

## 4 Estado, Sociedade Civil e Proteção Social

### 4.1 O Estado e a Proteção Social

No capítulo anterior teve destaque a reflexão entre garantia e acesso a direitos sociais. Vimos que para além da importância da garantia de direitos, assegurar acesso é condição *sine qua non* para que o princípio da Ordem Social seja respeitado.

Mas há vários direitos em questão, muitos em sentidos opostos, “lutando” para sobreviver num sistema naturalmente desigual, como é o capitalista onde a correlação de forças mais eficaz terá o êxito do respaldo legal. Desigual entre outros motivos, por não aproximar teoria (legislação) e prática (ingresso ao que foi legislado), e essa afirmação é mais forte quando relativa aos direitos sociais.

As sociedades são formadas por grupos com interesses diversos e contraditórios, que organizados tentam influenciar o Estado (em tese, neutro)<sup>46</sup> a priorizar suas demandas e, conseqüentemente, normatizá-las, certificando-lhes segurança legal (jurídico). É uma das funções do Estado moderno, acolher as demandas do seu povo dando as respostas possíveis para o seu bem-estar.

Criado na Europa Ocidental nos séculos XVIII e XIX, o Estado Moderno tem como características principais: ser um sistema judiciário centralizado, ser soberano sobre o território, ter o monopólio da violência, garantir a propriedade privada, executar política em todas as áreas da vida (pública e privada), tributar sobre bens e formar exércitos para defender o território.

Suas atribuições contemplam ainda, ser a instância máxima de decisão em seu território, o administrador geral, cabendo-lhe enquanto tal, proteger seus cidadãos. Nas sociedades democráticas os cidadãos são considerados iguais perante a lei, tendo os mesmos direitos e deveres, assim como a mesma proteção do Estado. Embora a Constituição, Lei Suprema de um território, afirme essa igualdade, historicamente percebemos a inclinação do Estado em favor do capital, pois o grupo que detêm o capital, com freqüência é mais organizado e conseqüentemente detêm maior poder de pressão sobre o Estado, obtendo assim

---

<sup>46</sup> Marx, entre outros autores, afirma que o Estado representa os interesses do capital.

maior atenção às suas demandas. E essa inclinação tem relação com o exercício de força desse grupo para influenciar na agenda política dos governos.

Por isso é necessário que os grupos sociais mais fragilizados consigam tornar suas demandas relevantes no espaço público, participando também da formação dessa agenda.

No espaço público todos os grupos da sociedade podem participar livremente, independentes de qualquer pré-requisito. Por ser público, seu ambiente é a *polis* (entendida como cidade), *lòcus* da coletividade, da organização política, do discurso e da ação, onde o homem desenvolve-se como ser político. É oposto ao espaço privado, caracterizado pela casa e pela família.

Então, no espaço público o grande trunfo é a capacidade de usar adequadamente as palavras, a fim de melhor convencer (retórica) o interlocutor para a relevância coletiva do assunto em pauta.

Apresentaremos nesse capítulo as formas com que o Estado cuidou da Proteção Social, assinalando marcos históricos relevantes para essa dissertação, passando pelas primeiras experiências no mundo e no Brasil – a partir da década de 30 - para em seguida aprofundarmos como a sociedade brasileira a partir da década de 90 (com a entrada do Neoliberalismo) se organizou para responder às demandas de Proteção Social.<sup>47</sup>

*Principais ações de Proteção Social no mundo:*<sup>48</sup>

A atenção à pobreza começou a fazer parte da agenda política dos Estados quando, em decorrência do incremento do capitalismo a recém formada burguesia, do século XV a XVI, sentiu-se ameaçada pelos primeiros resultados do processo de acumulação do capital.

Em resposta à pressão da burguesia, o Estado Inglês do século XVI cria as *Leis dos Pobres* (“Poor Laws”).

*“As Leis dos Pobres eram ordenações do Estado que faziam compulsória a “caridade”, implicando a criação de um fundo público – o imposto dos pobres, em geral recolhido pelas municipalidades – e que tinham por finalidade tirar os pobres das ruas. Vigoraram em grande parte dos países europeus, entre os*

---

<sup>47</sup> Como serão considerados somente os marcos relevantes, em alguns momentos teremos um “salto” entre um período e outro.

<sup>48</sup> Elaborado a partir dos textos de Vianna (2002) e Pereira (2000).

*séculos XVII e XIX, e a despeito de terem apresentado variações expressivas no decorrer deste período, se caracterizaram pela natureza caritativa, pela forma de assistência pública e pelo alvo a que se destinavam: a pobreza.”* (Vianna, 2000:3).

No século XIX, são os Seguros Sociais<sup>49</sup> a forma de Proteção Social. Foram criados como resposta aos trabalhadores, que por meio dos sindicatos, associações (por fábricas, por ramo de trabalho) ou de forma anárquica, reivindicavam uma ação do governo, pois eram constantes os acidentes de trabalho que impediam temporária ou permanentemente a venda da força de trabalho, ficando o trabalhador sem possibilidade de sobrevivência.

Igualmente, os Seguros Sociais buscavam conter o progresso da social-democracia trocando o acesso aos Seguros pela restrição da atividade sindical. A Proteção Social teve o papel de conter a revolta do proletariado, a fim de garantir a expansão da acumulação capitalista.

O mais abrangente sistema de Proteção Social, contudo, foi o Estado de Bem-Estar Social (“Welfare State”). Fundado em princípios universalizantes, garantidos, administrados, executados e financiados pelo Estado, que protegia o cidadão em diferentes adversidades da vida (desemprego, pensão, aposentadoria, complemento de renda, doença), caracterizou a mais significativa vitória do proletariado em sua histórica luta contra o capital.

Segundo Esping-Andersen:

*“(...) Em termos gerais, representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política. Economicamente, significou um abandono da ortodoxia da pura lógica do mercado, em favor da exigência de extensão da segurança do emprego e dos ganhos como direitos de cidadania; moralmente, a defesa das idéias de justiça social, solidariedade e universalismo. Politicamente, o welfare state, foi parte de um projeto de construção nacional, a democracia liberal, contra o duplo perigo do fascismo e do bolchevismo...”* (1995:1).

---

49 Bismark instituiu o Seguro Social na Alemanha em 1880

Como tradicionalmente na história da Proteção Social, o Estado com a institucionalização do Welfare State também está protegendo com essa ação, os interesses do capital, impedindo neste caso, a expansão do socialismo.<sup>50</sup>

O Welfare State durou 30 anos (1945 a 1975). Seu declínio, como explica Pereira (2000:8-9) teve como principais motivações:

- a) Mudanças estruturais e econômicas: flexibilização do trabalho e da produção para atender as demandas do mercado; alta tecnologia inviabilizando o compromisso com o pleno emprego e perda da força sindical.
- b) Forças políticas ideológicas contrárias ao Welfare State (nova direita - neoliberais e conservadores): Proteção Social acusada de promover paternalismo e desestímulo ao trabalho; alegação da incapacidade de sobrevivência do Welfare State nos tempos modernos.

Em substituição ao Estado de Bem-Estar propõe-se o Pluralismo de bem-estar (“welfare pluralism”), um sistema de proteção composto por voluntariado, família e mercado.

Esse novo sistema proposto é extremamente relevante para nossa discussão pois será o fundamento para as ações de motivação moral, baseadas na solidariedade e na retração do Estado tão presentes a partir da década de 90 (Voltaremos a esta questão mais à frente).

#### *Principais ações de Proteção Social no Brasil:*<sup>51</sup>

No Brasil a pobreza como questão social de Estado tem seus primeiros registros a partir da de 1910. Essa questão foi tratada como caso de polícia durante quase toda a Primeira República (1889 – 1930), pois era entendida pelos políticos da época como um problema de moral e higiene<sup>52</sup>.

---

50 Podemos interpretar a sociedade capitalista como um campo onde, em escala geral, dois grandes grupos opõem-se na disputa pelo poder: a burguesia e o proletariado. A primeira representa o grupo que tem a propriedade dos meios de produção e a segunda o grupo que não possuindo os meios de produção, vende sua força de trabalho para sobreviver.

51 Elaborado a partir do texto de Medeiros (2001), disponível em [www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_2001/td\\_0852.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td_0852.pdf) e de informações sobre a Era Vargas no site [www.cpdoc.fgv](http://www.cpdoc.fgv).

52 [www.cpdoc.fgv.br/nav\\_historia/htm/ev\\_main.htm](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/ev_main.htm)

A questão social tornou-se relevante no cenário político em decorrência da organização dos trabalhadores da indústria (que estava em pleno desenvolvimento no Pós 1ª Guerra), o chamado movimento operário, que lutava por melhores condições de trabalho e de vida. Esse movimento, influenciado pelos movimentos de trabalhadores internacionais, denunciava a habilidade do capitalismo em produzir mazelas sociais, sendo então, cada vez mais presente ideários anti-capitalistas. Havia, nesse momento, uma preocupação especial dos países para dar respostas às demandas dos trabalhadores.

Ao empresariado dar respostas à questão social era estrategicamente importante, pois assim assegurava a reprodução do capital e da força de trabalho. Enquanto os operários se organizavam em sindicatos, os empresários se organizavam em associações, e a oposição entre trabalho e capital era colocada na pauta pública<sup>53</sup>.

