

### 3 O Serviço Social no “setor” de ONGs

Uma análise sobre a atuação do assistente social em organizações não governamentais (ONGs) deve partir da reflexão sobre a configuração da sociedade civil brasileira, nos diferentes momentos históricos e de suas relações com o Estado e entre os diversos sujeitos sociais.

Historicamente, a relação do Estado com a sociedade civil no Brasil tem sido marcada pelo patrimonialismo - o uso privado da coisa pública (clientelismo, corrupção, etc), pelo autoritarismo (ausência de democracia, transparência, participação e controle social) e pela exclusão social (desigualdades sociais, negação sistemática de direitos de cidadania e de acesso à riqueza, bens e serviços produzidos no país).

Esses aspectos caracterizam a cultura política brasileira e se reproduzem no cotidiano das relações sociais e políticas. As fronteiras entre Estado e sociedade civil, público e privado, indivíduo e sociedade balizam o debate, juntamente com a discussão sobre projetos, perspectivas e proposições para a sociedade brasileira. Nesse sentido, falar em sociedade civil, movimentos sociais e ONGs implica numa visão histórica e na compreensão dos diferentes interesses e conflitos presentes na sociedade.

Com os anos 1990 e o início do século XXI um novo cenário se apresenta para os movimentos sociais e também para as ONGs. Por um lado, a situação social é agravada pela mundialização e pela financeirização do capital, pela flexibilização produtiva e reforma do Estado, e, por outro lado, a conquista e criação de espaços institucionais (conselhos) e o estabelecimento de novas relações com as esferas governamentais colocam novos desafios de atuação.

Conforme se buscou demonstrar, as ONGs são consideradas organizações privadas de interesse público. O termo ONG é objeto de disputa de significados na sociedade brasileira, pois abriga diversas organizações, heterogêneas, com diferenças de origem, trajetória, compromissos, objetivos, formas de organização e métodos de ação. Observa-se uma multiplicação de novas organizações sem fins lucrativos, entidades assistenciais, organizações de ações solidárias, fundações empresariais, etc.

O debate em torno das ONGs e, conseqüentemente, da atuação do Serviço Social nesse campo, envolve temas como a relação Estado - sociedade

civil, participação social, projetos de sociedade, conflitos de interesse, representatividade, autonomia, novas dinâmicas e formas de fazer política, capacitação e formação dos sujeitos sociais e financiamento das ações.

### 3.1

#### **Desafios e possíveis limites para a profissão**

Refletir sobre a prática profissional dos assistentes sociais em organizações não governamentais implica necessariamente adentrar no debate sobre limites e possibilidades dessa atuação, no aprofundamento do conceito de mediação social e nas contribuições profissionais para o fortalecimento da sociedade civil brasileira.

Para Iamamoto (2001), o enfrentamento da questão social tem sido tensionado por distintos projetos societários na definição da estruturação e implantação das políticas públicas, que convivem em lutas no seu interior. A autora enfatiza três projetos em disputa:

a) O projeto de caráter universal e democrático, orientado pela Constituição de 1988, fundado nos princípios da participação social e controle social.

b) O projeto de inspiração neoliberal, que visa subordinar os direitos sociais à lógica do orçamento, alegando "crise fiscal", subvertendo o preceito constitucional à disponibilidade dos recursos.

c) "O projeto vinculado ao "terceiro setor", um desdobramento da proposta neoliberal, que expressa uma dupla via: transferência de responsabilidade governamental para ONGs e mercantilização do atendimento às necessidades sociais, evidente no campo da saúde, da educação, entre muitos outros.

Yazbek (2001), argumenta que atualmente vivemos um movimento de refilantropização, que visa à substituição da lógica da cidadania, tendo como base o não reconhecimento dos direitos sociais historicamente conquistados, pois está alicerçada num discurso humanitário da solidariedade e da filantropia, alavancado por uma moralidade de ajuda aos necessitados. É importante frisar que esta perspectiva fortalece a lógica do favor em detrimento do direito. No Brasil, o favor perpassou o conjunto da existência nacional nas relações entre

homens livres, sendo que o favor foi nossa principal mediação nas relações sociais (Schwarz, 1991, *apud* lamamoto, 2008).

