1 Apresentação

As duas últimas décadas no Brasil foram caracterizadas pela rápida expansão das Organizações Não-Governamentais e sua relevância no cenário social, trazendo à tona uma série de questionamentos acerca do papel do Estado enquanto instituição capaz de responder às demandas sociais.

Esse protagonismo das Organizações Não-Governamentais, incentivado pela busca de participação civil numa perspectiva antiestatal influenciada por 20 anos de ditadura militar e pelo movimento neoliberal (já instituído no mundo), traz importantes implicações ao campo dos direitos sociais, recentemente assegurado com a Constituição de 1988. Esses direitos ficam enfraquecidos com a atuação reduzida do Estado na área social e o fortalecimento de uma sociedade civil despolitizada e restrita às Organizações Não-Governamentais.

Diante desse panorama, ingresso no mestrado em 2005 motivada pelo interesse em discutir a atuação das Organizações Não-Governamentais como potenciais atores capazes de contribuir para a garantia de direitos sociais. Essa temática é decorrente de minhas reflexões profissionais como assistente social na organização que será nosso estudo de caso. Não via ressonância entre o que vivenciava na associação: a preocupação com o público-alvo, a busca de formas de acompanhamento e avaliação do trabalho realizado, criação e revisão de uma metodologia interdisciplinar de acompanhamento que tem como foco a família e a bibliografia acerca das Organizações Não-Governamentais comumente usadas pelo Serviço Social. Muitas criticavam sua atuação, algumas consideravam alguma relevância, mas não encontrei nenhuma que analisasse o que tem sido feito por essas organizações no seu cotidiano de trabalho.

Entendendo que este questionamento teórico não é somente meu, já que as chamadas ONGs têm se constituído em crescente espaço para o exercício profissional dos assistentes sociais, acredito ser válida uma reflexão científica sobre as questões acima citadas. Nosso objetivo nessa dissertação é então refletir sobre a importância de ações complementares entre público e privado como forma de contribuir para a garantia e acesso a direitos sociais.

Para isso fazemos um estudo de caso de uma ONG que há 15 anos desenvolve um relevante trabalho em parceria com um hospital público do Rio de Janeiro, tendo recebido inúmeros prêmios (nacionais e internacionais) pela inovação de sua atuação e por ter inspirado a criação de outras associações no Brasil, com o mesmo objetivo que o seu. Mais especificamente, temos como objetivos:

- Refletir sobre as relações de complementaridade entre saúde e assistência e entre público (Estado) e privado (ONG);
- Discutir a relevância das ações complementares entre público e privado nas áreas de saúde e assistência a partir de depoimentos de atores presentes na missão institucional (hospital, famílias e a própria ONG)
- Entender como as ações de complementaridade podem contribuir para aproximar garantia e acesso a direitos sociais.

Para alcançarmos esses objetivos achamos necessário: reconstituir o conceito de sociedade civil, reafirmar a importância do Estado enquanto instituição comprometida legalmente com a garantia da Ordem e Justiça Social e rediscutir a potencialidade das Organizações Não-Governamentais em contribuir para a luta pela garantia de direitos da população pobre com quem se comprometem (ao menos teoricamente) a trabalhar. Entendendo que também é função das ONGs contribuir para o fortalecimento de seu público-alvo em sujeitos políticos que apropriando-se dos espaços públicos conhecem e buscam seus direitos.

Dessa forma, esse estudo é relevante porque pretende levantar questões que contribuirão para repensarmos papéis e novas formas de ação que possam regulamentar e garantir acesso a novos e antigos direitos, assim como ressaltar a importância de ações complementares como respostas de impacto mais profundo.

O trabalho foi desenvolvido a partir: a) de uma revisão bibliográfica do tema, b) de uma pesquisa institucional qualitativa realizada em 2004 com 150 beneficiários do programa, c) de uma pesquisa qualitativa realizada para esta dissertação com 3 médicos da equipe de triagem do hospital ligado à ONG, a fundadora da ONG estudo de caso e 7 mães de crianças atendidas por esta

associação e d) análise de relatórios de resultados do ano de 2005, retirados do banco de dados da ONG estudo de caso.