Como conseqüências desse período, duas importantes leis foram regulamentadas nos anos 20: “*a Lei de Férias (1925) e a Lei de Regulamentação do Trabalho de Menores (1926/27)*. *A primeira visava obrigar os empresários a concederem 15 dias de férias a seus empregados, sem prejuízo do ordenado, mas foi sistematicamente desrespeitada. Já o Código de Menores estipulava a maioria a partir dos 18 anos e propunha uma jornada de trabalho de seis horas. Ao contrário da Lei de Férias, enfrentou uma reação apenas parcial, com relação aos limites de idade (de 14 anos) e ao horário de trabalho estipulado*” (Idem). Essas leis, no entanto, tiveram dificuldades de consolidação, pois havia grande déficit de fiscalização. Com isso vemos que a distância entre garantia e acesso a leis não é recente.

Outra observação importante é que eram leis restritas aos grandes centros industriais: São Paulo e Distrito Federal, legislando somente sobre os trabalhadores urbanos. Os trabalhadores rurais continuavam sob o poder das oligarquias locais, ainda com grande poder na época, já que no Brasil, em processo de modernização, conviviam simultaneamente setores industriais modernos, setores tradicionais e economia agrário-exportadora.

---

53 “...A medida que essa classe burguesa se desenvolve, vai desenvolvendo no seu interior um proletariado moderno: ‘Desenvolve-se uma luta entre a classe proletária e a classe burguesa, luta que, antes de ser sentida por ambos os lados, percebida, avaliada, compreendida, confessada e proclamada abertamente, manifesta-se previamente apenas por conflitos parciais e momentâneos, por episódios subversivos.’” (Marx, 1985:117. Apud Cardoso, 1995:32-33)

Em 1964, no governo militar, são implementados serviços sociais básicos, de cobertura relativamente ampla. Torna-se diretriz do governo que o progresso social será resultado do crescimento econômico<sup>54</sup>, dessa forma, a estratégia de ação é a repressão de qualquer movimento de oposição.

O Welfare State no período militar seguiu basicamente duas linhas:

- *Compensatória*: tinha como objetivo diminuir o impacto das crescentes desigualdades geradas no período.
- *Produtivista*: políticas sociais visando contribuir para o crescimento econômico.

A partir de 1993, no entanto, surgem mudanças radicais nas políticas sociais brasileiras: a) a descentralização das políticas; b) a articulação (de fato) entre os diversos programas; c) as parcerias entre governo e movimentos sociais foram inovações que permitiram redução das práticas clientelistas; d) o distanciamento das políticas assistenciais e a continuidade dos programas; e) a introdução de critérios de delimitação territorial do público-alvo, aliados aos de renda, permitiu melhor focalização dos beneficiários; f) a ampliação de poderes de prefeitos e diretores de serviços sociais; g) a ampliação dos canais de participação social, através dos Conselhos Municipais e associações de pais nas unidades escolares, são alguns exemplos dessas mudanças (Draibe, 1998b: 7. Apud Medeiros: 18).

Como vemos a trajetória da Proteção Social no Brasil é marcada por práticas de autoritarismo e clientelismo. Usada como forma de coibir o movimento operário e contribuir para a implementação e expansão do capitalismo, passa por importante mudança a partir de 1988, incorporando o protagonismo popular em diversas políticas sociais e maior autonomia de municípios e estados.

Para todas as ações do Estado, quer de inspiração autoritária ou democrática, foi necessária uma normatização. O Estado só age mediante leis. Então para a realização de quaisquer dessas políticas ele precisa normatizá-las (como leis, decretos, normas, ementas, etc.). No caso da atenção à pobreza, são as

---

54 O Deputado Delfim Netto nos tempos de czar da economia do regime militar, defendia quando ministro dos governos Costa e Silva, Médici e João Figueiredo, tempos do chamado milagre econômico, ser preciso "fazer crescer o bolo para depois dividi-lo". In: <http://www.brasilnews.com.br/News3.php3?CodReg=9393&edit=Brasil&Codnews=999>

Políticas Sociais<sup>55</sup> que regulam as ações estatais. Essas políticas fazem parte de um conjunto maior denominado Política Pública que regulamenta leis em todas as áreas de atuação do Estado.

Não há definição precisa para o termo Política Social. Há defensores (de influência social-democrata)<sup>56</sup> que afirmam seu caráter público, portanto ligado ao Estado e há defensores (de influência liberal)<sup>57</sup> que afirmam uma atuação independente do Estado, decorrente do empenho individual ou da boa ação da “sociedade civil”. Vianna, por exemplo, considera uma “armadilha” considerá-la como “ações do governo com objetivos específicos” já que “pode ser produzida sob distintas estruturas legais e institucionais” (2002:1).

Consideraremos aqui, ao nos referirmos à Política Social, sua regulamentação assim como sua realização pelo Estado. Não se dispensa, no entanto, a participação complementar das ONGs, que podem (e devem) contribuir além da prestação direta de assistência, para a fomentação e garantia de Políticas Públicas, influenciando o fortalecimento do Estado.

A proposta de uma política social de valorização do mercado, organizações sociais e família nos remeteu à volta da assistência como caridade e filantropia, embasados em maior ou menor grau, na concepção cristã de amor ao próximo.

Essa concepção motivada pela compaixão ao outro (considerado como coitado, miserável, digno de pena) reforça uma relação desigual entre quem precisa e quem ajuda. Espera-se do primeiro um comportamento passivo e de agradecimento pelo que recebe. Ao segundo cabe o papel ativo de resolver os problemas e indicar o melhor caminho para a resolução dos problemas do outro. “[...] as diferenças que o compassivo reforça dificilmente podem produzir relações fundadas na equidade, até pela simples razão de que a compaixão não tem por

---

55 A Política Social tem sua origem associada a questão social surgida na Europa no século XIX, no rastro das transformações produzidas pelo processo de industrialização. Pereira, 2000:1.

56 A social-democracia (ou social democracia) é uma ideologia que surgiu em fins do século XIX e início do século XX por partidários do marxismo que acreditavam que a transição para uma sociedade socialista poderia ocorrer sem revoluções, mas por meio de uma evolução democrática. A ideologia social democrata prega uma gradual reforma legislativa do sistema capitalista a fim de torná-lo mais igualitário, geralmente tendo em meta uma sociedade socialista. A social democracia tem suas raízes na idéia de Karl Marx que seria possível, em certos países, estabelecer o comunismo ou socialismo por uma revolução pacífica e democrática. <http://pt.wikipedia.org/wiki/Socialdemocracia>

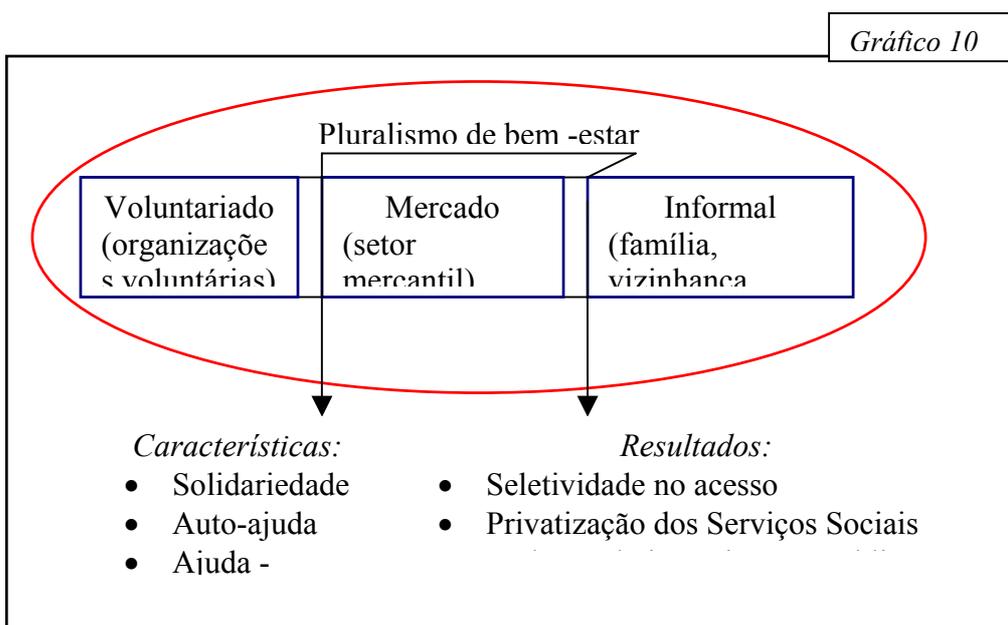
57 O liberalismo é uma corrente política que abrange diversas ideologias históricas e presentes, que proclama como devendo ser o único objetivo do governo a preservação da liberdade individual. In: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Liberalismo>

objetivo transformar as condições materiais que conduzem á desigualdade” (Caponi, 2000:19).

Um ponto fundamental com relação às ONGs (que são atores bastante presentes na proposta do Pluralismo Social) é que se sua ação não tiver uma clara intenção de parceria, de complementação ao Estado, de superação dessa proposta de minimização do Estado, será muito difícil superar essa relação de manutenção do *status quo*, de relações desiguais, indicada por Caponi. E será apenas mais um grupo que se sustenta “ajudando os pobres”, sem que modifiquem seu *status quo*.

