

Janaína Lopes do Nascimento\*

## **“Telhado de Vidro” nas ONGs: enfrentamento da questão social e desafios ao serviço social**

**Resumo:** A dinâmica societária contemporânea tem alterado as relações entre Estado e Sociedade, com sérias implicações à garantia de direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora, a partir do movimento de precarização e privatização das políticas sociais. No Brasil, após 1990, as ONGs, inseridas na lógica contraditória do “terceiro setor”, tornam-se uma das protagonistas no processo da contrarreforma do Estado, caracterizando a fragilidade política e social, ou melhor, o “telhado de vidro” no enfrentamento da questão social. É diante dessa conjuntura que o presente artigo objetiva problematizar alguns desafios postos aos Assistentes Sociais nas ONGs. Ressalta-se que é no conjunto das determinações sócio-históricas atuais que se constituem e reconstituem limites e possibilidades de atuação em tempos de crise do capital; dentre os desafios, enfatiza-se o atendimento de demandas *versus* as necessidades sociais dos usuários e a relação de “parceria” que se estabelece entre ONGs e Estado no âmbito da questão social.

**Palavras-chave:** Questão Social; Terceiro Setor; ONGs; Serviço Social.

**Abstract:** The contemporaneous societary dynamic has change the relationship between the State and the society, with serious implications to the guaranty of the social rights conquered by worker class, from a precarization movement and privatization of the social policy. In the Brazil, after 1990, the NGOs inserted in the contradictory logic of the third sector, become one of the main actor in the State’s counter-reform, characterizing the political and social fragility, or better, the “glazed roof” in the confrontation of the social question. In front of this conjuncture, the present article has how its objective to put in doubt some challenges of the professional quotidian of the Social Workers in NGOs. It is notable that it is in the entirety of the actual socio-historical determinations where limits and possibilities of actuation in period of capital crisis are built and rebuilt; among the challenges, it is possible to emphasize the actuation in demands *versus* user’s social necessities and the “partnership” relation that is established between NGO and State in the social question ambit.

**Keywords:** Social Question; Third Sector; NGOs; Social Work.

.....  
\*Assistente Social (UFPE). Mestre em Serviço Social (UFRN) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão de Serviços Sociais (UFPE). Professora Assistente do Departamento de Serviço Social – Universidade de Brasília (UnB). Endereço postal: Departamento de Serviço Social, Gleba A, ICC Centro, Mezanino, B1-432, Campus Universitário Darcy Ribeiro/Universidade de Brasília – Brasília/DF CEP: 70.910-900 <http://www.unb.br/ih/dss>. E-mail: [jana\\_duarte@unb.br](mailto:jana_duarte@unb.br)

### Introdução<sup>1</sup>

O debate sobre as relações entre Estado e Sociedade, particularmente sobre o “terceiro setor”,<sup>2</sup> as Organizações Não-Governamentais (ONGs) e a intervenção estatal no âmbito social, não é novo para o Serviço Social e se intensificou na última década do século XX, a partir de reflexões ora críticas, ora mais conservadoras, com decisivas implicações no enfrentamento da questão social.

O Serviço Social como profissão que intervém diretamente na tensão entre o capital e o trabalho, no processo de enfrentamento da questão social, não se encontra descolado das determinações societárias, uma vez que estas incidem na dinâmica dos espaços sócio-institucionais, nos projetos profissionais, nas condições de trabalho e na atuação profissional. Portanto, o Assistente Social sofre os impactos da lógica e da ampliação do “terceiro setor” na conjuntura de retrocesso de direitos sociais e transferência de responsabilidades da órbita do Estado para a órbita das chamadas “organizações da sociedade civil”.

Para os Assistentes Sociais, o diferencial na atuação profissional encontra-se no reconhecimento (ou não) das contradições e antagonismos que circundam as relações entre ONGs, Estado e questão social, considerando as mediações que atravessam o exercício da profissão, marcado pelo conjunto de alterações do capitalismo mundializado.

Entretanto, o imediatismo e a aparência do cotidiano profissional, aliados às condições objetivas de trabalho, particularmente nas ONGs, (im)põem desafios à atuação e à reflexão crítica dos(as) Assistentes Sociais. Nesse sentido, o objetivo geral deste texto é problematizar os desafios postos no cotidiano profissional das ONGs a partir do conjunto de determinações sócio-históricas contemporâneas, que constituem e reconstituem limites e possibilidades objetivas de intervenção.

Diante do exposto, este texto se organiza em três momentos, que se articulam diretamente: um primeiro que recupera a relação entre o Estado e a Sociedade na conjuntura de crise do capital pós-1970 e elucida o enfrentamento atual das expressões da questão social no Brasil; um segundo momento que aborda as particularidades, os limites e as contradições da intervenção do “terceiro setor” e das ONGs nas respostas às desigualdades sociais; e, por último, são problematizados alguns desafios que perpassam o exercício profissional nas ONGs, considerando o atendimento de demandas *versus* necessidades sociais e a relação de “parceria” que se estabelece entre ONGs e Estado no âmbito da questão social. Para concluir, serão expostas algumas considerações sobre o tema que buscam estimular novas pesquisas e análises críticas sobre o exercício profissional do Assistente Social no universo das Organizações Não-Governamentais.

