforço escolar, porque o índice de repetência aqui é altíssimo, [...]. Então, temos um projeto que já elaboramos, junto com a pedagoga, um projeto de reforço escolar, está em fase de acabamento, na verdade, e vamos aí ver o que nós conseguimos. Se Deus quiser, nós vamos conseguir, nós estamos batalhando pra isso (GESTORA, ONG5).

No entanto, se identificou que na ONG1, ONG2 e ONG4, as ações geralmente foram construídas em conjunto com os usuários, a partir de discussões feitas com os usuários, enquanto nas outras duas outras ONGs se percebeu que as ações são elaboradas pelas equipes

de trabalhos, sem a participação dos sujeitos. Porém, em algumas ONGs estas ações podem ser modificadas a partir de avaliação e monitoramento das ações, ou simplesmente pela sugestão dos próprios usuários e da família deste.

Os projetos na maioria... acho que todos os projetos [*da ONG*] não tem aquela característica de como ...outros projetos, não tem essa coisa que vem de cima, de lá, pros adolescentes, como eu tenho uma coisa pra você, né isso. É assim: ei a gente tem uma coisa e aí vamos construir juntos. É mais ou menos nessa visão, dos jovens e adolescentes estarem também nessa questão da construção da coisa, e não ele só tá ali pra receber, aceitar e pronto, acabou (USUÁRIO, ONG1, grifo nosso).

[...] como é que se dá a participação do usuário [*nos projetos*]. Aqui a gente tem um modelo de monitoramento. Esse monitoramento é feito no grupo de formação sócio-política, que é feito também pela educadora social. Como todos os projetos formam as atividades da casa, as avaliações se dão das atividades da casa. Então, tem o momento com as crianças e com as adolescentes, em que elas avaliam o precisam, o que não precisam, o que gostaram, o que não gostaram, e o que gostariam. Como também a gente tem o momento, com os pais, os acompanhantes, ou responsáveis (PROFISSIONAL, ONG2, grifo nosso).

Os projetos são elaborados pela equipe pedagógica da ONG, [...]. Mas eles surgem a partir de discussões com a comunidade. A ONG nasceu e os primeiros projetos e se escolheu [*essa comunidade*] por todas as questões sociais que tem [*o bairro*], e pela questão cultural de grande valia que tava embaixo de um tapete, [...]. Só se via a comunidade nas páginas policiais. Foi a partir dessas discussões, junto com a comunidade que fomos formatando uma proposta pra o projeto (PROFISSIONAL, ONG4, grifos nossos).

A gente tem reuniões com eles e com os pais. Nós somos assim flexíveis, a sugestões e a melhorias, é tanto que a gente está até trabalhando com os pais devido a uma sugestão deles mesmos. [...] a gente acata até as sugestões das crianças e adolescentes, pra somar, pra melhoria e para que possa abençoar a coletividade (PROFISSIONAL, ONG5).

As ações de forma geral se dão em duas áreas: assistência e educação. No eixo da assistência, as ações são se dão através do apoio sócio jurídico, psico-social e sócio-assistencial, sendo neste último o sub-eixo com o maior número de ações. (ver gráfico 9).

Já no eixo educação, as ações se dão nos sub-eixos: esporte-lazer, arte e cultura, meio ambiente, comunicação, apoio sóciopsico-educativo, formação política, capacitação profissional, ensino e saúde. Sendo na formação política onde se encontram o maior número de ações, 11 ao todo (ver gráfico 9).

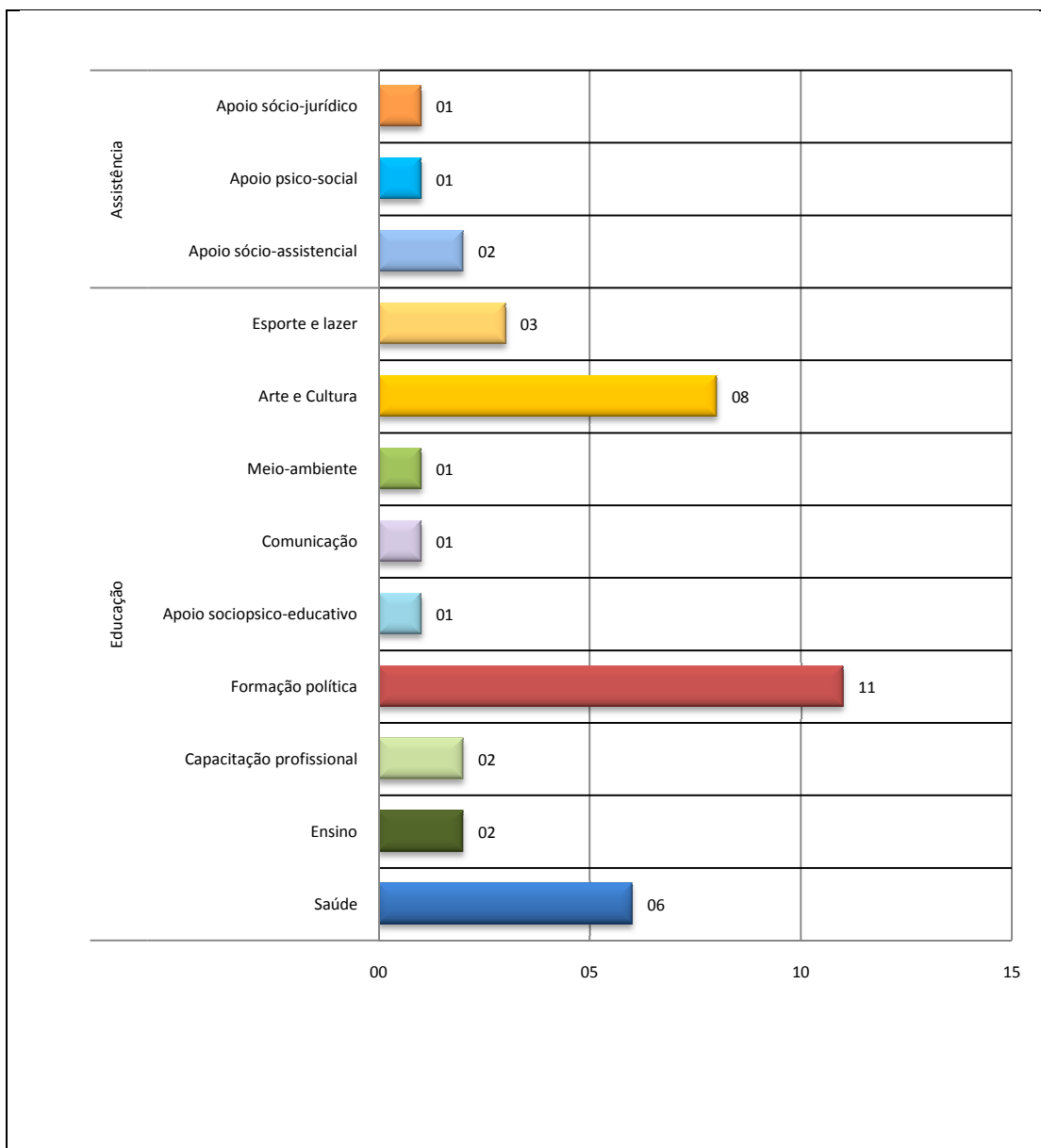


Gráfico 9 - Ações desenvolvidas por eixos e sub-eixos (geral)

No entanto, quando se foca a atenção nos sub-eixos por ONG, percebe-se que a maioria das ações em formação política encontra-se nas ONGs que estão no campo da defesa dos direitos infanto-juvenis. Desse modo, na ONG1 40% de suas ações são no sub-eixo formação política e 40% no sub-eixo saúde e 20% no sub-eixo arte e cultura. Enquanto na ONG2 50% do total de suas ações são em formação política, e 10% nos sub-eixos restantes (ver gráfico 10).

