

# O PAPEL DAS ONGs NO ENCAMINHAMENTO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA PARA O MERCADO DE TRABALHO

## *THE ROLE OF THE NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS (ONGS) IN DIRECTING DISABLED PEOPLE TOWARDS THE JOB MARKET*

Samira Saad Pulchério LANCILLOTTI<sup>1</sup>

### RESUMO

O objetivo desse trabalho é debater o papel cumprido pelas Organizações não governamentais (ONGs) no encaminhamento de pessoas com deficiência para o mercado de trabalho formal. O atendimento das necessidades destas pessoas tem sido procedido, contemporaneamente, por organizações dessa natureza. Impõe-se, para as ciências humanas, a análise e debate das contradições implicadas nessas ações, particularmente no contexto de desemprego estrutural que estamos vivendo. Utilizamos como base para discussão um recorte de pesquisa realizada no período de 1998 a 2000 no mercado de trabalho formal de Mato Grosso do Sul.

**Palavras-chave:** Deficiência; Trabalho; ONGs.

### ABSTRACT

*The objective of this paper is to debate the role carried out by the non-governmental organizations (ONGs) in directing disabled people towards the formal job market. Presently, the support for the needs of these people has been offered by such specific organizations. The analysis and debate of the contradictions implied in these actions are imposed to the humanities, particularly in the structural unemployment context in which we are going through. A cut out of a research led during the period of 1998 and 2000 in the formal job market in Mato Grosso do Sul – Brazil – has been used as a basis for this discussion.*

**Key words:** Disabled; Job, ONGs.

### Introdução

As soluções sociais propostas para atender as necessidades da pessoa com deficiência têm

se estabelecido, conforme Jannuzzi (1997), a partir de uma relação de simbiose entre os setores público e privado. A autora aponta o caráter supletivo, ao do Estado, assumido pelas

<sup>(1)</sup> Professora da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul/UEMS; Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP. E-mail: ssplotti@uol.com.br

instituições de natureza privada e de caráter assistencial no atendimento dessa parcela da população, e indica que há por parte destas instituições, uma forte influência sobre os setores públicos, inclusive no que tange à definição de políticas.

O atendimento de pessoas com deficiência, no Brasil, inicia-se na época do Império com a fundação do Imperial Instituto dos Meninos Cegos<sup>2</sup> em 1854 e, logo depois, em 1856, com o surgimento do Instituto dos Surdos-Mudos<sup>3</sup>. Embora tenham contado com apoio do governo central, tais iniciativas partiram dos esforços de outros personagens<sup>4</sup>. O atendimento para pessoas com deficiência mental teve início um pouco mais tarde, em 1874, junto ao Hospital Juliano Moreira, em Salvador (BA), seguido da Escola México, fundada em 1887, no Rio de Janeiro. As duas instituições estavam sob dependência administrativa do Estado (JANNUZZI, 1985, p 21-23).

Na primeira metade do século XX surgem classes especiais em escolas públicas e também instituições especializadas privadas, assistenciais, que objetivam o atendimento de pessoas com deficiência<sup>5</sup>.

Destaque-se que o atendimento se dá a partir da complementação entre as ações do setor privado e do público. Quando instituída a primeira legislação educacional brasileira, a LDB 4024/61, esta condição passa a ser regulamentada.

Segundo Kassar e Cestari (1997, p.7):

Nesse contexto de 'simbiose' e 'complementaridade' entre os setores público e

privado, pode-se dizer que a Lei nº 4024/61 não imputa ao poder público a responsabilidade direta sobre a educação especializada (principalmente para as pessoas com deficiências mais severas), mas deixa-a a cargo das instituições especializadas de caráter assistencial. Ou seja, a distribuição de serviços que já ocorria anteriormente à década de 60, com as instituições especializadas assistenciais (como: Sociedade Pestalozzi, APAE, dentre outras) responsabilizando-se pela clientela mais comprometida, e com as classes especiais públicas atendendo a população menos comprometida, é normatizada em 1961.

Neres (2003) aponta que as parcerias entre público e privado estão presentes desde as primeiras iniciativas de atendimento especializado, e foram ampliando-se paulatinamente. Em fins da década de 1950, o governo federal, além de criar e subsidiar instituições e serviços especializados em alguns estados, passou a promover campanhas isoladas com a finalidade de alocar recursos financeiros para projetos de atendimento da clientela da Educação Especial. Assim, organizou a Campanha para Educação do Surdo Brasileiro (CESB), em 1957, em 1958 a Campanha Nacional de Educação e Reabilitação dos Deficientes da Visão e, em 1960, a Campanha Nacional de Educação e Reabilitação de Deficientes Mentais (CADEME).