A definição da metodologia a ser utilizada é um difícil, mas importante processo na construção de um trabalho científico. Pensamos em utilizar pesquisa por amostragem, em entrevistar todos os atores indicados na missão institucional da ONG, mas dois anos passam muito rápido, principalmente quando se trabalha concomitantemente à produção de uma dissertação. Então considerando todas as variáveis, definições e redefinições de objetivos, decidimos pela forma acima citada de pesquisa. As entrevistas, não mais por amostragem como pensado num primeiro (e segundo) momento, serão utilizadas como depoimentos, tendo como objetivo aprimorar e enriquecer a partir da fala dos atores, as análises feitas.

As entrevistas com os médicos foram gravadas. Com as mães não e com a fundadora aconteceu por telefone. Para mais informações da fundadora também utilizamos a transcrição da entrevista dada para uma doutoranda em 2003. As mães entrevistadas foram escolhidas aleatoriamente.

A dissertação está dividida em quatro capítulos:

No *primeiro capítulo*, fazemos uma análise do processo de garantia versus o desmonte de direitos, passando desde a 8ª. Conferência Nacional de Saúde até a Constituição Federal de 1988, com ênfase no SUS e na Seguridade Social. Seguimos apresentando o panorama de desmontes sociais no Brasil, com a entrada do neoliberalismo e as ações nacionais de minimização do Estado, em especial as propostas do Plano de Diretor de Reforma do Aparelho do Estado que se opõe totalmente às conquistas de 1988, colocando em questão os direitos constitucionalmente assegurados. Fazemos ainda um breve retrospecto da relação público-privado na atenção à saúde, com o intuito de mostrar que a “parceria” público-privado não é uma novidade em nosso cenário social.

No *segundo capítulo* aprofundamos o estudo de caso como um exemplo de ação complementar entre público (Estado) e privado (ONG) nas áreas de saúde e assistência social. Seguimos com a apresentação e análise dos resultados da pesquisa e finalizamos o capítulo com uma reflexão entre as ações desenvolvidas pela ONG estudo de caso e o que já está regulamentado publicamente, ressaltando assim as dificuldades entre garantia e acesso a direitos. Nesse capítulo alguns conceitos como ONG, sociedade civil, terceiro setor serão trabalhados superficialmente, já que o objetivo desse capítulo é o aprofundamento da

discussão sobre garantia e acesso a direitos sociais. O aprofundamento desses conceitos dar-se-á no terceiro capítulo, que será um capítulo mais conceitual.

No *terceiro capítulo* nos propomos a discutir os conceitos apresentados superficialmente no segundo capítulo, como: Estado, Sociedade Civil, Terceiro Setor, refletindo sobre como se organizaram ao longo dos anos para realizar a Proteção Social, contribuindo para um melhor entendimento das questões atuais apresentadas no capítulo anterior. A importância das ONGs como espaço de motivação e incentivo da participação popular para o exercício do controle social através inclusive dos conselhos de direito, ressaltados como expressão de democracia participativa e uso democrático do espaço público.

O *quarto capítulo* é conclusivo. Fazemos algumas considerações finais sobre as reflexões apresentadas, sugerindo que o caminho para responder com maior efetividade às demandas sociais, na atual conjuntura, é responsabilidade de todos nós (Estado e Sociedade Civil)

Alguns autores têm destaque como referenciais teóricos desta dissertação. O cientista político Marco Aurélio Nogueira foi utilizado para a discussão sobre Estado e Sociedade Civil. Giovanni Semeraro e Gramsci aprofundaram a reflexão sobre sociedade civil. A filósofa Hannah Arendt e o filósofo educador José Bernardo Toro foram fundamentais para o conceito de espaço público e Bobbio para a discussão sobre direitos sociais. Legislações e documentos oficiais do Governo brasileiro como a Constituição Federal e o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado permearam todo o trabalho, embasando a reflexão sobre garantia de direitos.

E finalizando essa apresentação não podemos deixar de ressaltar que acreditamos que nem só Estado nem só ONGs conseguirão sozinhos dar respostas totalmente eficientes às demandas sociais. É preciso que as potencialidades de cada ator social sejam somadas a um objetivo comum de aproximar garantia e acesso a direitos, porém, o Estado tem um papel protagonista de articulador, pois somente ele –ao menos por enquanto- é capaz de regulamentar direitos. E esse é o primeiro passo para que se possa exigir sua implementação, já que garantia e acesso não caminham concomitantemente e em paralelo, como diz Bobbio.

