

Universidade Federal de Juiz de Fora
Pós-Graduação em Serviço Social
Mestrado em Serviço Social

Antoniana Dias Defilippo

**ESTADO E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL: A PARTICULARIDADE DO MUNICÍPIO DE JUIZ
DE FORA**

Juiz de Fora/MG
2012

Antoniana Dias Defilippo

**ESTADO E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL: A PARTICULARIDADE DO MUNICÍPIO DE JUIZ
DE FORA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho

Juiz de Fora/MG

2012

Defilippo, Antoniana Dias.

Estado e organizações da sociedade civil na política de assistência Social : a particularidade do município de Juiz de Fora / Antoniana Dias Defilippo – 2012.

174 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social)-Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

1. Estado. 2. Sociedade civil. 3. Organizações da sociedade civil. I. Título.

CDU 321.01

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer, imensamente, ao Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho. Bem verdade é que te conheci na nossa última orientação, porém, também é verdade que você foi pra mim o mesmo desde a primeira. Obrigada por me mostrar que os limites e barreiras são postos, em grande parte, por nós mesmos. Aprendo a cada dia com você e espero aprender ainda mais.

Agradeço também ao Prof. Dr. Carlos Eduardo Montaña, que, além de ter sido amparo teórico para meus ainda incipientes estudos, contribuiu em muito na qualificação do projeto de dissertação e agora, aceitou o convite para a defesa.

Agradeço também à Profa. Dra. Maria Lúcia Duriguetto, que contribuiu em muito na qualificação do projeto de dissertação e também nos estudos individuais que realizamos.

E como parte da banca de defesa, por fim, agradeço à Profa. Dra. Carina Berta Moljo. Não acredito no acaso e, certamente, você tinha que participar da finalização desta etapa da minha formação. Nunca me esqueço do dia em que você acreditou em mim.

Meus agradecimentos também ao Programa de Pós Graduação da Faculdade de Serviço Social e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG, que deram suporte material para minha dedicação ao mestrado.

Ao “Grupo de Pesquisas Políticas Públicas, Gestão e Cidadania”, da Faculdade de Serviço Social, em especial às minhas eternamente professoras Ana Amoroso, Ana Mourão e Édina Meireles, por terem me acolhido tão bem no grupo e me ensinado tanto.

Às amigas, Rafaella, Letícia, Mayara, Sandra e Ana Paula, que além de terem me acolhido tão bem em suas casas, confortaram-me nos momentos de angústia e incentivaram-me nos momentos de incertezas.

Ao meu companheiro Rodrigo, sempre me incentivando a olhar para frente, me fazendo acreditar que *sou capaz*. Obrigada por não permitir que a distância me deixasse fraquejar, me fizesse desistir, me fizesse não lutar... Você faz parte da minha vida...

Ao meu querido, amado, idolatrado pai, José Carlos, que em seu exemplo de perseverança, garra, me fez ser quem sou.

Às minhas queridas irmãs, Carolina e Bárbara, que sempre acreditam em mim.

Ao meu pimpolho Germano, que muitas vezes me tirou a concentração, porque eu queria tanto ficar ao seu lado que quase esquecia de estudar! Pronto, anjo da minha vida, o trabalho que você ainda não entende está finalizando uma etapa. Espero ter mais tempo para você.....

À minha mãe Lindinalva, que ao longe sempre torceu por mim.

Aos meus sogros Celina e Gilsinho, que entenderam meus desesperos...

E depois de tanto correr, eis que surge assim, um dia que não dá conta de tanto sentimento.

Antoniana,
Fevereiro de 2012.

RESUMO

Esta dissertação tem o objetivo de analisar a relação entre Estado e organizações da sociedade civil na política de assistência social, tendo em vista a particularidade do Município de Juiz de Fora, à luz das concepções marxistas de Estado e sociedade civil. Tal relação vem sendo construída desde tempos anteriores às formas sistemáticas de proteção social e permanece até os dias atuais, sob formato bem peculiar, principalmente com as modificações no papel do Estado, direcionadas pelo fortalecimento de preceitos liberais. Para tanto, estabelece uma contextualização das políticas sociais e centraliza a discussão no contexto brasileiro do pós Constituição Federal de 1988, marco histórico da assistência social enquanto política pública de direito. Neste mesmo pós Constituição Federal de 1988, o Brasil passa pela dualidade entre ampliação da cidadania e entrada do ideário neoliberal, que tem, entre tantas de suas facetas, a desresponsabilização do Estado. Aliada à desresponsabilização do Estado está a produção de um ideal de sociedade civil solidária. Deste contexto, tem-se que a relação entre Estado e organizações da sociedade civil é compreendida, hegemonicamente, enquanto “terceiro setor”, conceito este carregado de ideologia e contrário às concepções marxistas de Estado e sociedade civil.