<sup>1</sup> O presente texto é resultado da revisão e atualização de parte das reflexões sobre o tema contidas na dissertação de mestrado (2007), cujo título se encontra nas referências bibliográficas.

<sup>2</sup> Utilizaremos a expressão entre aspas significando que não o apreendemos como setor, que fragmenta e mistifica o real, mas como conceito útil ao enfrentamento da questão social em tempos de crise e reestruturação do capital. Na verdade, “o conceito resulta inteiramente ideológico e inadequado ao real” (MONTAÑO, 2003 p. 182).

### **Conjuntura de Crise do Capital e Enfrentamento Contemporâneo da Questão Social**

Segundo Netto e Braz (2006, p. 157), "a análise teórica e histórica do modo de produção capitalista comprova que a crise não é um acidente de percurso, não é aleatória, não é algo independente do movimento do capital". Assim, não há capitalismo sem crise, uma vez que a crise é constitutiva do modo de produção capitalista, caracterizando-se como expressão concentrada das suas contradições e do seu movimento real, sendo "ineliminável" no mundo do capital: "não existiu, não existe e não existirá capitalismo sem crise" (idem, p. 157).

O momento sócio-histórico presente é marcado pela conjuntura mundial de mais uma crise do capital. A gênese dessa crise tem seu apogeu no período pós-1970 e sua especificidade determina um conjunto de alterações nas sociedades capitalistas como resultado da necessidade do capital de reestruturar-se nas esferas da produção e da reprodução social, tendo como projeto societário o neoliberalismo. Com o objetivo central de garantir os padrões de acumulação e a manutenção da sua hegemonia<sup>3</sup> e atingindo de forma incontestavelmente diferente as classes sociais, com custos maiores para os trabalhadores, o capital reorganiza relações e funções sociais para o Estado, a sociedade civil e o mercado, redefinindo as dimensões política, econômica, cultural e ideológica da vida social e tornando exponenciais as contradições entre as classes.

O Brasil, a partir da década de 1990, sob o comando do capital financeiro e do neoliberalismo, integra-se à ordem econômica mundial, com redefinição de estratégias de acumulação e dos padrões de regulação do Estado, no qual minimiza consideravelmente a intervenção estatal na área social, apelando para a participação da chamada sociedade civil na execução de políticas sociais e abrindo espaço para o capital financeiro internacional.

Orquestrada pela ofensiva neoliberal, a ação socioreguladora do Estado se retrai, pulverizando os meios de atendimento às necessidades sociais dos trabalhadores entre organizações privadas mercantis e não-mercantis, limitando sua responsabilidade social à segurança pública, à fiscalidade e ao atendimento, através da assistência social, àqueles absolutamente impossibilitados de vender sua força de trabalho (MOTA, 2009a, p. 59).

Como elemento central desse processo, a contrarreforma do Estado (BEHRING, 2003) estabelece um contínuo dismantelamento das políticas sociais, a partir da desresponsabilização e desfinanciamento da proteção social no Brasil, com destaque para a seguridade social, que inaugura um novo quadro de respostas às expressões da questão social:

<sup>3</sup> O termo hegemonia aqui se refere, em termos gramscianos, à prevalência de um determinado projeto coletivo que se afirma diante da diversidade de outros que disputam a direção social da sociedade, a partir da constituição de um bloco histórico que expressa a dialética relação de interesses entre as classes (SIMIONATTO, 2004).

- A *precarização*, principalmente da assistência social, política social não lucrativa para o capital, com focalização associada à seletividade, que segundo Boschetti (2003, p. 86) “restringe e reduz as ações a poucos e pequenos grupos, desconsiderando o direito de todos”; e

- A *privatização*, a partir de dois grandes veículos: a) o mercado, com destaque para as políticas de saúde, previdência e educação, pois no projeto neoliberal é necessário transformar o social em “espaço mercantil” para o financiamento da acumulação capitalista em tempos de crise; e b) o terceiro setor e as suas organizações, assumindo a responsabilidade pelas respostas às manifestações da questão social, em detrimento do Estado. Esta lógica reforça a proposta de um “Estado gerente” (MOTA, MARANHÃO e SITCOVSKY, 2009, p. 183) que repassa para as ‘mãos privadas’ (terceiro setor e empresas privadas) a responsabilidade pela execução dos programas e projetos sociais, assumindo as políticas de amparo à pobreza, de forma seletiva e fragmentária.