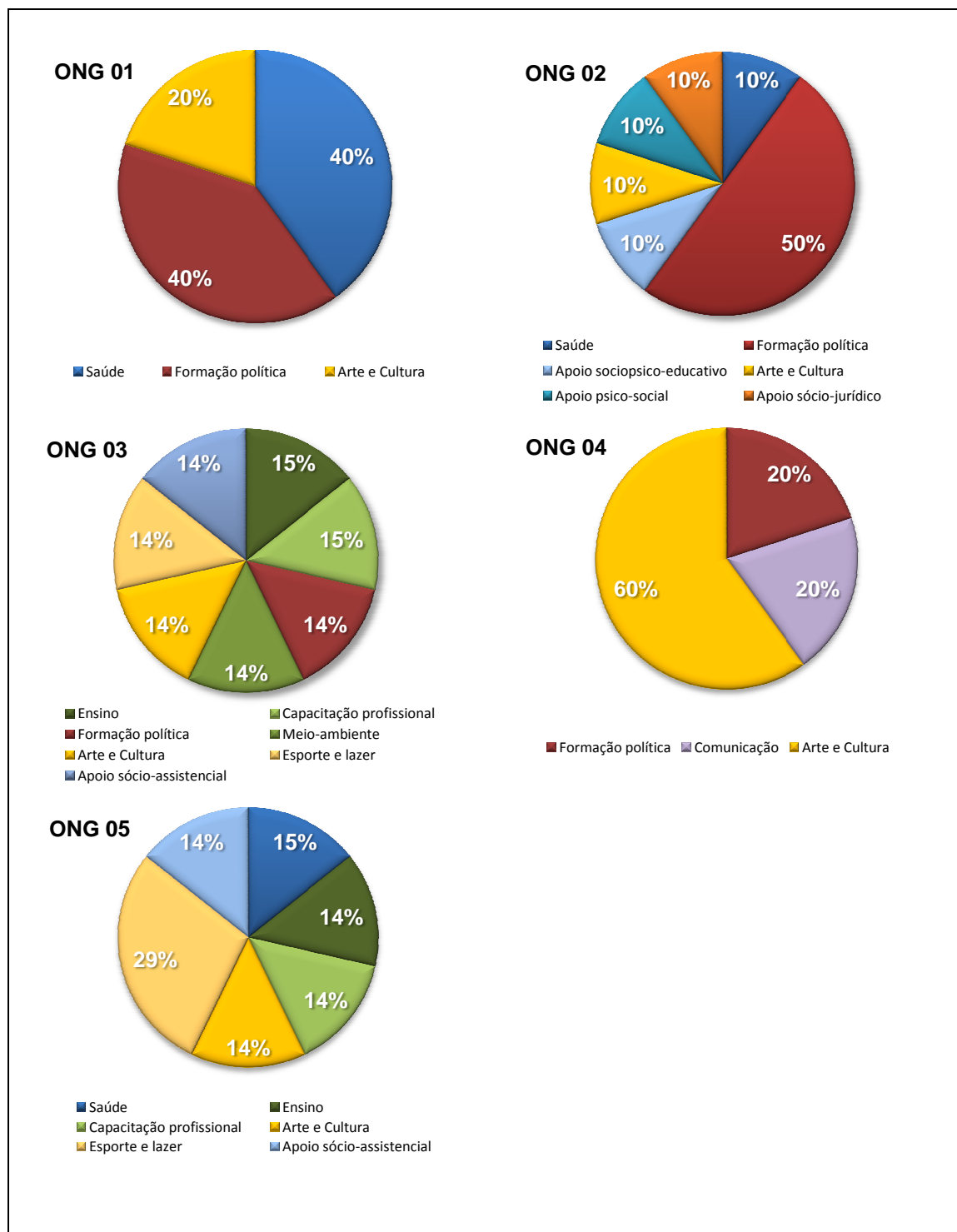


Gráfico 10 - Ações executadas por Eixos e sub-eixos

Vale salientar que apesar de se encontrar ainda ações no campo da promoção na ONG1 e ONG2, estas fazem questão de frisar que tais ações são necessárias à medida que servem como exemplos de experiências exitosas para propor políticas públicas estatais, assim como também para focalizar no monitoramento e controle social de tais políticas. Então, este

é o argumento utilizado por estas duas ONGs, para inclusive se diferenciar daquelas ONGs que estão no campo da prestação de serviços.

Eu acho que no aspecto político, eu diria que esta possibilidade de experimentar instrumentos, metodologias, e práticas, e levar para os fóruns, para os conselhos, e até para as instâncias de gestores de políticas públicas, a possibilidade de aprendizagem de práticas, refletidas a partir das teorias, mas pensando a teoria sempre no aspecto teórico-prático, ou seja, com esse diálogo com as práticas. Acho que em alguma medida, é possível fazer execução, com este foco, mas especialmente no monitoramento do controle social. Esta é a principal função, inclusive é pensar cada vez mais, é um desafio muito grande fazer isso com o jovem, até pela condição juvenil, que os sujeitos das políticas públicas, não o carente, não o beneficiário, mas o sujeito, no nosso caso o jovem, tenham instrumentos adequados a partir de suas realidades de comprovar, monitorar, sobre o serviço público que está sendo ofertado, isso significa, como por exemplo, a gente pegar um evento e desmontar a forma legalista e difícil de se utilizar o orçamento público, por exemplo, D. Socorro, lá da comunidade da África, qual é o acesso que ela vai ter ao orçamento público, se ela for a câmara, alguém vai explicar pra ela o que é orçamento público? Ninguém vai explicar, vão é dar a ela um calhamaço de papel deste tamanho, e vai ser somente uma peça técnica e não uma peça política de garantia de direitos (GESTOR, ONG1).

Isso demonstra que estas ONGs estão indo em uma direção mais coerente com a finalidade dessas organizações, que as distinguem de certa maneira dos outros segmentos do terceiro setor. Fato este que é também uma preocupação visível da ABONG. Vale salientar que destas duas ONGs, somente a ONG2, é associada a esta, enquanto a ONG1, afirmou que está em processo de filiação. Para estas, ser filiadas à ABONG é sinal do reconhecimento de que elas são diferenciadas das outras organizações do terceiro setor, como mostram os depoimentos:

Ainda estamos em processo de associação da ABONG, precisava exatamente concluir este documento, que faz parte dos documentos exigidos pela ABONG, que são os relatórios de atividades. Como a gente já ia fazer o lançamento da publicação do documento, a gente aguardou um pouco e estamos enviando esse relatório, para podermos constar. Então, como a gente é parceiro da ABONG, participa das atividades da ABONG, mas não somos filiados formalmente. É mais uma parceria política mesmo, mais uma articulação com a rede que a gente faz parte. (GESTOR, ONG1).

Pra gente, a filiação à ABONG é uma forma de dar certo distanciamento dessas associações de bairros ou de fundações de cunho eleitorais, de alguns políticos, enfim, então a gente entende a ABONG enquanto espaço político mesmo, das organizações não governamentais, né... que atende aos princípios de organização de sociedade civil, e um campo político de articulação e mobilização (GESTORA, ONG2).

Desse modo, percebe-se uma característica na política forte, que as colocam no campo da defesa dos direitos das crianças e adolescentes, afastando-se também da perspectiva

assistencialista, pois quando se buscou entender como as ações da ONG poderiam está contribuindo para a garantia de direitos das crianças e adolescentes, percebeu-se nas duas ONGs que a saída estava na incidência política, no intuito de estimular políticas públicas, e não na prestação de serviços para o Estado.

[...] tem essa perspectiva de prestação de serviços. Ela é muito têmpera. Às vezes a gente se pergunta muito, o que de fato estamos fazendo. Se estamos prestando serviço ao Estado, se estamos é... experimentando metodologias. Eu preciso acreditar que o maior esforço nosso é estar nos fóruns legítimos construídos pela democracia, experimentar metodologias pra responder a essa complexidade. E aí focando, justamente no campo da juventude, que é uma complexidade, que tem se revelado de maneira, às vezes, muito, digamos, violenta pra sociedade, e às vezes muito discriminatória (GESTOR, ONG1).

Quando [*a ONG*] definiu que ia deixar de ser só organização não governamental e ia ser centro de defesa, eu acho que foi o pulo do gato, porque você deixava de atender um recorte, de lutar por um recorte, claro, as ações são sempre importantes, mudou a vida de alguém, possibilitou a vida de alguém, mas o que angustia muito, de todo mundo que trabalha em ONG é isso: eu faço muito bem isso aqui, mas eu só faço por estes. Então, quando a gente só atendia trinta, só atendia trinta, que passava por atendimento, encaminhamentos, faziam serviços psicológicos, psicopedagógicos, grupos de formação, teatro, se re-significavam, mas eram aquelas. Quando a gente parte para a incidência política, a gente diz que é possível fazer a partir desse referencial, nós atendemos exemplar, [...], mas a gente sabe que tem um universo, e esse universo não é atendido. E de que forma esse universo pode ser atendido? Quem deve garantir? O Estado [...]. Então, eu acho que essa parte de incidência política é mais interessante... (PROFISSIONAL, ONG2, grifo nosso).

Já com relação às ações das outra três ONGs, percebeu-se que nas ONG3 e ONG4 o sub-eixo de formação política é menor com relação a outras ações. Na ONG3 se tem um percentual de apenas 14% em formação política, com um equilibrado percentual em torno de 14% a 15% em ações no campo de ensino, arte e cultura, apoio sócio-assistencial, capacitação profissional, meio ambiente, e esporte e lazer (ver gráfico 10). Na ONG4 destaca-se o sub-eixo arte e cultura, com um percentual de 60% de ações nesse campo, enquanto que nos sub-eixos formação política e comunicação o percentual é de 20% de ações nesses campos (ver gráfico 10). Já a ONG5, não desenvolve nenhuma ação no campo da formação política, tendo o maior número em ações de esporte e lazer, enquanto as outras ações nos sub-eixos saúde, capacitação profissional, ensino, arte e cultura e apoio sócio-assistencial fica em torno de 14% a 15%. Entretanto, mesmo constatando algumas ações em formação política nestas duas ONGs, observou-se que elas e também a ONG5, estão mais no campo da prestação de serviços, pois muitas de suas ações são financiadas pelo Estado, na direção da terceirização da

política pública em substituição do Estado, ou na direção do compartilhamento das ações entre o público e o privado.

Vale ainda apontar que na ONG3 e ONG4, observou-se que nestas apesar de focar suas ações para a tendência da prestação de serviços, não se identificou ações que as aproximem do assistencialismo no sentido caritativo, benemerente, de ajuda ao próximo. Inclusive há uma preocupação nos discursos com a mudança de vida dos atendidos, apesar de se ter uma compreensão de que a autonomia do indivíduo somente depende da vontade e do esforço do usuário, e de uma educação de qualidade, como mostra os depoimentos abaixo:

Eu tenho os exemplos dentro da casa, que hoje são funcionários, tem carteira assinada, e tudo mais, quem é que não quer ter. Então todo mundo hoje corre atrás, né... é terminando, passando aqui e perguntando quando vai ter curso aqui, pra eles já serem inseridos, pra serem encaminhados. Eu tenho meninas hoje que passaram por aqui, que trabalham na UnP, no Marista, tá entendendo?! Então, assim, eu tenho tido resultados. Eu vou até fazer um levantamento desses frutos, porque é importante, né? (GESTORA, ONG3).