Palavras-chave: Estado, sociedade civil, assistência social, organizações da sociedade civil.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze the relationship between state and civil society organizations in social assistance policy, in view of the particularity of the municipality of Juiz de Fora, in the light of Marxist conceptions of state and civil society. This relationship has been built since times earlier than systematic forms of social protection and remains until the current days, under very peculiar shape, especially with the changes in the role of the state, directed by the strengthening of liberal principles. To do so, establishes a context of social policies and focuses the discussion in the context of the Brazilian Federal Constitution after 1988, the landmark of social assistance as a public policy by law. In the same post 1988 Constitution, Brazil is the duality between the expansion of citizenship and entry of the neoliberal ideas, which has, among its many facets, the deresponsibilization of the state. Coupled with the deresponsibilization of the state is the production of an ideal civil society solidarity. In this context, is that the relationship between state and civil society organizations is understood hegemonically as "third sector", a concept loaded of ideology and contrary to Marxist conceptions of state and civil society.

Keywords: state, civil society, social assistance, civil society organizations.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	09
CAPÍTULO I – ESTADO E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: UMA EQUAÇÃO POSSÍVEL?	13
1.1. O Estado em debate.....	14
1.1.1 Ampliação da teoria do Estado: o desvelo da sociedade civil.....	16
1.1.2 Ampliação da teoria do Estado: as contradições em seu seio.....	23
1.2. O Estado na contemporaneidade.....	27
CAPÍTULO II – POLÍTICAS SOCIAIS E O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	34
2.1 Capitalismo Monopolista e o surgimento das políticas sociais.....	34
2.2 As políticas sociais em tempo neoliberal e o papel das organizações da sociedade civil.....	47
2.3 As particularidades sócio-históricas das políticas sociais no Brasil e construção da relação Estado e organizações da sociedade civil na política de assistência social.....	53
2.4 As políticas sociais no pós Constituição Federal de 1988 e a condução da relação entre Estado e organizações da sociedade civil na política de assistência social	76
CAPÍTULO III – A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA	88
3.1. Caracterização do Município de Juiz de Fora.....	88
3.2. A construção da política de assistência social no Município de Juiz de Fora e as interfaces de sua relação com as organizações da sociedade civil.....	90
3.3. Relação Estado e organizações da sociedade civil na política de assistência social em Juiz de Fora – Tecendo algumas considerações.....	110

3.3.1 Organizações da sociedade civil na política de assistência social de Juiz de Fora.....	112
3.3.1.1 Identificação e caracterização das organizações da sociedade civil.....	112
3.3.1.2 Motivação político-ideológica na relação (visão das OSC).....	123
3.3.1.3 Operacionalização da relação (visão das OSC).....	130
3.3.2. A relação Estado e organizações da sociedade civil na visão dos gestores da política de assistência social municipal.....	136
3.3.2.1 Motivação político-ideológica da relação (visão dos gestores).....	139
3.3.2.2 Operacionalização da relação (visão dos gestores).....	143
3.3.3. O controle social na relação Estado e organizações da sociedade civil na política de assistência social em Juiz de Fora.....	147
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	150
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	155
ANEXOS.....	160

APRESENTAÇÃO

A dissertação ora apresentada se configura enquanto fruto do interesse no aprofundamento das discussões relacionadas à política de assistência social e, especificamente, à relação entre Estado e organizações da sociedade civil neste campo.

O interesse nesta discussão iniciou-se a partir da inserção da autora no Grupo de Pesquisas “Políticas Públicas, Gestão e Cidadania”, da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora e na contribuição enquanto mestranda da pesquisa “A gestão pública da política de assistência social: um estudo comparativo entre América Latina e Europa”.

Por meio das primeiras discussões da pesquisa acima citada, que comparavam a política de assistência social na América Latina e na Europa, percebeu-se que a construção desta política passou por similares processos. Um deles refere-se quando da ausência do Estado na atenção às demandas sociais, o que permitiu o protagonismo de iniciativas privadas, ligadas à filantropia.

Mas os processos societários que se seguiram trouxeram contornos bem diversificados para as políticas sociais, e isso muito em função da existência de um Estado de Bem-Estar Social na sociedade capitalista, que foi real em grande parte da Europa e quase inexistente na América Latina. Nestes contextos, as lutas sociais e a organicidade da sociedade civil conformaram uma materialidade própria diversificada, gerando relações entre Estado e organizações da sociedade civil, também diversificadas.