Contudo, é preciso salientar que a chamada refilantropização é acompanhada por um aprofundamento da racionalização e mercantilização do próprio trato da questão social. As empresas que financiam as ONGs exigem resultados de seus investimentos (relatórios, pesquisas de impactos etc.), que posteriormente possam ser utilizados para *marketing* social, vinculando imagens e discursos na órbita da questão social para a venda de suas mercadorias. Nesse sentido, o elemento novo da "filantropização" no momento atual seria o aprofundamento da transformação da racionalidade do caráter humanitário em mercadorias.

Vivemos uma tensão entre a defesa de direitos sociais e a mercantilização dos atendimentos sociais (lamamoto, 2001). Em relação à tendência da refilantropização mercantilizada, não podemos perder de vista a legislação social. Segundo Silva (2009), a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 e toda a legislação criada posteriormente a ela, mesmo a que regula a relação das ONGs, implantam a concepção de assistência social como direito. Assim, usuários são vistos como cidadãos, que requerem do estabelecimento de outro tipo de relação além do favor, da caridade e do assistencialismo. As ONGs precisam adequar-se ao novo marco regulatório. "A legislação social é em boa parte responsável por essa mudança cultural da assistência social" (Silva, 2009, p. 54).

A partir desse contexto, observa-se que as ONGs não são a sociedade civil. Na verdade, são expressões condensadas de relações sociais, econômicas, políticas e culturais circunscritas historicamente e que hoje aparecem hegemonicamente como canais por onde a sociedade civil, principalmente a massa pauperizada, está sendo atendida. Em suma, as ONGs, como parte da sociedade civil, o que nos leva a considerar que também são arenas de lutas e disputas de projetos societários.

Neste sentido, além de se constituírem em novos espaços de trabalho para os assistentes sociais, uma aproximação sobre a atuação dos profissionais de Serviço Social nas ONGs demonstra que este campo é bastante tensionado, como são em regra os demais espaços de atuação dos assistentes sociais.

Tendo em vista a perspectiva de abordagem adotada nesta dissertação, torna-se importante trazer para a reflexão sobre o trabalho dos assistentes sociais nas ONGs as questões que nortearam o percurso analítico até aqui empreendido.

A idéia de “crise do Estado”, que justificou e direcionou a reforma do Estado proposta pelo projeto neoliberal, inaugura um novo processo: a configuração de um novo quadro de respostas às expressões da “questão social”.

É importante considerar que o reconhecimento e o enfrentamento da “questão social” tem relação direta com a conjuntura política e econômica, bem como com a correlação de forças entre capital e trabalho, ou seja, as relações de poder, os processos de acumulação e crise do capital e com os processos de luta e reivindicação da classe trabalhadora.

Enquanto no contexto do *Welfare State* as políticas sociais eram postas como responsabilidade do Estado de Bem-Estar Social, na atualidade, são transferidas para a sociedade civil, alterando a essência e o significado das respostas às seqüelas da “questão social”, como veremos mais adiante. Porém, como essa transferência acontece?

As políticas sociais, universais e a partir da concepção de direito social, passam a ser acusadas de causarem a crise dos fundos públicos e constituírem-se em “mau-investimento” em atividades burocráticas, sem retorno. Este é o discurso colocado para legitimar a execução da proposta de reforma de Estado, proporcionando “o andar na contramão” das conquistas da Constituição de 1988.

Assim, como uma das soluções à crise capitalista, o neoliberalismo aponta o retorno ao mercado reduzindo ou quase que extinguindo a intervenção estatal em áreas e atividades voltadas para o social. O “mercado será a instância por excelência de regulação e legitimação social” (Montaño, 2001, p. 245).

Conforme foi abordado no capítulo anterior, nesta perspectiva as estratégias adotadas pelos governos neoliberais são a privatização, os cortes dos investimentos sociais (abordados pelo capital como gastos) e a descentralização para o nível local. O objetivo é a descaracterização e anulação da condição de direito das políticas sociais e assistenciais, ou seja, a desconstrução do caráter de universalidade e igualdade de acesso, com a “base de solidariedade e responsabilidade social e diferencial” (Montaño; 2001, p. 246).