[...] é fazer a qualificação pra que eles possam acreditar no potencial deles, pra que eles possam ter dignidade, tendo um emprego. A Guararapes tá abrindo as portas, recebendo muita gente, e tá chovendo de gente querendo fazer um curso de corte e costura, porque querem entrar pra trabalhar (GESTORA, ONG3).

Eu acho que a comunidade pode ser uma caixa de ressonância de que é possível mudar e mudar numa linha de valorização da cultura para um caminho de educação de qualidade, que contemple a cultura do povo do Brasil, entendeu?! Eu acho que essa é a meta (GESTORA, ONG4).

É importante a conscientização de direitos que essas crianças têm, é de conhecer a potencialidade histórica e cultural da comunidade que elas vivem... a maior importância é essa, maior do que a aprendizagem da capoeira, é quando elas aprendem a cidadania, tomam consciência dos problemas que o país tem, que a comunidade tem, e a sua participação social como cidadão, dos direitos também que eles tem que cumprir. Às vezes as pessoas dizem: é pra tirar as crianças do ostracismo, de tá no ocioso. É mais uma opção pra ele poder escolher, alguns escolherem. Ou eu vou pra droga, pra o tráfico, pra prostituição infantil, ou vou participar um projeto sócio-educacional que me pode trazer uma outra qualidade de vida, melhor. Pelo menos, eles tem as duas opções, em alguns momentos, além de completar aquilo que a escola normal num completa. Nós fazemos link com as escolas no sentido de interagir mais diretamente com a escola, que é outro espaço educacional (PROFISSIONAL, ONG4).

No entanto, apesar de se obter alguns ganhos para alguns usuários, entende-se que a abrangência dessas ações das ONGs que prestam serviços para o Estado é limitada e com recursos escassos, o que compromete a continuidade das ações, assim como não possuem um

caráter de direito social, pois o direito somente se expressa no âmbito estatal. Desse modo, o trabalho desenvolvido por ONGs que prestam serviços ao Estado não dão conta das diversas problemáticas infanto-juvenis, que se acirram cada vez mais diante das determinações sócio-históricas atuais, pois além de tratar os “problemas” de forma instável, pontual, fragmentada e emergencial, não enxergam estes também como expressões da questão social, e assim, não buscam incidir na raiz causadora da desigualdade social. Portanto, esta é uma tendência que vem ganhando espaço, caindo como uma luva, para atender os anseios do capital, já que as políticas neoliberais em curso no Brasil reduzem a intervenção estatal, com políticas de cunho neoliberal ou como Silva (2004) constata a implantação de formas híbridas de gestão social que combinam ação estatal com a de organismos privados e repassa para as organizações do terceiro setor a responsabilidade de tais políticas.

4.4 A PERCEPÇÃO ACERCA DOS DIREITOS E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS GESTORES, PROFISSIONAIS E USUÁRIOS

4.4.1 A percepção dos gestores, profissionais e usuários acerca dos direitos

Identificou-se que tanto os gestores quanto os profissionais das ONGs que se colocam no campo da defesa, conseguem enxergar que o papel da ONG não é terceirizar a política, mas é atuar no monitoramento e no controle social, e propondo políticas públicas, como bem mostra os depoimentos abaixo:

Acho que o papel das ONGs é fazer o controle social nas instâncias, o monitoramento. E isso eu não tô dizendo por que a gente é bonito, e que temos que cobrar do governo porque a gente é bonito, não. Eu tô dizendo que a gente pode criar possibilidades de ampliação de democratização da gestão pública e de efetividade de políticas públicas, e pra isso, é necessário fazer monitoramento e controle social (GESTOR, ONG1).

Eu acho que as ONGs não vieram para substituir governos, nem as ações que são de políticas públicas de governo. Elas vieram para estimular as políticas públicas, para fazer o controle social e a partir do controle social, a gente conseguir com que as políticas públicas se efetivem. Eu acho o que elas se propõem a fazer é um trabalho de formiguinhas (PROFISSIONAL, ONG1).

A ONG deve tá propondo, monitorando, e fiscalizando a política pública. Este é o principal papel da ONG na co-gestão das políticas públicas, pelo menos deveria ser. É atuar também na questão da defesa, é importante porque você atua pra, não seria pra garantir um direito, porque o direito já foi violado, pra você tentar reverter um quadro de violação que já está instalado. Então a defesa ela é também importante (GESTORA, ONG2).

[...] o atendimento, de quem deve atender a uma demanda, é imprescindível... é obrigação do Estado, através de políticas públicas, atender a demanda da sociedade que já custeia essas políticas públicas (PROFISSIONAL, ONG2).

Desse modo, como pode se observar que há uma clara percepção destes gestores e profissionais de que a materialização do direito se dar através de políticas públicas estatais e não no âmbito organizacional privado.

Já nas ONGs que estão mais no campo da prestação de serviços, se identificou dois tipos de percepções dos gestores: uma que acha que está executando política pública e por isso, entende que está garantindo direitos, e a outra, ao contrário, reconhece que o direito não está dissociado das políticas governamentais, mas que é necessário se ter a integração entre o público e privado, para a sua materialização.

A parceria com o COMDICA era porque a gente tinha a necessidade de fazer um trabalho lá [*na comunidade*], porque era uma situação muito crítica. A gente viu que era um foco muito forte, e é. Ali precisa de políticas públicas, assim..., ai meu Deus! Chega a dar uma dor no coração. E a questão das famílias também, porque as famílias desempregadas não têm renda, vive exclusivamente dessa bolsa, que eu acho uma miséria, a questão dessa bolsa, sabe? É uma esmola, pode quem quiser achar que não, mas eu acho, e minha visão é essa. As pessoas têm que ter dignidade, ter seu emprego, pra poder dizer que é digno, pode ser de quanto for, mas todo mês saber que tem aquele dinheiro pra receber. Ele trabalhando. Isso sim dignifica o homem. E o que me levou a fazer a parceria foi isso (GESTORA, ONG3, grifo nosso).

[*o que é preciso para garantir direitos*] é cumprir o que está no papel, por que o ECA é a coisa mais linda, né? Mas se não funciona... O problema do Brasil não são as leis, mas porque estas não são cumpridas... não perseveram, não vigoram, é isso: fazer acontecer. Eu acho importante [*a participação da ONG nas políticas públicas*] porque pode vir a contribuir...com pessoas idôneas, com pessoas sérias, com projetos sérios, sabe, vindo trazer benefícios pra comunidade, vamos ser democráticos, cumprir com o que foi acordado. Então as ONGs que trabalham com seriedade, realmente elas tem a contribuir... elas estão num contexto onde muitas vezes... que o outro lado não chegou ainda, nós estamos ali vendo as necessidades do bairro...(GESTORA, ONG5, grifos nossos).

[*Para garantir os direitos das crianças e adolescentes*] é necessário desenvolver um trabalho, mas entendendo que esse trabalho, ou qualquer trabalho que nós fizéssemos, não deveria estar dissociado das políticas governamentais, mas sim criar uma referência, para que as políticas governamentais se juntassem e percebessem que o caminho é mais largo, mais interativo, com a sociedade, porque a própria história do Brasil, faz com que nós façamos, políticas públicas separadas, né, não holísticas, é compartimentado, né, todas as ações são compartimentadas... o sistema é assim, né?! (GESTORA, ONG4, grifo nosso).

Portanto, como se pode perceber tem-se um discurso claro tanto da gestora da ONG3 quanto da gestora da ONG5, que pela falta de ações do Estado para a garantia do direito, elas estão executando políticas, caindo na armadilha de acreditar que mesmo com a ausência do Estado, o direito se materializará. Já com relação à visão da gestora da ONG4, apesar da consciência da necessidade de políticas governamentais para que o direito seja garantido, cai também na armadilha de achar que compartilhando as políticas de Estado, através da prestação de serviços, é a solução para garantir os direitos das crianças e adolescentes.

Quanto à visão dos profissionais destas ONGs do campo da prestação de serviços identificou-se uma interessante inversão de percepção acerca dos direitos na ONG3 e na ONG4, pois enquanto na ONG3 a gestora compreende que está garantindo direitos, a profissional compreende que o direito deve ser garantido pelo Estado, mas também vai à mesma direção da percepção da gestora da ONG4, que são necessárias ações compartilhadas entre o público e o privado. Já o profissional da ONG4, tem a mesma percepção da gestora da ONG3, ou seja, compreende que a ONG possibilita a garantia de direitos, pois está executando política pública:

Mas eu acho que tem ONGs sérias, que desenvolvem trabalhos bons, sérios, e que são necessários sim, porque é uma parceria, digamos assim, é uma junção do Estado com um instrumento particular, que está favorecendo a sociedade como um todo. É talvez um ator coadjuvante, não é, porque não é que vá assumir a responsabilidade, e não deve e nem pode, né?! Mas de certa forma, está beneficiando a população, porque o Estado não dar a resposta que deveria dar, no sentido de efetivação de políticas públicas, então a ONG vem pra colaborar com o crescimento constante de crianças e adolescentes é muito benéfico. Muita coisa tem sido feita por aí com muitos ganhos, tem sido conquistado (PROFISSIONAL, ONG3).

[...] a gente sabe que nas camadas mais vulneráveis as pessoas não vivenciam muito essa questão do direito, do exercer, do saber e de ir buscar, de prevalecer seus direitos. E o Estado por sua vez, ele tem os mecanismos, os instrumentos sociais, dá muita abertura pra isso, eu acho que o Estado ele não se fecha não, ele tá muito aberto, agora, cabe a população saber buscar esses caminhos, pra exercer, e aí onde entra o nosso papel, tá viabilizando isso, tá fazendo com que essa população que necessite chegue até esse Estado que de certa forma, “distribuindo”, recursos sociais (PROFISSIONAL, ONG3).