Essa é uma situação que se não estiver presente nas reflexões das ONGs e da sociedade civil tenderá a enfraquecer a potencialidade que as relações complementares têm de assegurar proximidade entre garantia e acesso a direitos. Porque essa relação só pode ser positiva se o alvo dessa ação for visto como um sujeito, que tem direitos e condições de direcionar sua vida.

O Pluralismo Social é, então, uma proposta baseada em ações solidárias e de auto-ajuda, como vemos no esquema abaixo:



Fonte: elaboração própria a partir do texto de Pereira, 2000:11-12.

O Pluralismo de bem-estar propõe como resposta às questões sociais a ação conjunta de três atores: Organizações Não-Governamentais e voluntariado, as ações informais (família, vizinhos entre outros) e ações empresariais. Esses são atores sempre presentes no cuidado ao próximo, conseguindo atuar em questões básicas (que o Estado não alcança) embora sem uma perspectiva de transformação

e como já citado anteriormente, suas ações estão centradas em sentimentos morais, ou no caso das empresas, em interesses financeiros (no aumento do mercado consumidor, na visibilidade institucional ou ainda na contenção de um agravamento social que influencie sua produção/venda [ex. aumento da violência, contenção dos trabalhadores, entre outros]).

Então você pode estar se perguntando: se o voluntariado atende situações que o Estado não consegue, se o mercado, multiplicador nato de recursos, investe parte de seu rendimento no social, qual o problema da caridade cristã, do amor ao próximo, da não transformação se ao menos o problema está sendo minimizado, mesmo que temporariamente?

Entendendo o Estado como o administrador geral, a instância máxima de decisão num território, como instituição representante do povo destinada a assegurar o exercício dos direitos sociais, individuais (...) o bem estar (...) e a igualdade como valores supremos [...] (Preâmbulo da Constituição Federal) as respostas dadas pelo sistema de pluralismo são inteiramente opostas ao seu proposto. São desiguais, privadas, restritivas e seletivas.

Fundamentado na sobrecarga social do Estado, ignora a cidadania dos indivíduos, que deverão contar com a caridade do próximo ou com a ajuda – mútua de seus pares, para resolução de suas privações.

Conforme Nogueira (2005:57): “‘A caridade’ produzirá resultados sociais que não devem ser desprezados, mas não ajudará a que se funde um novo, ou melhor Estado (...) ao contrário, acrescentará uma dose a mais de despolitização no imaginário coletivo”.

Finalizando então as questões apresentadas nesse capítulo, resumimos alguns pontos abordados:

- ✓ Estado moderno, em tese neutro, é a única instituição capaz de estabelecer leis, normas que todos os seus integrantes devem respeitar. Dessa forma, os diferentes grupos presentes na sociedade pleitearão a atenção do Estado às suas demandas, tentando torná-las hegemônicas no cenário nacional.
- ✓ As políticas sociais, em especial as brasileiras, também foram alvo dessa disputa e ao longo dos tempos representaram ora a vitória dos trabalhadores, ora a da burguesia, ao mesmo tempo em que contribuíram para a manutenção do capitalismo e fortalecimento do mercado, sendo ao longo do tempo caracterizadas por práticas de autoritarismo e clientelismo.

- ✓ Desde as primeiras políticas sociais é comum o distanciamento entre garantia e acesso a direitos sociais.
- ✓ Welfare State foi uma importante lei de proteção social, e embora no Brasil não possamos dizer que tivemos esse sistema, pois não conseguiu implementar-se aqui, não podemos negar que a Constituição Federal de 1988 e os ganhos democráticos advindos dela tenham sido influenciados por esse sistema de proteção social que era totalmente conectado ao Estado.
- ✓ No entanto, uma proposta contrária, de valorização da auto-ajuda e solidariedade social foram acatadas por governos, e assim iniciou-se um movimento de valorização da ajuda por solidariedade ao próximo, que embora não possa ser desprezado, não propõe a transformação das condições materiais em que vive o proletariado.
- ✓ Relembramos que nossa proposta de complementaridade entre ações públicas e privadas só tende a ter êxito se o alvo dessa ação for visto como sujeito de sua história. Sendo assim, as Organizações Não-Governamentais precisam superar a caridade de modo a enfraquecer a existência de relações desiguais que não empoderam os indivíduos;
- ✓ Ações que reforçam a minimização do Estado contribuem para a despolitização coletiva, fortalecendo o indivíduo e o sistema antidemocrático. Sendo assim, precisamos lutar também para que a atuação social do Estado condiz com as normatizações jurídicas descritas na Constituição Federal. Precisamos unificar esse Estado real e ideal.

A seguir aprofundarmos as reflexões sobre como o Serviço Social, categoria criada no auge de um governo autoritário, de avanços sociais com claros interesses políticos lidou e lida com a questão da Proteção Social. Faremos, uma rápida consideração da trajetória do Serviço Social enquanto profissão que tem como função intervir nas questões sociais e seguiremos para a reflexão de como a sociedade civil lidou com essa questão.

## 4.2 Serviço Social e Proteção Social no Brasil:

No Brasil, o surgimento do Serviço Social data o ano de 1936. Porém, foi em 1932 em decorrência da vinda de Madmoselle Adèle de Loneux para conferências e palestras no Rio de Janeiro e São Paulo, trazendo novidades desse serviço na Europa, que temos o primeiro contato com essa nova profissão, que é definida por Loneux como “o conjunto de esforços feitos para adaptar o maior número possível de indivíduos à vida social ou para adaptar as condições de vida social às necessidades dos indivíduos”. Vieira (1985:142).

Nesse mesmo ano, René Sand descreve a evolução da idéia de ajuda: “Assistimos, através dos séculos, a um desencadear contínuo preparando a evolução que levou da concepção individualizada da assistência a uma concepção sociológica; da filantropia ao senso cívico; da caridade empírica e dispersa a um serviço social organizado”. Apud, Vieira (1985:45).

De volta à Bélgica, Loneux leva duas brasileiras que se formam na Escola de Serviço Social de Bruxelas e em 1936 fundam a primeira escola de Serviço Social no Brasil, em São Paulo. No ano seguinte é fundada a Escola do Rio de Janeiro.

Segundo Vieira, alguns fatores contribuíram para a expansão do Serviço Social (148-149):

Criação de órgãos regionais de desenvolvimento: tinham como função elaborar planos regionais de desenvolvimento em diversas áreas, no entanto, o aspecto social era quase totalmente ignorado;

Inclusão de assistentes sociais em órgãos de planejamento e administração, e

Reconhecimento de que projetos comunitários eram de natureza interprofissional e multidisciplinar.

Na década de 40, importantes instituições vão demandar a atuação do Serviço Social, sendo as principais: Em 1940, Legião Brasileira de Assistência, criada pelo governo para assistir famílias dos combatentes e, com o fim do conflito, dedicou-se a assistência à maternidade e à infância; em 1941, Serviço Social da Indústria (SESI), iniciativa das classes produtoras e em 1946, Serviço Social do Comércio (SESC), iniciativa dos comerciários.

Nesse momento ainda imperavam na atuação do Serviço Social, idéias paternalistas, de adaptação e controle do indivíduo. Essa capacidade de contribuir para a adaptação, para o ajuste do indivíduo também foi um dos motivos para a sedimentação da profissão de assistente social.

No Brasil de 1950, o Serviço Social seguia a linha médico-social, de influência francesa. Essa linha tinha como objetivo “ajudar os pacientes a utilizar convenientemente o tratamento médico-hospitalar, e de empresa, para a promoção do bem-estar do operário”. (Idem:142).

O Serviço Social no período Vargas desenvolve-se por trabalhar pelo ajuste do indivíduo e seu bem-estar visando uma melhor produção na fábrica e controle do indivíduo, inclusive em sua vida privada, daí a importância dos espaços públicos de socialização do trabalhador (SESI, SESC).

No entanto, a organização da categoria através de conselhos<sup>58</sup>, sindicatos, associações culturais e de pesquisa, contribuíram para que um amadurecimento teórico-político, “reafirmando seu compromisso com a democracia, a liberdade e a justiça social” (Preâmbulo do Código de Ética Profissional, 1993). Assim sendo, vemos um maior compromisso da categoria com a classe trabalhadora, sendo esse seu público alvo prioritário.

Desde sua existência, o Serviço Social sempre contribuiu para a implementação de diversas políticas e programas sociais, seja planejando, executando, avaliando ou administrando.

O Serviço Social caracteriza-se hoje por uma profissão compromissada com a garantia de direitos civis sociais e políticos, defesa dos direitos humanos, emancipação e equidade. Logo, ao longo de sua trajetória há inúmeras críticas da categoria ao trato da questão social pelo Estado, em especial na atualidade.

O incentivo à privatização dos serviços sociais nos remonta a ações empíricas de assistência, motivadas por valores, crenças, interesses e desejos de cada indivíduo ou grupo.

Essa ação, fundada em valores cristãos e fraternos sugere a pobreza como uma provação, de onde pode vir uma recompensa celestial, por isso deve ser suportada. Ajudar aos pobres, por sua vez, sugere uma grande virtude. Nessa

---

<sup>58</sup> CRESS: Conselho Regional de Serviço Social e CFESS – Conselho Federal de Serviço Social; Sindicato dos Assistentes Sociais; CBCISS – Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais e ABEPSS – Associação Brasileira de Pesquisadores em Serviço Social.

concepção, a família, a ajuda mútua, a igreja são as primeiras fontes de assistência aos pobres. Voltamos a um modelo de assistência fraterna de séculos atrás, em detrimento de uma intervenção profissional para a questão. Um modelo pautado na solidariedade em detrimento à cidadania.