A partir destas primeiras constatações, surgiu o objeto deste estudo, ou seja, a relação entre Estado e organizações da sociedade civil na política de assistência social. Devido à ainda débil apropriação da temática e limitações temporais para a conclusão desta dissertação, optou-se pela aproximação da realidade brasileira e, mais especificamente, da realidade do Município de Juiz de Fora. Contudo, é preciso afirmar que a realidade de Juiz de Fora não se isola, pelo contrário, está imersa numa totalidade, onde as influências e determinações ideológicas hegemônicas imprimem constante direcionamento das ações realizadas pelo aparato estatal e pelas organizações da sociedade civil.

A preocupação em esboçar uma aproximação do real fez com que o método de recorte da realidade fosse utilizado. Para tanto, como assinalado acima, determinou-se o

Município de Juiz de Fora enquanto lócus de pesquisa e a relação convencional formal entre a PJJ e as organizações da sociedade civil o campo prático a ser pesquisado.

Inicialmente, foi realizada uma revisão bibliográfica acerca das temáticas que envolvem o objeto deste estudo como: Estado, sociedade civil, políticas sociais, relação Estado e organizações da sociedade civil, “terceiro setor”, neoliberalismo. Estes temas foram discutidos nos três capítulos que compõem esta dissertação, de forma a conduzir uma reflexão crítica acerca dos processos históricos construídos em meio ao sistema capitalista, as determinações que são hegemônicas nos dias atuais e indicativos de modificação no quadro hegemônico.

Neste sentido, o Capítulo I, intitulado “Estado e organizações da sociedade civil: uma equação possível?”, traz uma aproximação com as discussões sobre “Estado” e “Sociedade Civil” e têm por finalidade demonstrar os alicerces teórico-metodológicos do pensamento social e suas repercussões para a análise da relação entre Estado e organizações da sociedade civil. O mesmo inicia-se com as discussões marxistas sobre o significado do Estado e seu papel na sociedade capitalista. Discute-se também a ampliação da teoria do Estado, onde Gramsci conclui que o Estado é composto por uma superestrutura que, em seu interior distinguem-se duas esferas denominadas sociedade civil e sociedade política. Poulantzas acrescenta que esta mesma superestrutura é uma condensação de relações de forças, que apresenta uma opacidade e resistência própria e expressa uma dominação e luta políticas entre as classes sociais. O propósito desta discussão no capítulo I foi demonstrar que estas concepções são as adequadas para entender o fenômeno real, que, contudo, vem sendo atravessado na contemporaneidade por ideologias neoliberais, que primam pela manutenção do sistema capitalista. Estas ideologias neoliberais, fundamentalmente baseadas nas concepções de Hayek, ignoram as teorias acima citadas e separam Estado, sociedade civil e mercado, tratando-os enquanto entes independentes, o que tem causado uma esquizofrenia na superestrutura e nos contornos político-ideológicos dos aparatos estatais e das organizações da sociedade civil.

Já o Capítulo II – “Políticas sociais e o papel das organizações da sociedade civil” - situa o surgimento das políticas sociais e das primeiras iniciativas privadas, ou seja, das organizações da sociedade civil neste campo, que, na ausência de um Estado protetivo, expressam seu protagonismo. Para tanto, aborda discussões do período de predomínio do liberalismo; da intensificação das lutas dos trabalhadores; e das

primeiras iniciativas de políticas sociais. Esta discussão teve por finalidades trazer subsídios para o entendimento da contemporaneidade. Ainda neste mesmo capítulo, esboça-se o período welfariano - de um projeto da social-democracia - e sua forma particular de articular economia e política. Situa também o período de crise do Welfare State e a nova estratégia de continuidade do capitalismo, direcionadas pelo projeto neoliberal. Além disso, demonstra as conseqüências para a relação Estado e organizações da sociedade civil diante da ofensiva neoliberal. Em meio à totalidade destas transformações societárias, este mesmo capítulo se ocupou em esboçar a particularidade da realidade brasileira, no que se refere às políticas sociais, à política de assistência social e à relação entre Estado e organizações da sociedade civil, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988 e da construção de uma Política Nacional de Assistência Social.