Em 1973 assistimos à criação do Centro Nacional de Educação Especial – CENESP, órgão diretamente subordinado ao MEC, que tinha a finalidade de ampliar e melhorar o atendimento oferecido aos *excepcionais* em todo

<sup>(2)</sup> Atual Instituto Benjamin Constant.

<sup>(3)</sup> Atualmente denominado de Instituto Nacional de Educação de Surdos – INES.

<sup>(4)</sup> "O Imperial Instituto dos Meninos Cegos foi criado pelo Decreto 428, de 112-9-1854, cf Chaia, 1963: 148. Nasceu dos esforços do cego Álvares de Azevedo, que cursara o Instituto dos Jovens Cegos de Paris (fundado no século XVIII por Valentin Haüy) e em 1851 regressara ao Rio. Impressionado com o abandono do deficiente visual aqui, traduziu e publicou o livro de J. Dondet: *História do Instituto dos Meninos Cegos de Paris. O médico do Imperador, dr. José Francisco Sigaud, pai de uma menina cega, tomou conhecimento da obra e, entrando em contato com o autor, impressionou-se com sua erudição. Despertou então o interesse do conselheiro Luiz Pedreira do Couto Ferraz, que encaminhou o projeto, que depois originou a instituição de 1854. O Instituto dos Surdos-Mudos foi criado por Ernesto Hüet, em 1856, que, juntamente com seu irmão, entrou em contato com Pedro II, que lhe concedeu meios para fundar este Instituto, posteriormente Instituto Nacional de Educação dos Surdos*" (Guerreiro, *apud* Jannuzzi, 1985, p. 21).

<sup>(5)</sup> Temos em 1926 o surgimento do Instituto Pestalozzi, fundado por um casal de professores (Tiago e Johanna Würth) em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, e da Associação de Pais e Amigos de Excepcionais, em 1954, no Rio de Janeiro (Mazzotta, 1996).

o território nacional. Com a sua criação, foram extintas as campanhas nacionais vigentes<sup>6</sup> que reverteram, para o novo órgão, seu acervo patrimonial e financeiro. Também passaram a integrar o patrimônio do CENESP os acervos financeiro, pessoal e patrimonial do Instituto Benjamin Constant e também do Instituto Nacional de Educação de Surdos (MAZZOTTA, 1996, p.55).

O órgão passa então a elaborar planos nacionais de forma a cumprir com seus objetivos de expansão e melhoria do atendimento especializado oferecido no país. E, a despeito da aplicação de recursos financeiros na ampliação da rede pública de atendimento, grande parte dos recursos foi alocada para entidades e instituições particulares<sup>7</sup>. Segundo Neres:

Isto significou priorizar as instituições privadas, as ONG'S, que atendem, na sua maioria, parte da população com casos mais graves de 'deficiência'. Estas, não só são pioneiras no atendimento especial, como também, são as que ainda hoje atuam, de forma majoritária.

A atual LDB, a 9394/96, traz a marca do inclusivismo. Como as leis anteriores, ela prevê o atendimento escolar de pessoas com deficiência "preferencialmente na rede regular de ensino", contudo, avança, em relação àquelas, pela proposição de serviços especializados no âmbito da escola regular. Mas mantém o compromisso de subvencionar as instituições especializadas assistenciais, desde que estas respondam a critérios estabelecidos<sup>8</sup>. Desta maneira, assegura o princípio da "coexistência de instituições públicas e privadas de ensino", previsto desde a Constituição (art. 206, inciso III).

A este respeito Neres considera:

A parceria que sempre existiu entre o Estado e as ONG'S, no gerenciamento e financiamento da educação especial, é reafirmada na nova LDB. Esta situação expressa a forte tendência que tem assumido a política social (educação, saúde e assistência) nos anos 90, da transferência das obrigações do poder público para organismos privados e filantrópicos da sociedade.

Em nome da solidariedade, do pacto social, o Estado convoca a sociedade para o atendimento das questões sociais. Esta atitude do Estado vai ao encontro da tese de redução dos gastos públicos com as políticas sociais, defendidas pelo 'novo modelo econômico' do desenvolvimento intitulado neoliberal.

O fato é posto em evidência para justificar a necessidade de investigações sobre o papel que as Organizações Não-Governamentais (ONGs) têm exercido no atendimento desses sujeitos, na sociedade contemporânea, pois, em geral, é a partir de organizações dessa natureza que esse atendimento vem sendo realizado.

Para o escopo deste trabalho, que tem, tão somente, um caráter exploratório e de problematização da questão, interessa o debate sobre o papel que vem sendo desempenhado pelas ONGs no encaminhamento de pessoas com deficiência para o mercado de trabalho. Este é um dos principais objetivos terminais da Educação Especial e é dificilmente alcançado, particularmente, em um contexto de desemprego estrutural<sup>9</sup> como o que estamos vivendo.