Sabemos que o Estado é paradoxal. Foi um importante ator do desenvolvimento social, principalmente a partir de 1930, ao mesmo tempo em que distribuiu na sociedade de maneira muito desigual os produtos desse

desenvolvimento, intensificando assim os efeitos da pobreza. E essa distribuição será tanto mais justa quanto mais importância e poder de pressão tiverem o grupo/ indivíduo para os arranjos políticos em questão.

Mas para isso será necessário superar a pobreza política, que segundo Demo, é a pobreza que não permite que a pessoa sequer perceba que é excluída e por isso seja massa de manobra.

Gostaríamos de esclarecer que nossa discussão sobre o papel do Estado é composta por uma abordagem jurídica (leis, normas, regulamentações), assim como pela sociológica, a aplicação (ou não) das leis, como as leis são colocadas (ou não) em prática.

Porém, há uma valorização do compromisso jurídico do Estado, já que esse compromisso respalda a execução das leis, pois sem a normatização o Estado não pode agir, e somente com ela podemos exigir o cumprimento de nossos direitos.

1.1 Introdução

Nesta dissertação nos propomos a discutir as possibilidades de ações complementares entre Estado e Organizações Não-Governamentais, tendo como ponto de partida a experiência entre uma ONG e um Hospital público do Rio de Janeiro. Essa parceria se dá na área de saúde e assistência e para um grupo específico: a população pobre e/ou extremamente pobre atendida nesta pediatria.

Ao longo da história, inúmeras leis e políticas foram instituídas com o objetivo de controlar o crescimento da pobreza e dessa forma sua interferência negativa para o desenvolvimento e expansão do capitalismo.

A sociedade brasileira também lidou de diferentes formas com seus pobres. Da prestação da assistência familiar, passando às instituições religiosas, chegando a sua institucionalização mais significativa em 1930, quando deixou de ser *caso de polícia* para ser assumida como responsabilidade do Estado, até as legislações mais recentes que asseguram a assistência social como direito, como política social de seguridade. No decorrer da dissertação vamos nos deter em três

importantes regulamentações brasileiras sobre a assistência: a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 e a Política Nacional de Assistência Social de 2004.

Em 1988, a Constituição Federal define que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar independentemente da contribuição à seguridade social”¹.

A Lei Orgânica da Assistência Social, 1993, em seu artigo primeiro, define a assistência social como “direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Proteção Social² não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

Em Junho de 2004 foi elaborado um Programa Nacional de Assistência Social, que através do Sistema Único de Assistência Social, tem como objetivo, “a partir de um pacto federativo entre as esferas de governo, a participação de todos os municípios, a fim de “promover atenção às situações de vulnerabilidade apresentadas e prevenir situações de potencial risco pessoal ou social, contribuindo para a inclusão social e a autonomia das famílias, seus membros e indivíduos, bem como para a redução dos índices de eventos” (PNAS, 2004:12).

No caso da saúde, vamos nortear nossa reflexão a partir da definição de Saúde na Constituição Federal Brasileira de 1988 como: “direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos ao acesso universal e igualitário as ações e serviços para sua promoção e recuperação” (art.196) e das normatizações do SUS (Lei nº. 8080, de 19 /09/90).

¹ Seguridade Social é constituída pelo tripé: saúde (direito de todos); previdência (direito contributivo) e assistência social (direito do idoso e do portador de deficiência sem outro meio de subsistência).

² Por **Proteção Social** entendem-se as formas "às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. Incluo neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Incluo, ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades" PNAS, 2004, apud Di Giovanni, 1998:10.

Ao mesmo tempo em que era constituído no Brasil esse conjunto de leis universalistas, com a ascensão do neoliberalismo no mundo, ocorriam modificações no cenário sócio-econômico e na vida humana, influenciados pela revolução tecnológica, pelo processo de globalização e pela crise do capitalismo, que alteraram fundamentalmente o espaço público onde o combate à pobreza deve ser travado, tanto no Brasil como no mundo.

Para conceituar *espaço público* vamos utilizar o conceito utilizado por Hannah Arendt em “A condição Humana” onde é definido como: “*o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferente do lugar que nos cabe dentro dele... A esfera pública, enquanto mundo comum reúne-nos na companhia uns dos outros e, contudo evita que colidamos uns com os outros...*”.