[...] nós alertamos que eles têm direitos, que a nossa missão aqui é dar um direito que está sendo negado pela própria escola, e que o posto de saúde pode está melhor aparelhado, que eles têm que ir buscar, se juntar, olhar e cobrar isso aí, as vezes até nós dizemos vocês cobram ... nós abrimos reuniões de possibilidades para os pais, e ... hoje mesmo na reunião, nós dissemos: interessante que vocês vêm pra gente e cobram da gente, e vocês devem fazer isso também na escola, vocês devem fazer isso também no posto de saúde, no conselho tutelar, nas associações comunitárias, vocês

devem ir na prefeitura, na assistência social e fazer valer esses direitos, de cobrar esses direitos, e vocês vem pra cá e cobram isso. E a gente mostra o que pode fazer faz (PROFISSIONAL, ONG4).

[...] então o que deve se entender é parceria mesmo, a própria lei de incentivo fiscal, é uma forma que já diz que tem que ter uma parceria, o governo abre mão de um montante de recursos da empresa pra que este seja revertido na cultura, que seja feito um edital, lançado pra que as organizações não governamentais que tenham propostas sólidas e viáveis entrem na Lei Rouanet, de incentivo fiscal e execute essa tarefa. Isso já é uma forma de política pública, de parceria, né?! O governo deixa de receber, mas sabe que está sendo investido por um segmento que tá com uma especificidade, por um setor com experiência que vem das bases comunitárias, de onde surgem geralmente as ONGs, e às vezes as ONGs surgem por cima mesmo, no papel, pra pescar o dinheiro e não fazer nada, e denegrir a imagem dos que fazem com muito esforço, com muito suor (PROFISSIONAL, ONG4).

No que diz respeito à percepção dos usuários das ONGs acerca de seus direitos, identificou-se que somente o usuário da ONG1 compreende o significado destes, assim como tem claramente a concepção de que não é na ONG que se materializa o direito. Entende que foi através do trabalho realizado pela ONG acerca do esclarecimento de direitos, que ele consegue visualizar uma possibilidade de se buscar, de lutar pela garantia legal de seus direitos.

[...] durante toda essa história [*na ONG*], a gente sempre teve o incentivo de tá conhecendo os espaços, de tá tomando consciência dos direitos, de tá conhecendo as pessoas que fazem parte desses lugares. Então, só por esse fato d'a gente está mais antenado, sobre o ECA, saber o que é o ECA, desde o momento que a gente participa de uma oficina sobre o ECA, eu acho que já contribui muito pelo fato de que ... eu vejo que se eu não tivesse tido esses momentos, se eu não tivesse ido ao COMDICA, eu nunca teria condições de entender o que significa direitos, eu nunca ia saber que eu não tenho direitos, porque na verdade eu não tenho...porque tem ECA para criança e adolescente. O Estatuto do idoso, todo mundo tem direitos, menos os jovens ainda, né? Mas assim, está se buscando essas coisas, não tem uma lei que garanta, uma lei específica para jovem ainda, né? Então eu não teria a consciência disso. Eu não teria tido essa consciência se eu não tivesse participado da ONG. Então contribui sim, bastante. Mas é muito pelo fato... parte mais dos adolescentes buscarem, do que simplesmente da instituição está oferecendo, isso e aquilo. É aquilo que eu disse que o jovem ele tem que se sentir com mais vontade, com mais desejo de buscar essas coisas, porque [*a ONG*] dá suporte pra isso... (USUÁRIO, ONG1, grifos nosso).

Já com os usuários e familiar de usuária entrevistados das outras ONGs, identificou-se que ou eles concebem que a ONG está garantindo seus direitos, ou eles compreendem que o serviço que está sendo ofertado pela ONG é uma ajuda, como bem mostra os fragmentos a seguir:

Acho que a ONG garante direitos, pois no sentido da cultura ela é bem ampla. Devido a ONG recrutar pessoas pra ficar ligado ao projeto aprendendo coisas, como desenhar, a escrever, informática. Então, quando o projeto faz isso, ela tá preocupada com os jovens e adolescentes (USUÁRIO, ONG4).

Aqui é tudo legal, me ajudou muito. Mudou muita coisa, porque ela era muito assim, rebelde. Agora ela já me ajuda, já chega e vai pra escola, ela já sai almoçada daqui... Quando chega, às vez eu tô doente ela quem cuida de tudo, lava a louça, começa a cantar, lá vai... Aí pronto, ela mudou muito depois que ela tá aqui, sabe? Não fala mais gritando, mas agora ela tá falando direitinho comigo. Agora o negócio dela é estudá, fazer esse negócio de computadô... É muito importante quando ela sair um dia né, já aprender muita coisa, num ficar ... sem viver assim solta, né? Quando sair daqui já sai muito melhorada, aprende muitas coisas, e ... é isso (FAMILIAR, ONG2).

Ela [*a ONG*] tá dando uma oportunidade para os jovens e adolescentes daqui do bairro, e ajuda muito, eu acho que isso ajuda muito a eles. Às vezes encaminham para alguns projetos, cursos. Teve gente que morava no Planalto, eles foram atrás, em busca desses jovens, pra participar [...]. Melhorou, assim meu desenvolvimento, também na parte do benefício também, que me ajuda muito, porque eu necessito dessas coisas, e melhorou muito na minha vida. Aprendi mais coisas. (USUÁRIO, ONG3, grifo nosso).

Portanto, constatou-se que a maioria dos usuários ou familiar de usuária, ainda não percebe o significado nem do termo “direitos”, nem a importância de ter seus direitos garantidos, nem como buscar estes direitos ou lutar para que estes direitos sejam garantidos, mas entende que o serviço que recebe é uma ajuda, um benefício que faz melhorar a vida de quem é atendido.

Mesmo na ONG2 que se propõe a defender os direitos infanto-juvenis e já possui ações em formação política tanto com os usuários quanto com familiares, no intuito de esclarecê-los acerca de seus direitos e como eles podem estar em busca de exercê-los ou mesmo de lutar para a garantia e/ou ampliação de seus direitos, ainda não consegue visualizar tais questões. No entanto, deve-se levar em consideração principalmente dois aspectos que podem ter influência nesta percepção do familiar entrevistado: que além da ONG2 ter se reestruturado há pouco tempo (em 2007), deixando, aos poucos, de atuar mais no campo da promoção e passando a se constituir como centro de defesa, as ações em formação política com a família dos usuários também estão ainda em fase inicial.

4.4.2 A participação política das ONGs e usuários

A participação política das ONGs (que engloba gestores e profissionais) e dos usuários entrevistados foi considerada a partir de dois eixos: participação em instituições políticas e participação em movimentos, redes e fóruns da sociedade civil.

O gráfico 11 mostra de forma geral essa participação:

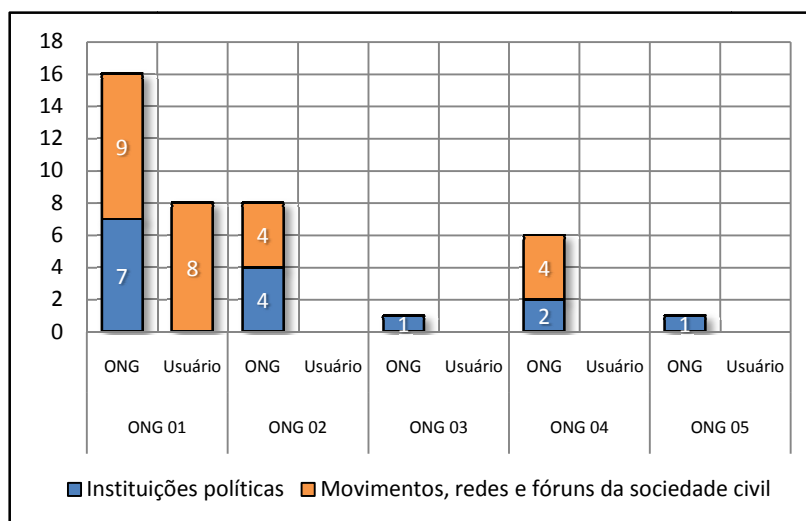


Gráfico 11 - Representação em instituições políticas e participação em movimentos, redes e fóruns

Como bem mostra o gráfico 11, todas as ONGs estudadas, têm alguma representação em instituições políticas. No entanto, as ONGs no campo da defesa são as que mais têm representatividade.

A ONG1 é a que possui uma maior representatividade em conselhos (CONSEC e COMDICA), comissões e comitês (Comissão Estadual de DST/AIDS, Frente Parlamentar dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de Natal, Comitê Gestor Estadual de Saúde e Prevenção nas Escolas, Comitês Estadual e Municipal de Enfrentamento ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes). Já a ONG2 tem representatividade no CONSEC e tem participação no COMDICA. Também tem representatividade na Frente Parlamentar dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de Natal e no Comitê Estadual de Enfrentamento a Violência Sexual.

Com relação às ONGs que estão mais na prestação de serviços, na ONG3 e ONG5, a representatividade em instituições políticas se dá somente no COMDICA, enquanto na ONG4, além de ter a representatividade nesse conselho, ela tem representatividade na Frente Parlamentar dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de Natal.