Por fim, o Capítulo III, intitulado “A política de assistência social e as organizações da sociedade civil no Município de Juiz de Fora”, esboça a pesquisa empírica realizada no Município de Juiz de Fora. Para tal, foi realizada uma coleta de dados e informações através de pesquisa bibliográfica e documental e através de 17 (dezessete) entrevistas semi-estruturadas realizadas com representantes das organizações da sociedade civil que mantêm relação convenial com a Secretaria de Assistência Social (SAS) do Município; com representante do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS); e também com a SAS. O capítulo tem início com a caracterização do Município, seguida pela discussão da construção da política de assistência social municipal e as interfaces de sua relação com as organizações da sociedade civil, donde identificou-se que Juiz de Fora contém uma particularidade ímpar, difícil de ser analisada, mas não impossível de ser desvelada. As falas dos entrevistados possibilitaram tecer algumas considerações sobre as tendências da relação entre Estado e organizações da sociedade civil a partir da realidade de Juiz de Fora.

A partir do caminho metodológico traçado e do processo reflexivo que a elaboração desta dissertação proporcionou, foi possível aprimorar as discussões da realidade brasileira no que se refere à relação existente entre Estado e as organizações da sociedade civil na política de assistência social e, sobretudo, da realidade de Juiz de Fora. Este aprimoramento esta no sentido tanto de ampliação das discussões, quanto também de vislumbre dos desafios que estão postos diante de uma hegemonia neoliberal

e para as possibilidades de uma reversão hegemônica em favor de um projeto democratizante, que ratifique, inclusive, as propostas constitucionais.

Embora tenha-se claro que reverter os processos político-ideológicos hegemônicos requer muito mais do que vontades individuais, é preciso levar em conta que o mundo capitalista passa por transformações, causadas muito em função da crise estrutural que se arrasta, e que chega a contornos inéditos e com conseqüências também inéditas. Portanto, o momento é mais do que propício para um convite à discussão crítica a um projeto neoliberal hegemônico, que tem desfigurado as potencialidades democratizantes de uma possível relação entre Estado e organizações da sociedade civil na política de assistência social.

Desta forma, a presente dissertação não pretende esgotar esta discussão. Pelo contrário, ela tem o intuito de instigar a investida em estudos neste campo, ampliando os debates, fortalecendo uma discussão mais crítica da realidade e, quem sabe, ampliando as possibilidades de aproximação real de um projeto emancipatório. Ou seja, pretende-se que este trabalho se torne, modestamente, um instrumento de socialização de informações e questionamento da realidade.

CAPÍTULO I – ESTADO E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: UMA EQUAÇÃO POSSÍVEL?

Falar em organizações da sociedade civil implica primeiramente deixar transparecer o que se entende aqui por sociedade civil. E falar em sociedade civil é impossível sem entender o Estado.

Durante muito tempo, o que podemos chamar de social foi abraçado pela sociedade como um dever moral para com os ‘desfavorecidos’, ou com os que não se encaixam no sistema produtivo. Essa visão deu força e forma à uma prática - exercida por organizações da sociedade civil - que não tinha espaço jurídico no Estado. Crescia a filantropia, a benemerência, a assistência, e o seu fio condutor era o voluntarismo.

Contudo, no sistema capitalista – marco temporal deste texto - estas formas de ‘ajuda ao próximo’ são atravessadas por transformações societárias que, ao mesmo tempo, favorecem ao crescimento das desigualdades sociais e também expõem o vilão da história, o próprio sistema. A classe ora explorada – a trabalhadora, proletária – começa a enxergar-se enquanto classe e detentora de direitos, estes não só civis e políticos, mas também sociais, e busca respostas do Estado. Esta demanda trouxe inquietações para se responder o que de fato seria o Estado, qual sua relação com a sociedade civil, suas responsabilidades, sua ideologia, a quem se submete ou representa, qual a importância na articulação entre público/privado ou Estado/sociedade civil no ‘campo’ social (regulamentação, implementação, execução de políticas), ou seja, qual o papel do Estado na sociedade capitalista?

No campo marxista, estas inquietações proporcionaram processos analíticos que levaram à ampliação da teoria do Estado. Os processos que possibilitaram aos teóricos clássicos e contemporâneos a identificar e ampliar a teoria do Estado e o desvelo e magnitude da sociedade civil estão inscritos em meio à história, ao materialismo, à totalidade e, principalmente, ao movimento dialético.

Na contemporaneidade, os contornos neoliberais solapam os direitos conquistados legalmente, principalmente os sociais - materializados pelas políticas sociais. Abre-se então o campo para uma retomada ao voluntarismo, ao “Terceiro Setor”, a idealismos que naturalizam as desigualdades sociais, que desresponsabilizam o Estado de seus deveres, e isso em todos os arredores do mundo, trazendo para uma imensa população as conseqüências do acirramento da questão social.