Como resultado desse contexto neoliberal, Montaño (2001) afirma que houve uma alteração na orientação das políticas sociais que repercute no novo trato dado à “questão social”. Essas orientações conduzem a um processo de precarização e quase extinção das políticas sociais estatais, reduzindo significativamente a prestação de serviços sociais em quantidade, qualidade e variabilidade e deixando amplos segmentos da população precariamente

atendidos ou literalmente “entregues à própria sorte”, ampliando o quadro de pobreza e miséria, bem como reforçando a desigualdade social no nosso país. É assim que as expressões da “questão social” são agravadas consideravelmente na atualidade, com manifestações nos altos índices de miséria e pobreza e no acirramento da desigualdade social.

Face ao exposto, as ONGs apontam respostas parciais às expressões da “questão social”, pois no seu espaço de intervenção, não conseguem cobrir grandes parcelas da população, atuando em “micro-espacos” isolados sem garantir uma repercussão nacional. Diante disto, podemos afirmar que também constituem soluções paliativas e insuficientes em relação às expressões da “questão social”.

E, aparecendo como alternativa neoliberal, as organizações privadas se apresentam de duas maneiras:

a) vendem serviços à população assistida, autofinanciando-se e reproduzindo a organização (próxima da lógica empresarial). Como exemplo, temos o caso dos planos de saúde e da previdência privada;

b) prestam serviços gratuitos através de financiamento externo (estrangeiro) e/ou parcerias com o Estado e empresas privadas, como é o caso da prestação de serviços assistenciais, via terceiro setor e suas entidades, dentre as quais destacamos as ONGs.

Portanto, acredita-se que a privatização ou transferência de serviços sociais acontece em relação ao mercado, quando lucrativos, ou em relação à sociedade civil ou terceiro setor, quando em déficit.

Neste cenário, qual o objetivo ou a função da transferência da responsabilidade do Estado, como as políticas sociais, para a sociedade civil, via terceiro setor e mercado? O objetivo da parceria é claramente ideológico. Visa mostrar um processo apenas de transferência desta função e atividades, de uma esfera supostamente ineficiente, burocrática, não especializada (o Estado), para outra supostamente mais democrática, participativa e mais eficiente (o “terceiro setor”).

É nesta conjuntura que as ONGs assumem gradativamente a responsabilidade pelas políticas e serviços sociais no Brasil, de forma fragmentada, e a partir de “parcerias”. Sua atuação por meio de projetos e parcerias limita o atendimento satisfatório e universal dos direitos sociais, pois atuam em determinado micro-espaco, não apresentando repercussão mais ampla. Outro elemento que limita a sua atuação é o financiamento que está

sujeito aos ditames dos financiadores e da conjuntura internacional e nacional, interferindo fundamentalmente na sua intervenção.

Não obstante os trabalhos realizados por muitas organizações sérias e ciente da importância da prestação desses serviços para uma parcela da população que não teria outros meios de atender necessidades básicas e imediatas, compreendo que só o Estado tem condições de atingir parcelas mais amplas da população e garantir o acesso universal, uma vez que este apresenta legitimidade e condições estruturais para isso.

Então, como as ONGs e o terceiro setor podem assumir a responsabilidade pelas políticas sociais de caráter universal e dentro da concepção de direito, se suas condições materiais e suas relações, bem como a sua inserção na realidade conduzem para o seguimento das mesmas regras impostas pelo projeto hegemônico do capital? Se estas instituições têm a consciência de que não podem substituir o Estado, então por que continuam a reforçar este processo de desresponsabilização do Estado, sendo úteis ao mesmo? Sem pretender esgotar o assunto, estas são apenas algumas questões que permeiam a ampliação do espaço de intervenção das ONGs, bem como a gradativa transferência de responsabilidades do Estado para o âmbito de atuação das referidas organizações.

Parece, portanto, haver uma relação entre a expansão e a maior visibilidade das experiências autônomas de solidariedade e eficiência da sociedade civil, nas quais se incluem as ONGs, e o projeto de “restauração”/reforma do Estado.