Para Mota (2009b), é uma dinâmica de retração dos direitos sociais que se ampara na expansão da assistência e nas restrições aos sujeitos consumidores, promovidas pela crescente privatização da previdência e da saúde, com a focalização da assistência nos segmentos mais pobres da sociedade (nomeados atualmente de segmentos “vulneráveis” ou em “situações de risco”). Nessa linha de análise, Behring (2009, p. 77) enfatiza que as ações têm presença marcante, “com estímulo a fundos sociais de emergência, aos programas compensatórios de transferência de renda, e à mobilização da ‘solidariedade’ individual e voluntária, bem como das organizações filantrópicas e não governamentais” no atendimento e na prestação de serviços sociais.

É importante ressaltar que a precarização e a privatização das políticas sociais, com ênfase na seguridade social, são resultantes principalmente de opções políticas em favor do capital, com subordinação aos ajustes das agências internacionais, em detrimento do social. Os recursos que compõem as fontes de financiamento da seguridade social passam a constituir-se como suporte da política econômica: na avaliação de Boschetti e Salvador (2006), desde 1994, são apropriados recursos da seguridade<sup>4</sup> para a esfera financeira e geração do superávit primário. Os autores afirmam ainda que esse movimento explicita uma “perversa alquimia” que transpõe recursos destinados aos direitos sociais para a manutenção da política econômica e monetarista de juros altos.

Assim, a conjuntura de retração dos investimentos na área social, aliada ao tratamento privado e precarizado da questão social, segue a lógica neoliberal de redução do Estado para o trabalho e ampliação para o capital.

O tratamento contemporâneo da questão social, no Brasil, contribui para despolitizar seu reconhecimento e enfrentamento como expressão das relações de classe, uma vez que retira do Estado a responsabilidade histórica pelas sequelas

<sup>4</sup> Segundo Boschetti e Salvador (2006, p. 30), isso ocorre, principalmente, por meio da Desvinculação de Receitas da União (DRU) que “garante a desvinculação de 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais”.

sociais originárias do modo de produção capitalista. É nesse cenário que o “terceiro setor” e as ONGs se proliferam e assumem posição estratégica, caracterizando a fragilidade política e social, ou melhor, o “telhado de vidro” no enfrentamento da questão social.

## 2 “Terceiro Setor” e ONGs: polêmicas e contradições

Como fenômeno contemporâneo, o “terceiro setor” é compreendido a partir de duas tendências predominantes (DUARTE, 2007), cujas direções se distinguem e se articulam a projetos societários diferentes.

Uma delas é a *tendência conservadora* que, vinculada aos interesses do capital, compreende o “terceiro setor” como “sociedade civil organizada” que busca responder, de forma “alternativa”, às expressões da questão social a partir do voluntarismo e da solidariedade transclassista.<sup>5</sup> A premissa ideológica dessa tendência é que nem o Estado, nem o mercado conseguiriam enfrentar os inúmeros problemas sociais emergentes no capitalismo, uma vez que o Estado de Bem-Estar estaria em crise.

Um dos autores mais expressivos dessa linha de pensamento, Fernandes (1994), defende a concepção de uma terceira via ou “uma terceira possibilidade”, setor por excelência da colaboração, para o enfrentamento das desigualdades sociais, assumindo responsabilidades que estariam, na lógica dominante, fora da competência do Estado e do mercado e, sobretudo, inserida na chamada sociedade civil. Essa concepção de “terceiro setor” fragmenta, setorializa a realidade, ou seja, desarticula os aspectos econômico, político, social e cultural, bem como não insere suas organizações na lógica da produção e reprodução do capital.

A ideia de uma sociedade civil<sup>6</sup> como sinônimo do “terceiro setor”, sendo esvaziada de interesses de classe, confunde e desarticula o real, comprometendo: o entendimento e a análise da conjuntura de crise e reestruturação do capital, o desvendamento do estágio atual de destruição de direitos sociais e a crítica ao processo de transferência de responsabilidades com a questão social para a esfera privada.

Nas últimas três décadas, coincidindo com a expansão do “terceiro setor”, há um processo de revalorização da temática da sociedade civil. Segundo Amaral (2009), isso corresponde a uma apropriação ideológica do conceito, cuja recuperação, pelo pensamento neoliberal, busca imprimir uma dimensão universalizadora, integradora, ampliada e despolitizadora da sociedade civil. A finalidade é neutralizar conflitos e apagar diferenças de projetos societários, por meio da passivização e do transformismo. Neste sentido, a autora afirma que:

O conceito de sociedade civil adquire um valor estratégico (na atualidade) que é, ao mesmo tempo, o de subsumir o conceito de classe ao de cidadania e democracia e o de naturalizar e uni-

<sup>5</sup> Nesta sociabilidade do capital, não acreditamos na possibilidade da solidariedade entre classes distintas, com interesses divergentes e, fundamentalmente, contraditórios. A lógica atual de solidariedade (para além das classes) é parte do discurso dominante que visa sedimentar consensos no interior da classe trabalhadora.