Diante do exposto, torna-se imprescindível buscar entender a correlação de forças que circunscreve o Estado e o papel das organizações da sociedade civil em dias atuais.

1.1 O Estado em debate

Os primeiros estudos *sistemáticos* de Marx se ocuparam em abordar a problemática do Estado moderno, tendo como suporte teórico de análise crítica, os estudos de Hegel, segundo o qual, enquanto o mundo da “sociedade civil” seria aquele dos “indivíduos atomizados e particularistas”, o Estado seria a esfera da universalização. Indo de encontro ao que Hegel deixou em seus escritos, Marx afirma sobre o “caráter puramente formal dessa universalidade” (Coutinho, 1996), uma vez que ela se encontra no mundo das idéias, da formalidade, e expressa, especificamente, a vida burguesa.

O avanço significativo dos estudos de Marx com relação ao Estado é o caráter ontológico-social da economia política, onde ele analisa os fundamentos materiais da divisão da “sociedade civil” em interesses particularistas e reciprocamente antagônicos. Tal particularidade é explicada por ele enquanto “causa e efeito da divisão da sociedade em proprietários de meios de produção e os trabalhadores que possuem apenas sua capacidade de trabalho, ou seja, em burgueses e proletários” (Coutinho, 1996, p.19).

Sociedade civil em Marx é o conjunto das “relações materiais da vida” (Marx, 1996, p.51) e é nela que se funda o Estado. Conforme Marx sinaliza no Prefácio do Livro Primeiro – Do Capital:

(...) relações jurídicas, tais como formas de Estado, não podem ser compreendidas nem a partir de si mesmas, nem a partir do assim chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas, pelo contrário, elas se enraízam nas relações materiais da vida, cuja totalidade foi resumida por Hegel sob o nome de “sociedade civil” (Marx, 1996, p.51).

Em relação ao Estado, Marx ainda afirma que sua função primeira é garantir a propriedade privada. Ele – o Estado - garante a “dominação dos proprietários dos meios de produção sobre os não proprietários”. Dessa forma, o Estado para Marx, é um Estado

de classes que defende “interesses comuns de uma classe particular” – análise bem diferente da afirmada por Hegel quando da *esfera da universalização* (Coutinho, 1996, p.19).

Juntamente com Engels, Marx não se limitou a mostrar a natureza de classes do Estado. Eles indicam, ainda, que o mesmo defende os interesses de uma classe particular, e, na sociedade dividida em classes, ele “assume o monopólio da representação de tudo o que é comum” (Coutinho, 1996, p.20). Ou seja, o Estado de classe se realiza enquanto tal, na medida em que ele despolitiza a sociedade, apropriando-se do modo monopolista de todas as decisões referentes ao que é comum (*ou universal*). Marx e Engels consideram então que, para haver a funcionalidade do Estado, a política deve ser uma “esfera ‘restrita’ e a ‘sociedade civil’ aquela esfera ‘despolitizada’ e puramente privada” (Coutinho, 1996, p. 21). A essência primeira do Estado é ser a expressão direta e indireta do domínio de classes, e, portanto, exerce o poder organizado para a opressão.

(...) a burguesia, desde o estabelecimento da grande indústria e o mercado mundial, conquistou, finalmente, a soberania política exclusiva no Estado representativo moderno. O governo moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa (Marx e Engels, 1998, p.33).

Em suas obras mais tardias Marx e, sobretudo Engels, superam, mesmo que parcialmente, a teoria “restrita” do Estado. Em reedição do escrito por Marx (1848-1850), Engels, na “Introdução” de *As lutas de classe na França* (1895), empreende autocríticas das posições que adotaram em tempos anteriores. Ele formula novas propostas estratégicas para o movimento operário, em busca de um processo de transição ao socialismo. Para que tal ocorra é necessário um trabalho longo e perseverante no quadro das instituições. A violência é explicada como sendo necessária somente como resposta à violência desencadeada pela própria classe dominante. E assim, o Estado não é mais visto por Engels como somente “comitê das classes dominantes”, mas como fruto de um contrato. A idéia de natureza de classe de todo o poder estatal permanece em suas análises. Segundo Coutinho,

(...) a dominação de classe não se manifesta apenas através da coerção (como “poder opressivo”), mas resulta também de mecanismos de legitimação que asseguram o consenso dos governados (ou seja,

resulta também de um “pacto” ou “contrato”). Por outro lado, esses mecanismos de legitimação e obtenção do consenso se encarnam nas novas instituições que, graças em grande parte às lutas da própria classe operária, inscreveram-se no seio dos modernos aparelhos de Estado (Coutinho, 1996, p.27).