<sup>6</sup> Campanha Nacional de Educação de Cegos e a Campanha Nacional de Educação e Reabilitação de Deficientes Mentais.

<sup>7</sup> Para maiores aprofundamentos ver Mazzotta, M. J. S. **Educação Especial no Brasil: história e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 1996.

<sup>8</sup> As condições de funcionamento das instituições privadas (art. 7º) são as seguintes:

I. cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino;

II. autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;

III. capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal.

<sup>9</sup> "Ao contrário do desemprego conjuntural, relativo ao metabolismo regular da economia, o desemprego estrutural, ou tecnológico, implica expulsão mais ou menos permanente das atividades produtivas. Decorre principalmente da contínua e generalizada tecnificação dos processos de trabalho e produção. Decorre da crescente potenciação da capacidade produtiva da força de trabalho, pela adoção de tecnologia eletrônicas e informáticas. E isto tudo acelerado e generalizado pelos processos de contínua concentração e centralização do capital, em escala mundial" (IANNI, 1997, p.270).

O primeiro passo necessário para o debate é a compreensão do contexto amplo no qual a questão está inserida.

### **A crise do trabalho na sociedade contemporânea**

Uma afirmação consensual nos dias de hoje é a de que a sociedade atravessa um período de mudanças importantes, o fato vem sendo assinalado mesmo a partir do senso comum e tem provocado debates e investigações no campo das ciências. Sendo que este é um processo ainda em curso, é difícil apreender a profundidade e a amplitude destas modificações. O processo de mudanças repercute em toda a sociabilidade humana, consideramos, contudo, que não atinge a forma de organização social em seus princípios fundantes. Capital, trabalho, mercadoria, mais-valia e lucro continuam sendo categorias vigentes na sociedade contemporânea.

As modificações que se fazem sentir na prática social são decorrentes dos movimentos do capital, preocupado em retomar sua capacidade de acumulação, posta em xeque pelo evoluir de suas próprias contradições. Neste sentido, alguns autores<sup>10</sup> apontam que após longo período de acumulação, do segundo pós-guerra até o início dos anos 1970, o capital se viu às voltas com o agravamento de suas crises cíclicas. Esse movimento surgiu após uma “trégua social” que foi possível, segundo Netto (1995), em uma onda longa de expansão.

Nesse contexto, a classe trabalhadora pôde assegurar a institucionalização de alguns direitos que permitiram imaginar, por um breve interregno, que as relações entre as classes caminhavam para o apaziguamento dos conflitos. Essa *ilusão* se fundamentou na instituição do Estado de Bem Estar Social<sup>11</sup>. “*Na doutrina keynesiana, o Estado manejaria grandezas macroeconômicas sobre as quais era possível acumular conhecimento e controle prático, regulando oscilações de emprego e investimento, de modo a moderar crises*

*econômicas e sociais*” (MORAES, 1997, p.18). O Estado de Bem Estar Social consistiu, portanto, em um arranjo sócio-político que permitiu, por um período curto, garantias sociais mínimas para os trabalhadores.

Como assinalado anteriormente, o estado de coisas se modificou a partir da irrupção de uma grave crise no processo de reprodução do capital, que eclodiu no início dos anos 1970. Para fazer frente a esta crise, o capital desencadeou, dentre outras ações, o desmonte desse arranjo histórico e passou a reclamar a liberalização do mercado.

Esse movimento é reconhecido como *neoliberalismo*, e aponta como caminho, para a retomada da acumulação capitalista, a liberalização do mercado, a redução do Estado (diminuição dos gastos públicos com políticas sociais), restrições nos ganhos por produtividade, fim da estabilidade no emprego, aumento nas taxas de juros, diminuição dos impostos sobre o capital.

Quando propôs a redução da face pública do Estado, como meio para retomar os mecanismos de reprodução do capital, o neoliberalismo promoveu a agudização dos mecanismos de exclusão social.

O fato é assinalado por Oliveira (2000, p.44) quando afirma que:

para eliminar ou reduzir as regulações democráticas construídas no último século o Estado se transforma num Estado Mínimo. Mínimo no que diz respeito à defesa dos interesses coletivos, do interesse geral. Mas que atua fortemente em defesa dos interesses do mercado, especialmente do capital financeiro.

No bojo desse mesmo movimento, o capital tratou de estabelecer um amplo processo de reestruturação produtiva, que atingiu as formas de gestão do trabalho e os processos produtivos, principalmente pela incorporação de tecnologia avançada, repercutindo num contexto evidente de desemprego estrutural.

<sup>(10)</sup> Chesnais (1997), Singer (2000) e Ianni (1997).