Não queremos dizer com isso que somente o Serviço Social deve intervir nessas questões, mas tampouco vemos a questão resolvida por sentimentos de benevolência e boa vontade. Queremos sim ressaltar a importância de um direcionamento democrático e equânime de superação da exclusão, para uma parcela em expansão na sociedade.

O melhor caminho certamente será o que juntar esforços de todos, sendo o direcionamento político no sentido de transformar a situação, não amenizá-la, e o Serviço Social tem muito a contribuir, por seu objetivo profissional, assim como por ser presente em muitas Organizações Não-Governamentais.

Tem o papel ético político de contribuir para tornar esse espaço mais democrático, abrindo espaço para a participação popular, para o acesso aos serviços e programas institucionais, assim como governamentais, apropriando-se das potencialidades dessas Organizações Não-Governamentais.

As ONGs não são o lugar ideal de assistência. O Estado teoricamente é, mas de fato não é. O *locus* ideal seria o que garantisse na mesma proporção direito e acesso, mas ele (de fato) não existe. Então o que fazer? Ignorar as potencialidades que as ONGs têm de oferecer (mais rapidamente) respostas às demandas apresentadas pelo público alvo? É fundamental que entendamos melhor esse ator social e suas possibilidades, pois são um potencial recurso a ser utilizado.

Na atual conjuntura, as ações em rede mostram-se indispensáveis para pensar soluções, assim como para realizar ações de maior alcance. Para Rizzini “*as redes são formações dinâmicas e flexíveis, com continuada renovação dos participantes.*” (2006:77). Dessa forma, o *locus* ideal será o que melhor integrar em sua rede atores que possam contribuir para a proximidade entre garantia e acesso a direitos sociais.

Vimos então, que as primeiras turmas de Serviço Social formavam-se no final de 1930 no Rio de Janeiro e em São Paulo e que a profissão logo expandiu-se no governo Vargas, participando de importantes instituições que atendiam aos

trabalhadores fabris, sendo sua intervenção pautada na adaptação do indivíduo, que precisava ajustar-se à sociedade.

Essa intervenção coincidia com a intenção estatal de controle e ajuste do indivíduo, por isso a criação de espaços públicos de socialização como o SESI, SENAC e SESC.

A profissão, no entanto, passou por um profundo amadurecimento teórico-político, organizando-se enquanto categoria profissional em sindicatos, conselhos, centros de ensino e pesquisa e reviu seu compromisso político, que passou a ser com o trabalhador;

Dessa forma, a volta a ações motivadas pela boa intenção e compaixão nos remetem a um retrocesso na área da assistência, banalizando a intervenção profissional na área social. É como se lidar com o social fosse habilidade inata a qualquer pessoa de bom coração.

Relembrando a história do Serviço Social, supomos que a resistência do setor de Serviço Social do hospital para a fundação da ONG estudo de caso tenha sido influenciado pelo receio de retrocesso da assistência.

A luta diária do Serviço Social para que inúmeros beneficiários do serviço tenham acesso a direitos sociais que lhe foram garantidos pelo mesmo Estado que agora lhes dificulta (ou mesmo nega) o acesso e o conceito de primazia do Estado, certamente lhes não permitia admitir a privatização do acesso desses serviços. Porém o com o passar do tempo, como citado por um dos entrevistados, esse setor torna-se parceiro da ONG. Certamente entendendo que essa ação não era a proposta da ONG e, portanto uma proposta não inviabiliza a outra. A ação da ONG neste caso pode ser considerada como uma extensão da rede social.

Avançaremos apresentando como a sociedade civil se organizou para intervir na “proteção social”.

Mas o que é a sociedade civil? Como se tornou tão relevante no cenário nacional? Há reais atributos na intervenção da sociedade capazes de dar respostas a questão social?

Essas são algumas questões que pretendemos abordar a seguir, ressaltando a importância de ações plurais onde as instituições sociais, entre elas o Estado, estejam fortalecidas para garantirem o princípio da Ordem Social.

Esse fortalecimento é importante, pois as relações entre Estado, Mercado e Sociedade Civil são inseparáveis, por serem parte da mesma realidade. Sendo assim, só terão sentido político quando pensadas dessa forma.

A sociedade civil, também “condicionada” pela idéia de ineficiência do Estado comumente coloca-se numa atitude antiestatal. Acreditamos que esse é um grande desafio a ser superado para que possamos construir um caminho de fortalecimento do Estado, assim, imediatamente também da sociedade civil.

### 4.3 A Sociedade Civil e a Proteção Social

*Sobre a origem do termo sociedade civil:*

*A origem do termo sociedade civil – koinonéia politiké- está em Aristóteles e designava a cidade como forma de comunidade diferente e superior à família.*<sup>59</sup>

*Sobre a entrada do termo sociedade civil no Brasil*

O termo sociedade civil tornou-se comum na sociedade brasileira a partir segunda metade da década de 70, durante o regime militar. Sociedade (onde todas as ações eram consideradas positivas) opunha-se a Estado (instituição satanizada). Civil (expressão da possibilidade de mudança), por sua vez, opunha-se a Militar (manutenção a ordem). Dessa forma, o termo é introduzido e difundido na sociedade numa relação antiestatal.

As transformações sócio-econômicas ocorridas no mundo, a partir desta mesma década, foram significativas para a apropriação desta terminologia na década seguinte, como veremos.

A partir do final da década de 70 do século XX, o neoliberalismo, ascende no cenário mundial, com o governo de Margaret Thatcher, tendo como principais características: a precarização das condições de trabalho; flexibilização dos direitos sociais; coibição das ações dos sindicatos e aumento do trabalho feminino part time.

---

<sup>59</sup> Nota de rodapé em Correia (2004:159).

No Brasil, não diferente do que acontecia no mundo era iniciado um processo de valorização do mercado em detrimento da desvalorização estatal.

Difundia-se o discurso de ineficiência do Estado, visto como burocrático, incapaz e gigantesco, precisando ser reformado para ajustar sua economia à nova competitividade internacional. Instituiu-se então a idéia de crise do Estado, que passa por uma reforma.

Por exemplo, da administração pública burocrática, o Estado passa a utilizar a administração pública gerencial, inspirada na administração empresarial.

Segundo Nogueira, essa mudança tem aspectos positivos, no entanto, as perdas, principalmente da utopia de um Estado motivador de uma sociedade melhor foram mais significativas, como segue abaixo:

*“Houve avanços em termos de eficiência e de racionalização, mas esses avanços se estabeleceram bem mais em função de critérios fiscais e quantitativos (menor custo das operações estatais) do que em função de critérios sócio-políticos (resultados sociais, fortalecimento da democracia, revigoração da vida pública). Além disso, o eixo do processo foi mais “destruidor” do que “construtor” mais “negativo” que “positivo”, se é que se pode falar nesses termos. Não trouxe consigo nenhuma fantasia política, mas apenas a dissolução das fantasias existentes”*<sup>60</sup> (2005:42).

E completa:

*“a opção por menos Estado não se converteu em melhor distribuição de renda ou maior integração social, mas apenas em mais mercado... Paradoxalmente, quanto mais o mercado se desvencilhou o Estado, mais se mostrou despreparado para funcionar sem um Estado.”* Idem (2005:54).

Menos Estado era uma das modificações exigidas para que os países se adequassem à competitividade internacional. Essa competitividade fazia parte do processo de globalização a que todos os países, à sua forma, tiveram que ingressar. Não há uma definição universalmente aceita para o termo globalização. O que é comum neste entendimento é o “encolhimento das distâncias”.

Held e McGreen consideram como conceito básico: *“interligação mundial; mudança no alcance espacial da ação e da organização social, que passa para uma escala inter-regional ou internacional, atingindo de diferentes*

---

<sup>60</sup> Essa citação de Nogueira nos lembra Paulo Freire em *“Pedagogia a Autonomia”* quando ressalta os efeitos da política neoliberal para o ideário individual de um projeto societário diferente. Ele diz “... daí a crítica permanente em mim à malvadez neoliberal, ao cinismo de sua ideologia fatalista e sua recusa inflexível ao sonho e à utopia”.Pg. 15.

*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 (pobreza e exclusão social).

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 a perda de esperança que contribuiu para o descrédito no papel do Estado, fazendo com que a sociedade passasse a tentar resolver seus problemas autonomamente. A crise do Estado, dessa forma, incentivou a reorganização da sociedade civil.

Nesse contexto, crescem formas não estatal de organização, numa rápida movimentação “alternativa” que busca dar respostas aos problemas sociais, numa demonstração de criatividade, pró-atividade e capacidade de organização política.

Nesse momento era comum a participação de movimentos sociais politizados e sedentos por participação social, fruto de um Estado ditatorial, recém-saído de 20 anos de ditadura. Muitos desses movimentos tornaram-se Organizações Não-Governamentais para receberem financiamento das agências financiadoras internacionais. No entanto, suas ações estavam comprometidas com a democracia e a justiça social.