Entendemos que a definição de José Bernardo Toro sobre público: “*é mais amplo e ultrapassa o ‘estatal’, sem que isso signifique desconhecer que as instituições públicas por excelência devem ser o Estado e as leis, precisamente porque a força do público vem de sua capacidade de sintetizar e representar os interesses, contraditórios ou não, de todos os setores da sociedade*” (2005:29) complementa a definição de Arendt.

Público é então entendido como o espaço que pode ser usufruído por todos, fruto da construção coletiva a partir, inclusive, de interesses contraditórios, porém administrados pelo Estado, total ou parcialmente, que é uma instituição pública por natureza.

A crise da esquerda no mundo que teve seu fim com o final do comunismo em 1989 favoreceu a expansão do neoliberalismo. A Esquerda política - espaço das ambições sociais coletivas para os diferentes aspectos da vida - “foi apagada do futuro humano, quase inadvertidamente, todavia com notável decisão [...]”. John Dunn (apud Miliband, 1997:16). É neste contexto que o neoliberalismo expande-se no cenário nacional e internacional, baseado nas teorias de Hayek e Friedman.

“Hayek, considerado “pai do neoliberalismo” é contrário a qualquer forma de controle e regulação do mercado por parte do Estado, considerado, por ele, uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política. Segundo Hayek, o mercado realiza o que os Estados nunca poderiam fazer. Portanto, cabe ao Estado prover apenas aqueles serviços exclusivos e essenciais à garantia da segurança pública e ao pleno desenvolvimento da concorrência individual. Sobre a justiça social, Hayek afirma que ela não é uma responsabilidade do Estado, cabendo a cada

indivíduo a responsabilidade consigo e com sua família. O autor declara também que a política social enfraquece a liberdade, contrariando os efeitos benéficos da livre sociedade e da livre economia. Em Fundamentos da Liberdade, Hayek defende que os indivíduos nascem diferentes, portanto, o tratamento não deve ser igual para todos. O que deve ser garantido pelo Estado (enquanto poder político, porém sempre limitado) é a igualdade de competição, que ele chama de igualdade do ponto de partida e não de chegada, de resultados. Desse modo, qualquer política de redistribuição de renda (via política sociais universais e direitos econômicos e sociais) é vista negativamente, como algo que prejudica o livre processo de mercado” Almeida (2004:97).

Contrapondo-se a essa concepção liberal, Montaño define o neoliberalismo como “a atual estratégia hegemônica de reestruturação geral do capital, face à crise, ao avanço tecno-científico, à reorganização geopolítica e às lutas de classes 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), as chamadas “reestruturação produtiva” e “reforma do Estado”. (2002:26).

Em decorrência desses acontecimentos mundiais, em 1995, durante o primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, é implementado no Brasil pelo então ministro Bresser Pereira a reforma do aparelho do Estado³, tendo como principal justificativa aliviar o Estado da “*sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social*”. Plano diretor de reforma do Estado (1995:1).

Pereira ressalta a necessidade de reformulação das funções do Estado em decorrência da crise, justificada por três fatores, a saber: (1) uma crise fiscal caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado de bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma

³ **A reforma do Estado** é um projeto amplo que diz respeito às várias 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. (Plano Diretor de Reforma do Estado, Introdução, pg. 2).

de administrar o Estado, isto é, a superação da administração burocrática⁴ (1995:2).

A reforma do Estado é como podemos perceber, influenciada pela concepção neoliberal de minimização do papel do Estado na área social, justificado pela sua dificuldade em atender de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, ou seja, a promoção da justiça social, cabendo a partir de então ao indivíduo a responsabilização consigo e com sua família, como sugeriu Hayek. Ou seja, a reforma se destinava a construir um Estado com melhor desempenho, mais ágil e eficiente, capaz de posicionar-se frente a um mercado e uma sociedade que se modificavam rapidamente por efeito da globalização.

Não há uma definição universalmente aceita para o termo globalização. O que é comum neste entendimento é o “encolhimento das distâncias”. Held e McGreew consideram como conceito básico a “interligação mundial; mudança no alcance espacial da ação e da organização social, que passa para uma escala inter-regional ou internacional, atingindo de diferentes formas as pessoas, de acordo com sua inserção social, assim como os diferentes Estados são afetados de diferentes formas” (2001:12).

