

As ongs e a política de atendimento à criança e ao adolescente na cidade do Rio de Janeiro: da mobilização dos anos 80 à intervenção dos anos 90¹

Elaine Monteiro

Universidade Federal Fluminense

*Mas ainda encontramos os decaídos **besprizornie**² sem nome. Durante o dia são vistos, o mais das vezes, sozinhos; cada qual segue sua própria trilha de guerra. À noite, porém, juntam-se em bandos defronte de fachadas muito luminosas de cinemas, e conta-se aos forasteiros que não é bom encontrar tais bandos ao retornar para casa por caminhos ermos. Para entender esses seres completamente embrutecidos, desconfiados, amargurados, ao educador só resta ir para rua em pessoa. (...) Naturalmente métodos pedagógicos tradicionais não poderiam dar certo com essas hordas de crianças (Benjamin, 1987).*

Introdução:

Este trabalho procura identificar as transformações ocorridas no papel das organizações não governamentais que trabalham com crianças e adolescentes na cidade do Rio de Janeiro entre as décadas de 80 e 90 e analisar as implicações de tais transformações

¹ Texto escrito a partir da tese de doutorado em Serviço Social, Política Social e Cidadania, apresentada à Coordenação dos Cursos de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

² N.T.: *Meninos de rua*; literalmente, “desvalidos”.

na política de atendimento a esta camada da população e no trabalho interventivo hoje realizado junto à mesma pelas ongs em nossa sociedade.

As ongs são datadas, nascem em um contexto específico, com características também específicas e vão, aos poucos, modificando seu perfil de atuação. Mesmo tendo surgido em nossa sociedade na década de 70, elas colocam-se como um *fato novo* na realidade social e política do país a partir das décadas de 80 e 90, quando crescem em quantidade, dividem-se em variadas frentes de atuação, adquirem visibilidade junto à população e parecem poder contribuir de formas extremamente diferenciadas para a busca de respostas a complexas questões sociais colocadas em nosso país³.

Ao que tudo indica, a diferenciação dessas formas de atuação é tão vasta e complexa que pode contribuir, no contexto atual, tanto para avanços quanto para retrocessos na elaboração/execução de políticas sociais públicas e isto depende do posicionamento dessas organizações frente à realidade do trabalho cotidiano, do país e do mundo.

A mobilização dos anos oitenta:

A abertura de novas possibilidades para o tratamento dado as crianças e aos adolescentes em nossa sociedade, para um novo olhar sobre os mesmos e para a criação de políticas públicas voltadas para eles enquanto tais, em suas especificidades e não mais como *menores*⁴, encontra-se no que foi considerado a *década perdida* em termos de desenvolvimento econômico no Brasil. Datam da década de oitenta o *Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua*⁵, o *Movimento em Defesa dos Direitos da Criança e do*

³ Landim (1993) faz um detalhado estudo sobre o surgimento e o desenvolvimento das ongs no Brasil, no qual procura traçar a história da produção de uma categoria de organização e de uma ocupação profissional *sui generis*. A autora identifica um grupo de instituições pioneiras que possuem uma certa identidade: prestam assessoria ao movimento popular, nascem dos Centros de Educação Popular, possuem dinâmicas locais e internacionais, relacionando-se com suas bases e com seus financiadores (ongs internacionais).

⁴ Como afirma Graciani (1997):

É na virada do século que o termo Menor passa a ser uma nomenclatura jurídica (baseada na faixa etária) e social, como categoria classificatória da infância pobre, diferenciando-a de outros segmentos infantis da época. Essa distinção entre menor e criança perpassa praticamente todo o século XX, marcando a distinção entre infância dos vários segmentos sociais e é rompida, em 1988, com a promulgação da Constituição Brasileira.

⁵ Movimento criado em 1985, que teve importante papel na conquista do *Estatuto da Criança e do Adolescente* – Lei 8069/1990. Neste estudo, quando não nos referirmos a ele explicitando seu nome por extenso, o trataremos ou pela sigla pela qual ficou conhecido - MNMMR - ou simplesmente por *Movimento*.

Adolescente, o Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-governamentais em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA) e, finalmente, a aprovação do *Estatuto da Criança e do Adolescente* (ECA), como a grande conquista daqueles movimentos.

A história da criança e do adolescente no Brasil foi então redimensionada com a mobilização da sociedade civil. Entre os fatores que contribuíram para que diversas iniciativas da sociedade civil em todo o país começassem a se voltar para as crianças e adolescentes está o visível aumento no número de crianças e adolescentes nas ruas das cidades, principalmente nos grandes centros urbanos, a partir do final da década de 70 e início da de 80. Esse fato é consequência do quadro de pobreza absoluta vivido por um grande contingente de famílias brasileiras durante a vigência do modelo econômico imposto ao país no período da ditadura militar⁶.