A partir do final da década de 80 e início da 90, o conceito de Sociedade Civil é cooptado pelo discurso neoliberal e tem como características:

- a) Ser uma esfera não-estatal, entendida como pré-estatal, antiestatal, ou mesmo, pós-estatal. Reduzida ao “terceiro setor”;
- b) Ser um espaço virtuoso para o enfrentamento das questões sociais, desconsiderando-se os diversos interesses que compõe essa esfera social;
- c) Ser um espaço de solidariedade transformando-se quase um sinônimo de cidadania.

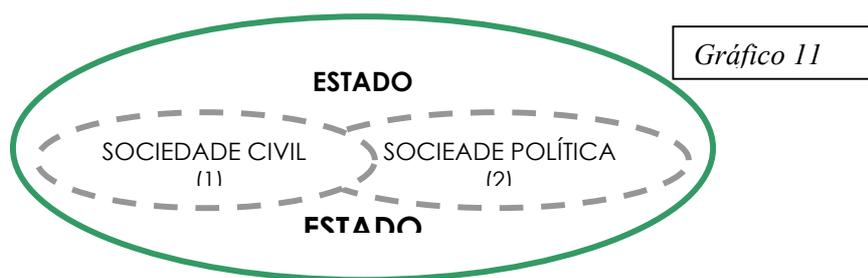
Essas interpretações caracterizam uma ação despolitizada de sociedade civil, reduzindo seu conceito ao “terceiro setor”, considerado naturalmente hábil para resolver as questões sociais. Além disso, o uso em voga do termo sugere ainda, ser essa uma esfera homogênea e composta somente por boas intenções.

Teoricamente esse conceito de sociedade civil foi influenciado pela interpretação restrita de Bobbio, resumindo o termo à dicotomia sociedade civil/Estado.

No entanto, para Gramsci, sociedade civil *“é uma categoria dinâmica, de movimento, capaz de “combinar” na ação grupos sociais diferentes, forças convergentes e situações conjunturais dentro de amplos objetivos estratégicos”* Apud, Semeraro (1999:83).

Sociedade civil é então o *locus* de luta pela hegemonia<sup>61</sup>, de confronto entre os diferentes projetos societários, em que o “vencedor” indicará a direção social, política, econômica e cultural.

Para Gramsci, sociedade civil faz parte inseparável do Estado, e somada à sociedade política representam sua totalidade, como mostra o esquema a seguir:



Fonte: elaboração própria a partir de Semeraro, 1999.

(1) Sociedade civil é representada por organismos “privados” e voluntários como: escolas, partidos, famílias, igrejas, empresas, as diversas organizações sociais e os meios de comunicação. Tem como característica o exercício do consenso sobre a sociedade, dando a direção moral e política dessas.

(2) Sociedade política: instituições mais públicas, como o governo, a burocracia, as forças armadas, o sistema judiciário, o tesouro público, ou seja, o conjunto dos aparelhos repressivos, de monopólio legal da violência. Caracteriza-se pela coerção e domínio sobre a sociedade.

61 A hegemonia é um conceito importante no sistema de Gramsci, significa o predomínio ideológico dos valores e normas de uma classe sobre a outra. Este processo de formação de consensos acontece por meio de aparelhos privados da sociedade civil. (Correia, 2004:165.)

O esquema acima pretende demonstrar a relação interativa entre sociedade civil e política. Essas duas esferas estão dentro do Estado e somadas a sociedade econômica representam o Estado. Dessa forma, sociedade civil é bem mais do que o “terceiro setor” e devido às suas características, não pode ser concebida como pré, anti ou mesmo pós-estatal, pois faz parte inseparável e intrínseca dele, assim como estão dialeticamente relacionados, pois “consenso e coerção garantem a supremacia de um grupo sobre toda a sociedade” (Idem:74).

Há ainda outras interpretações de sociedade civil e sua relação com o Estado Habermas (1997), Bodin, Hegel, Marx e Engels, todos citados em Bresser-Pereira (1999).

A relação entre sociedade civil e Estado é foco da Sociologia e da Ciência Política desde o surgimento do Estado Moderno. Essas interpretações variam de acordo com a concepção ideológica de cada grupo, indivíduo ou Estado. A democracia proporcionou essa possibilidade de pluralismo dentro dos Estados. Porém, a hegemonia do conceito é estratégica à governança (capacidade de governo do Estado), pois o grupo hegemônico será capaz de persuadir e indicar uma direção, sugerindo possibilidades de uso e motivação dos recursos disponíveis, entre estes, a sociedade civil. Até que, num próximo momento do processo democrático, outro grupo assumo o poder.

A democracia predominou como regime político no século XX. Segundo Bresser-Pereira “*isso ocorreu não devido a sua habilidade para assegurar liberdade ou por ser o melhor caminho para alcançar justiça social, mas sim por ser capaz de manter a ordem e promover o desenvolvimento do capitalismo*”. De qualquer forma, a democracia foi resultado de importantes lutas dos diferentes movimentos sociais por liberdades (de opção política, de expressão, de participação, de escolhas), principalmente a partir de 1960 na América Latina (1999:70).

Em resumo:

- ✓ O termo sociedade civil torna-se mais comum no Brasil na década de 70, significando uma oposição ao governo militar. É representado por movimentos sociais politizados, contrários à ação governamental. Na década de 90 sua ação é caracteristicamente antiestatal. O Brasil apropria-se de uma interpretação de Bobbio que restringe o termo a uma dicotomia entre sociedade civil e Estado.

- ✓ Resgatamos o conceito de sociedade civil de Gramsci, como espaço de diálogo e consenso, de ação dos diferentes grupos sociais em que o Estado é parte inseparável, enfim, espaço de luta pela hegemonia, potencializado por um Estado democrático.

Sendo assim, sociedade civil não se resume às ONGs, ou a pessoas físicas e empresas como considerado pela fundadora da ONG estudo de caso. Pensar sociedade civil de forma fragmentada enfraquece sua força. Ao contrário, as ONGs fazem parte de um sistema maior que é constituído por pessoas, ONGs, empresas Estado, enfim, pelas diferentes instituições que formam uma sociedade.

A seguir discutiremos o conceito de “terceiro setor”, “Organizações Não-Governamentais, voluntariado e responsabilidade social atores bastante presentes no conceito de sociedade civil

#### 4.4

##### **“Terceiro Setor”: imprecisão conceitual:**

No contexto de valorização da sociedade civil em sua relação antagônica com Estado, é construída a idéia de seu pertencimento a um terceiro setor, composto por Organizações Não-Governamentais e sem fins lucrativos. Esse setor cuidaria das questões sociais, que o “Estado em crise” (primeiro setor) não consegue (nem conseguirá) cuidar e que não interessa ao mercado (segundo setor).

Montaño, considera o conceito reducionista já que não podemos *“desistoricizar a realidade social. Como se o ‘político’ pertencesse à esfera estatal, o ‘econômico’ ao âmbito do mercado e o ‘social’ remetesse apenas à sociedade civil”* (2002:53). Para que o social possa ser modificado, política e economia são fundamentais. Um dos graves problemas das políticas públicas é exatamente a falta de recursos financeiros para mantê-las, e/ou de compromisso político para colocá-las em prática.

Conforme Landim (1999:63),

*“o termo terceiro setor não é neutro’, ele ‘tem nacionalidade clara’. É de procedência norte-americana, contexto onde associativismo e voluntariado fazem parte de uma cultura política e cívica baseada no individualismo liberal”* apud Montaño (2002:53).

No Brasil a definição mais comumente usada para “Terceiro Setor” é a de Fernandes, “*agentes privados com fins públicos*”, no entanto, essa definição não é esclarecedora nem reflete suas diversas contradições (1994:25).

Montaño (20002:54-57) chama essas contradições de debilidades, e apresenta quatro delas para o termo:

1. *Debilidade conceitual*: ao se considerar “Terceiro Setor” como sociedade civil este deveria aparecer como “primeiro”, pois historicamente a sociedade civil tem primazia sobre as demais esferas, sendo ela quem produz suas instituições;
2. *Debilidade teórica*: imprecisão sobre quais entidades compõem o “setor”;
3. *Conceito mais confunde do que esclarece*: desdobrando a segunda debilidade, a questão apontada aqui é a participação de instituições com diferentes interesses. “... o conceito parece reunir tanto o Green Peace (de defesa ao meio ambiente, com táticas radicais) como o Movimento Viva Rio (...) a FIESP, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra e a Fundação Roberto Marinho (...), as creches comunitárias (conquistas de moradores) como a caridade individual (...)”
4. “*Caráter não governamental*”, “*autogovernado*” e “*não-lucrativo*”: muitas ONGs são financiadas direta ou indiretamente pelo Estado (federal, estadual ou municipal), isso coloca em xeque sua denominação não governamental e auto-regulável. Quanto ao seu caráter não-lucrativo, a presença de fundações, de grandes empresas não permite desconsiderar sua motivação pelo lucro, mesmo que indireto que suas ações promovem.

Além das dificuldades conceitual e teórica citadas por Montaño, há a debilidade jurídica. Ferreira relembra que há uma dificuldade legal para a definição do termo já que “*do ponto de vista jurídico, não existe diferenciação para as chamadas ONGs. A legislação brasileira só prevê dois tipos de organizações privadas não-lucrativas – as fundações e as associações*” (2005:38 - apud, Ciconello e Larroudé, 2002).