Já com relação à participação do usuário nessas instituições políticas, não se constatou nenhuma representatividade, o que mostra que a participação destes nestes importantes espaços, principalmente nos conselhos, ainda não se materializa. Desse modo, a representação da sociedade civil fica sempre a cargo das organizações, como se constatou. Nesse sentido, ainda é um grande desafio incentivar a participação dos usuários nesses espaços, pois o que se constatou é que muitos usuários das ONGs, ou mesmo familiar de usuária, quando conhecem e/ou nem sabem o significado e importância desses espaços, pois quando lhes foi perguntado se já tinham ouvido falar em algum conselho como o Conselho Municipal ou Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, teve-se respostas do tipo:

Não moça, num seio não. Só me sento ali e pronto. Só saio quando a menina já pode ir (FAMILIAR, ONG2).

Não, nunca ouvi falar. Não nunca fui não. Eu nunca precisei...(USUÁRIO, ONG4).

Já ouvi falar, mas não me lembro bem o que é (USUÁRIO, ONG3).

Somente um jovem da ONG1 que já teve contato com algum conselho, sabendo inclusive a importância desses espaços, mas também nunca teve representatividade formalizada como usuário:

Eu conheço o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Já participei de Conferência Municipal e Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, em 2004. A última que teve agora que foi o ano passado, eu participei da conferência fazendo oficina com criança e adolescente, que era sobre o Plano Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Era esse tema que eu trabalhei com eles na conferência. Aí, antes dessa conferência acontecer, eu fui várias vezes no COMDICA, assisti várias vezes as assembleias, por que também eu não sabia muito sobre essa questão do Plano Nacional, aí eles me deram todo o suporte, durante todo esse processo da oficina eu fui com algumas meninas daqui da ONG. Então, eu tive lá várias vezes, inclusive bem antes, d'eu tá indo no COMDICA, porque assim, aqui na ONG já teve alguns projetos. Teve até a semana de consciência política que levava os adolescentes pra conhecer esses espaços de promoção e defesa dos direitos (USUÁRIO, ONG1).

E mesmo este usuário expressando uma vontade em participar dos conselhos não se vê como um representante legítimo da sociedade civil, se não estiver atrelado à ONG, como bem mostra o fragmento abaixo:

Já, eu já tive vontade de participar como representante desses conselhos, mas assim, como eu tive um período afastado daqui da ONG. Eu nunca saí daqui,

eu sempre tive ligado, mas durante esse período, eu tinha o interesse de tá participando, mas eu não podia, simplesmente de lá onde eu estava. Um pouco distante de tá representando a ONG, estando em outro lugar (USUÁRIO, ONG2).

No entanto, no eixo participação em movimentos, redes e fóruns da sociedade civil já se encontrou uma considerável participação dos usuários (ver gráfico 11). Todavia, essa participação se restringe aos usuários de uma única organização que está no campo da defesa. Desse modo, constatou-se a participação de usuários da ONG1 em cinco redes (Rede Nacional “Sou de Atitude”, Rede Juventudes, Rede Jovens do Nordeste, Rede Mobilizar e Articulação Brasileira de Redutoras e redutores de Danos - ABORDA), um fórum (Fórum de Mulheres do Rio Grande do Norte) e em dois movimentos (Movimento “Um Milhão de Histórias de Vida de Jovens” e Movimento de Adolescentes do Brasil). Enquanto nas outras quatro ONGs não se encontrou a participação de usuários em nenhum movimento, rede ou fórum da sociedade civil, mesmo na ONG2, a qual está mais no campo da defesa. Porém, deve-se levar em conta que esta ONG, está em momento de transição do campo da promoção para o campo da defesa, onde o trabalho de incidência política com usuários e familiares ainda está em processo inicial, o que pode ter influenciado nesse resultado.

Já em relação à participação das ONGs em movimentos, redes e fóruns tem-se na ONG1 também a maior participação, sendo em um movimento (Movimento de Adolescentes no Brasil), em três redes (Rede Nacional “Sou de Atitude”, Rede Juventudes e Rede Jovens do Nordeste) e em quatro fóruns (Fórum Social Nordestino, Fórum Natal Cidade Sustentável, Fórum de ONGs/AIDS e Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – DCA). Já na ONG2 que também está no campo da defesa, constatou-se a participação em um movimento (Movimento Nacional dos Direitos Humanos) e duas filiações a associações da sociedade civil (Associação Nacional dos Centros de Defesa – ANCED e Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG), e em um fórum (Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – DCA).

Nas ONGs que estão mais no campo da prestação de serviços, constatou-se que somente a ONG4, participa em duas redes (Rede de Notícias dos Direitos da Infância – Rede ANDI Brasil e Rede de Comunicadores pela Infância e Adolescência no Rio Grande do Norte) e em dois fóruns (Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – DCA e Fórum de Erradicação do Trabalho Infantil). O que difere das outras duas ONGs desse campo, que não se constatou a participação em nenhum movimento, redes ou fóruns da sociedade civil (ver gráfico 11). Inclusive na ONG5, identificou-se que além de não se ter o

entendimento da importância da participação política nos espaços de organização coletiva da sociedade civil, ainda restringe a política em concebê-la somente no âmbito político-partidário, e por isso tenta eliminá-la totalmente das ações que desenvolve na ONG, como se pode constatar neste seguinte depoimento:

[...] há palestras aqui, mas a gente não entra muito nesta questão política não, sabe, num entro não. De política, não há não, não sou candidata, meu marido também não é, não temos influência política por trás, é... importante, mas o trabalho vai muito bem, é possível sim fazer um trabalho idôneo, sério, ... nós temos todo balancete, tá tudo aí guardado, muito bem guardado. A prestação do COMDICA nós fizemos muito bem, fomos até elogiados por eles... Então, eu não trabalho com essa questão política não, esclareço, mas é mais palestras de educação, quando você coloca um indivíduo elevando a auto-estima dele, ele vai atrás dos direitos dele, eu não entro nessa questão política, você tem direito a isso, vá procurar órgão, não. Esse debate não existe não, sempre orientando, nós temos muitas palestras de educação, de higiene corporal, sempre vem profissional aqui pra orientá-los (GESTOR, ONG5).

Portanto, entende-se que quanto maior for o esforço da ONG em sair do campo da prestação de serviços, e se inserir no campo da defesa, além de investir em ações de formação política, ela terá a possibilidade de estar contribuindo com a garantia de direitos de seus usuários e familiares. Porém, investir em formação política, não significa conscientizar os usuários e familiares que eles têm direitos através de palestras, mas utilizar metodologias e instrumentos que possam fazer com que os usuários e familiares se percebam enquanto sujeitos de direitos, enquanto sujeitos políticos para que estes possam se inserir tanto como representantes da sociedade civil nos espaços importantes de controle social, quanto em movimentos sociais, redes, fóruns, enfim, em espaços de participação política coletiva de organização da sociedade civil, para que possam propor; reivindicar, pressionar o Estado pela efetivação de políticas públicas que garantam seus direitos legalmente conquistados.

Além disso, estimular, provocar e instrumentalizar estes usuários e familiares para que estes possam ir mais além da busca pela provisão de políticas públicas, mas que eles também, enquanto movimento social organizado da sociedade civil dispute e recupere a hegemonia no âmbito estatal e assim, consigam provocar mudanças estruturais no âmbito econômico, político, social, e cultural, com vista à transformação da realidade social. Nesse sentido, é necessário também que a ONG caminhe junto com os movimentos sociais, como ocorria no início da criação e institucionalização das ONGs no Brasil em meados dos anos de 1980, e não no lugar dos movimentos sociais, como vem ocorrendo mais na atualidade.

Desse modo, é imprescindível que a luta das ONGs e dos movimentos sociais não se restrinjam somente na busca de garantia e ampliação de direitos, mas deve também haver a busca pela emancipação política, tendo em vista a emancipação humana. E isto somente é possível se a socialidade capitalista for radicalmente extinta.

No entanto, identificou-se que somente a ONG1 vai mais nessa direção, pois além de atuar na defesa dos direitos infanto-juvenis, também se articula com movimentos sociais em prol de outro projeto societário.

O Nosso papel específico é nessa questão de experimentar metodologias, sobretudo nos aspectos pedagógicos e educativos, fóruns legítimos, e democráticos, que foram construídos por este caminho da democracia. Então, são os conselhos, são os fóruns, é a interlocução da política pública a partir dessa perspectiva. E se o movimento, do ponto de vista social, os movimentos sociais articulados a outros atores tentam outro projeto de sociedade, estamos também acompanhando. O que não dá é a gente esperar pra experimentar coisas. Eu acho que a gente tem que experimentar já, por que a complexidade ficou muito grande, né? (GESTOR, ONG1).

Nesse sentido, é de suma importância que a ONG além de um projeto ético-político organizacional, em busca da cidadania (emancipação política), a ONG possua também um projeto ético-político societário que divirja radicalmente com projetos que sustentam a sociabilidade capitalista.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se chegar até este ponto do caminho, percebe-se que a questão investigada: se as ações das ONGs de atenção a criança e ao adolescente estão contribuindo para a garantia dos direitos ou se estão reforçando o assistencialismo, é muito complexa, e que para entendê-la em sua essência é necessário ainda percorrer um longo percurso. Dessa forma, não se considera este estudo esgotado; nem muito menos, encerradas as discussões e debates acerca do objeto de estudo: as ações das ONGs de atenção à criança e ao adolescente em Natal/RN.

Com este estudo, se percebeu que as resposta dessas ONGs as várias problemáticas que envolvem a criança e o adolescente, tais como a fome, a miséria, a violência, analfabetismo, o trabalho infantil, o abandono, dentre outras, muitas vezes não são compreendidas como expressões da questão social, mas como sinônimos de problemas particulares que afetam a funcionalidade do sistema societário, ou seja, enxergam essas seqüelas da questão social como algo natural e/ou subjetivo ao sujeito, sem levar em conta a contradição fundamental do modo capitalista de produção, que é da relação capital/trabalho. E isso traz conseqüências para incidir diretamente no cerne da questão: o sistema de produção e reprodução da desigualdade social imposto pela sociabilidade capitalista.