Certamente, o *menino de rua* não é um novo ator em nossa sociedade, mas a grave situação econômica do país no período da ditadura militar levou um grande contingente de crianças e adolescentes para as ruas da cidade e desencadeou uma série de iniciativas espontâneas, comunitárias, locais, voltadas para esse segmento da população. Duas foram as principais razões que moveram essas iniciativas: a própria presença de meninos e meninas nas ruas das cidades e a violência praticada contra eles por policiais e por grupos organizados.

Nesse contexto, o próprio órgão do Estado que se incumbia de executar a *Política Nacional de Bem-Estar do Menor*, a FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor), começa a questionar, também de seu interior, a partir das pressões externas, o seu sistema de atendimento, e a buscar pelo país aquelas iniciativas comunitárias que estavam sendo desenvolvidas com as crianças e os adolescentes nas ruas das cidades. É, na verdade, como foi verificado em várias publicações e em entrevistas realizadas, uma iniciativa da FUNABEM, do Ministério da Previdência e Assistência Social e do UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) que acaba por unir essas muitas ações desenvolvidas com crianças e adolescentes pelo país e a partir daí é criado o *Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua*. Foi então a partir das atividades desenvolvidas por um projeto

⁶ Conforme artigo publicado na revista "Retrato do Brasil":

O processo de formação dessa massa de desprotegidos, é claro, decorre do rumo mais geral do desenvolvimento brasileiro, especialmente sob o Regime Militar. Uma das principais razões para que mulheres e crianças ingressassem na População Economicamente Ativa, da maneira intensa como isso se deu na década de 70, foi o arrocho salarial, componente essencial do modelo econômico brasileiro. ("Retrato do Brasil", Política Editora de Livros, Jornais e Revistas, Ltda, São Paulo, 1985)

institucional que os diversos atores que trabalhavam com crianças e adolescentes país afora puderam se encontrar e articular na criação, em 1985, do MNMMR.

Partindo das duas categorias de análise deste trabalho, mobilização e intervenção, é importante observar que o movimento nacional pela defesa dos direitos das crianças e adolescentes tem uma peculiaridade: ele nasce de ações interventivas, alternativas àquelas então desenvolvidas pela FUNABEM, desenvolvidas com crianças e adolescentes nas ruas das cidades. São essas ações, ainda não necessariamente desenvolvidas por ongs, algumas delas inclusive desenvolvidas espontaneamente por pessoas físicas e não por instituições, que convergem, a partir do encontro desses vários atores no Projeto *Alternativas de Atendimento a Meninos de Rua*, no MNMMR.

Criado o *Movimento*, ele se organiza nos três níveis, com comissões nacionais, estaduais e municipais e promove diversas atividades, desempenhando importante papel até aprovação do ECA. Especificamente no Rio de Janeiro, o *Movimento* parece se fragilizar, como será visto posteriormente, exatamente pela via que lhe deu visibilidade e o tornou aparentemente forte: a denúncia dos casos de violência praticada contra crianças e adolescentes:

Hoje, analisando aquilo que aconteceu, nós entendemos que o Rio de Janeiro teve, no panorama do Movimento, um papel muito peculiar, que foi a denúncia do extermínio. Nós pegamos isso como uma bandeira. Nós tivemos realmente esse papel, que foi muito forte, em que nós passamos a ter toda a possibilidade de acesso à mídia na medida em que começamos a fazer denúncias bastante fortes e quando elas não foram suficientemente fortes, nós pedimos uma entrevista com a mídia internacional. (Depoimento de uma entrevistada)

De acordo com os entrevistados nesta pesquisa, no final da década de 80 e início da de 90, a violência contra as crianças e adolescentes nas ruas aumenta muito. A violência foi por eles associada tanto a práticas autoritárias instituídas na sociedade brasileira no período da ditadura militar quanto a insatisfação de grupos organizados da sociedade com a aprovação do ECA, em 1990.

Aprovado o *Estatuto*, os vários atores que trabalhavam com crianças e adolescentes pelo país ocuparam-se em ampliar o desenvolvimento de ações que inaugurassem as mudanças na política de atendimento. Essas ações, desenvolvidas principalmente por organizações não-governamentais, centraram-se naqueles que sempre foram emblemas da exclusão social no país e a quem a legislação anterior imputava penas em instituições

altamente repressoras: os *menores de rua*, *pivetes*, *trombadinhas*, decantados *capitães da areia* e *pixotes*.

O propósito das inúmeras iniciativas que começaram a ocorrer parecia ser o de desenvolvimento de ações pequenas e exemplares, que influenciassem mudanças no sistema de atendimento então existente. O desenvolvimento de uma metodologia de trabalho que partisse da realidade do/a menino/a, que olhasse para ele/a como ele/a é e que garantisse seus direitos era o alvo dessas ações.