‘A Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG)<sup>62</sup>, também repudia o termo “Terceiro Setor” devido a sua intenção política neoliberal. Sua proposta é de uma ação em defesa da legitimidade, comprometida com interesses da cidadania, afirmando a autonomia do Estado. (Ferreira, 2005:41).

Outro grupo que se organizou em torno da atuação das ONGs foi os empresários. O Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) tem como objetivo: *contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável do Brasil, por meio do fortalecimento político-institucional e do apoio à atuação estratégica de institutos e fundações de origem empresarial e de outras entidades privadas que realizam investimento social voluntário e sistemático, voltado para o interesse público* (www.gife.org.br)

Como percebemos existem diferentes grupos organizados e atuando no “terceiro setor”. Mais uma vez volta à tona a participação dos diferentes grupos, que organizados vão buscar influenciar outros grupos e o Estado a partir de suas concepções.

O termo ONG, diretamente associado à discussão reducionista de sociedade civil e “terceiro setor”, passa a ter visibilidade no Brasil, a partir da conferência mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento, ECO 92, no Rio de Janeiro. A definição de que tipo de instituições compõe essas organizações é nebulosa, já que são heterogêneas em suas funções e objetivos.

Fernandes as define como: *“organizações e iniciativas privadas que visam a produção de bens e serviços públicos”*. No entanto, vamos considerar para este trabalho, a definição de ONG proposta pela ABONG, conforme o artigo segundo de seu estatuto social: *são consideradas Organizações Não-Governamentais-ONGs, as 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,*

---

<sup>62</sup> A ABONG foi fundada em agosto de 1991 e foi constituída a partir “da trajetória de um segmento pioneiro de Organizações Não-Governamentais que têm seu perfil político caracterizado por: tradição de resistência ao autoritarismo; contribuição à consolidação de novos sujeitos políticos e movimentos sociais; busca de alternativas de desenvolvimento ambientalmente sustentáveis e socialmente justas; compromisso de luta contra a exclusão, a miséria e as desigualdades sociais; promoção de direitos, construção da cidadania e da defesa da ética na política para a consolidação da democracia. In: [www.abONG.org.br](http://www.abONG.org.br) / conheça a ABONG/carta de princípios.

*participativa e com o fortalecimento dos movimentos sociais de caráter democrático, condições estas, atestadas pelas suas trajetórias institucionais e pelos termos dos seus estatutos.* (In: [www.abong.org.br/conheça a abong/estatuto](http://www.abong.org.br/conheça_a_abong/estatuto))

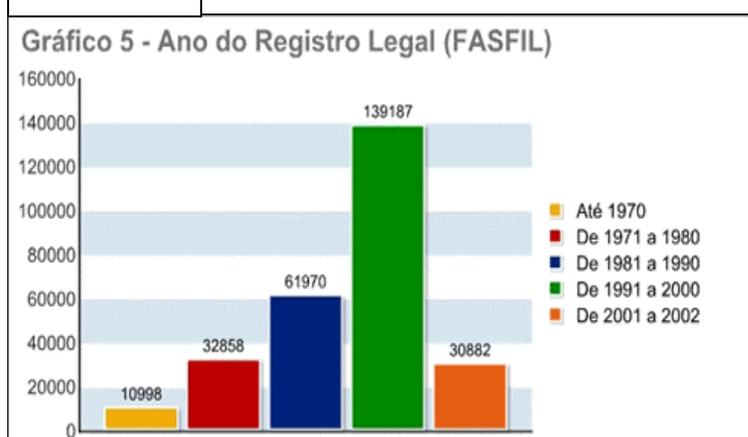
As primeiras ONGs eram articuladas aos movimentos sociais na luta pela democracia. Com a influência do neoliberalismo, surgem outras que vão funcionar sem qualquer perspectiva política, integrando-se perfeitamente à proposta de pluralismo de bem-estar social.

Montaño (2002:271-272) relembra a mudança de trajetória das ONGs que de apoiadoras dos movimentos sociais passam a atores protagonistas, influenciadas por setores mais atentos das classes dirigentes neoliberais que percebiam a capacidade de mobilização e polarização dos movimentos. Então, *“começaram a financiar e a promover uma estratégia paralela ‘de baixo’, a promoção de organizações ‘comunidades de base’[...] com uma ideologia antiestatal para intervir nas classes potencialmente conflitivas, para criar um amortecedor social [...] (apud Petras, 1999:44).*

É basicamente com essa característica “amortecedora” que as ONGs vão expandir-se a partir de 1990, assumindo um papel de destaque no cenário social.

#### *Organizações Não-Governamentais: perfil e crescimento:*

Gráfico 12



A partir de pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), vamos analisar alguns dados sobre essas organizações, relacionando com dados da ONG:

Fonte: [http://integracao.fgvsp.br/BancoPesquisa/pesquisas\\_n45\\_2005.htm](http://integracao.fgvsp.br/BancoPesquisa/pesquisas_n45_2005.htm) visitado em 12/03/2007

a) o número de instituições privadas sem fins lucrativos<sup>63</sup> cresceu **157%** entre 1996 e 2002.

O IBGE considerou como Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos (FASFIL), a partir do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) as organizações inscritas no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, que se enquadravam como: organizações sociais sem fins lucrativos, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e Fundações.

Teve destaque ainda o crescimento de organizações que trabalham com meio ambiente (309%) e defesa de direitos (303%).

A facilidade legal e a falta de constante fiscalização governamental das atividades realizadas por essas organizações, a ausência estatal e a perda constante de acesso a direitos já garantidos podem ser fatores que contribuíram para sua expansão. Ressaltamos também a inquietação da sociedade com a situação social e a busca autônoma de resolução.

A fundação da ONG estudo de caso também é desse período de pico de crescimento, 1991, quando fica mais gritante a situação de reinternação no hospital.

b) grande parte das organizações encontram-se no sudeste (44%), mais especificamente São Paulo (21%) e Rio de Janeiro (13%). O norte apresenta menor número de organizações (4%).

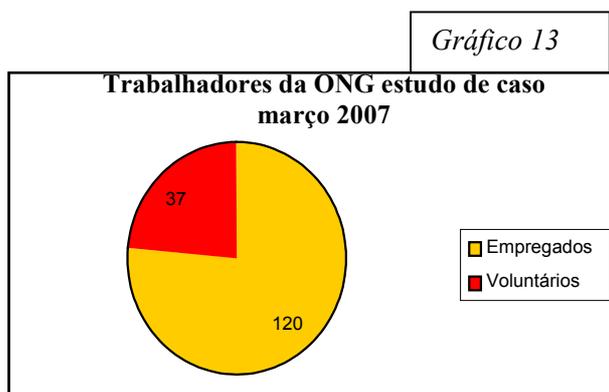
Como não há um controle centralizado, sua expansão segue de certa forma, o mercado. Coincidência ou não, a região sudeste possui maior PIB (ver site) que a região nordeste. No entanto, a pobreza do norte tem muito menos assistência, tanto do governo quanto das ONGs. Será menos importante a pobreza no norte? Ou os pobres do norte não possuem tantos “atrativos” para investimento quanto os do sudeste?

c) no Brasil, enquanto entre 1991 e 1995, o mercado de trabalho cresceu 20%, no *Terceiro Setor* cresceu quase a 45%. Entre 1996 e 2002, o número de trabalhadores passou de um milhão para um milhão e quinhentos, um aumento percentual de 48%.

Esse crescimento, porém, não é homogêneo. A maioria das organizações (77%) é pequena e não tem qualquer empregado. Somente 7% conta com 10 ou mais assalariados.

As organizações que contam com poucos ou nenhum empregado, recorrem ao trabalho voluntário, que representa hoje no Brasil 23% da população, cerca de 42 milhões de pessoas, desenvolvendo as mais diversas atividades.

A ONG estudo de caso faz parte do grupo que conta com o trabalho assalariado, no entanto, grande parte de sua força de trabalho é voluntária, como mostra o gráfico abaixo:



Voluntários e funcionários trabalham conjuntamente. Essa troca é mais representativa no acompanhamento das famílias. Esse é um grande desafio, mesclar o olhar técnico com o olhar empírico no trabalho com o social.

Fonte: Banco de dados ONG estudo de caso

Valores, conceitos e preconceitos de ambos os grupos são colocados em cena e precisam ser repensados a cada situação para promover um atendimento de qualidade contribuindo para o fortalecimento das famílias.

As entrevistadoras voluntárias-entrevitadoras são altamente comprometidas, havendo voluntárias que trabalham há anos, sendo baixíssima a taxa de rotatividade neste setor, trabalham em média há 6,7 anos e 6 horas por semana.

Segundo consultoria realizada em dezembro de 2006, a permanência das voluntárias pode estar relacionada à “efetiva capacidade da ONG de gerar resultados concretos na vida das famílias beneficiadas – em outras palavras, mais do que o altruísmo dos que cedem tempo e conhecimento ou da adesão a uma causa, não há dúvidas de que os voluntários permanecem ativos no Programa por tanto tempo por verem os resultados reais do trabalho que realizam”.<sup>64</sup> (Borges, 2006:6)

O trabalho voluntário, ou a “participação da sociedade civil” como é comum dizerem na associação, é bastante valorizado no discurso institucional,

<sup>64</sup> In: Renascer – Descritivo para Portfólio Institucional. Elaborado por João Marcelo Borges através de consultoria paga pela Avina, organização parceira da ONG, para um projeto piloto de Política Pública.

onde é considerado como um auditor social. Na visão institucional o auditor, contribui para a transparência do trabalho, além de ser uma possibilidade de captação e aquisição de recursos.