Percebendo *novas determinações do Estado*, Engels formula, mais concretamente, a questão da forma política da “ditadura do proletariado”, donde estes, só podem chegar à “dominação sob a forma da república democrática” (Coutinho, 1996, p.28).

Sendo assim, ao introduzir essa nova determinação consensual ou contratualista nas análises sobre o Estado, Engels foi o primeiro marxista a empreender o processo de “ampliação” da teoria do Estado (Coutinho, 1996, p. 28).

1.1.1- Ampliação da teoria do Estado: o desvelo da sociedade civil

Iniciado o processo de “*ampliação*” do Estado por Engels, seguidamente outros autores se ocupam da temática, e, certamente, o que formulou mais sistematicamente tal teoria foi o italiano Antônio Gramsci, em sua obra *Cadernos do cárcere*.

Em meio à Revolução Russa de 1917 e sua prisão em 1926, Gramsci pôde vivenciar desde o fracasso da revolução socialista nos países da Europa Ocidental, à derrota do proletariado e restauração do poder capitalista. Suas análises estão fundadas num determinado momento histórico e *âmbito geográfico* que lhe permitem maior concretização do fenômeno estatal. Ele observou o movimento de socialização da política, que resultou, fundamentalmente, do “sufrágio universal, da criação de grandes partidos políticos de massa, dos grandes sindicatos, da ação efetiva de numerosos e potentes sindicatos profissionais e de classe” (Coutinho, 1996, p.52).

Gramsci não compreende o Estado somente a partir do seu conteúdo econômico e social, como expressão somente da classe dominante. Direcionada por esta lógica, Simionatto explica que:

Mesmo considerando que há uma correspondência entre formas econômicas e formas políticas, que o Estado se compõe de instituições, regras e aparatos que permitem à classe dominante unificar-se e exercer o seu domínio, e mesmo considerando que a

classe politicamente dominante é sempre a classe que predomina nas relações de produção, tudo isso ainda não basta para determinar as formas concretas do Estado (Simionatto, 1995, p.70).

A forma concreta do Estado está apoiada também no modo como se estabelecem as relações entre governantes e governados, e como se evidenciam as funções do governo. Um dos pontos em que Marx e Gramsci se diferenciam é exatamente a concretização do Estado, que, para o primeiro, se dá pelo caráter de classe, e para o segundo, além do caráter de classe, existem novas determinações (Simionatto, 1995).

Marx vivenciou um período de ainda “tímida” socialização da política e, portanto, em suas teorias, ele restringe o movimento proletário enquanto organizações. *Organizações* para ele é um conceito preso aos elementos do seu tempo, como organizações profissionais, clubes jacobinos, conspirações secretas de pequenos grupos. Ele não pôde presenciar o crescimento dos grandes sindicatos, dos partidos políticos legais e de massa, ou seja, ele não pôde *captar* plenamente a dimensão fundamental das relações de poder numa sociedade capitalista, ou seja, “a trama privada”, que é o que Gramsci vem a denominar de “sociedade civil”, não caracterizada pela repressão, e sim pela hegemonia.

A partir da socialização da política, por meio do movimento dialético, os estudos de Gramsci demonstram que:

(...) a luta política já não mais se trava entre, por um lado, burocracias administrativas e policial-militares que monopolizam o aparelho de Estado, e, por outro, exíguas seitas conspiratórias que falam em nome das classes subalternas; nem tem como cenário principal os parlamentos representativos apenas de uma escassa minoria de eleitores proprietários. A esfera política “restrita” que era própria dos Estados oligárquicos, tanto autoritários como liberais, cede progressivamente lugar a uma nova esfera pública “ampliada”, caracterizada pelo crescente protagonismo de amplas organizações de massa (Coutinho, 1996, p.53).

Nas novas determinações em seu conceito de Estado, Gramsci examina a superestrutura, e, em seu interior, ele distingue duas esferas denominadas de “sociedade civil” e “sociedade política”. Por sociedade política, ele entende como o conjunto de aparelhos por meio do qual a classe dominante detém e exerce o *monopólio legal ou de fato da violência*; são, portanto, “os aparelhos coercitivos do Estado, encarnados nos

grupos burocráticos-executivos ligados às forças armadas e policiais e à imposição das leis” (Coutinho, 1996, p.53).

