

REFLEXÕES SOBRE AS AÇÕES DESENVOLVIDAS PELAS ONGS JUNTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

MONTEIRO, Elaine – UFF

GT: Movimentos Sociais e Educação / n.03

Agência Financiadora: Não contou com financiamento

*Mas ainda encontramos os decaídos **besprizornie**¹ 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 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 país.

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, fundamentalmente, do posicionamento dessas organizações frente à realidade do trabalho cotidiano, do país e do mundo.

A identificação das transformações ocorridas nessas instituições foi feita pela análise documental e, sobretudo, pela análise das entrevistas realizadas com dez

¹N.T.: *Meninos de rua*; literalmente, “desvalidos”.

profissionais que desempenharam importante papel de mobilização e articulação da sociedade civil, na década de 80, pela mudança paradigmática no tratamento dado pela sociedade às crianças e aos adolescentes brasileiros; profissionais que, em sua maioria, trabalhavam como educadores sociais naquela década e que, por sua militância no *Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua*² e pela atuação que tiveram junto a crianças e adolescentes, passaram a ocupar, na década de 90, cargos de direção ligados ao trabalho interventivo, seja no interior de organizações não governamentais, seja no próprio Estado.

O fato de se ter tentando reconstituir a trajetória dessas organizações *por dentro*, quer dizer, a partir dos profissionais que a fizeram, da mobilização da década de 80 à intervenção da década de 90, pode contribuir também para elucidar as dificuldades existentes no desenvolvimento de ações interventivas junto às crianças e adolescentes que vivem uma situação-limite em nossa sociedade, *os meninos e meninas de rua*.

Explicitar o significado e os impasses das ações desenvolvidas nesta situação-limite pode, na concepção deste estudo, contribuir também para a atuação junto à infância e adolescência de forma mais ampla em nosso país, uma vez que mais do que *de rua*, estamos falando de meninos e meninas *pobres* e das implicações da pobreza e da exclusão social nas vidas de seres humanos em processo de desenvolvimento.

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*, 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*, o *Movimento em Defesa dos Direitos da Criança e do 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 organizada. Redimensionar essa história pode não

² Movimento criado em 1985, que teve importante papel na conquista do *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Neste estudo, quando não nos referirmos a ele explicitando seu nome por extenso, o trataremos ou pela sigla pela qual ficou conhecido - MNMMR - ou por Movimento.

significar mudá-la imediatamente, uma vez que a mudança na forma como uma sociedade se relaciona com suas crianças e adolescentes não depende única e exclusivamente da promulgação de uma lei. Sua incorporação por toda a sociedade certamente não se faz de maneira homogênea, mas o fato é que o tratamento dado por toda a sociedade à criança e ao adolescente no Brasil tem uma história e que, na década de oitenta, acontecimentos históricos fizeram com que a sociedade civil se mobilizasse por uma mudança efetiva nesse tratamento, o que implica em mudanças na própria forma como a sociedade vê essas crianças e adolescentes e se relaciona com eles.

Aprovado o *Estatuto*, essa mesma sociedade civil ocupou-se em ampliar o desenvolvimento de ações junto às crianças e aos adolescentes que inaugurassem as tais mudanças no tratamento dado aos mesmos. Essas ações, desenvolvidas principalmente por organizações não-governamentais, centraram-se, sobretudo, 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, entram em cena os combativos educadores sociais³, que 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*.

³ Graciani 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,

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*⁴, no Rio de Janeiro, em julho de 1993, quando o trabalho com o menino **na rua** foi altamente questionado, 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, uma vez que 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*⁵, o problema das *crianças de rua* no Brasil teve repercussão internacional e muitas agências 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.

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 exatamente como ele é e aqui não se pode desconsiderar que essas crianças e jovens geralmente vivem sérios problemas familiares, que foram excluídos do sistema

governamentais ou não, que darão suporte e retaguarda para futuras ações, após o processo de desrualização se consolidar. (Graciani, 1997).