Em entrevista com a fundadora para esta dissertação, ao falar sobre voluntariado, voluntário como auditor, ela relembra que nos Estados Unidos já existem voluntários em hospitais.

A profissionalização das ONGs, sua capacidade de mostrar o resultado do trabalho realizado seja através de uma prestação de contas correta, ou da “comprovação” de melhoria do status da população atendida, tem sido características bastante valorizadas pelos patrocinadores, pois indica um diferencial no trabalho dessa organização.

Em decorrência desse fato, as organizações têm investido na melhoria de seus processos de gestão, em sistemas de controle e de prestação de contas, visando uma melhor apresentação, organização e análise de seu trabalho.

Os patrocinadores são representados por governo (em qualquer instância), pessoas físicas ou jurídicas (empresas) nacionais ou internacionais.

Em pesquisa apresentada no site InterAção<sup>65</sup> Revista eletrônica do terceiro setor, ao contrário do que indica a literatura, grande parte dos recursos das ONGs vem de instituições privadas. O recurso próprio é normalmente resultado da venda de produtos institucionais ou pagamento de mensalidades ou serviços como no caso de escolas sem fins lucrativos e serviços de saúde respectivamente. Abaixo segue o gráfico sobre a origem dos recursos das ONGs e da ONG estudo de caso.

Gráfico 14

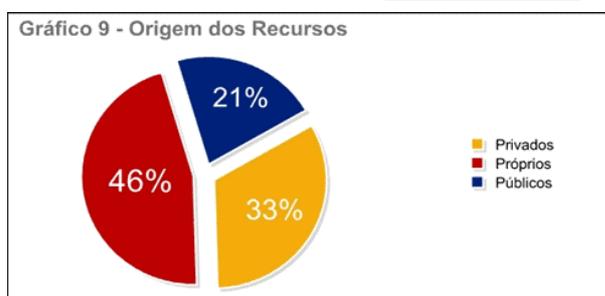
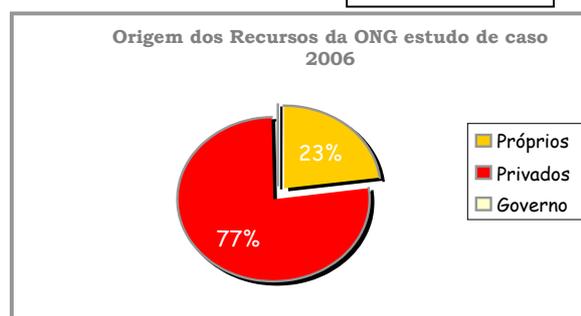


Gráfico 15



<sup>65</sup> [http://integracao.fgvsp.br/BancoPesquisa/pesquisas\\_n45\\_2005.htm](http://integracao.fgvsp.br/BancoPesquisa/pesquisas_n45_2005.htm) visitado em 12/03/2007. A InterAção: revista eletrônica do terceiro setor. Divulgação de Pesquisas Relacionadas ao Terceiro Setor.

No caso da ONG estudo de caso é fortemente presente a participação privada no custeio dos recursos, resultado de uma intensa captação em empresas. A ausência de parceria pública é de certa forma fruto do descrédito no Estado, inclusive enquanto financiador (atrasos, suspensão de repasse, troca de governo, etc.). Os recursos próprios advêm de eventos de captação de recursos e rendimentos financeiros dos projetos patrocinados. A associação possui um setor de captação de recursos e eventos.

Outra frente de captação aberta foi a exterior. O Friends of Renascer<sup>66</sup> tem a possibilidade de receber doações de empresas multinacionais e pessoas físicas, que usufruem dos incentivos fiscais norte-americanos, doando para ações que serão desenvolvidas aqui no Brasil.

A busca das ONGs por patrocínio é uma constante. Com o aumento da procura por recursos, as empresas que não desenvolverem seu próprio programa de responsabilidade social, estas escolhem no “mercado social” o perfil das organizações que pretendem ajudar.

Esse é um dos fatores que tem motivado as ONGs a investirem em sua profissionalização. Essa profissionalização vem da aplicação de técnicas de administração e gerenciamento empresarial como instrumentos para a reorganização do acompanhamento das ações.

Cada vez são mais comuns empresas, agências financiadoras e fundações investirem em instituições que comprovem o impacto de suas ações, assim como, tenha potencialidade para replicação de suas ações, já que grande parte dessas organizações tem um público restrito/local.

A entrada das empresas no cenário social não tem como função uma revisão dos processos que agravam a cada dia a geração de pobreza e exclusão. O que fundamenta a entrada empresarial nesse cenário é a possibilidade de uso do social para incremento de seu lucro.

Como disse Oded Grajew em entrevista a revista Caros Amigos: “Não tenho ilusões. A lógica empresarial é o lucro não a solidariedade. Mas derrepente há a percepção que o lucro depende de posturas mais éticas e solidárias. Esta é

---

<sup>66</sup> O Friends Of Renascer – FOR é o centro de referência e difusão do modelo Rede Saúde Criança em Nova York, EUA. Uma organização sem fins lucrativos, que auxilia na divulgação do Renascer e na captação de recursos.

uma conquista da sociedade civil e as empresas estão tendo que se adaptar” (apud, Paoli, 2002:393).

E tem se adaptado rapidamente bem. Em 2000 o investimento das empresas foi de 10,9 bilhões de reais, 2% do PIB do país.

A responsabilidade social tem sido usada como produto do marketing social, contribuindo para o aumento da visibilidade da empresa, vista como socialmente responsável o que agrega valor à marca influenciando na fidelização ao uso dos produtos, gerando aumento das vendas e conseqüentemente lucro.

Outro fator que reitera a escolha do social como uma estratégia de lucro é a alocação do setor de responsabilidade social no departamento de marketing das empresas.

Mas embora a busca do lucro seja presente, há também avanços como a adoção de regras mais éticas e a participação de empresários na discussão de questões sociais.

O Sistema Firjan, por exemplo, elaborou um Mapa do Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro, que é um “planejamento de ações cujo horizonte é o ano de 2015 e que para o seu sucesso contará com o poder de reflexão, proposição e cobrança do Sistema Firjan”.

Esse mapa foi elaborado por empresários, autoridades renomadas em seus campos de atuação e técnicos do Sistema, propondo ações em diversas áreas, entre elas: liderança empresarial e política, educação e saúde, segurança e combate a criminalidade, exportação de produtos e serviços.

Na área de saúde, a meta proposta é:

*Tabela VII*

<b>Indicador</b>	<b>Último dado</b>	<b>2006- 2008</b>	<b>2009- 2012</b>	<b>2013- 2015</b>	
Cobertura da Rede de Atenção Básica	18,1% (2004)	60%	80%	100%	
Mortalidade materno-infantil	17,9 (2002)	14	11	8	
Morbidade das Doenças crônicas não-transmissíveis	Acidente Vascular Cerebral (AVC)	75,0 (2002)	60	45	35
	Infarto do Miocárdio (IAM)	58,6 (2002)	45	35	30
	Diabetes (DIAB)	37,1 (2002)	30	20	15

Fonte: Mapa do Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN, 2006.

As ações nessa área foram propostas a partir de projeções feitas com base no relatório 2005 da Organização Pan Americana de Saúde, onde foi visto que se nada for feito Brasil perderá uma ordem de US\$ 40 bilhões no período de 2005 a 2015, devido a doenças prematuras do coração, AVC e diabetes, sendo que 80% dessas doenças poderiam ser prevenidas com programas de prevenção.

O mapa prevê metas que se pretende alcançar e ações a serem realizadas para a concretização de cada meta. Há a proposta de criação de um Fórum de Articulação Pública de Saúde, indicando a participação da sociedade civil.

O documento não aborda, no entanto, nenhum comentário sobre desembolso do Sistema para a realização dessas atividades. Fica clara a intenção de melhoria do Estado para atração de maiores investimentos industriais, mas essa intenção, completamente legítima desta categoria propõe uma ação de melhoria coletiva, em que direitos continuam sendo assegurados. A participação do Sistema tem um caráter de controle social, exigindo do Estado a realização de sua função.

Citamos essa experiência do Sistema Firjan como um exemplo de ação propositiva que pode e deve ser desenvolvido pelo setor empresarial. Ressaltamos, no entanto, a importância de articulação desses espaços com outros grupos sociais que também estejam lutando por um país melhor.

Espaços de construção coletiva, onde se respeitando os divergentes interesses se possam construir propostas coletivas precisam ser experimentados.

Nogueira (2005:103), diz que “nenhuma sociedade civil é imediatamente política. Sendo o mundo das organizações, dos particularismos, da defesa muitas vezes egoísta e encarniçada de interesses parciais, sua dimensão política precisa ser construída. O choque, a concorrência e as lutas entre os diferentes grupos, projetos e interesses funcionam como os móveis decisivos da sua politização”.

Então vamos experimentar a participação, a democracia, a contradição e o consenso, o exercício político que fortalece a cidadania e transforma o indivíduo em ser político.

Esse capítulo analisou brevemente a trajetória percorrida pelo Brasil na Proteção Social.