Implementando tais ações, intensifica-se, nas ruas, a presença dos educadores sociais⁷: eles ganhavam as ruas, enfrentavam a polícia, cuidavam do/a menino/a, lhe informavam sobre seus direitos, e cumpriam um papel político junto à população em geral, mostrando-lhe, pelas atividades desenvolvidas no próprio espaço da rua, que aqueles/as eram crianças e adolescentes e não um *bando*, uma *corja*, que se constituía em uma *ameaça à sociedade*, como assim designava o senso comum. Como afirmaram Silva e Milito (1995): *Na rua esses educadores não só educam meninos, mas, sobretudo, civilizam transeuntes*.

O trabalho interventivo cresceu, apresentava novas demandas, foi questionado pela sociedade em geral e pela *mídia*, como o que ocorreu à época da *Chacina da Candelária*⁸, quando o trabalho com o menino **na rua** foi atacado, uma vez que *lugar de menino não é na rua, mas em casa e na escola*. Criaram-se casas-dia, casas de acolhida, abrigos, não apenas como resposta a esses questionamentos, mas também por reivindicação das próprias organizações que atuavam diretamente nas ruas. Elas viam a necessidade de criação de novos espaços para o aprofundamento do trabalho, como resposta às demandas dos próprios meninos e meninas, além do fato da criação de um sistema de atendimento no âmbito do município ser uma exigência do ECA (Art. 88). A *Chacina* trouxe profundas transformações às ações interventivas; além das fortes críticas veiculadas na *mídia*, o problema das *crianças de rua* no Brasil teve repercussão internacional e muitas agências

⁷ Graciani (1997) nos esclarece que:

A denominação Educador Social de Rua se justifica ao entrarmos em contato com a gama de responsabilidades confiada a esses profissionais: a ação pedagógica no interior da vida das crianças e adolescentes que apresentam dificuldades quanto à inserção social; a ação comunitária, mediante a promoção de eventos e atividades de sensibilização e informação junto às famílias, às escolas e à sociedade sobre os direitos das crianças e a ação jurídico-institucional, pelo contato direto com outras instituições sociais organizadas, governamentais ou não, que darão suporte e retaguarda para futuras ações, após o processo de desrualização se consolidar.

⁸ Assassinato de oito meninos que dormiam em pleno centro empresarial da cidade do Rio de Janeiro, ao lado da Igreja da Candelária, em 23 de julho de 1993, período de franca atuação de projetos desenvolvidos por organizações não governamentais nas ruas da cidade, inclusive na área da Candelária.

passaram a investir em trabalhos que fossem desenvolvidos *fora das ruas*, como as casas-dia e as casas de acolhida. À época, o caráter interventivo das ongs talvez já sobrepujasse seu caráter de mobilização e de articulação da sociedade, uma vez que elas foram atacadas indistintamente e tiveram dificuldade em responder articuladamente ao ataque. Algumas delas tiveram, inclusive, seu trabalho inviabilizado após a Chacina.

A *Chacina* foi um corte na possibilidade de construção de uma efetiva metodologia de trabalho com as crianças e adolescentes que viviam nas ruas. Em 1993, o ECA já estava aprovado e tinha um certo impacto na sociedade; em 1992, as ongs haviam ganhado visibilidade, com a realização, na cidade do Rio de Janeiro, do Fórum Global, um evento da sociedade civil paralelo a UNCED⁹, que congregou cerca de 1200 entidades formalmente inscritas. Quer dizer, no momento em que os vários atores da sociedade civil que vinham desenvolvendo ações com crianças e adolescentes nas ruas começavam a ter um reconhecimento e a se institucionalizar, principalmente por meio das ongs, momento que poderia ter marcado o início da mobilização e do diálogo rumo à construção de uma metodologia efetiva de trabalho, as experiências desenvolvidas no espaço da rua foram abortadas. A Chacina não é o motivo, mas é um entre os vários motivos existentes no período que leva à desarticulação das organizações que vinham se articulando no *Movimento* e a partir dela o perfil do trabalho desenvolvido se transforma substancialmente.

As ações interventivas dos anos 90:

No trabalho direto, a prática junto a crianças e adolescentes *em situação de rua* constitui-se em um constante desafio, coloca aos profissionais que nela estão envolvidos inúmeras questões que extrapolam o âmbito do trabalho cotidiano. Obviamente, não se trata de considerar essas crianças e jovens como *desvalidos*, *desprovidos de tudo* e desenvolver trabalhos do tipo compensatório, como era feito anteriormente. Essa talvez se constitua na principal condição para a mudança de paradigma do tipo de trabalho desenvolvido. Por outro lado, mudar efetivamente o paradigma significa olhar esse grupo como ele é e aqui não se pode desconsiderar que essas crianças e jovens geralmente vivem sérios problemas familiares, que foram excluídos do sistema formal de ensino, que usam drogas, etc. Essas características colocam determinadas exigências ao trabalho interventivo, como a qualificação profissional para o desenvolvimento das ações, os

recursos materiais para a execução do trabalho e a necessidade da reflexão constante sobre ele, se o que se espera é realmente criar um tipo de trabalho diferente do que era desenvolvido sob a vigência do antigo *Código de Menores*¹⁰.