⁴ 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.

⁵ O jornal *O Globo* de 15 de agosto de 1993, menos de um mês após a Chacina da Candelária, traz duas páginas inteiras sobre as ongs que trabalham com crianças e adolescentes **na rua** e os polêmicos “educadores de rua”. O título da matéria é **Miséria do menor vira mercado de trabalho** e os sugestivos subtítulos são: *Os “educadores de rua” se multiplicam no Rio e pensam até em regulamentar a “profissão”; Candidatos vêm de todas as profissões; Uma radiografia das ongs que trabalham com menores de rua no Rio.*

formal de ensino, que usam drogas, que cometem atos infracionais, 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*.

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 não é verdade; que, ao contrário, pelas características e necessidades dos mesmos, o trabalho exige muito mais do que isso. É exatamente pelas ausências vividas em todos os níveis, material, afetivo, etc., que esse grupo necessita, por exemplo, de profissionais qualificados para o enfrentamento das dificuldades cotidianas.

Muitas foram às 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 institucionais, restava-lhes, na maioria das vezes, *suspender* ou *expulsar* esses meninos e meninas, práticas que se tornaram freqüentes em muitos projetos e que expressavam contradições e conflitos inerentes ao exercício da nova 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 esclarecimentos.

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, de apoio técnico e de supervisão, esses 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 diversos projetos, aos quais ingressam, se adaptam, muitas vezes 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 do projeto e *mudando radicalmente de vida*, até o dia em que fazem uma *besteira* (ou até mesmo 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. No entanto, como bem observa Zaluar (1992), essas organizações poderão vir a criar 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 à possibilidade de uma reorganização de modelos socialmente excludentes. Uma das hipóteses aqui levantada é a de que a efetiva transformação passa necessariamente pela mobilização e pela articulação política pela qualidade do serviço prestado. Mobilizar-se e articular-se pela qualidade do serviço significa conhecê-lo, expô-lo em sua especificidade, explicitar suas potencialidades e travar uma discussão política pela superação de seus limites.

Principais questões identificadas na pesquisa realizada junto aos educadores sociais:

Segundo dados da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais, no conjunto de suas filiadas, apenas 21% das ongs têm na década de 70 seu período de fundação; 60% delas foram fundadas a partir de 1985; e 15,4% a partir dos anos 90. Um outro dado interessante é que 63,7% das ongs afirmam ter como público-alvo prioritário de suas ações as crianças e os adolescentes (ABONG, 1995).

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 em situação de rua 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.

Nesse contexto, o próprio órgão do Estado que se incumbiu de executar a *Política Nacional de Bem-Estar do Menor*, a FUNABEM, 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 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* (MNMMR).

Foi a partir das atividades desenvolvidas pelo *Projeto Alternativas de Atendimento a Meninos de Rua* (1982/1988) que os diversos atores que trabalhavam com crianças e adolescentes país afora puderam se encontrar e articular na criação, em 1985, do MNMMR. Graciani, vinculada à *Pastoral do Menor* de São Paulo, dá o seu depoimento do que significou, naquele momento, a criação deste Projeto:

⁶ Conforme artigo publicado em 1985 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”, 1985)

Essa movimentação nacional foi acompanhada de um dos programas mais interessantes até hoje criado, referente às crianças e adolescentes de rua, o denominado “Projeto Alternativas de Crianças de Rua”, subsidiado pelo UNICEF/SAS/FUNABEM, que tinha o objetivo de articular e organizar pequenos eventos de troca de experiências com quem estava fazendo alguns trabalhos educativos, nessa área, em nível nacional, o que favoreceu sobremaneira o fortalecimento do papel, da postura e da ação do Educador Social de Rua em todas as suas dimensões, ou seja, escolarização, trabalho, geração de renda, alfabetização e, principalmente, o então nascente trabalho na rua. (Graciani, 1997)

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 da 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 *Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua*, como atesta uma publicação do próprio *Movimento*:

A origem do Movimento tem uma relação estreita com a atuação do Projeto Meninos de Rua (Unicef, SAS, FUNABEM), que ao longo destes últimos anos, a partir de experiências e programas com meninos de rua existentes no Brasil, facilitou o seu intercâmbio e o aprofundamento de suas práticas através de seminários de sensibilização, estágios, treinamentos, estudos, publicações, etc. (MNMMR, 1985).