<sup>(11)</sup> Para maiores esclarecimentos vide Aureliano e Draibe (1988).

Ademais, observa-se a complexificação e fragmentação da classe trabalhadora, o que se evidencia a partir da desregulamentação e precarização do trabalho, com a ampliação do subproletariado, e um maior assalariamento no setor de serviços (ANTUNES, 1995, p.41-42).

Este movimento universal que tem seus primeiros desdobramentos nos países ricos passa também a imprimir sua marca em países pobres como o Brasil, com resultados ainda mais avassaladores, dadas as vulnerabilidades já presentes no mercado de trabalho. Saliente-se, nesse caso, o grande número de trabalhadores informais e ilegais existentes antes da reformas do Estado. Oliveira (2000, p.36) coloca a questão em relevo ao afirmar que:

No Brasil, a própria abertura comercial operou uma tremenda desregulamentação, tanto sob a forma do desemprego quanto da desqualificação. Em seguida, um conjunto ainda em andamento de desregulamentações, a começar pela previdência social, prosseguindo pela reforma do Estado e pelas privatizações, coroando-se pelo ataque aberto a algumas estruturas básicas da CLT, regulamentando-se o trabalho precário para desregular o trabalho com vínculo permanente, produziu o espantoso desemprego já discutido anteriormente e um mais que espantoso aumento da informalidade.

Promove-se um movimento que trata de regulamentar as condições precarizadas de trabalho antecipando a desregulamentação do trabalho formal. Propostas como essas são justificadas na visão liberal de que é necessário flexibilizar o trabalho para ampliar a oferta. Tal visão responde aos interesses do empregador e afronta os direitos trabalhistas assegurados após um longo período de lutas. Entretanto, face ao alto índice de desemprego e subemprego, são consideradas plausíveis pelos trabalhadores, particularmente os pertencentes aos setores mais conservadores e menos organizados. Oliveira

(ibidem, p.36) aponta índices expressivos para o dimensionamento do desemprego e subemprego no país:

dados da pesquisa do jornal *Folha de S. Paulo* [...] davam conta de 12,3 milhões de trabalhadores precários, em junho de 1999, que se juntavam aos 10 milhões de desempregados: juntos somavam 26% da PEA nacional; adicionando-se-lhe o contingente dos assalariados sem registro, ou mais 8% da PEA, chega-se aos impressionantes 34% da PEA. Entre 1996 e 1999, o trabalho assalariado com registro, com carteira do trabalho, declinou de 22% para 19% da PEA, enquanto as categorias do desempregado, trabalho precário e assalariado sem registro, por oposição, aumentaram.

Os números são assustadores e expressam, de forma indubitável, o impacto excludente deste movimento no mercado de trabalho formal brasileiro. Com o aumento do exército de reserva, trabalhadores ocupados tratam de assegurar o emprego, tornam-se *polivalentes*, acumulam funções e procuram se *qualificar*<sup>12</sup> com o desenvolvimento de novas *competências*, como sugere o jargão corrente.

Este movimento não está restrito às fronteiras do Estado nacional, dá-se nos marcos de uma sociedade globalizada.

Os dados evidenciam que a ofensiva neoliberal ataca, frontalmente, as possibilidades de sobrevivência de um extenso contingente humano. Ao precipitar a falência do Estado de Bem Estar Social, retira o suporte mínimo que permitiria atenuar os impactos sociais das reformas em curso. Em decorrência, a instabilidade social beira o insuportável e passa a exigir a construção de novas respostas para os velhos e agudizados problemas sociais. Esse o contexto histórico que dá lugar às instituições reconhecidas no contexto da sociedade contemporânea como Organizações Não-Governamentais (ONGs).

<sup>12</sup> A categoria "qualificação" é utilizada correntemente, contudo, é importante assinalar que esta tem sido problematizada no âmbito acadêmico por ser considerada imprecisa, a este respeito trata Alves (2001).

## O papel das ONGs na sociedade contemporânea

A definição do que seja uma ONG é tarefa *espinhosa*. O presidente da Associação Brasileira de ONGs (ABONG) faz uma alusão a essa dificuldade em um artigo para a Revista Caros Amigos, no qual afirma:

As ONGs são muitas, difíceis de serem contadas, e a natureza de seu trabalho ainda é pouco conhecida. Uma das dificuldades em compreender sua natureza e seu papel está no fato de que, sob uma mesma nomenclatura – Organizações Não Governamentais –, pode-se encontrar uma infinidade de entidades com histórias, tamanhos, missões, modelos organizacionais e mecanismos de sustentabilidade completamente diferentes uns dos outros. Por se definirem como não-Estado e como entidades sem fins de lucro, portanto como não-mercado, cabe aí uma diversidade enorme de instituições.