Apesar do senso comum julgar que *qualquer coisa é melhor do que a rua*, ou seja, que dar casa e comida a essas crianças e jovens basta, a prática de trabalho demonstra que isso é não é verdade. Muitas foram as casas-dia e casas de acolhida quebradas, apedrejadas por meninos e meninas que as freqüentavam. Educadores atônitos procuravam compreender o que se passava com essas crianças e jovens que, de uma hora para outra, podiam agredi-los. Tendo que obedecer a normas e pressões institucionais, restava-lhes, na maioria das vezes, *suspender* ou *expulsar* esses meninos e meninas, práticas que se tornaram freqüentes em várias organizações e que expressavam contradições e conflitos inerentes ao exercício da profissão. Os motivos pelos quais os meninos e meninas manifestavam aquele comportamento em instituições de novo tipo permanecem, ainda nos dias de hoje, sem maiores reflexões e esclarecimentos e se constituem como pertinentes objetos de estudo. Não necessariamente o *fracasso*, mas a constatação de que há um contingente de crianças e adolescentes em situação de rua dos quais instituição alguma conseguiu *dar conta* é evidente. Eles são aqueles que um educador caracterizou como os casos mais *cascudos*, ou os casos *crônicos* de rua:

Eu acho o seguinte: acima de qualquer coisa, eu sou um daqueles que acredita que a rua adoece as pessoas, inclusive educadores. Não é fácil trabalhar no espaço público da rua, responder questões, entrar em um histórico de vida complicado como o de alguns meninos, sair ileso você e deixar ele ileso, não é fácil.

Essa semana eu tive com Uê, que é um dos casos crônicos de rua, eu fui fazer uma entrevista com ele, falando da história dos 500 anos, brincando com ele, dizendo assim: 'Ah, você que estava aqui quando Cabral chegou, que conhece essa rua como ninguém, o que você acha desse tempo aí, como é que está a história dessas festas todas aqui na Lapa, você brinca, você se diverte, toma cachaça, cheira sua cola?' Ele é um dos poucos que não vai preso, que vive naqueles casos de mendicância e de estrategista, é daqueles que raciocinam, uma pessoa que come na hora que quer comer, bebe na hora que quer beber - então, brincando com ele, fazendo a maior zorra, - aí ele disse: 'Sabe de uma coisa, Gordo? Não se preocupe não! Venha só aí de vez em quando me ver, não se preocupa comigo não. Está tudo certo! Daqui a pouco vai chegar fulano de tal aqui e a gente vai lá para Tiradentes, vai comer um pastel, depois a gente vai lá pro Casarão, fica lá, faz um foguinho...' Ou seja, o cara vive

⁹ United Nations Conference on Ecology and Development.

¹⁰ Lei 6697/1979, que tratava das crianças e jovens então considerados *em situação irregular*.

uma situação que nós ainda não fomos, de tribos urbanas, de coisas desse gênero, às vezes fica pesado dizer que é uma opção, que o sujeito optou, mas é uma opção que conforta ele, não lhe deixa desconfortado, não lhe incomoda, não lhe dói, não lhe faz chorar, não lhe traz dor, não lhe traz angústia.

(O educador mostra uma foto do Uê, admira-o, dizendo que ele é lindo, e explica:)

*No ano passado, eu tentei fazer com um fotógrafo um trabalho que era **Ninguém me ama, Ninguém me quer - Memória dos Excluídos**, que era uma exposição de fotos de alguns meninos de rua, desses casos cronicados, em fotos artísticas, fotos posadas, com boa roupa. A idéia era tentar negociar alguns calendários, cadernos, coisas desse tipo, que pudessem impulsionar a sua figura física. Por isso também eu tinha ido lá naquele dia conversar com o Uê.*

A impressão que eu tenho é que face a essa discussão dos meninos adoecerem na rua, e de alguns educadores, você sabe, nós conhecemos pessoas que adoeceram na rua, algumas pessoas que não conseguiram acompanhar o raciocínio de uma questão tão cruel, não é fácil, e, assim, fechando o foco em determinadas questões que os meninos vivem, você vai perceber que você não tem interesse mesmo em se relacionar com elas, com essas temáticas.

Afora isso aí, eu acho que essa doença que a rua causa, a cobrança que hoje é muito mais imediata, tem a ver com o financiador, tem a ver com as cobranças institucionais em que as coisas aconteçam de fato. Por outro lado, esses meninos estão apenas sentindo a mesma sensação anterior, só que com mais paz, sem muita repressão, isso fez com que as duas partes relaxassem um pouco nessa tentativa, nessa busca.