Portanto, as ONGs que divergem desta perspectiva, e compreendem que há em curso um processo perverso global do capital, que dependendo das particularidades dos países e do novo estágio do desenvolvimento do capitalismo, está provocando mudanças na relação Estado/sociedade, e com isso desencadeou um padrão de intervenção social ideológico e conservador, baseado na parceria entre Estado, sociedade civil e mercado, tem mais possibilidade de desenvolver ações que não retire a responsabilidade estatal, e assim desconstrua direitos, pensando que estão garantindo tais direitos, ao executar políticas de Estado.

Assim, deve-se compreender que a emersão desse padrão interventivo que se coloca como “novo”, mas possui traços e determinações visíveis do velho, como por exemplo, as mesmas respostas estigmatizadoras, segregadoras e assistencialistas das antigas organizações filantrópicas, do tempo que a questão social era caso de polícia. Nesse sentido, esta forma fragmentada de tratar a questão social e suas expressões, reconhece a necessidade de tratar as seqüelas da questão social, muitas vezes nem entende como expressões destas, atuando de modo focalizado e pontual, ou seja, não se tem a possibilidade de atacar o cerne da questão.

Desse modo, é importante perceber que o terceiro setor é interessante estrategicamente ao capital, assim como é um fenômeno ideológico determinado por um padrão conservador de resposta privada às manifestações da questão social, que é útil e funcional à dinâmica de reestruturação do capital, diante da crise, pois contribui para responsabilizar o indivíduo a assumir, como se fosse suas, as diversas seqüelas da desigualdade social produzida pelo sistema capitalista, além de mistificar a relação capital/trabalho e de desobrigar o Estado da função de atuar sobre a questão social.

Portanto, identificaram-se duas tendências de respostas as várias seqüelas que atinge o segmento infanto-juvenil em Natal/RN.

A primeira é a tendência de ações que vão na linha do padrão de intervenção social conservador, prestando serviços para o Estado, no lugar dele ou em conjunto com ele. Esta tendência se desdobra ainda em duas perspectivas. Uma que terceiriza os serviços estatais, mas não se identifica nela traços visíveis de assistencialismo como ajuda, benemerência, caridade (ONG3 e ONG4). No entanto, quando se executa ações que deveriam ser de governo, restringe-se ao âmbito organizacional, focaliza-se, fragmenta-se, além de levar à desconstrução de direitos garantidos por lei. Desse modo, pode acarretar um tipo de assistencialismo pouco desmistificado: de um sistema ou prática (individual, grupal, estatal, social) que preconiza e presta assistência a membros carentes ou necessitados de uma comunidade, em detrimento de uma política pública universal que os tire da condição de carentes e necessitados. A outra perspectiva dessa tendência é a prática baseada no amor ao próximo, na benemerência, na caridade (ONG5).

Desse modo, conclui-se, que essa tendência, além de não contribuir na garantia dos direitos infanto-juvenil, pode contribuir para reforçar direta ou indiretamente ao assistencialismo. Isto porque se essa tendência tem a perspectiva baseada na caridade, na benemerência, ela está diretamente reforçando o assistencialismo. Já a tendência com outra perspectiva ao terceirizar a política pública, centrando a assistência em ações focalistas, pontuais e fragmentadas no indivíduo, para que este pela vontade e esforço próprio se torne sujeitos autônomos, no lugar de uma política de Estado com caráter mais abrangente e universalista, certamente, esta perspectiva também estará indiretamente reforçando o assistencialismo, pois mesmo que alguns sujeitos venham a sair da condição de miséria, outros continuarão nesta condição, pois além das ações destas serem limitadas, não visam incidir no cerne do sistema que produz essa desigualdade, no sentido de saná-la.

No entanto, vale destacar que a hegemonia desta tendência em Natal, não é somente uma particularidade desta cidade, mas também é uma tendência tanto brasileira quanto

mundial, sendo inclusive, assim como aparece também aqui, a tendência com a perspectiva que diverge e até mesmo rechaça o assistencialismo tradicional, a mais difundida na atualidade.

Já a segunda tendência de ações encontradas vão na direção contrária a primeira, pois estão priorizando a incidência política em detrimento à prestação de serviços. Estas são as ONGs que estão no campo da defesa dos direitos das crianças e adolescentes. Dentro desta tendência também se identificou duas perspectivas: uma que vai além da busca da materialização do direito, através da política pública, pois em articulação conjunta com os movimentos sociais, e não no lugar destes, perseguindo um projeto de mudança societária. Já na outra perspectiva, não se visualizou uma busca conjunta com os movimentos em prol de um projeto alternativo de sociedade à da sociabilidade capitalista, mas somente um projeto ético-político com vista à materialização do direito dos sujeitos de suas ações, através da efetivação de políticas públicas.

Portanto, entende-se essa tendência pode contribuir com a garantia de direitos, porque à medida que estas estão desenvolvendo ações que pressionam o Estado a assumir seu papel, através da materialização de políticas públicas, elas estão contribuindo para a garantia de direitos. No entanto, chama-se atenção que a garantia de direitos deve vir aliada a luta por outra sociabilidade radicalmente distinta da sociabilidade capitalista.

REFERÊNCIAS

ALAYÓN, Noberto. *Assistência e assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza?* Tradução de Balkys Villalobos de Netto. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 9-37.

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidades do mundo do trabalho. 9. ed. São Paulo: Cortez-Campinas, 2003.

_____. As formas contemporâneas de trabalho e a desconstrução dos direitos sociais. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.). *Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Cortez; São Luís: FAPEMA, 2006. p. 7-22.

AMARAL, Ângela Santana do. A Categoria Sociedade Civil na Tradição Liberal e Marxista. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). *O Mito da Assistência Social*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2006. p. 47-86.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. *Critérios e procedimentos para se associar à ABONG e contribuição financeira*. Disponível em: <www.abong.org.br>. Acesso em: 15 ago. 2007a.

_____. *Estatuto Social*. Disponível em: <www.abong.org.br>. Acesso em: 20 set. 2007b.

_____. Fundações querem harmonizar legislação, ONGs defendem debate profundo. Disponível em: <www.abong.org.br>. Acesso em: 02 ago. 2008.

_____. *Quais os princípios defendidos pela Abong com relação a construção de um marco legal das ONGs?* Disponível em: <www.abong.org.br>. Acesso em: 28 jul. 2007c.

_____. *Qual legislação para as ONGs que a Abong defende?* Disponível em: <www.abong.org.br>. Acesso em: 28 jul. 2007d.

BANCO MUNDIAL. *Focusing Resources on Effective School Health – FRESH*, 2003. Disponível em: <www.worldbank.org/hnp> Acesso em: 14 mar. 2007.

BARBOSA, Maria Nazaré Lins. Os termos de parceria como alternativa aos convênios – Aspectos jurídicos. In: CICONELLO, Alexandre. O conceito legal de público no Terceiro Setor. In: SZAZI, Eduardo (Org.). *Terceiro Setor Temas Polêmicos 1*. São Paulo: Petrópolis, 2004. p. 25-44.

BATISTA, Alfredo. Reforma do Estado: uma prática histórica de controle social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 61, p. 63- 90, 1999.

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

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. (Coleção Saraiva de Legislação).

_____. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. *Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse e dá outras providências*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm> Acesso em: 07 jan. 2008.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. *Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente*. In: COLETÂNEA DE LEIS. 5. ed. Natal: CRESS 14. Região, 2007.

_____. *Novo Código Civil*. Brasília: Senado Federal, 2004.

_____; SENADO FEDERAL. *Siga Brasil*. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>. Acesso em: 10 de jun. 2008.

CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de. *Políticas Sociais Setoriais e por segmento: criança e adolescente*. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Capacitação e Serviço Social e Política Social. Módulo 3. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada à Distância, 2000.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CARVALHO, Raul de. Modernos Agentes da Justiça e da Caridade. Notas Sobre a Origem do Serviço Social no Brasil. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 2, 1980.

CASTEL, Robert. A nova questão social. In: CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 495-591.

CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE A INFÂNCIA. "Menores" e Crianças: trajetória legislativa no Brasil. Disponível em: <http://www.ciespi.org.br/base_legis/baselegis_hist_legis.php>. Acesso em: 03 jun. 2008.

CICONELLO, Alexandre. O conceito legal de público no Terceiro Setor. In: SZAZI, Eduardo (Org.). *Terceiro Setor Temas Polêmicos 1*. São Paulo: Petrópolis, 2004.

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

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. *Cadastro de ONGs*. Natal, 2007. Mimeografado.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. *Diretrizes Nacionais para a Política de Atenção à Criança e ao Adolescente 2001-2005*. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.rebidia.org.br/noticias/direito/Diretrizes%20Nacionais%202001%202005.htm>>. Acesso em: 06 dez. 2007.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Brasília: DF, 2006. Disponível em: <http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/infancia/legislacao/plano_nacional_convivencia_familiar_comunitaria.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2007.

COUTINHO, Adelaide Ferreira. *As organizações não-governamentais e a educação oferecida aos pobres: do consenso da oferta à ação privatizante*. 2005. 338 F.Tese (Doutorado em Educação). Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2005.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci*. Um estudo sobre seu pensamento político. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

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

DEGENINSZAJH, Raquel Raichelis. Desafios da gestão democrática das políticas sociais. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ABEPSS-CEAD/NED-UNB. Capacitação em Serviço Social e Política Social. *Política Social*. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, [2000]. p. 57-70. Módulo 3.