<sup>6</sup> É oportuno ressaltar que compreendemos sociedade civil como uma arena de conflitos, espaço da organização dos interesses de classe (capital e trabalho), atravessada por contradições, tendo em vista a luta pela hegemonia de determinado projeto societário.

versalizar os conteúdos classistas dominantes nas práticas da sociedade civil (AMARAL, 2009, p. 64).

Então, a sobreposição dos conceitos de “terceiro setor” e sociedade civil tem uma funcionalidade política e ideológica no contexto de reordenamento capitalista: “canaliza o projeto político de enfraquecimento do Estado social e disfarça o caráter de classe de muitos conflitos sociais” (IAMAMOTO, 2007, p. 205).

Assim, a tendência conservadora desconsidera e obscurece o conflito, os interesses divergentes e a heterogeneidade que perpassam a sociedade civil/burguesa, composta por classes que divergem social, política e economicamente. Faces que perpassam o “terceiro setor” são encobertas pelo discurso atraente da solidariedade, do voluntariado em defesa explícita do capitalismo mundializado.

Na outra tendência de análise, *crítica e dialética*, o “terceiro setor” é um fenômeno funcional ao processo de reestruturação do capital e está inserido nas contradições da sociedade capitalista contemporânea, representando interesses da classe dominante e, portanto, caracterizando-se como estratégia de consenso e hegemonia, uma vez que se caracteriza como um “[...] um novo padrão para a função social de dar respostas às expressões da questão social” (MONTAÑO, 2003, p. 22), em que a comunidade/sociedade se responsabiliza pela questão social gerada pelas contradições entre as classes.

De acordo com Montaña (2003), há no “terceiro setor” carência de rigor teórico, confusão no seu entendimento e dificuldade na delimitação das organizações que o constituem. É importante destacar que o “terceiro setor” é composto por entidades de natureza variada e origem diversa, englobando instituições filantrópicas e religiosas (ou de caridade), ações voluntárias e ONGs, entretanto, excluindo intencionalmente os órgãos de representação política, como sindicatos, partidos e movimentos de resistência ao capital, como o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST).

Na verdade, o “terceiro setor” é marcado por uma funcionalidade na conjuntura contemporânea que se desdobra em duas dimensões: a) na contribuição com o processo de redimensionamento do Estado, minimizando a intervenção desse no enfrentamento das expressões da questão social; e b) na promoção de um clima de aliança e igualdade entre as classes sociais, dimensão essa que obscurece o conflito e fragiliza a luta e a resistência dos trabalhadores.

Nessa dinâmica contraditória, as ONGs se encontram como expressões do “terceiro setor” e inseridas na sua lógica, bem como na teia das suas articulações. Tais organizações destacam-se, na atualidade, como frágeis respostas privadas às expressões da questão social, contribuindo com o mito da eficácia privada em detrimento do público estatal.

No debate sobre ONGs vale considerar que há uma alteração na função social<sup>7</sup> (DUARTE, 2007) dessas organizações em tempos de reestruturação, passando

<sup>7</sup> Entende-se aqui função social no sentido da funcionalidade/utilidade que as ONGs assumem na sociabilidade, conforme as determinações de um dado momento sócio-histórico.



a ser nitidamente úteis aos interesses do capital, visto que, concretamente a partir de 1990, legitimam-se no enfrentamento da questão social.

No final dos anos 1980, tais organizações concentram-se no reordenamento da sua gestão e das suas ações em razão da procura de financiamentos de projetos, sendo incontestável a necessidade de profissionalização das ONGs nesse contexto. A busca pela sobrevivência da organização, por meio de fundos públicos e adequação aos critérios de financiamento das agências internacionais, tem articulação com o momento sócio-histórico de reestruturação capitalista, uma vez que tais organizações contribuem para o processo de reorganização das funções do Estado, especialmente voltadas para o social. Tais organizações adequaram-se à lógica do mercado e às exigências das transformações do mundo do trabalho para assumirem, com qualidade, função estratégica no enfrentamento da questão social.

Por isso, particularmente a partir de 1990, há um movimento de centralidade das ONGs, cuja condição de existência e funcionamento passa a ser, na maioria das vezes em detrimento da mobilização social e do apoio aos movimentos sociais, a execução de projetos sociais que se mantêm com apoio financeiro de agências de cooperação internacional, do Estado ou de outras organizações.

É digno de nota salientar que os critérios e as exigências para os financiamentos, por parte das instituições de cooperação, interferem, de forma contundente, nas ações, dinâmica e lógica das ONGs, comprometendo a autonomia e o critério de não representatividade de interesses. As Organizações Não-Governamentais tendem (seus integrantes tendo consciência, ou não) a não ser tão espontâneas e desvinculadas dos interesses do capital, uma vez que as instituições financiadoras selecionam os projetos e as ONGs aos quais serão destinados os recursos.