Por não terem condições de trabalhar tais problemas, o que se expressa pela falta de conhecimento produzido sobre esse tipo de trabalho e a conseqüente falta de qualificação profissional, muitos educadores, que em princípio deveriam trabalhar com crianças e adolescentes **excluídos**, podem acabar por excluí-los. Ocasionalmente, pode-se observar a circulação de meninos/as por instituições, nas quais ingressam, se adaptam, começam a freqüentar a escola, são colocados em uma casa de acolhida, começam a trabalhar, ou seja, vão, em uma curva ascendente, cumprindo todas as etapas exigidas e *mudando radicalmente de vida*, até o dia em que fazem uma **besteira** (ou uma série delas) e são excluídos. Se tiverem fôlego, esses/as meninos/as recomeçam todo o processo em uma outra organização.

Não podemos negar que as ações desenvolvidas pelas ongs, por sua originalidade, pela própria concepção do atendimento dado a criança e ao adolescente que traziam em suas propostas e pelos direitos que se propunham a garantir, tiveram efetivamente um

impacto na construção do sistema de atendimento hoje existente na cidade do Rio de Janeiro. Ele não só se baseou no trabalho das ongs, como, de certa forma, também foi implantado por elas, o que se deu basicamente por duas vias: 1) pelas parcerias firmadas em convênios entre ongs e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social para a criação de abrigos e de casas de acolhida; 2) pela migração de educadores sociais e de dirigentes de ongs para cargos de direção no governo municipal, como aconteceu com a própria gestão dessa secretaria no início da década de noventa.

No entanto, mesmo diante da inegável relevância, como bem observa Zaluar (1992), essas organizações também poderão vir a ter um importante papel na criação de um *sistema informal de educação* para um segmento da população que ao invés de diminuir a exclusão social, acabe por reforçá-la, criando, assim, um *sistema paralelo de educação e de assistência para os excluídos*. Parece então que passada mais de uma década de trabalhos interventivos com crianças e adolescentes em situação de rua temos tanto efetivas possibilidades de mudanças quanto a possibilidade de uma reorganização de modelos socialmente excludentes. A efetiva transformação passa necessariamente pela mobilização e pela articulação política pela qualidade do trabalho desenvolvido. Mobilizar-se e articular-se pela qualidade do trabalho significa conhecê-lo, expô-lo em sua especificidade, explicitar suas potencialidades e travar uma discussão política pela superação de seus limites.

Há, no entanto, outros fatores que interferiram diretamente no trabalho desenvolvido pelas ongs que, na década de 90, parecem ter esvaziado a sua dimensão política. Como também lembra um de nossos entrevistados, no contexto internacional a conjuntura já havia mudado, o que redireciona os financiamentos e acaba fazendo com que parceiros governamentais e não-governamentais falem de lugares diferentes, na medida em que um para existir, passa a depender financeiramente do outro:

O outro problema, esse mais concreto, foi a mudança na ordem da cooperação internacional, a mudança na agenda de financiamento da cooperação internacional. Primeiro porque o volume de recursos da cooperação internacional começou a diminuir; segundo, além de diminuir, começou a ser destinado para outras localidades, como por exemplo, o Leste Europeu. Em 89, com a queda do Muro de Berlim e o desmantelamento do sistema comunista do Leste Europeu, abriu esse lugar para uma série de necessidades que antes eram veladas. Então, a cooperação também passou a se dirigir para isso aí, muitos saíram daqui da América Latina, especialmente do Brasil, porque identificaram, a partir de 94, um governo que supostamente seria social democrata. Bom, isso eles nos falaram explicitamente: “Vocês tem um presidente social democrata, um partido social democrata, portanto, investe no

social”. Por mais que nós disséssemos que isso era uma grande falácia porque de social democrata só havia o nome do partido, isso não colou, não produziu efeitos concretos. Então, eles diminuíram o volume de financiamentos no Brasil, alguns se retiraram do sul e do sudeste, migraram mais para o norte e nordeste.

E os poucos que ficaram, com o volume de recursos menor, sempre exigem para qualquer financiamento uma participação também do Estado, isso passou a ser quase que um critério de financiamento. Antes eles pediam contrapartida e contrapartida era uma coisa muito genérica – se nós tínhamos dois financiamentos, um era contrapartida do outro – mas agora não. Agora, além da contrapartida, eles querem também que o Estado seja parceiro desse projeto. Eles financiam 70%, mas 30% têm que ser dos recursos nacionais. Isso tudo acabou dificultando a sustentação das instituições. (...) Um motivo decorrente desse acabou sendo o clima de hostilidade que foi criado entre muitas instituições, que se antigamente eram parceiras e cúmplices do ponto de vista político, agora passaram a ser concorrentes no mercado de financiamento.

Passou a ter pouca diferença entre o trabalho dos dirigentes das instituições e o trabalho de um empresário ou microempresário que pega o seu serviço e leva para o mercado disputando recursos. Então, muitas das instituições começaram a se enxergar dessa maneira, até porque é realmente isso - a gente não tem recurso da cooperação, tem que buscar mais no plano interno. No plano interno, cada vez mais o estado promove, vai consolidando, vai ampliando, a tradição dos chamados concursos de projetos, então você está sempre disputando com o seu companheiro ali da outra ong e isso acaba indubitavelmente criando um certo clima de hostilidade, mesmo que velado, ou pelo menos dificultando essas relações quanto às parcerias.