A mesma dificuldade pode ser encontrada sob o ponto de vista jurídico. Não havendo marco legal que regule o trabalho das ONGs no Brasil e que distinga sua diversidade, elas podem se constituir juridicamente como Associação Civil de Direito Privado Sem Fins de Lucro ou como Fundação. Com essas figuras legais, encontram-se entidades muito distintas, como as escolas católicas, hospitais, organizações filantrópicas, times de futebol, associações de moradores, entidades beneficentes, grupos políticos e muitas outras entidades, todas privadas sem fins de lucro (HADDAD, 2002).

A Lei Federal Nº 9.790/99 conhecida como “Lei das ONGs”, especifica que pode ser qualificada como *Organização da Sociedade Civil de Interesse Público* (OSCIP), pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos cujos objetivos sociais tenham ao menos uma das seguintes finalidades:

Art. 3º (...)

I – promoção da assistência social;

II – promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III – promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

IV – promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

V – promoção de segurança alimentar e nutricional;

VI – defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII – promoção do voluntariado;

VIII – promoção do desenvolvimento econômico e social e combate a pobreza;

IX – experimentação não lucrativa, de novos modelos sócios-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X – promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI – Promoção da ética, da Paz da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII – estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo (BRASIL, 1999).

Às expensas da longa citação, procura-se explicitar que, desde o plano legal, a identificação do que seja a OSCIP, categoria que abrangeria as ONGs, é tarefa complexa, já que a definição é ampla o suficiente para abarcar perfis institucionais profundamente diferentes.

Segundo Landim e Durão (2003, p.4-5):

Para além da promulgação da lei, cujos efeitos ainda pouco se fazem sentir e têm sido objeto de debates, o processo de discussão do marco legal levou a um novo

esforço classificatório das organizações da sociedade civil, bem como a controvérsias em torno da ideia de “Terceiro Setor”, a qual se afirmou particularmente nesse processo. As conotações de indiferenciação e homogeneidade que esse termo evoca foram questionadas na dinâmica que produziu disputas de significados entre as organizações da sociedade civil, afirmando-se identidades diversificadas. Sobretudo, as organizações que surgiram nos últimos 25 anos com ideários modernizantes e politizados, comprometidas com direitos e cidadania - como as ONGs, as quais tinham escasso reconhecimento nos antigos marcos legislativos - tiveram sua identidade de atuar “em sentido público” particularmente afirmada.

Compreende-se, portanto, que em panorama tão vasto, o movimento se revela complexo e contraditório, o que não poderia ser diferente. E a apreensão e discussão deste movimento impõem-se às ciências humanas com vistas a subsidiar ações concretas.

Algumas análises, já postas, podem lançar luz sobre a questão. Valente (2000) alerta para a necessidade de investigação do papel cumprido por estas organizações nos marcos da sociedade capitalista e questiona se não estariam as ONGs se transformando em *braços do Estado*. A autora observa que, em seu movimento contraditório, as ONGs têm feito parte da lógica do parasitismo de Estado. O parasitismo é uma marca da sociedade capitalista, o Estado entra com ações compensatórias, promovendo a realocação dos trabalhadores dispensados do setor produtivo para outros quadros administrativos de forma a minimizar impactos do desemprego.

Em grande parte, as ONGs vão intermediar esse processo parasitário, tornando-o ainda mais complexo para abarcar todas as suas contradições. Ou, ainda, parecem assumir a função do Estado no controle e organização do parasitismo, na medida em que essas organizações estruturam-se como o desaguadouro de mão-de-obra excedente, represador do exército de reserva e, o que

é pior, ante a mais recente ‘revolução tecnológica’, contemporizador provisório da massa de excluídos. Sem dúvida, são entidades da sociedade civil que dispõem de uma margem de liberdade em sua forma de reflexão e atuação que ultrapassa em muito as propostas concebidas e praticadas por setores declaradamente oficiais. Talvez resida aí o seu papel inovador e a sua capacidade visionária. Mas, também, para seu funcionamento dependem de recursos liberados por esse mesmo Estado (ou supra-Estado), mediante a elaboração de projetos que devem percorrer os processos de avaliação, definidos fora de sua esfera de autonomia (VALENTE, 2000, p. 33).

A autora indica a necessidade de se explorar, através da análise, os alcances dessa tendência de forma a enfrentar com eficácia os desafios emergentes. Aponta que a partir da presença estatal nas iniciativas das ONGs, e considerando os processos relacionais no qual estão implicadas, é de se supor que, por sua vez, estas promovam mudanças no poder estatal, “*Saber em qual direção ou cogitar uma outra opção para o papel a ser desempenhado pela sociedade civil, ante a tendência dominante, implicaria a busca de soluções alternativas à crise, embasadas no conhecimento racional do presente quadro histórico*” (ibidem, p.33).