Aqui, pode-se observar que a mobilização tem a sua origem em ações interventivas. 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*. Posteriormente, conforme afirmam vários entrevistados, o *Movimento* parece ter se esvaziado, transformando-se, pelo seu processo de institucionalização e pelo envolvimento de suas lideranças no processo de criação dos conselhos, em mais uma ong, entre as muitas existentes. Especificamente no

Rio de Janeiro, o *Movimento* parece se fragilizar 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.

Eu estava em uma entrevista e depois, no meio da entrevista, chegou o Volmer, com um grupo de pessoas de Duque de Caxias. Foi quando eu denunciei a situação das kombis e essa entrevista foi assim a gota d'água: um menino de nove anos tinha sido morto, tinham pregado em seu pescoço um cartaz e tinham escrito nesse cartaz assim: "Você é lixo e você suja as ruas. A polícia devia livrar a rua desse lixo". Tudo escrito com um português extremamente caótico. Enrolaram esse menino num tapete e ele foi despejado de um Fusca na rua Barão da Torre. Então, nessa hora, eu entendi que as práticas da Baixada estavam adentrando a Zona Sul e alguém tinha que denunciar isso.

Acontece que essa minha entrevista mobilizou a pressão sobre a mídia nacional; e foi aí que começaram a tomar consistência as coisas que nós falávamos. Então, nessa hora, eu entendo que o papel do Movimento no Rio de Janeiro foi fundamental para o desenvolvimento e a credibilidade do Movimento como um todo. (Maria Teresa, CEBES)

De acordo com os entrevistados, nos anos de 87/88 aumenta muito a violência contra as crianças e adolescentes nas ruas. Um deles nos diz que o período de 88 até 93, ano da *Chacina da Candelária*, é bastante violento. A *Chacina*, percebida de diferentes formas pelos vários entrevistados, é um corte na possibilidade de construção efetiva de uma metodologia de trabalho mais conseqüente com as crianças e adolescentes em situação de rua. Em 93, o ECA já estava aprovado e fazia uma certa eco na sociedade; em 92, as ongs ganharam visibilidade, quer dizer, no momento em que esses vários atores que vinham desenvolvendo ações com crianças e adolescentes nas ruas nas condições mais adversas começam a poder respirar rumo à construção de uma metodologia de trabalho, as experiências desenvolvidas no espaço da rua são 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.

Como também lembra um de nossos entrevistados, ao falar da desarticulação entre as ongs na década de 90, no contexto internacional, a conjuntura também já havia mudado, o que redireciona os financiamentos e acaba fazendo com que os 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% tem 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 micro empresário 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. (José Ricardo, Bento Rubião).

A dependência financeira coloca às ongs a exigência de desenvolvimento da política governamental e a participação das mesmas na execução dessa política legítima as ações do governo. Por mais que queiram preservar a sua autonomia no desenvolvimento das ações e na mobilização política pelas questões relativas à criança e ao adolescente, o fato de receberem financiamento do governo pode acabar por comprometer essas organizações, principalmente quando o Estado representa a fonte de recursos majoritária das mesmas.