As "parcerias" constituem o mecanismo pelo qual as ONGs executam e garantem sua atuação na questão social, bem como o Estado viabiliza sua proposta de redução com o social via publicização. Na proposta de contrarreforma do Estado, a publicização é o caminho legal que possibilita a parceria entre Estado e organizações sociais, especialmente as ONGs. No entanto, segundo análises de Montañó (2003), a publicização se constitui como denominação ideológica dada à transferência de questões públicas da responsabilidade estatal para o chamado "terceiro setor" (incluindo-se as ONGs) e ao repasse de recursos públicos para âmbito privado.

Na constituição das chamadas "parcerias" perpassam interesses políticos e ideológicos que visam sedimentar as mudanças necessárias à ordem do capital e amortecer os rebatimentos sociais. Na análise de Sitcovsky (2009, p. 177):

A função das parcerias responde pela necessidade de encobrir o deslocamento do atendimento às requisições da classe trabalhadora para a esfera do mercado e da sociedade civil. Assim como têm a função de negar uma aceitação da população, através da construção de consensos que possibilitem o rearranjo das esferas da produção e reprodução social de um capitalismo em crise.

Dentro do contexto das relações estabelecidas nas "parcerias", é oportuno problematizar o alvo das ações nas ONGs: não é ultrapassar a ordem do capital e os seus pilares de sustentação, muito menos erradicar a propriedade privada, lutando pelo trabalho emancipado<sup>8</sup> e pelo fim da exploração do capital sobre o trabalho. As organizações apenas contribuem com um processo de forma dócil, no sentido de colaboração.

As ONGs dão ênfase a projetos e não aos movimentos (sociais); 'mobilizam' as pessoas para que produzam à margem, e não para que lutem pelo controle dos meios básicos de produção e de riqueza; elas concentram-se na assistência técnico-financeira a projetos e não nas condições estruturais que constituem a vida cotidiana das pessoas.[...] estão ligadas à estrutura de colaboração com os doadores e órgãos governamentais que subordinam a atividade prática às políticas de não-enfrentamento (PETRAS, 1999, p. 48).

Há todo um movimento que confunde (como uma neblina) e alicerça a função social das ONGs na atualidade. As condições materiais da crise estrutural do capital, ou seja, no sentido das suas reais repercussões na vida social, condicionam à alternativa burguesa da deflagração da "cultura da crise" (MOTA, 2000), cultura esta que sustenta a contrarreforma do Estado e viabiliza a funcionalidade das ONGs ao processo de reestruturação do capital. Na análise de Mota (2000), o traço predominante da cultura da crise é a ideia de que a crise afeta igualmente toda a sociedade, independente da classe a que se agregam os sujeitos sociais, exigindo, assim, consensos e sacrifícios de todos.

Um aspecto agravante desse contexto é a alteração no processo de luta e resistência da classe trabalhadora, a partir de 1980/1990, resultado das metamorfoses no mundo do trabalho. As condições objetivas e subjetivas do trabalho fragilizam os trabalhadores, dificultando sua organização política (sindicatos, movimentos sociais e outros), a resistência e a análise crítica dos processos sociais em curso.

É relevante considerar que as ONGs exprimem um espaço complexo de contradição, pois ao mesmo tempo em que tais organizações se inserem na lógica do "terceiro setor" e assumem funcionalidade no processo de reestruturação do capital, trazem contribuições importantes à garantia de direitos sociais, assim como permitem respostas interessantes e criativas às diversas expressões da questão social.

O que enfatizamos neste artigo, porém, não são as organizações em si, mas a função social que assumem no capitalismo contemporâneo, ou seja, o lugar estratégico que ocupam no tempo presente de retrocessos para os trabalhadores. O mais importante no debate é desvelar as relações, os nexos e as mediações entre o universo das ONGs e a conjuntura desfavorável para a classe trabalhadora, com

<sup>8</sup> Trabalho livre das "amarras do capital", sem a exploração dos homens sobre outros homens, trabalho no sentido de criação e recreação da natureza, voltado para o valor de uso e não direcionado pelo valor de troca na sociedade capitalista, ou seja, trabalho concreto e emancipado, na concepção de Karl Marx (1978).



perda de direitos sociais e trabalhistas, assim como elucidar os discursos político e ideológico que fundamentam as modificações necessárias ao capital para manter seus padrões de acumulação e hegemonia.

As estratégias de consenso legitimam as alterações necessárias ao momento sócio-histórico de reestruturação geral capitalista. Para garantir as mudanças políticas, sociais, culturais e econômicas, é necessário convencer e fragilizar a classe trabalhadora em torno das reformas de interesse da classe dominante. Por isso, o discurso de crise do Estado, solidariedade e participação da sociedade civil, por meio do “terceiro setor” e das ONGs, precisa ser problematizado e questionado no cotidiano da intervenção das mais diversas profissões, inclusive no Serviço Social.