No caso das ONGs que se propõem a encaminhar pessoas com deficiência para o mercado formal de trabalho, uma análise mais aprofundada permitiria uma melhor compreensão das possibilidades e das questões em causa.

### **ONGs – contradição no papel de intermediação entre trabalhador com deficiência e mercado de trabalho**

Sobre a relação entre as ações das ONGs e o Estado, Oliveira (2000, p.38) observa:

Ações visando crianças carentes, meninos de rua, grupos especiais da sociedade **como os deficientes físicos**, apoio a grupos étnicos, limpeza e controle social

em favelas – e a lista seria longa – buscam substituir-se às políticas universais da cidadania, dever estatal, sob a alegação da proclamada incapacidade, ineficácia e corrupção que lavram nos aparelhos do Estado. Trata-se, segundo o empresariado envolvido, de despertar a consciência ética do empresariado brasileiro. Adotam as formas das ONGs e inserem-se no chamado Terceiro Setor. Algumas das originais ONGs, que surgiram como vocalizações de grupos sem representação política, no crescimento exponencial da complexidade da sociedade capitalista contemporânea, de certo modo estão entrando nesse terreno, seja colaborando com o governo, ou com o Terceiro Setor, legitimando-os e transferindo-lhes a credibilidade que conquistaram a partir da crítica da racionalidade burguesa instrumental (grifo nosso).

Pode-se identificar aquelas ações que indicam a tendência à incorporação da lógica dominante. Nesse âmbito estariam arroladas aquelas ONGs que trabalham na perspectiva de conciliação e pacto nas relações entre Estado, Mercado e Sociedade civil. Trabalham pela ótica do consenso, salientando as possibilidades de *parceria, autonomia e equilíbrio* entre estas três esferas. Neste cenário, as ONGs e movimentos sociais aparecem como prestadores de serviço, executores de projetos sociais, fazem a mediação entre as populações marginalizadas e as políticas

a partir de uma concepção que estende à sociedade civil funções atribuídas ao Estado na execução das políticas públicas (STEIL, 1999).

A estratégia dessas ONGs é a de atender minimamente aos grupos sociais mais atingidos pelas reformas em curso assegurando a manutenção da ordem instituída, funcionando como mecanismo de regulação social. O principal objetivo é o desenvolvimento de *ações solidárias* e compensatórias que atuem de maneira focalizada nos grupos sociais mais vulneráveis aos efeitos perversos da lógica dominante. Há evidências de que as ONGs, que se propõem a encaminhar pessoas com deficiência para o mercado de trabalho, estão, freqüentemente, cumprindo este papel.

Observamos esse movimento a partir de pesquisa realizada no mercado de trabalho formal do estado de Mato Grosso do Sul (LANCILLOTTI, 2003).

Surpreendentemente, em um momento em que o desemprego se transforma em problema social nos países ricos e pobres, observamos, a partir do campo empírico, uma discreta tendência à incorporação de trabalhadores com deficiência no mercado de trabalho. Ainda que não seja um movimento amplo, consideramos que tem expressão suficiente para instigar análises.

A tabela 1 expressa os dados do campo de pesquisa aqui referenciado como fonte de análise.

**Tabela 1.** Funcionários com deficiência nas empresas de MS.

Empresas	D.A.	D.F.	D.M.	D.V.	D.Um.	N.e.	Tt. Setor	Tt. Emp.	Observ.
Privadas	2	15	2	5	–	–	24	6.151	1 Terc.
Federais	5	80	–	–	–	–	85	5.372	74 Terc.
Estaduais	32	87	–	1	9	29	158	27.472	25 Terc.
Municipais	3	13	3	–	1	–	20	7.183	–
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>195</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>29</b>	<b>287</b>	<b>46.178</b>	<b>100</b>

Legenda: D.A. - Deficiência Auditiva; D.F. – Deficiência Física; D.M. – Deficiência Mental; D.V. – Deficiência Visual; D.Mu. – Deficiência Múltipla, N.e. – Não especificado; Tt. Setor – Total por setor; Tt. Emp. – Total de empregados; Observ. – Observação Terc. – Terceirizados.

Fonte: LANCILLOTTI, S.S.P., 2003, p.33.

Uma observação mais atenta do campo evidenciou que a incorporação destes trabalhadores tem se dado a partir do serviço público; através de convênios estabelecidos entre o setor público e uma ONG local, uma associação que tem dentre seus objetivos a habilitação e

reabilitação de pessoas com deficiência física, sendo organizada pelos próprios interessados.

A tabela 2 indica o tempo de trabalho dos funcionários com deficiência nas empresas investigadas.