Ongs e Estado: uma complexa relação

Uma das questões centrais surgida na discussão sobre a sociedade civil, evidenciada nas entrevistas, é a sua relação com o Estado. Afinal, como bem disse Sader (1996), a discussão sobre a sociedade civil e, em seu interior, sobre as ongs, surge em meio à crise do Estado de Bem-Estar e, conseqüentemente, das políticas sociais, além do refluxo dos movimentos sociais, na década de 90, em contraponto à sua forte atuação na década de 80. Lembrando, mais uma vez as palavras do autor, vivemos a dicotomia das alternativas estatal/privado, *em que a primeira encarnaria todos os males possíveis e a segunda, sua redenção* (Sader, 1996).

É ainda 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 por uma questão, inclusive, de sobrevivência institucional.

Na verdade, o que esses novos tempos nos trazem, para além da crise do Estado e do ressurgimento da sociedade civil, é a complexidade de ambos. Frente à realidade atual, não podemos ficar paralisados diante do maniqueísmo do *tudo* ou *nada*, do Estado ou da sociedade, mas sim, sem ser “possibilista” compreender a complexidade da realidade contemporânea e, como bem afirma Sader (1996), o que verdadeiramente está em jogo ao dicotomizar as alternativas. Para este autor, o discurso da cidadania

pressupõe a criação de uma esfera pública na sociedade e se queremos efetivamente viver uma democracia, devemos deixar o maniqueísmo e tudo o que ele oculta de lado.

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, as ongs 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.

Trata-se, isto sim, de discutir um dos maiores desafios hoje colocados à sociedade brasileira que está intrinsecamente ligado ao próprio surgimento destas organizações na sociedade brasileira: 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:

Da gestação de uma esfera pública depende a construção de uma democracia no Brasil, onde a ditadura social mal se esconde por trás das igualdades jurídicas.

Os debates sobre as organizações não-governamentais se inserem nesta dinâmica - a de buscar soluções de ampliação da democracia e não de sua restrição - como forma de resposta ao esgotamento das formas tradicionais de representação da ação governamental. Pode-se considerar sua solução como um ponto de não-retorno ou como uma forma de descaracterização das responsabilidades governamentais. Pode-se pensá-las como formas alternativas de representação ou como formas de apoio à construção ou à reconstrução das organizações populares. De qualquer forma, esses debates partem da premissa da incapacidade e da falta de representatividades dos Estados atuais e de seus apêndices para dar conta da crise democrática que se generaliza pelo mundo afora.

Governantes tratam de criminalizar as organizações não-governamentais, fazendo coro com os que as acusam de receber recursos desproporcionais aos resultados dos trabalhos que desenvolvem. Procuram construir cortinas de fumaça para a criminosa ausência de políticas sociais por parte de seus governos, coniventes com a entrega dos espaços da periferia das grandes cidades para a benemerência criminosa dos narcotraficantes. Os que respondem a essas acusações parecem se preocupar com os recursos vindos do exterior, mas se calam totalmente a respeito do que acontece com os recursos arrecadados da população, cujo destino é outro que o da prioridade com as políticas sociais.

A crise das organizações não-governamentais não pode ser um tema das organizações não-governamentais, assim como a crise do Estado é um tema da democracia como um todo, de toda a cidadania, da sociedade no seu conjunto. A crise do Estado é apenas a ponta do iceberg da crise social, da crise do capitalismo. As organizações não-governamentais são elementos da busca de alternativas de solução democrática para a crise de nossos regimes políticos. Seu próprio financiamento não pode depender de recursos externos ou de outras opções aleatórias. Somente práticas como os orçamentos participativos podem deixar nas mãos da cidadania a decisão a respeito dos destinos dos recursos pagos pela própria sociedade, incluídos os recursos - e funções - que a cidadania decide entregar a entidades não-governamentais (Sader, 1996).

Podemos observar nas palavras do autor que o grande desafio colocado hoje à sociedade brasileira é a construção de uma esfera pública na mesma e que isto é tarefa tanto da sociedade civil quanto do Estado.