### **Desafios (Im)postos ao Serviço Social no Cotidiano Profissional das ONGs**

#### **a) O atendimento de demandas *versus* necessidades sociais**

O cotidiano imediato, superficial e avassalador de demandas sociais (im)postas aos profissionais de Serviço Social dificulta e limita a problematização e o questionamento, pelo profissional, da atuação do “terceiro setor” e, particularmente, das ONGs no contexto do enfrentamento das expressões da questão social.

A dificuldade de articulação entre a ação das ONGs e as suas concretas repercussões na vida dos sujeitos, na direção do atendimento de necessidades sociais dos usuários, necessidades essas ampliadas pelas transformações societárias que exponenciam a desigualdade social, constitui-se como um dos limites à atuação profissional dos Assistentes Sociais. A continuidade, a dimensão, a abrangência e a variabilidade dos serviços prestados pelas ONGs são aspectos aparentes dificilmente problematizados pelos profissionais.

Por outro lado, as demandas na sociedade capitalista são necessariamente diferentes das necessidades sociais. Efetivamente, as necessidades extrapolam os limites das demandas: nas demandas perpassam os interesses de classe, principalmente dos sujeitos que as atendem (MOTA e AMARAL, 1998). Na verdade, as necessidades sociais na sociedade capitalista tendem a ser priorizadas tomando como referência os interesses do capital e não a satisfação das necessidades humanas. Nessa direção, as necessidades sociais, identificadas e trabalhadas a partir de demandas institucionais nas ONGs, caracterizam uma aparência das reais necessidades dos trabalhadores.

É imprescindível recuperar que a desigualdade social é resultado do embate entre as classes no capitalismo e, portanto, as ONGs e outras instituições, por meio de ações/intervenções, não podem resolver plenamente as expressões da desigualdade social. O atendimento de tais necessidades apresenta, concretamente, limitações institucionais e profissionais, como, por exemplo, os projetos sociais das ONGs, os recursos disponíveis, as relações sociais na instituição por onde perpassam a atuação profissional, dentre outras.

A abrangência da atuação nesses espaços sócio-ocupacionais (como em outros inseridos na sociedade capitalista) é limitada, as condições estruturais são pequenas, os recursos disponíveis são escassos, os projetos são bem delimitados e,

por último, o objetivo ou a função social dessas organizações não é atender a amplitude das necessidades sociais, como garantia de um direito social. A totalidade que envolve a inserção de tais instituições indica sua dependência em relação às vontades e exigências dos financiadores, via projetos aprovados e executados de forma pontual e, muitas vezes, na superficialidade das expressões da questão social.

Os projetos levados a efeito por organizações privadas apresentam uma característica básica, que os diferencia: não se movem pelo interesse público e sim pelo interesse privado de certos grupos e segmentos sociais, reforçando a seletividade no atendimento, segundo critérios estabelecidos pelos mantenedores. [...] o sentido e os resultados sociais desses trabalhos são inteiramente distintos, visto que presididos por lógicas diferentes: a do direito privado e do direito público, alterando-se, pois, o significado social do trabalho técnico-profissional e seu nível de abrangência (IAMAMOTO, 2007, pp. 205-206).

Na verdade, o trabalho das Organizações Não-Governamentais não pode dar conta dos chamados “problemas sociais”, cuja magnitude e complexidade são amplificados cotidianamente pela luta de classes. Diante das determinações sócio-históricas atuais e dos limites das ONGs (principalmente a sobrevivência a partir de projetos), o tratamento das expressões da questão social condicionado por essas organizações só pode ser instável, pontual, fragmentado e emergencial, nos limites da ordem burguesa, uma vez que a função social dessas organizações não é atuar nos fundamentos da desigualdade, ou melhor, no conflito entre o capital e o trabalho.

b) A relação de “parceria” entre ONG e Estado

De modo geral, a relação ONG e Estado no enfrentamento da questão social se estabelece a partir da “parceria” nos financiamentos de projetos e na articulação de ações voltadas para as políticas sociais, principalmente a nível local municipal e estadual (DUARTE, 2007).

O papel da ONG se sobressai não no sentido de provocar o confronto entre os interesses de classe divergentes, mas a partir da dinâmica da colaboração, ou seja, da negociação entre parceiros. Na atualidade, a parceria constitui-se como uma relação mais “dócil”, menos politizada e distante do embate direto de interesses de classe, tornando-se funcional ao projeto neoliberal de reestruturação capitalista, por não se propor a superar o imediatismo e a aparência do cotidiano, nos limites do projeto neoliberal.

As instituições chamadas de ONGs, assim como as entidades do “terceiro setor”, têm suas particularidades e contradições atreladas aos interesses políticos de cada espaço, por isso, há algumas mais e outras menos envolvidas com as ações e as necessidades da classe trabalhadora. Compreendemos, entretanto, ser impossível pensar em transformação social (discurso ideológico presente no cotidiano das ONGs), no sentido de transpor a ordem de exploração, dominação e acumulação do capital, na órbita de tais espaços, visto que são “lócus” que não facilitam a

análise mais crítica e profunda da realidade social; dedicam-se muito mais à superficialidade, pois as condições objetivas de trabalho aliadas aos limites e objetivos institucionais não permitem tal façanha.