**Tabela 2.** Tempo de trabalho.

<b>Empresas</b>	<b>Menos 1<sup>a</sup></b>	<b>1<sup>a</sup>/2<sup>a</sup></b>	<b>2<sup>a</sup>/5<sup>a</sup></b>	<b>5<sup>a</sup>/10<sup>a</sup></b>	<b>10<sup>a</sup>/15<sup>a</sup></b>	<b>15<sup>a</sup>/20<sup>a</sup></b>	<b>Mais 20<sup>a</sup></b>	<b>Outros</b>	<b>Tt. Setor</b>
Privadas	3	5	9	3	2	–	–	2	24
Federais	–	1	76	1	–	5	1	1	85
Estaduais	2	1	25	–	3	–	1	126	158
Municipais	4	2	2	–	3	5	1	3	20
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>112</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>132</b>	<b>287</b>

LEGENDA: 1a–1 ano; 2a–2 anos; 5a–5 anos; 10a–10 anos; 15a–15 anos; 20a–20 anos; Tt. setor – Total por setor.  
Fonte: LANCILLOTTI, S. S. P. 2003, p. 39.

Os convênios passaram a ser estabelecidos a partir de 1997 e a pesquisa foi feita em 2000. Observe-se que o maior número de trabalhadores tem de dois a cinco anos de tempo de trabalho, são cento e doze trabalhadores e, deste montante, noventa e nove são vinculados pelos convênios.

Há uma maior incorporação desses trabalhadores a partir da legislação que regulamenta o trabalho precarizado, criando, para o mercado, elementos que tornam esses trabalhadores mais atrativos do ponto de vista econômico. No caso supracitado, os convênios estabelecidos, entre a ONG e as empresas públicas, são temporários<sup>13</sup> e tem amparo na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública e diz:

Art. 24. É dispensável a licitação:

XX - na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o

preço contratado seja compatível com o praticado no mercado (BRASIL, 1993).

Em tais convênios, a ONG atua como empresa prestadora de serviço, terceirizando esses trabalhadores. Seleciona e contrata, pela CLT, pessoas com deficiência física que atendam ao perfil solicitado pelas empresas. O maior interesse é por candidatos com nível de escolaridade de médio a superior e com boa mobilidade, aqueles que apresentam prejuízos maiores dificilmente são aceitos. Os que têm cursos de informática são mais facilmente absorvidos já que o maior quantitativo de vagas está nos serviços administrativos.

Fica evidente que a ONG responde à necessidade da máquina do Estado de manter-se em movimento. Esta não é uma iniciativa isolada, os informantes das empresas públicas e da própria ONG revelaram que o modelo do convênio foi proposto a partir de outras experiências em diferentes estados da federação. Esta foi a alternativa encontrada pelo Estado para suprir a necessidade de contratação de pessoal já que os concursos públicos estavam suspensos.

<sup>(13)</sup> Tem validade de até dois anos, podendo ser renovados se houver vontade política.

É de se supor, portanto, que essa prática tem sido recorrente na realidade brasileira. E se, por um lado, isto se justifica pela dificuldade imposta ao setor público para administrar o déficit de pessoal, por outro lado, alude à função reguladora assumida pelo Estado na sociedade contemporânea. Com essa iniciativa ele, simultaneamente, responde a uma necessidade da máquina pública e atende, pontualmente, à demanda por trabalho de parte do contingente marginalizado do mercado (trabalhadores com deficiência).

A absorção desses trabalhadores tem sido procedida, na maioria dos casos, em atividades administrativas e, dadas as condições de contrato, sem possibilidades de progressão funcional, sem os direitos que foram assegurados aos quadros públicos em períodos progressos. Como já dissemos, esta é uma tendência do mercado de trabalho contemporâneo, a regulamentação do trabalho precarizado como passo para a gradativa e ampla desregulamentação do trabalho com vínculo permanente.

A lógica do lucro impõe-se em todas as instâncias da sociabilidade humana, portanto, as razões que justificam a incorporação destes trabalhadores ao mercado de trabalho formal estão submetidas à mesma lógica. Entretanto, é importante destacar que este movimento contém aspectos contraditórios, pois se, por um lado, implica vantagem econômica para o empregador, por outro, permite o reconhecimento da pessoa com deficiência em suas capacidades e favorece a manutenção da sua vida pela via normativa do trabalho.

A contradição também está implicada nas próprias possibilidades de ação das ONGs, de um lado, algumas organizações trabalham pela ótica do consenso e da recusa das tensões implicadas, por outro, há aquelas que operam a partir do,

reconhecimento das dinâmicas de tensão e conflito que configuram as relações entre estas esferas, atribuindo ao Estado um papel regulador das relações com a sociedade e com o mercado, que pode privilegiar um ou outro destes pólos em sua

ação política. Neste quadro os movimentos e as ONGs redefinem-se enquanto atores sociais, orientando sua ação política de acordo com o marco que venham a adotar como esquema interpretativo (STEIL, 2000, p.1).