Ao contrário da sensação de integração que se tem à primeira vista ao ouvir o termo globalização, nem tudo está integrado neste processo. Os efeitos positivos da globalização são distribuídos entre uns poucos e não há interesse em distribuir os efeitos negativos desse processo. Hirst e Thompson (2002:20) definem a globalização como “*um mito conveniente a um mundo sem ilusões, mas é também um mito que rouba a esperança*” e foi essa perda de esperança que contribuiu para o descrédito no papel do Estado, fazendo com que a sociedade passasse a tentar resolver seus problemas de forma autônoma. A crise do Estado, dessa forma, incentivou a reorganização da sociedade civil.

O conceito de sociedade civil entrou em uso no Brasil na segunda metade dos anos 70 em período de ditadura militar. Desde então é utilizada por diferentes atores sociais com diferentes significados. Como civil tornava-se o oposto a militar, sociedade civil tornou-se sinônimo de tudo que se contrapunha ao Estado

⁴ Na *Administração Pública Burocrática* parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso, são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas. (Plano Diretor de Reforma do Estado, pg. 4)

militar. Daí o conceito antiestatal e mesmo pós-estatal defendido por alguns autores liberais, idealizando uma sociedade sem Estado.

Para Semeraro, sociedade civil é “Terreno de controvérsias ideológicas de concepções contrapostas de valores e interesses, mas também de diálogo e de consenso, a sociedade civil. (1999:83)

Para Gramsci (que vai nortear nosso conceito ao Longo deste trabalho) como bem mostra Semeraro, *é uma categoria dinâmica, de movimento, capaz de “combinar” na ação grupo social diferentes, forças convergentes e situações conjunturais dentro de amplos objetivos estratégicos” (Idem).*

Numa concepção antiestatal, reforçada pelo ideário neoliberal, os serviços sociais são “publicizados”, ou seja, privatizados, mercantilizados. Dessa forma, terá acesso a esses serviços quem puder comprá-lo, o “cidadão-consumidor”. Para os que não puderem pagar por esses serviços, o “cidadão-pobre” a assistência será prestada no âmbito do Estado-mínimo ou da sociedade através da auto-ajuda e/ou da solidariedade - Motta (2000:191), prestadas cada vez mais desde então por um novo ator denominado “Organização Não-Governamental”.

Desde os anos 80 é cada vez mais significativa no Brasil a expansão dessas organizações, assumindo um papel de destaque na atuação social. A definição de que tipo de instituições compõe essas organizações é nebulosa, já que são heterogêneas em suas funções e objetivos. O que podemos sugerir ser homogêneo entre elas é a intenção em deixar clara sua ação não governamental, embora contraditoriamente, muitas sejam financiadas por ele.

Esses novos atores atuarão no trato da questão social baseados no trabalho voluntário, no financiamento de empresas “socialmente responsáveis”, todos compromissados com ideais de solidariedade em um mítico *terceiro setor*, falsamente para além do Estado e do mercado.

Esse é o panorama no qual vamos desenvolver nossa hipótese de que para estreitar a distância entre garantia e acesso a direitos sociais serão necessárias ações de complementaridade entre diferentes atores sociais: ONGs, Estado, empresas, voluntários, funcionários públicos, entre outros. Acreditamos que somente a partir da potencialidade de cada um destes atores será possível repensarmos ações que fortaleçam o sistema de Proteção Social brasileiro.

No entanto, para isso será necessário nos distanciarmos de nossos pré-conceitos com relação ao outro e lembrarmos que as respostas para as atuais questões que vivenciamos precisam ser revistas, reelaboradas a partir de uma perspectiva pública e política. Semeraro reitera essa idéia ao afirmar que

“as análises de Gramsci permanecem fundamentais para quem está consciente de que as relações entre Estado, economia e sociedade civil são inseparáveis, e que também saiba que os inúmeros esforços dos setores populares estão destinados a se pulverizar se não encontrarem um sentido político baseado no consenso ativo e se não reinventarem uma concepção de Estado e de sociedade que tenha toda a população – intelectual e socialmente emancipada - como verdadeiro sujeito duma história capaz de conduzir até a mais elevada utopia da sociedade auto-regulada”.

Estamos experimentando uma história em construção, em que os caminhos estão sendo construídos. Somos sujeitos ativos dessa história e está em nossas mãos encontrar um sentido político para o que estamos construindo. (1999:266)