Os Assistentes Sociais que têm sua atuação profissional em ONGs não precisam negar a intervenção, ou mesmo desqualificá-la, mas ter clareza de que tal espaço sócio-ocupacional tem limites (como todos os outros) e que sua função social é assumir um novo padrão de respostas às expressões da questão social, desonerando o capital dessa tarefa e, assim, privilegiando o projeto neoliberal.

Outro ponto relevante para o profissional de Serviço Social é perceber que toda mudança econômica pressupõe alterações de ordem político-ideológica, ou seja, na cultura, nos valores, nos comportamentos. Então, o papel das ONGs na sociedade contemporânea é fundamentado em concepções político-ideológicas que as consolidam e que promovem a adesão e o controle social às requisições do capital em tempos de crise.

Essas reflexões implicam a articulação com um Serviço Social crítico, inovador, ousado e sintonizado com os interesses dos trabalhadores/usuários, bem como se constituem como um estímulo ao exercício profissional pautado no questionamento e no desvelamento da relação aparência e essência dos fenômenos sociais, ou seja, na direção do Projeto Ético-Político Profissional.

Em tempos devastadores da condição humana, que exigem a reafirmação de direitos e de um projeto profissional atento aos desafios presentes, o Assistente Social deve orientar sua prática no tratamento crítico e qualificado das exigências contemporâneas, a partir do conhecimento profundo da realidade social, na perspectiva da totalidade, com acompanhamento atento da dinâmica da sociedade, para uma atuação mais qualificada no espaço sócio-ocupacional das ONGs; é necessário desvendar limites, contradições e particularidades que envolvem esse espaço, sem desconsiderar suas contribuições interessantes, do ponto de vista da ação profissional, diante das condições de vida da classe trabalhadora.

### **Para Além de Considerações Finais**

A trilha central do debate constituiu-se nas novas configurações da relação entre o Estado e a sociedade, tecidas pela conjuntura sócio-histórica de reorganização capitalista, com ênfase na fragilidade teórica/real do "terceiro setor" e das ONGs no enfrentamento da questão social na contemporaneidade.

Como suporte ideológico, a "cultura da crise" (MOTA, 2000) encobre a real crise estrutural do capital e justifica as alterações em curso no campo das respostas às expressões da questão social, com isenção do Estado e repasse das responsabilidades para o âmbito privado, sendo expressões desse movimento a precarização, a remercantilização e a refilantropização dos serviços sociais; constituindo-se, na lúcida análise de Behring (2009, p. 77), como "estratégias de gestão, administração, compensação, vigilância e contenção dos pobres".

A retórica da participação da sociedade civil e sua transformação em "terceiro setor", assim como a falácia do enxugamento dos recursos do Estado, consolidam as mudanças em curso, a favor do capital, diante do novo conteúdo da relação Estado e sociedade, promovem a expansão do "terceiro setor", promovem a alteração

na função social das ONGs, bem como redefinem possibilidades e limites para as pro-fissões que atuam no campo das expressões da questão social, como é o caso do Serviço Social.

As ONGs (seus integrantes conscientes ou não), nesse contexto, tendem para um universo de contradições e limites que mais ratificam a conjuntura de reordenamento capitalista do que concretizam alternativas às requisições do capital.

A cultura de crise do Estado e da sua ineficiência em relação ao social, aliada à concepção de que as atividades e as responsabilidades estatais devem ser repassadas para a “sociedade civil organizada”, constituem o “cimento ideológico” da atuação das ONGs, consideradas mais eficientes e democráticas no momento atual do capitalismo. É importante lembrar que as ações promovidas pelos profissionais no “terceiro setor” e nas ONGs contribuem para o processo de redirecionamento dos recursos do Estado para a esfera privada, atendendo interesses e necessidades do capital, essencialmente financeiro, ou seja, a questão social passa a ser responsabilidade de sujeitos privados, em que o Estado se torna um mero gestor dessas ações, a fim de financiar o projeto societário da classe dominante.

Do ponto de vista do exercício profissional, as condições objetivas de trabalho nas ONGs (não só nessas instituições) apresentam-se como limite, marcadas pelas alterações contemporâneas do mundo do trabalho, tais como: a flexibilização nas condições e relações de trabalho, a sobrecarga de exigências e demandas profissionais, a instabilidade presente nos espaços sócio-ocupacionais, dentre outras. Na verdade, o cotidiano portador de imediatismo e alienação é rico em determinações que precisam ser desveladas, em articulação com os processos sócio-históricos contemporâneos.