As ONGs são, portanto, um espaço disputado por distintas concepções e projetos de organização social e política.

Para as instituições multilaterais como o Banco Mundial e o FMI, as ONGs têm o papel de executoras de políticas sociais, em articulação íntima e de complementação às ações do Estado. Consideram que estas organizações têm uma relação mais estreita com a sociedade, são baratas, eficientes, não apresentam corrupção, não desperdiçam recursos com a burocracia. Apresentam, portanto, resultados muito mais significativos nas áreas sociais que as ações dos órgãos públicos.

A expectativa dessas agências multilaterais é de que estas organizações tornem-se “neogovernamentais”, isto é, entidades terceirizadas, braços executores de políticas públicas definidas a partir do Estado (BAVA, 2000, p.53).

Consideramos relevante o estudo das propostas dessas organizações em articulação com suas ações práticas, de modo que possamos ampliar a compreensão dos seus contornos a partir da sistematização de alguns elementos de análise e, assim, favorecer o encaminhamento de ações orgânicas, estreitamente vinculadas às necessidades e interesses desses trabalhadores.

## Referências Bibliográficas

ALVES, G. L. **A Produção da Escola Pública Contemporânea**. Campinas, SP, UNICAMP, 1998. Tese (pós-doutoramento em educação).

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** – ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1995.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

AURELIANO, L., DRAIBE, S.M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Cadernos NEPP/ UNICAMP** (8). Campinas: UNICAMP, 1988.

BAVA, S. C. O Terceiro Setor e os desafios do Estado de São Paulo para o século XX. In: **ONGs identidade e desafios atuais**. Campinas: Autores Associados, 2000.

BRASIL. Constituição. **Constituição da república Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Federal nº 8.666, de 21/06/93. Estabelece normas gerais sobre licitações e serviços, inclusive publicidade, compras, alienações (concessões) e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial** [da República Federativa do Brasil], Brasília, jun. 1993.

BRASIL. Lei Federal nº 9.790, de 23/03/99. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial** [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1999.

CHESNAIS, F. Capitalismo de fim de século. In: COGGIOLA, O. (Org.). **Globalização e socialismo**. São Paulo: Xamã, 1997.

HADDAD, S. **As ONGs e os novos direitos**. nov. 2002. Disponível em <<http://www.abong.org.br/>> Acesso em 09 abr. 2004.

IANNI, O. **A era do globalismo**. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

JANNUZZI, G.M. **A luta pela educação do deficiente mental no Brasil**. 2.ed. Campinas: Cortez/Autores Associados, 1985.

JANNUZZI, G.M. As Políticas e os espaços para a criança excepcional. In: FREITAS, Marcos. C.

(Org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997.

LANCILLOTTI, S. S. P. **Deficiência e trabalho**: redimensionando o singular no contexto universal. Campinas: Autores Associados, 2003.

LANDIM, L.; DURÃO, J. E. S. **A criação de um novo marco legal para o Terceiro Setor no Brasil**. Disponível em: <[http://www.abong.org.br/novosite/download/Landim\\_Durao.doc](http://www.abong.org.br/novosite/download/Landim_Durao.doc)> Acesso em 09 abr. 2004.

MAZZOTTA, M.J.S. Educação Especial no Brasil: história e políticas públicas. São Paulo: Cortez, 1996.

MORAES, R. C. C. **Liberalismo e Neoliberalismo**: uma introdução comparativa. Campinas: IFHC/UNICAMP, 1997.

NERES, C. C. O Público e o Privado na História da Educação Especial. In: Revista HISTEDBR- On line, n.11; setembro 2003; <<http://www.histedbr.fae.unicamp.br/>> 09/04/2004.

NETTO, J. P. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995. (Coleção questões da nossa época, v.20).

OLIVEIRA, F. Brasil: da pobreza da inflação para a inflação da pobreza. In: **ONGs identidade e desafios atuais**. Campinas: Autores Associados, 2000.

SINGER, P. **Globalização e desemprego**: diagnóstico e alternativas. 4.ed. São Paulo: Contexto, 2000.

STEIL, C.A. Movimento popular e ONGs em tempos de globalização. **Anais/Resumos, 51ª Reunião anual da SBPC**. São Paulo, SP – outubro/1999.

VALENTE, A.L.E.F. Educação na Bélgica e tendências globais: os novos braços do Estado seriam as ONGs? (p.111-125) In: FERREIRA, M. O. GUGLIANO A. A. **Fragmentos da globalização na educação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 2000.