Embora nossas experiências sejam influenciadas por práticas autoritárias e clientelistas, esse cenário se transforma um pouco com a Constituição de 1988 trazendo à tona o protagonismo popular. São exemplos deste os conselhos de direito, que resgatam o exercício da participação dando voz e voto a sujeitos antes

“invisíveis” e que agora participam do espaço público, defendendo seus interesses e participando do controle social, expressão da sociedade democrática pela qual tanto lutamos.

Democracia, direitos, equidade são conceitos que ficam abalados com as reorganizações autônomas da sociedade em detrimento do Estado. Essas últimas décadas têm sido polarizadas pela relação Estado – Não-Estado enfraquecendo esses conceitos e desconstruindo a importância do papel do Estado na área social, o que destrói perspectivas de coletividade e universalidade.

Nossa intenção com este capítulo foi refletir sobre a importância do Estado enquanto importante instituição capaz de garantir equidade e justiça social, mas que de fato tem enormes dificuldades para isso. Sobre a sociedade civil como espaço de contradições e construções coletivas, com seus diferentes atores. Sobre a necessidade de reconstruirmos caminhos que nos garantam direitos e deveres, mas também acessos.

Sem perder a perspectiva da garantia de direitos, precisamos reavaliar nossos conceitos a fim de pensarmos sem medo, sem pré-conceitos, sem polarizações do que é bom ou mau sobre novas formas de inclusão, de acesso, criando um cenário com diferentes atuações interligadas e um direcionamento político.

Dessa forma um concerto de diferentes atores potencializará essa ação. Para responder de forma eficaz às questões colocadas na área social é realmente necessário experimentar novas possibilidades com toda a sociedade civil, incluindo o Estado é indispensável.

A atuação de diferentes atores intervindo no social deixa clara que há novas possibilidades, mas que elas devem ser administradas. O Estado deve ter um controle maior da qualidade das ações prestadas pelas ONGs, assim como a população deveria controlar mais a qualidade dos serviços oferecidos pelo Estado. Atualmente os Conselhos são uma forma de controle social nos quais a sociedade deve participar.

Vamos entender um pouco melhor sobre as formas de participação democrática, através dos conselhos de direito, já que esses podem ser meios de influir na Proteção Social.

## 4.5 Exercitando a democracia participativa

Como citado anteriormente, o Estado tenderá a acatar as exigências dos grupos que melhor conseguirem apropriar-se do espaço público, tornando mais significativas suas exigências, que consideradas relevantes poderão ser incluídas na agenda política, tendo a chance de ser normatizadas.

Mas para influenciar é preciso estar organizado. E para transformar essa organização em poder político é preciso articular-se com seus pares. Igrejas, escolas, associações de bairro, sindicatos, conselhos são alguns exemplos de espaços de organização e participação.

*“A influência pública só se transforma em poder político após passar através dos filtros dos procedimentos institucionalizados de formação de vontade e opinião democráticas, ser transformada em poder comunicativo e adentrar através dos debates parlamentares o processo legislativo legítimo”* (Habermas, 1997, apud, Luchman, 2002).

A possibilidade de livre associação é um ganho da democracia. Em sistemas autoritários de governo as associações não eram livres, e sim controladas pelo governo. As que funcionavam sem autorização eram perseguidas, como potenciais organizações de risco contra a ordem.

O conceito de democracia está relacionado com: participação nos assuntos de interesse coletivo, negociação pública, garantia de cidadania e soberania popular.

O processo democrático é pedagógico. É como aprender a língua natal, onde pronunciamos os primeiros sons até conseguirmos construir frases inteiras. No Brasil, ainda estamos sendo “alfabetizados em democracia”.

Como diz Paterman, 1970 (apud Luchmann, 2002:2) *“a participação é educativa e promove, através de um processo de capacitação e conscientização (individual e coletiva), o desenvolvimento da cidadania, cujo exercício configura-se como requisito central na ruptura com o ciclo de subordinação e de injustiças sociais”*.

Grosso modo, no Brasil a nossa participação se reduz à escolha de representantes políticos (democracia representativa). No entanto há recentes experiências dos conselhos gestores de políticas públicas onde percebemos uma diferente expressão de democracia.

Resultado de reivindicações da sociedade civil nas décadas de 70 e 80, a Constituição de 88 regulamenta a existência dos conselhos gestores como espaços descentralizados de participação popular. Participação popular e descentralização das decisões são importantes princípios que nortearam esse processo, na perspectiva da democracia deliberativa. Para além da representação, a democracia deliberativa propõe o exercício do poder a partir do debate público entre cidadãos com iguais condições de participação.

Assim Luchmann conceitua a democracia deliberativa: *“trata-se de um processo pautado em relações dialógicas entre os diferentes participantes, ou de um processo que, articulando cooperação e conflito, seja capaz de influenciar e alterar as preferências e interesses no sentido de endereçá-las para o bem comum”* (2002:32).

Os conselhos são de representação bipartite, ou seja, Governo e a sociedade civil e tem caráter deliberativo. Por ser um espaço representativo, só tem acesso o representante dos grupos e seus suplentes. São importantes espaços de participação, pois influenciam nas políticas a que se destinam, contribuindo para o controle social do Estado.

Entendemos por controle social a participação dos diferentes grupos sociais organizados, acompanhando as ações o Estado e controlando-as para que atendam as suas demandas, como acontece nos conselhos, por exemplo. Controle social também pode ser do Estado sobre a sociedade (aplicável na ditadura).

Outra relevância dos conselhos é seu potencial de inclusão social de sujeitos historicamente excluídos.

Para Cunha (2003:25) *“são segmentos em situação de vulnerabilidade social que passam da condição de objeto da política para a condição de sujeitos, com direito a voz e voto. Esses novos sujeitos trazem para os conselhos novos temas, antes nem mesmo levados à agenda pública, publicizando diferentes interesses, opiniões e perspectivas. Este é um espaço plural, onde há possibilidade do exercício do respeito e da tolerância pela diferença, onde é possível a expressão de novos e antigos temas, agora publicamente”*.

Os conselhos ainda têm muitos desafios a superar, como: influenciar na elaboração de políticas, melhorar o nível de informação dos conselheiros para que possam realmente influenciar nas decisões, participação na decisão do orçamento,

entre outros. No entanto, essas experiências têm sido de grande importância para o desenvolvimento da democracia.

Democracia é exercício. Exercício de cidadania, que deve avançar da esfera privada (casa e família) para a esfera pública (cidade). Pois é na esfera pública, na *polis*, que o indivíduo se torna um ser político. Capaz através do discurso de participar dos espaços de decisão, tomar decisões, apropriando-se das situações que podem influenciar sua vida.

A capacidade de discurso é um instrumento indispensável para quem vai participar do espaço público, onde a habilidade de persuasão, de argumento, será um dos componentes fundamentais para a potencial adesão do grupo à proposta apresentada. O discurso foi estimulado desde a antiguidade como veremos em Arendt: “*Mesmo quando, relativamente tarde na antigüidade, as artes da guerra e do discurso (rhetorike) emergiram como dois principais tópicos da educação...*” (2001:35).

A sociedade civil tem importante papel no espaço público, pois traz questões do cotidiano do cidadão comum, (mundo da vida, segundo Habermas) que não são percebidas em outra instância. Assim, é imprescindível que as organizações sociais, como uma das representações de sociedade civil, participem dos espaços democráticos de decisão, como por exemplo os conselhos, tornando público seu discurso. Usando sua retórica em benefício da população para a qual trabalham, incentivando seu público-alvo a também participarem.

A não participação é um desperdício do processo democrático, tão desejado. Faz parte da pobreza política a que estamos submetidos. Porque a não participação política é uma das piores expressões de pobreza. Como diz Pedro Demo em *Pobreza da Pobreza* (2003), a pior pobreza é a pobreza política, pois é esta que faz o pobre sequer saber por que é pobre, e creditar a Deus sua situação de ausências.

Mesmo com os conselhos, sabemos que é uma pequena parte da população que participa. Embora os espaços de participação sejam igualmente abertos a todos, na luta pela sobrevivência muitos não conseguem participar.

O IBGE na Pesquisa Mensal de Emprego (PME) de 1996 ao pesquisar o perfil do associativismo em seis das dez cidades metropolitanas do país, tem como resultados uma baixa taxa de associativismo. Em 1996, 69% dos entrevistados não eram filiados/associados. Dos 31% que eram filiados/associados, o sindicalismo

era a principal fonte de associativismo. Ao analisarem “Envolvimento com Política”, observam que das pessoas que procuraram políticos: 47% foi para pedir, 21% para fazer alguma reivindicação e apenas 15% para fazer alguma sugestão. Comparada com a pesquisa anterior (1988) percebe-se um aumento do contato com políticos e uma sensível redução dos pedidos (53% em 1988 para 47% em 1996). Quanto a “Participação em Atividades Político-Sociais” somente 18% da população participa.

Esses resultados demonstram que ainda precisamos exercitar bem mais nossas formas de participação. Encontrar formas de motivar participações que gerem autonomia, a fim de sobrepor a participação historicamente assistencialista que faz parte de nossa história.

E é na busca da superação dessa relação de dependência que as Organizações Não-Governamentais devem juntar-se a outros grupos, a fim de ampliar os espaços de participação, assumindo uma postura crítica do e no cenário sócio-político em que vivem e lutando por garantir direitos, inclusive os de participar do controle social.

A seguir concluiremos as questões apresentadas ao longo desses dois capítulos.