FALCÃO, Joaquim. *Democracia, Direito e Terceiro Setor*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

FALEIROS, Vicente de Paula; FALEIROS, Eva Silveira. *Escola que Protege: Enfrentando a violência contra crianças e adolescentes*. Brasília: MEC/ Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2007.

FALEIROS, Vicente de P. Infância e adolescência: trabalhar, punir, educar, assistir, proteger. *Revista Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social*, Ano 1, n.1, out. 2004. Disponível em: <<http://www.assistentesocial.com.br>>. Acesso em: 03 dez. 2007.

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

FERREIRA, Helder. O crescimento dos homicídios de crianças e adolescentes no Brasil: 1980 a 2000. Disponível em: <www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_11/ENSAIO2_Helder.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2008.

FREIRE, Silene de Moraes. As armadilhas da recente notoriedade da sociedade civil no Brasil. In: FREIRE, Lúcia M. B; FREIRE, Silene de Moraes; CASTRO, Alba Tereza Barroso de (Orgs.). *Serviço Social, Política Social e Trabalho: desafios e perspectiva para o século XXI*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2006.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. *Situação Mundial da Infância 2008: sobrevivência infantil*. Disponível em: <<http://www.unicef.org.br>>. Acesso em: 28 abr. 2008.

GALAND, Pieffe. Carta Aberta. In: *GEOCITIES*. Disponível em: <<http://www.geocities.com/Vienna/2809/neoliberal.html>>. Acesso em: 02 jan. 2008.

GERMANO, José Willington. Pobreza e educação: o avesso da cidadania. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 57. p. 28-51. 1998.

GOLDMANN, L. *Ciências Humanas e Filosofia: o que é a sociologia?* Tradução Lupe C. Garande e José Arthur Giannotti. 10 ed. São Paulo: Difel, 1986. p. 17-70.

GOHN, Maria da Glória. *Os sem-terra, ONGs e cidadania*. São Paulo: Cortez, 1997.

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.

GRAMISCI, A. *Cadernos do Cárcere*. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v. 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política.

_____. *Cadernos do Cárcere*. Edição e tradução de Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v. 5: O Risorgimento. Notas sobre a História da Itália.

HADDAD, Sérgio. Apresentação. ONGs identidade e desafios atuais. *Cadernos ABONG*, São Paulo. n. 27, mai. 2000.

HERINGER, Rosana. Movimentos de Defesa da Criança e do Adolescente no Brasil. In: PEREIRA JÚNIOR, Almir et al (Org.). *Os Impasses da Cidadania: infância e adolescência no Brasil*. Rio de Janeiro: IBASE, 1992.

IAMAMOTO, Marilda V. A Questão Social no capitalismo. *Temporalis*, Brasília, n.3. p. 9-32. jan-jul. 2004.

_____. Marilda V. *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo: Cortez, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. As fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil: 2005. In: _____. *Gerência do Cadastro Central de Empresas*. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/default.php>> Acesso em: 12 ago. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DO TERCEIRO SETOR. *Cadastros Nacional de ONGs*. Disponível em: <<http://www.ibts.org.br>> Acesso em 22 de out. 2005.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. O PPA 2004/2007 e a Política da Criança e do Adolescente: intenção distante da prática. In: *Orçamento & Política da Criança e do Adolescente*. Ano 8, n. 22. mar. 2007. Disponível em: www.inesc.org.br. Acesso em: 25 fev. 2008.

LANDIM, Leilah. Experiência militante: histórias das assim chamadas ONGs. In: LANDIM, Leilah et al (Org.). *Ações em sociedade: militância, caridade, assistência etc.* Rio de Janeiro: NAU, 1998.

IGREJA CATÓLICA. Papa Leão XIII. *Rerum Novarum*. Trad. Manoel Alves da Silva, S.J. 10. ed. São Paulo: Paulinas, 1965.

LÖWY, Michael. Ideologia. In: LÖWY, Michael. *Ideologias e Ciência Social: elementos para uma análise marxista*. São Paulo: Cortez, 1985.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, Livro I, v. 1, 2006.

_____. *Crítica ao programa de Gotha*. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1875/gotha/gotha.htm#i>>. Acesso em: 21 ago. 2008.

_____. *A questão judaica*. Trad. Sílvio Donizete Chagas. 4. ed. São Paulo: Centauro, 2002.

_____; ENGELS, Georg W. F. *A Ideologia Alemã*. São Paulo: Martin Claret, 2005.

_____; ENGELS, Georg W. F. *Manifesto do partido comunista*. Trad. Sueli Tomazzini Barros Cassal. Porto Alegre: L&PM, 2006.

_____. MATOS, Hélio Carvalho. *A importância do Terceiro Setor*. Disponível em: <<http://www.jornaldomeioambiente.com.br/terceirosetor>>. Acesso em: 27 out. 2005.

MENESCAL, Andréa Koury. História e gênese das organizações não governamentais. In: GONÇALVES, Hebe Signorini (Org.). *Organizações Não Governamentais: solução ou problema?* São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez, 2005.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO. *Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI2.HTM>. Acesso em 11 jul. 2007.

MONTAÑO, Carlos. Das “lógicas do Estado” às “lógicas da sociedade civil”: Estado e “terceiro setor” em questão. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 59, p. 47-79. 1999.

_____. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MOTA, Ana E; AMARAL, A. S. Reestruturação do capital, fragmentação do trabalho e serviço social. In: Mota, Ana E. (Org.). *A nova fábrica de consensos*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 23-44.

NETTO, José Paulo. *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Cinco Notas a propósito da “Questão Social”. *Temporalis*, Brasília, n. 3. p. 41-49. jan-jul. 2004.

_____. Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 50. p. 87-132. 1996.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil entre o político estatal e o universo gerencial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 18, n. 52. Jun. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n52/18072.pdf>>. Acesso em: 04 mai. 2008.

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, p. 19-48.

_____. Brasil Da Pobreza da Inflação para a Inflação da Pobreza. ONGs: identidade e desafios atuais. *Cardenos ABONG*. São Paulo, n. 27, mai. 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração dos Direitos do Homem*. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php>. Acesso em: 11 jun. 2008.

PEREIRA JÚNIOR, Almir. Um país que mascara seu rosto. In: PEREIRA JÚNIOR, Almir et al (Org.). *Os Impasses da Cidadania: infância e adolescência no Brasil*. Rio de Janeiro: IBASE, 1992.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Estado, Regulação Social e Controle Democrático. In: BRAVO, M. Inês; PEREIRA, A. Potyara. (Orgs). *Política social e democracia*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

_____. Sobre a Política da Assistência Social no Brasil. In: BRAVO, M. Inês; PEREIRA, A. Potyara. (Orgs). *Política social e democracia*. 2.ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

RIZZINI, Irene; BARKER, Gary; CASSANIGA, Neide. *Políticas sociais em transformação: crianças e adolescentes na era dos direitos*. Disponível em: <http://www.educarevista.ufpr.br/arquivos_15/rizzini_barker_cassaniga.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2008.

SADER, Emir. Direitos e esfera pública. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 77. p. 5-10. 2004.

SANTOS, Vera Núbia. Terceiro setor no Serviço Social brasileiro: aproximações ao debate. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 91, p. 123-142. 2007.

SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E URBANISMO. *Rendimento nominal médio mensal por área geográfica*. Disponível em: <http://www.natal.rn.gov.br/semurb/mapas_fotos/Mapas/PDF/Mapa14.pdf>. Acesso em: ago. 2008.

SILVA, Ademir Alves da. As relações entre Estado e sociedade: “novas” formas de gestão social no Brasil. In: _____. *A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado*. São Paulo: Cortez, 2004. p. 137-168.

SIMIONATTO, Ivete. Estado e sociedade civil em tempos de globalização: reinvenção da política ou despolitização? In: *Cadernos Especiais*. n. 39, edição: 23 de outubro a 20 de novembro de 2006. Disponível em: <<http://www.assistentesocial.com.br>>. Acesso em: 11 de dez. 2007.

_____. *Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social*. 3. ed. Florianópolis: Ed. Da UFSC; São Paulo: Cortez Editora, 2004.

SITCOVSKY, Marcelo. As Particularidades da Expansão da Assistência Social no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). *O Mito da Assistência Social*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2006.

SOUZA, Sérgio Augusto G. Pereira de. A declaração dos direitos da criança e a convenção sobre os direitos da criança. Direitos humanos a proteger em um mundo em guerra. *Jus Navigandi*, 2001. Disponível em: <<http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2568>>. Acesso em: 21 abr. de 2008.

SPOSATI, Adailza de Oliveira et al. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileira: uma questão em análise*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1986.

THIOLLENT, M. *Crítica metodológica, investigação social e enquête operária*. 4. ed. São Paulo: Polis, 1985. p. 15-30.

TONET, Ivo. *Cidadania ou emancipação humana?* Disponível em: <<http://www.geocities.com/ivotonet>>. Acesso em: 22 out. 2007.

_____. A crítica da cidadania. In: _____. *Educação, Cidadania e Emancipação Humana*. Rio Grande do Sul: Ed. Unijuí, 2005. p. 69-124.

VIEIRA, Evaldo. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n.56. p. 9-22. 1998.

YAZBEK, Maria Carmelita. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 56. p. 50-58. 1998.

_____. A pobreza e a exclusão social: expressões da questão social no Brasil. *Temporalis*, Brasília, n. 3. p. 33-40, jan-jul. 2004.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista para Gestores das ONGs

1. INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE A ONG

Como surgiu a ONG? O que motivou a criação da ONG?