A necessária articulação entre mobilização e intervenção como princípio ético-político do trabalho desenvolvido por ongs junto a crianças e adolescentes

Uma das questões centrais surgida na discussão sobre as ongs, como pode ser observado, é a sua relação com o Estado. Afinal, a discussão sobre a sociedade civil e, em seu interior, sobre as ongs, surge em meio à crise do Estado de Bem-Estar e das políticas sociais. Lembrando as palavras de Sader (1996), vivemos a dicotomia das alternativas estatal/privado, *em que a primeira encarnaria todos os males possíveis e a segunda, sua redenção.*

É no cenário da década de 90 que as ongs passam a ser vistas, por alguns, como “a alternativa” a determinadas questões e adquirem cada vez mais um caráter interventivo na sociedade. Frente a inúmeras dificuldades de financiamento, as ongs se vêem obrigadas a estabelecer *parcerias* com o Estado. Na verdade, o que as duas décadas nos trouxeram,

para além da crise do Estado e da revitalização da sociedade civil após um período autoritário da história do Brasil, foi a complexidade de ambos. Como bem afirma Sader (1996), o que verdadeiramente está em jogo ao dicotomizar as alternativas é a criação de uma esfera pública na sociedade.

Se as ongs se inserem no âmbito da sociedade civil, a compreensão do papel desta na sociedade pode ser uma chave para o entendimento dessas organizações. O conceito de sociedade civil perpassa os principais debates da teoria política contemporânea, como o que envolve a democracia, os direitos e o Estado. Conforme Arato e Cohen (1992), em um sentido restrito, seria um desvio identificar a sociedade civil com toda a vida fora do estado administrativo e do processo econômico. É necessário e significativo distinguir a sociedade civil de ambos, a sociedade política de partidos e organizações políticas, incluindo a esfera pública do parlamento, e a sociedade econômica, composta de organizações de produção. As sociedades política e econômica geralmente nascem da sociedade civil, partilham de algumas de suas formas de organização e de comunicação e são institucionalizadas por meio de direitos (direitos políticos e direito de propriedade especialmente) ligados ao tecido de direitos que fundamentam a sociedade civil moderna. Mas os atores da sociedade política e econômica estão diretamente envolvidos com o poder estatal e a produção econômica, que eles procuram controlar e administrar.

O papel político da sociedade civil, por sua vez, não está diretamente relacionado ao controle ou à conquista do poder, mas à *geração de influência* por meio de associações democráticas e amplas discussões na esfera pública e cultural. Tal papel político é inevitavelmente difuso e ineficiente e o papel mediador da sociedade política entre a sociedade civil e o Estado é indispensável, mas também o é o enraizamento da sociedade política na sociedade civil. Considerações similares perpassam a relação entre a sociedade civil e a econômica, mesmo que historicamente, sob o capitalismo, a sociedade econômica tenha tido mais sucesso em se proteger da influência da sociedade civil do que a sociedade política.

Cabe também observar que a diferenciação entre a sociedade civil e ambas, a política e a econômica, parece sugerir que a categoria deva, de alguma forma, incluir e referir-se a todos os fenômenos da sociedade que não estão diretamente ligados ao estado e à economia, o que não é correto, de acordo com a abordagem dos autores. Eles concebem como sociedade civil apenas o que se refere ao que enfocam como *associação consciente*, *auto-organização*, e *comunicação organizada*. A sociedade civil de fato representa apenas

uma dimensão do mundo sociológico de normas, papéis, práticas, relações, competências e formas de dependência, ou *um ângulo particular de olhar para esse mundo sob o ponto de vista da construção da associação consciente e da vida associativa* (Arato e Cohen, 1992).

As ongs nascem dos movimentos sociais. A exemplo do que ocorreu no campo da criança e do adolescente, ao se institucionalizarem, de certa forma, essas organizações se enfraquecem politicamente. Além disso, elas surgem em maior número em um período de crise do Estado e de reordenamento dos financiamentos internacionais, fatos que colocam uma série de impasses à sua própria sobrevivência e às suas opções frente ao Estado.

Falar do papel das ongs passa por discutir um dos maiores desafios hoje colocados à sociedade brasileira que está intrinsecamente ligado ao próprio surgimento destas organizações em nossa sociedade: a criação da esfera pública. Compreender a atuação das ongs a partir desta linha de análise pode levar-nos ao entendimento de que da mesma forma que o Estado não é uma questão apenas do Estado, mas da sociedade como um todo, a sociedade civil, aqui representada por esta pequena mas significativa parcela polêmica denominada *ong*, também o é. O grande desafio colocado hoje à sociedade brasileira é a construção de uma esfera pública na mesma e isto é tarefa tanto da sociedade civil quanto do Estado.