Conforme já indicado, o conceito de terceiro setor é confuso e não envolve acordo entre os pesquisadores e teóricos da temática, pois inclui tudo que não corresponde ao Estado e ao mercado, ou seja, uma imensidão de sujeitos individuais e coletivos diversos. Na verdade, este “setor” da sociedade, que mescla diversos sujeitos com aparentes igualdades nas atividades, apresenta interesses, espaços e significados sociais diversos, contrários e até contraditórios, pois são espaços diferentes e não podem ser agrupados num todo falsamente homogêneo.

Inseridas neste contexto do terceiro setor, como “ações da sociedade civil”, as ONGs se situam, interagem e revelam sintonia com esta perspectiva conceitual, viabilizando financeiramente suas intervenções através da palavra de maior sucesso na atualidade, propagada intensamente no Brasil, a parceria.

Parceria, descentralização e solidariedade são eixos fundamentais do momento atual de reforma para a manutenção da ordem do capital<sup>41</sup>.

Por tudo isso, parece que, por mais que as ONGs não defendam a idéia de substituição da intervenção do Estado, elas contribuem para o processo de privatização e precarização dos serviços sociais, pois assumem esta função social dentro dos parâmetros estabelecidos por um projeto societário que reforça a lógica da privatização e da redução da responsabilidade do Estado com o “social”, não reagindo concretamente a este processo perverso, pois são financiadas, muitas vezes, por organizações internacionais que seguem esta mesma lógica ou mesmo pelo Estado através de parcerias.

### 3.2

#### Breves considerações sobre o Serviço Social e as ONGs

Um aspecto importante na discussão da expansão das ONGs em detrimento da redução do Estado é o comprometimento do mercado de trabalho para os profissionais que trabalham com as expressões da “questão social”, principalmente o assistente social.

O assistente social, tendo como seu objeto de intervenção as diversas expressões da questão social e, sendo um profissional inserido na divisão sociotécnica do trabalho num campo tensionado pelas relações estabelecidas entre capital e trabalho (também resultado desta relação contraditória), tende a sofrer os reflexos da privatização e da transferência das políticas sociais e assistenciais para o terceiro setor e, especialmente, para as ONGs em “resposta” à redução do Estado nesta área.

Segundo Montaño (2001) e de acordo com pesquisa realizada no Rio de Janeiro e em São Paulo<sup>42</sup>, há uma intensa precarização do emprego e do trabalho do assistente social nas ONGs.

---

<sup>41</sup> A solidariedade, neste contexto, tem a conotação de uma categoria apolítica e unificadora da sociedade, isenta de interesses e sem ideologias. Ou seja, “sob a aparência da convivência pacífica e da colaboração dos ricos com os pobres, de fato a solidariedade neoliberal procura, inversamente, a colaboração dos trabalhadores com os donos do capital, pela via do consentimento na fratura de sua solidariedade e de sua união” (GUSMÃO, 2000, p. 104).

<sup>42</sup> Montaño (2001) utilizou como fonte de dados a pesquisa realizada no Rio de Janeiro, sobre mercado de trabalho do assistente social, desenvolvida pela Faculdade de Serviço Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (FSS/UERJ), coordenada pela prof<sup>a</sup> Rose Mary Sousa Serra (1998); e a pesquisa realizada em São Paulo pelo Prof. Ademir Alves da Silva (1996/1997).

De acordo com a pesquisa referida por Montañó, o mercado de trabalho, caracterizado pelas ONGs, aponta para uma elevada rotatividade dos assistentes sociais, visto que estas instituições trabalham a partir de projetos, que passam pelos olhos dos financiadores para serem aprovados ou não, gerando, muitas vezes, descontinuidade do trabalho com a saída do profissional. Após o período de “negociação” para a renovação de projetos, é contratado outro “técnico social”. Isto gera instabilidade e precariedade do trabalho, em contraposição à desejada estabilidade proporcionada pelo Estado anteriormente.