Estamos colocando o compromisso ético-político das ongs em relação à sociedade e ao Estado como o grande divisor de águas para os impasses colocados no âmbito das complexas relações existentes entre as ongs e o Estado. É hora de nos remetermos à diferenciação feita por Sposati (s/d) entre *ong lato-sensu* e *ong strictu-sensu* para concluirmos que diante da complexidade atingida no próprio campo das ongs, há 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. 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, retomando a constatação de que há *ongs e ongs*, pode-se observar 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 da qualidade de vida*. 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 capacitação, se comunicam e articulam com outras ongs, nacionais e internacionais, e a parceria com o governo é uma entre as suas

diversas atividades, as quais lhe oferecem condições e legitimidade para enfrentar as dificuldades existentes em qualquer relação de parceria quando quer que estas comprometam seus princípios ético-políticos.

Há, entretanto, hoje, muitas organizações que desenvolvem parcerias com o Estado seja para sobreviver seja para crescer em tamanho, frentes de ação ou prestígio político. Identificar se determinado projeto se enquadra ou não em seu planejamento, em sua proposta política de atuação, não é uma condição sequer cogitada quando procuradas por integrantes do Poder Executivo para o estabelecimento desta ou daquela *parceria*, para o desenvolvimento de um projeto. Aqui, como dirá um de nossos entrevistados, o que se florescia em parceria é efetivamente terceirização. Não é a ong que apresenta um projeto enquadrado em uma proposta e em determinados princípios de atuação ao Estado. É este que ou diz para a ong que precisa de uma organização para desenvolver tal projeto e esta o aceita ou, o que parece ainda pior, afirma que para desenvolver tal projeto necessita de uma ong que faça simplesmente a gestão administrativa do mesmo, ou seja, contratar e pagar profissionais, uma vez que o Estado nega-se a fazê-lo mas *não pode parar cem por cento*. Muitas ongs aceitam esse tipo de negociação, se responsabilizam por determinados projetos, sem ter a menor ingerência técnica sobre os mesmos.

Como bem apontou Sader (1996), o caminho pelo qual essas parcerias se estabelecem não passam 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.

Diante da complexidade existente no próprio âmbito das ongs nos dias de hoje, há aquelas que diante de suas opções frente à sociedade se afinam com a proposta da terceirização em massa dos serviços prestados pelo Estado e que se sustentam a partir da mesma. Por outro lado, talvez esteja faltando àquelas ongs que mantêm um compromisso ético-político com a sociedade a devida mobilização para fazer com que essas práticas cheguem ao conhecimento da sociedade. Isso passa por fazer a crítica no interior do próprio campo e por deixar um certo *corporativismo* de lado, em nome da criação da esfera pública na sociedade. Cabe também à sociedade civil cobrar a execução de projetos globalizantes, articulados uns com os outros, a partir da ocupação dos 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 mobilização e a articulação da década de 80 tinham características específicas em sua forma e conteúdo e conseguiram realmente, como vimos, conquistas importantes no âmbito dos direitos e da democracia. As ações das ongs se modificam na década de 90 e a dimensão política das mesmas assume novos significados. Isso não significa que essa dimensão deixe de existir. Parece que o que de fato ocorreu foi que essa dimensão, por questões internas e externas ao próprio campo das ongs, como a complexidade do próprio campo e a questão do reordenamento dos financiamentos, por exemplo, permaneceu obscura no interior do próprio campo.

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. 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 necessariamente o são. Explicitar o que significa trabalhar com este segmento da população, formular metodologias de trabalho adequadas ao mesmo, e garantir, pela mobilização política, recursos que propiciem o desenvolvimento das mesmas 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.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

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.

SADER, E. (Org.) Pós-neoliberalismo - As Políticas Sociais e o Estado Democrático, Rio de Janeiro, Paz e terra, 1995.

- _____. *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 N. 2, Pastoral da Criança, s/d. (incompleta).
- ZALUAR, A. (Org.) Violência e Educação, São Paulo, Cortez, 1992.