Não é suficiente atuar apenas no discurso e no limite capitalista dos direitos, mas é necessário: 1) fazer a crítica qualificada da ordem do capital no seu estágio atual; 2) articular as transformações da dinâmica societária às singularidades do cotidiano profissional; e 3) na luta política, buscar coletivamente alternativas que caminhem rumo à emancipação humana.

Assim, a questão não é negar ou valorar, ou melhor, desqualificar as Organizações Não-Governamentais, bem como contestar a competência e o compromisso dos seus profissionais, mas é desvelar os nexos e conflitos presentes, reconhecer limites e construir possibilidades de intervenção nas ONGs e em outros espaços sócio-ocupacionais na direção de um projeto crítico de profissão.

Acreditamos que um dos maiores desafios para os Assistentes Sociais que concretizam seu exercício profissional nas ONGs é ultrapassar o imediatismo e a aparência que definem o cotidiano, bem como superar a necessidade de respostas imediatas às necessidades sociais. Não estar atento às contradições e aos limites (im)postos pela conjuntura de reestruturação do capital leva a uma legitimação do projeto hegemônico neoliberal, contribuindo para obscurecer a luta de classes no século XXI e para fortalecer o consenso e a adesão da classe trabalhadora aos interesses do capital.

A saída viável e possível certamente está no fortalecimento do projeto ético-político profissional do Serviço Social, articulando as dimensões ético-político, teórico-metodológica e técnico-operativa da profissão, à luz de uma perspectiva que

## REVISTA EM PAUTA

} “TELHADO DE VIDRO” NAS ONGS: ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL - NASCIMENTO, J. L. }

considere a totalidade, a contradição e o movimento da realidade social. Portanto, é incontestável a necessidade de resistir coletivamente e construir possibilidades sintonizadas aos reais interesses dos trabalhadores; somente assim poderemos dizer, como afirma o jovem conjunto musical O Rappa, na música, carregada de esperança, “Pescador de Ilusões”: “Valeu a pena Êh! Êh! Valeu a pena Êh! Êh! Sou pescador de ilusões. Sou pescador de ilusões”.

## Referências

- AMARAL, A. S. “A categoria Sociedade Civil na tradição liberal e marxista”. In: MOTA, A. E. (org.). *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008, pp. 58-92.
- BEHRING, E. R. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- . “Expressões políticas da crise e as novas configurações do Estado e da sociedade civil”. In: *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Unidade I: O significado sócio-histórico das transformações da sociedade contemporânea. CFESS/ABEPSS: Brasília, 2009, pp. 69-86.
- BOSCHETTI, I. *Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. 2. ed. Brasília: Ivanete Boschetti, 2003.
- BOSCHETTI, I. e SALVADOR, E. “Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia”. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 87, Especial, 2006, pp. 25-57.
- DUARTE, J. L. N. “O Serviço Social nas Organizações Não-Governamentais: tendências e particularidades”. Natal, Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, UFRN, 2007, mimeo.
- FERNANDES, R. C. *Privado porém público: o Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- IAMAMOTO, M. V. “Capital fetiche, questão social e Serviço Social”. In: *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2007, pp. 195-208.
- MARX, K. *Para a crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1978. Coleção Os Pensadores.
- MONTAÑO, C. *Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- MOTA, A. E. e AMARAL, A. S. “Reestruturação do capital, fragmentação do trabalho e serviço social”. In: MOTA, A. E. (org.). *A nova fábrica de consensos*. São Paulo: Cortez, 1998, pp. 23-44.
- MOTA, A. E. *Cultura da crise e Seguridade Social*. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- . “Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista”. In: *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Unidade I: O significado sócio-histórico das transformações da sociedade contemporânea. CFESS/ABEPSS: Brasília, 2009a, pp. 51-67.
- . “A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000”. In: *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009b, pp. 133-146.
- MOTA, A. E.; MARANHÃO, C. H. e SITCOVSKY, M. “As tendências da política de Assistência Social, o SUAS e a formação profissional”. In: MOTA, A. E. (org.). *O*



#### REVISTA EM PAUTA

] "TELHADO DE VIDRO" NAS ONGS: ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL - NASCIMENTO, J. L. ]

*Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009, pp.180-198.

NETTO, J. P. e BRAZ, M. "As crises e as contradições do capitalismo". In: *Economia política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2006, pp. 156-167.

PETRAS, J. *Neoliberalismo: América Latina, Estados Unidos e Europa*. n. 3. Tradução de Ana Maria R. Naumann et al. Blumenau: FURB, 1999. (Coleção sociedade e ambiente).

SIMIONATTO, I. *Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social*. 3 ed. Florianópolis/São Paulo: Ed. da UFSC/Cortez Editora, 2004.

SITCOVSKY, M. "Particularidades da expansão da assistência social no Brasil". In: MOTA, A. E. (org.). *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 147-179.

Recebido em 29 de novembro de 2010

Aceito para publicação em 10 de abril de 2011