E, no que tange à participação das ongs na construção dessa esfera pública, o seu compromisso ético-político em relação à sociedade e ao Estado é o grande divisor de águas para os impasses colocados no âmbito das complexas relações existentes entre elas e o Estado. E é este compromisso que deve estar explicitado em todas as suas ações.

Sposati faz uma diferenciação entre *ong lato-sensu* e *ong strictu-sensu*, afirmando que a primeira não assume um compromisso ético-político com a sociedade, podendo se colocar como uma prestadora de serviço para garantir processos de terceirização de serviços públicos. Essas organizações, na verdade, colocam-se na sociedade como empresas. Há, entretanto, diante da complexidade atingida no próprio campo das ongs, aquelas agrupadas entre as *strictu-sensu* que, mesmo tendo assumido um caráter mais interventivo na década de 90, têm efetivamente o compromisso com a construção de uma esfera pública na sociedade, apesar de todas as dificuldades enfrentadas nos últimos tempos no desenvolvimento de suas ações.

Com o propósito de distinguir as *ongs strictu-sensu* no elenco das associações sem fins lucrativos que hoje se apresentam como integrantes do chamado *terceiro setor*, Sposati procura definir suas ações, as quais, como pode ser observado, de forma alguma pretendem

se colocar como “as alternativas” aos problemas sociais e trazem uma efetiva contribuição para a construção da esfera pública na sociedade, pois *geram influência* a partir da mobilização e de ações interventivas na realidade social. A autora parte da definição de *ong strictu-sensu* e passa à caracterização de suas ações, apontando também os efeitos das mesmas:

É uma forma organizada da sociedade civil de caráter não lucrativo, com legalidade e reconhecimento estatal regulamentados, que produz, através de parcerias e de recursos canalizados por projetos de financiamento de instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, ações de:

a) vigilância dos direitos sociais através do controle de políticas públicas e da ação do Estado, contribuindo com a produção de análise, a sistematização de dados e a construção de referências para a sociedade estabelecer um projeto civilizador e qualificador da vida; (EFEITO AMPLIAÇÃO DO PODER DE CONTROLE DA SOCIEDADE CIVIL)

b) representação da luta por direitos humanos junto à sociedade e ao Estado denunciando o modelo de exclusão, discriminação e apartação social, ocupando “novas arenas” na relação Estado/sociedade para negociar a agenda de inclusão desses direitos dentre os deveres públicos; (EFEITO AMPLIAÇÃO DO PODER POLÍTICO DA SOCIEDADE CIVIL NA EFETIVAÇÃO DE NOVO PROJETO SOCIAL)

c) produção de alternativas/projetos de qualificação de condições de vida que ampliem as relações de solidariedade entre os membros da sociedade, eliminem a discriminação e defendam o meio ambiente; (EFEITO DEMONSTRAÇÃO DE UM POSSÍVEL HISTÓRICO)

d) extensão da cidadania pelo trabalho de construção de novos representantes de segmentos excluídos para ocupar os novos espaços de representação da sociedade no interior do Estado: fóruns, conselhos, entre outras “arenas” de negociação; (EFEITO INTRODUÇÃO DE NOVOS SUJEITOS POLÍTICOS X TRÂNSITO DA SOCIEDADE CIVIL-SOCIEDADE POLÍTICA)

e) introdução de novo modelo de desenvolvimento com sustentação na lógica na defesa ambiental; sustentação cultural criando novas referências sobre os valores da civilização e da vida; sustentação política enquanto capacidade de estímulo à organização, solidariedade e representação; sustentação econômica gerando novas formas de trabalho e emprego (EFEITO NOVO PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO COM DEFESA AMBIENTAL E DA JUSTIÇA SOCIAL)

f) incremento à solidariedade social enquanto defesa à responsabilidade social pelo bem comum na busca de articular esforços e recursos por meio de redes nacionais e internacionais (EFEITO REDE DE SOLIDARIEDADE)

g) fortalecimento ao poder local no reforço a novos métodos de gestão municipal como orçamento participativo, descentralização do poder (EFEITO FORTALECIMENTO DO PODER LOCAL) (Sposati, s/d)

No subcampo das ongs que atuam com crianças e adolescentes, ficou constatado neste estudo que há hoje aquelas ongs que desenvolvem suas ações interventivas junto a este grupo a partir de um compromisso ético-político com o mesmo, buscando o *efeito demonstração de um possível histórico*. Geralmente essas ações procuram ser pequenas e exemplares, o que significa dizer que elas não se massificam e que estão voltadas para a criação de uma metodologia de trabalho junto a crianças e jovens que possa gerar influência sobre as ações desenvolvidas pelo Estado, integrando as políticas sociais públicas. Essas ongs se adequam a praticamente todos aqueles itens apontados pela autora, ou seja, suas ações não se restringem àquelas junto ao seu público-alvo; elas estão nos fóruns, nos conselhos, nos espaços de formação, sobretudo de educadores sociais, se comunicam e articulam com outras ongs, nacionais e internacionais, e a parceria com o Estado é uma entre as suas diversas fontes de financiamento, o que lhes oferece condições e legitimidade para enfrentar as dificuldades existentes em qualquer relação de parceria quando quer que esta comprometa seus princípios éticos e políticos.