É associada à ABONG? Qual o motivo que a levou a se associar ou não a ABONG?

Quais são os desafios em administrar uma ONG?

Em sua opinião qual a importância que a ONG assume diante da crescente desigualdade social, principalmente nos países periféricos, como é caso do Brasil?

2. INFORMAÇÕES SOBRE AS AÇÕES E PÚBLICO-ALVO DA ONG

Qual é ponto de partida para a elaboração de um projeto na ONG?

Como são definidas as ações da entidade?

Quais as principais ações já desenvolvidas pela ONG em 2007?

Quantas crianças e adolescente a ONG atendeu em 2007? E na atualidade quantas atende?

Houve acréscimo no nº de beneficiados?

Como o público usuário tem acesso aos serviços? Quais as estratégias são as estratégias para que o público-alvo participe?

Há alguma exigência para que o usuário permaneça nos projetos da ONG?

Quantos funcionários há na ONG?

Qual é a forma de contratação da ONG?

Qual a formação desses funcionários?

Há trabalho voluntário? Quantos são?

Qual a importância desses voluntários para a ONG?

Quem desenvolve essas ações desses projetos?

Quais são os critérios para trabalhar na ONG?

Você já fez algum trabalho na área da criança e adolescente antes de dirigir essa organização?

Se não, que área trabalhava?

3. INFORMAÇÕES DA RELAÇÃO DA ONG COM O ESTADO E COM OUTRAS ORGANIZAÇÕES

Quais as fontes de financiamento da ONG?

Há exigências para o financiamento das ações? Se sim, quais?

Os recursos destinados para as ações atende as necessidades da ONG e do usuário?

Qual o diferencial do trabalho da ONG dos outros seguimentos do terceiro setor?

A ONG é parceira do setor público? O que motivou (ou não) a ONG a ser parceira do setor público?

Como e quando se deu esse processo? Teve dificuldades?

Qual o tipo de instrumento firmado?

O que determina essa parceria/convênio/contrato com o setor público com relação a cada parte?

O setor público tem cumprido com o que foi acordado?

Na sua opinião o que precisa ser feito para garantir os direitos básicos dos usuários?

Para você, qual é a importância das ONGs no âmbito das políticas públicas?

Há publicização da prestação de contas da ONG? Como são repassadas as informações para o usuário/família?

Você participou ou participa de algum movimento social? Qual?

A ONG participa ou participou como entidade representativa da sociedade civil em algum conselho de política pública? Ou ainda de algum conselho de defesa dos direitos da criança e do adolescente? Por quê?

A ONG incentiva ou incentivou a participação dos usuários/família em algum desses conselhos? Como?

Quais os pontos positivos e negativos no atual modelo de gestão social no Brasil na atualidade?

APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista para Profissionais das ONGs

1. INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE OS PROFISSIONAIS DA ONG

Qual é sua formação?

Exerce que função na ONG?

Desde quando trabalha nessa ONG?

Seu contrato de trabalho é formal ou prestação de serviços?

Você gosta do trabalho que desenvolve na ONG? Por quê?

Sempre trabalhou nessa área, ou também já trabalhou com outro público-alvo?

2. INFORMAÇÕES SOBRE AS AÇÕES E DA RELAÇÃO DOS PROFISSIONAIS COM O PÚBLICO-ALVO/FAMÍLIA

Quais são as principais e/ou mais frequentes demandas que chegam a ONG?

Como vocês respondem a essas demandas? E quando a ONG não consegue responder a essas demandas, qual o procedimento?

Qual o percurso do usuário quando ele chega a ONG?

Quais são os projetos que você tem trabalhado atualmente na ONG?

Como são elaborados dos projetos da ONG? Quem participa da elaboração?

Há participação do usuário/família na elaboração de projetos?

Há ações direcionadas à família do usuário? Se, sim, quais são?

Se sim, como você avalia esse trabalho com a família?

Com se dá a relação dos profissionais que trabalham na ONG com o usuário? E com a família?

Para você qual a importância dessas ações desenvolvidas pela ONG para a emancipação do usuário?

Quais são os principais desafios para que as ações desenvolvidas aqui possam contribuir na garantia de direitos do público-alvo?

3. INFORMAÇÕES SOBRE A QUESTÃO DO DIREITO E ENVOLVIMENTO DOS PROFISSIONAIS COM O ESTADO/OUTRAS ENTIDADES

Já trabalhou em alguma entidade do terceiro setor que não fosse ONG? Se sim, Como foi essa experiência?

Para você qual o diferencial em se trabalhar numa ONG e em outro segmento do terceiro setor?

Já trabalhou no setor público? Se sim, qual o diferencial em trabalhar para o Estado e para uma organização do terceiro setor?

Qual o significado das políticas públicas?

Qual a sua opinião sobre o atual modelo de gestão social brasileira, no que diz respeito à possibilidade da materialização dos direitos dos usuários?

O que você acha dessa nova relação entre Estado e sociedade civil na parceria das políticas públicas?

Para você, qual é a importância das ONGs no âmbito das políticas direcionadas à criança e ao adolescente?

E o usuário/família está participando desse debate? Se sim, como a ONG está trabalhando com o usuário e sua família na socialização das políticas públicas?

Você já participou e/ou participa como representante de alguma organização da sociedade civil em algum conselho de política? Ou ainda de algum conselho de defesa dos direitos da criança e do adolescente? Por quê?

A ONG incentiva ou incentivou a participação dos usuários/família em algum desses conselhos? Como?

Já participou e/ou participa de algum movimento social? Se sim qual?

Como você avalia a contribuição dos profissionais da ONG no esclarecimento dos usuários seus familiares acerca dos direitos?

APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista para Familiares e/ou Usuários das ONGs

1. INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE USUÁRIOS

Idade:

Sexo:

Naturalidade:

Endereço:

Escolaridade:

2. INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE A FAMÍLIA

Grau de parentesco do entrevistado:

Nome do responsável pelo usuário:

Nome dos pais do usuário:

Nº de filhos/ irmão:

Estado civil dos pais:

Escolaridade dos pais:

Profissão dos pais:

Os pais estão trabalhando? Se sim, em que trabalham? É com carteira assinada?

Quanto mais ou menos a família ganha no mês?

Moram em casa própria, alugada ou com parentes?

3. INFORMAÇÕES SOBRE AS AÇÕES DA ONG E A RELAÇÃO DESTA COM O USUÁRIO E FAMÍLIA

Faz quanto tempo que a criança ou adolescente recebe atendimento desta ONG?

Como soube da existência da ONG?

O que o/a fez procurar a ONG?

Foi fácil ou difícil ser atendido/a pela ONG? Por quê?

Como conseguiu colocar a criança ou adolescente para ser atendido na ONG?

A criança ou adolescente participa de quais projetos da ONG?

E ela (a criança ou adolescente) faz o quê aqui na ONG?

Você gosta do serviço que é oferecido pela ONG? Por quê?

Você gosta das pessoas que trabalham na ONG? Por quê?

Você acha que mudou ou melhorou a vida da criança e do adolescente com esse atendimento da ONG? Como?

Você acha que deve melhorar ou mudar alguma coisa na ONG?

E alguém aqui na ONG já perguntou sobre o que você acha do atendimento? Se precisa melhorar ou mudar alguma coisa?

Também já deu alguma sugestão/opinião para os profissionais da ONG desenvolver alguma ação/ atendimento com a criança ou com o adolescente? Se sim, seu pedido foi colocado em prática?

O que você mais gosta aqui na ONG?

A criança ou adolescente gosta de vir para a ONG?

Qual é a importância da ONG para a criança ou para o adolescente?

Já houve reclamação da criança ou do adolescente de algo ou de alguém que ocorreu na ONG? Se sim, qual e como foi resolvido?

Já teve algum problema com algo ou com alguém na ONG? Qual e como foi resolvido?

Já precisou de alguma assistência para a criança e ou o adolescente que a ONG não pôde atender? Qual? Como foi resolvido?

Você ou outra pessoa da família já participou e/ou participa de atividades aqui na ONG? Se sim, qual?

O que você faz quando precisa de um serviço para a criança ou adolescente que a ONG não oferece?

4. INFORMAÇÕES SOBRE A QUESTÃO DO DIREITO E ENVOLVIMENTO DOS USUÁRIOS E FAMÍLIA COM O ESTADO/OUTRAS ENTIDADES

A criança ou adolescente já recebeu ou recebe assistência de outra ONG ou entidade? Se sim, qual, tipo de assistência e por quê?

A criança ou o adolescente recebe algum benefício do governo federal, estadual ou municipal?

Já participou e/ou participa de algum programa ou projeto do governo? Se sim, qual?

Se não por quê?

Se já participou, porque não mais participa?

As pessoas que trabalham na ONG já incentivaram ou incentivam a buscar assistência na SEMTAS ou em outra secretaria da prefeitura? Se sim, você foi atendido/a?

E do Estado? Se sim, foi atendido/a?

Se foi atendido/a por algum destes órgãos públicos, gostou do atendimento dos serviços prestados?

Há alguma diferença desse atendimento com o atendimento da ONG? Qual?

Já houve aqui na ONG esclarecimentos sobre os direitos da criança e do adolescente? Quando e aonde?

Você já ouviu falar no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA)? Quando e aonde?

E do Conselho Municipal/Estadual de políticas? Quando e aonde?

Se sim, já participou ou teve vontade de participar de algum desses conselhos? Por quê?

O que mudou na sua vida após sua participação na ONG?