Desta forma, de acordo com Acanda,

Gramsci elaborou o conceito de “bloco histórico” para captar o vínculo indissolúvel entre base econômica e superestrutura, e distanciou-se do marxismo vulgar, que dava caráter absoluto à importância da base econômica nas mudanças sociais, considerando a superestrutura como simples epifenômeno. A superestrutura – que Gramsci entendeu como conjunto dinâmico, complexo discordante e cheio de contradições, por meio da qual a classe hegemônica faz valer sua dominação (mediante recursos repressivos ou culturais e educativos) – é a encarregada de irradiar a ideologia dominante para todos os integrantes das classes “subalternas” e “auxiliares”. O estudo das relações entre infra-estrutura e as superestruturas representa “o problema crucial do materialismo histórico” (Gramsci *apud* Acanda, 2006, p. 175).

Mas o que de fato é original na teoria ampliada do Estado em Gramsci é o que ele denomina de “sociedade civil”. Em Marx e Engels, “sociedade civil” designa um conjunto de relações econômicas capitalistas, ou seja, a “base material” ou “infra-estrutura”. Já em Gramsci, “sociedade civil”, é

(...) o conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos e de ideologias; ela compreende assim o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico etc (Coutinho, 1996, p.54).

As duas esferas – “sociedade política” e “sociedade civil”- recebem uma distinção e tratamento relativamente autônomo nas análises de Gramsci, principalmente no que se refere à função que exercem na organização da vida social e pela reprodução das relações de poder. Juntamente, essas duas esferas formam o Estado em sentido amplo e “servem para conservar ou transformar uma determinada formação econômico-social, de acordo com os interesses de uma classe social fundamental no modo de produção capitalista” (Coutinho, 1996, p.54).

E é exatamente em meio à “sociedade civil”, que as “classes buscam exercer sua *hegemonia*, de forma a ganhar aliados para seus projetos através da *direção* e do

consenso”. Já na “sociedade política” – que Gramsci, segundo Coutinho (1996), chama de ‘Estado em sentido estrito’ ou de ‘Estado-coerção’ – “exerce sempre uma ditadura, ou mais precisamente, uma dominação fundada na coerção” (Coutinho, 1996, p.54).

A hegemonia, então, é um dos elementos centrais nas análises e desvelo do significado de sociedade civil em Gramsci. Duriguetto (2007) nos expõe que:

A noção de hegemonia como “direção intelectual e moral” assume relevância central na estratégia da “guerra de posição”. O conceito se refere tanto ao processo em que uma classe torna-se dirigente quanto à direção que uma classe no poder exerce sobre o conjunto da sociedade. A hegemonia expressa a direção e o consenso ideológico (de concepção de mundo) que uma classe consegue obter dos grupos próximos e aliados (Duriguetto, 2007, p.59).

Em outras palavras, no capitalismo, a hegemonia significaria o predomínio ideológico de valores e normas burguesas sobre o conjunto da sociedade.

Outra distinção entre sociedade civil e sociedade política está no que se refere à *materialidade (social) própria* de cada uma delas. A “sociedade política” tem como portador material os “aparelhos coercitivos de Estado”. Já a “sociedade civil” tem como portador material os “aparelhos ‘privados’ de hegemonia”, que são organismos sociais ‘privados’, demonstrando que a adesão aos mesmos é voluntária e não coercitiva, tendo certa autonomia frente ao Estado em sentido estrito. Contudo, mesmo tendo caráter voluntário, de acordo com Coutinho (1996), eles têm uma *indiscutível dimensão pública*, uma vez que fazem parte das “relações de poder em dada sociedade” (Coutinho, 1996, p.55).

Quando da referência à práxis política e ontologia materialista do ser social da teoria de ampliação do Estado, de acordo com as formulações de Gramsci, – amparado pela produção teórica de Marx – “não há forma ou função social sem uma base material, não há objetividade histórica que não resulte da dialética entre essa forma social e seu portador material” (Coutinho, 1981, p. 93). Resumindo, “em Marx não há valor-de-troca sem valor-de-uso; não há mais-valia sem produção excedente; não há relações sociais de produção sem forças produtivas materiais”. Em Gramsci, “não há hegemonia ou direção política e ideológica sem o conjunto de organizações materiais que compõem a sociedade civil enquanto esfera do ser social” (Coutinho, 1981, p. 93).