Há, entretanto, muitas organizações que desenvolvem parcerias com o Estado seja para sobreviver seja para crescer em tamanho, frentes de ação ou prestígio político. Aqui, como bem disse um de nossos entrevistados, *o que se floreira em parceria é efetivamente terceirização*. Essas ongs servem, na verdade, como braço invisível do Estado mínimo na implantação da política neoliberal. Como bem apontou Sader (1996), o caminho pelo qual essas parcerias se estabelecem não passa pelas esferas públicas enquanto espaços públicos de discussão da sociedade e de escolha da mesma, não é a cidadania que define onde devem ser aplicados os recursos públicos.

Parece então estar claro que a opção das ongs frente ao Estado além de refletir o seu compromisso ético-político diante da sociedade, interfere diretamente no tipo de trabalho por elas desenvolvido. Pela própria conjuntura do final da década de 80 e da década de 90, que empurrou a sociedade civil para uma intervenção cada vez maior na realidade social e esvaziou a sua capacidade de mobilização, o que foi observado neste estudo é que talvez esteja faltando as ongs *strictu sensu* a devida mobilização para fazer com que suas práticas cheguem ao conhecimento da sociedade. E a mobilização é aqui entendida como a discussão pública de suas ações interventivas junto a crianças e adolescentes que vivem

uma situação de exclusão social, seja nos espaços de formação e de construção do conhecimento, seja nos espaços de controle social. Sistematizar, explicitar e debater as ações interventivas na realidade social excludente, fazendo com que essa realidade seja conhecida pela sociedade é uma tarefa eminentemente política.

A exclusão social deixa marcas nas vidas dos seres humanos que não são apagadas apenas com casa e comida, principalmente quando falamos em seres humanos em fase de desenvolvimento. No subcampo das ongs aqui estudado, conhecer essas crianças e adolescentes como efetivamente são passa necessariamente por trabalhar com as marcas deixadas pela situação de exclusão social em suas vidas no cotidiano do desenvolvimento das ações. Isso quer dizer que as soluções apontadas pela sociedade como aparentemente simples não o são. Explicitar, por meio de ações pequenas e exemplares, o que significa trabalhar com este segmento da população, formular metodologias de trabalho adequadas ao mesmo, e garantir, pela mobilização e articulação política com organizações que partilhem de princípios e ações comuns, não só recursos que propiciem o desenvolvimento do trabalho mas também o *efeito demonstração de um possível histórico* parecem se constituir nos principais desafios hoje colocados à garantia dos direitos conquistados com a nova legislação para a criança e o adolescente no país.

Essa não é uma tarefa para qualquer ong, certamente não é tarefa para a grande maioria de ongs *lato sensu* atualmente existente em nossa sociedade. Essa tarefa cabe apenas àquelas ongs que têm em sua história e em suas ações um compromisso ético-político com a sociedade brasileira.

BIBLIOGRAFIA:

- ARATO, Andrew & COHEN, Jean. Civil society and political theory. Cambridge, The Mitt Press, 1992.
- BENJAMIM, Walter. Obras Escolhidas I - magia e técnica, arte e política, São Paulo, Brasiliense, 1987.
- COLUMBUS. Brasil Criança Urgente: a Lei 8069/90 - O que é preciso saber sobre os novos direitos da criança e do adolescente, São Paulo, Columbus, 1990.
- GRACIANI, Maria Stela Santos, Pedagogia Social de Rua. São Paulo, Cortez, Instituto Paulo Freire, 1997.

- LANDIM, L. A invenção das ongs - Do serviço invisível à profissão sem nome, Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Museu Nacional, UFRJ, 1993, 2 volumes.
- MOVIMENTO NACIONAL DOS MENINOS E MENINAS DE RUA. Rio de Janeiro, 1985 (mimeo).
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Lei N. 6.697 - Código de Menores, Brasília, DF, 10 de outubro de 1979.
- SADER, E. *Prefácio* in GONÇALVES, H. S. (Org.) Organizações Não Governamentais: solução ou problema?. São Paulo, Estação Liberdade, 1996.
- SILVA, Hélio e MILITO, Cláudia, Vozes do meio fio - Etnografia, Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1995.
- SPOSATI, A. *A ética nas relações entre ongs, Estado e Sociedade* in Caderno Infantil Nº 2, Pastoral da Criança, s/d.
- ZALUAR, A. (Org.) Violência e Educação, São Paulo, Cortez, 1992.