Há também a intensa presença de contratos terceirizados de assistentes sociais e prestação de serviços através de convênios, garantindo, na verdade, a precariedade, temporalidade e instabilidade atreladas a este tipo de vínculo contratual. Ocorre, ainda, para o assistente social a redução dos salários e das garantias trabalhistas, permitindo que além de continuar descoberto dos seus direitos, aumente-se a intensificação do trabalho (quantidade e qualidade) em contratos de menos horas (4h, por exemplo). Embora seja um contrato de menos horas oferecido por algumas destas instituições, na prática o assistente social trabalha muito além do contrato, caracterizando a polivalência (sobrecarga de trabalho), bem como o pluriemprego, necessitando procurar outros “postos de trabalho” para suprir suas necessidades materiais. Na verdade, trabalha muito mais, recebe muito menos e tem quase nenhuma garantia trabalhista. “Isso explicita a clara “flexibilização” (na verdade, precarização) do trabalho do profissional nessas organizações” (Montañó, 2001, p. 256).

Este “novo mercado”, composto pelas ONGs, não supre em quantidade e qualidade a demanda por postos de trabalho derivada da redução dos postos do Estado. Apesar do crescimento da demanda dos usuários não houve um correspondente crescimento das contratações, no mesmo ritmo e proporção, segundo a pesquisa supracitada.

Diante do exposto parece que o crescimento deste “mercado de trabalho” chamado ONG se apresenta “não vantajoso” para o assistente social, quanto à estabilidade, condições e qualidade de emprego, abrangência e continuidade da sua intervenção profissional, não sendo também uma fonte alternativa de emprego que compensaria a retração do emprego no âmbito estatal.

Na realidade, o conhecimento crítico deste processo de precarização do trabalho, bem como a discussão crítica e reflexiva sobre as ONGs como espaço de intervenção social, a partir da transferência de atividades e funções do Estado para a “sociedade civil”, retrata o único caminho para o enfrentamento



deste processo desvantajoso e perigoso do ponto de vista ideológico, político e social da expansão das ONGs, no Brasil, na década de 1990.

Assim, as ONGs assumem gradativamente a responsabilidade pelas políticas e serviços sociais no Brasil de forma fragmentada e a partir de “parcerias”, limitando o atendimento satisfatório e universal dos direitos sociais, já que atuam em determinado micro-espaço, não apresentando repercussão mais ampla.

Na verdade, as ONGs, mesmo que não intencionalmente, reforçam esta conjuntura no momento que assumem como suas as atividades e as funções anteriormente de responsabilidade do Estado, contribuindo para a precarização em quantidade, qualidade e repercussão das políticas sociais, atuando como “parceiras” do Estado e do empresariado, ou seja, parceiras daqueles que não poderiam ser, tendo em vista serem (ou deveriam ser) instituições voltadas para atender interesses da classe trabalhadora.

Nessa linha de raciocínio, a parceria é benéfica para o capital, pois é mais amena, sutil, não conflitiva, não constituindo uma relação de luta/embate, mas sim de negociação entre parceiros (Estado e ONG).

As repercussões desta dinâmica de expansão do universo de atuação das ONGs são a despolitização e desmobilização política e perda de espaço e poder político dos movimentos sociais, visto que as ONGs assumem seu espaço de reivindicação de forma negociada, através das parcerias e a contribuição para a solidificação de um novo mercado de trabalho “flexibilizado”, ou seja, precarizado e, acima de tudo, desvantajoso para os profissionais que vendem sua força de trabalho para intervirem na “questão social”, especialmente o assistente social.

Finalmente, ressalte-se que este capítulo não teve o intuito de esgotar as questões propostas. Ao contrário, suscita um aprofundamento das mesmas para que se possa conhecer e analisar a intervenção dos sujeitos envolvidos e inseridos neste espaço profissional chamado ONG. Na realidade, este esforço representou a aproximação conceitual com a conjuntura atual e a expansão das ONGs, principalmente no que se refere ao trabalho do assistente social neste setor, instigando e procurando contribuir para a reflexão sobre o tema. É a partir da aproximação da realidade e da reflexão crítica que será possível questionar e buscar compreender melhor a complexidade desta realidade.

Nos próximos capítulos serão apresentados os esforços de análise do campo empírico da pesquisa realizada – as ONGs localizadas em Manaus e o trabalho desenvolvido pelos assistentes sociais nestes espaços.