Mesmo tendo portadores materiais diferentes, as duas esferas que compõem o Estado em sentido amplo, não deixam de ter um momento unitário, o movimento unificador, ou seja, um momento dialético de unidade na diversidade. “A *supremacia* de um grupo social se manifesta de duas maneiras: como ‘dominação e ‘como direção intelectual e moral” (Coutinho, 1996, p.56). Desta forma, a *supremacia* aparece nas análises de Gramsci enquanto o “momento sintético que unifica (sem homogeneizar) a *hegemonia e a dominação*”. Hegemonia ou dominação, de acordo com Coutinho (1996), existe em qualquer forma de Estado moderno, porém, a “intensidade de coerção ou consenso, ou vice-versa, depende, sobretudo, do grau de autonomia relativa das esferas, assim como da predominância do Estado em questão dos aparelhos pertencentes a uma ou a outra”. A *predominância*, desta forma, não dependerá somente do grau de socialização da política em dada sociedade, “mas também da correlação de forças entre as classes que disputam a supremacia” (Coutinho, 1996, p.57).

Vale lembrar que, sob contexto e influência da Revolução Russa, Gramsci coloca no centro da análise dos *Cadernos* a idéia de transição para a sociedade socialista como processo e a extinção do Estado enquanto desaparecimento dos mecanismos de coerção, ou seja, a absorção da sociedade política pela sociedade civil. Na medida em que avança a construção econômica socialista, as funções e formas de coerção e de dominação, desta forma, devem então ceder lugar, progressivamente, à hegemonia e ao consenso. O Estado-coerção vai sendo absorvido pela sociedade civil e, para tanto, torna-se necessário a criação de mecanismos para que não haja mais divisão entre governantes e governados, entre dirigentes e dirigidos (Coutinho, 1981, p.100).

É na teoria “clássica” do fim do Estado enquanto extinção dos mecanismos do Estado-coerção – da “sociedade política” - que Gramsci inova, deixando claro que o que permanece são os organismos da sociedade civil, que se convertem em “portadores materiais do ‘autogoverno dos produtores associados” (Coutinho, 1981, p.101).

Em busca de uma distinção entre as formações sociais que tenham ou não uma “sociedade civil” bem organizada, Gramsci denomina assim, a formação social do tipo “Ocidental”, como sendo aquela que mantém um equilíbrio entre “sociedade civil” e “sociedade política”, e “Oriental como aquela onde o *Estado é tudo* e a *sociedade civil é primitiva e gelatinosa* (Coutinho, 1981, p. 103).

Nas formações “Orientais”, a predominância do Estado-coerção impõe à luta de classes uma estratégia de ataque frontal, “uma guerra de movimento”, voltada diretamente para a conquista e conservação do Estado em sentido restrito.

Já nas formações sociais do tipo “Ocidental”, as lutas e batalhas devem acontecer primeiramente no âmbito da sociedade civil, em busca da conquista de posições e de espaços, numa “guerra de posição”, donde se busca a direção político-ideológica e consenso dos setores predominantes da população enquanto condição para o acesso ao poder de Estado e sua posterior conservação. Para esta estratégia é fundamental a conquista da hegemonia (Duriguetto, 2007, p. 58).

Pode-se então dizer que, segundo Coutinho (1981), as terminologias acima citadas, formuladas por Gramsci, indicam processos históricos sociais, diacrônicos, que levam uma dada formação social a se “ocidentalizar”.

A passagem da “guerra de movimento” para a “guerra de posição” é tida por Gramsci como uma das mais importantes questões da teoria política do pós-guerra. Ele explica que a “relação equilibrada” entre Estado e sociedade civil, nas sociedades Ocidentais, “desautoriza a superestimação do papel das crises econômicas nos processos de desarticulação do bloco dominante e, conseqüentemente, a fixação da estratégia na idéia de *assalto revolucionário* ao poder”. Gramsci ainda acrescenta sobre a crise orgânica: ela é algo muito mais complexo do que “crises ocasionais” ou “conjunturais” e, portanto, não é passível de uma solução rápida, mas uma progressiva desarticulação do bloco dominante. Em termos econômicos, a crise orgânica mostra-se enquanto uma manifestação de contradições estruturais do modo de produção. Em termos superestruturais, políticos-ideológicos, a crise orgânica se mostra enquanto crise de hegemonia (Coutinho, 1981). E é exatamente a crise de hegemonia que se mostra enquanto crise revolucionária nas sociedades mais complexas.

Na “guerra de posição” a hegemonia se torna estratégia fundamental, isso por que, não deixa espaço para um levante messiânico, mas para um árduo e progressivo projeto participativo dos sujeitos políticos coletivos em busca de um “fazer política”, envolvendo as massas, construindo e organizando interesses comuns, buscando soluções para os problemas, tendo como fim a transformação da estrutura societal, e, mais precisamente, a queda da formação econômica-social capitalista (Duriguetto, 2007). A transição ao socialismo e a tomada do poder pelas classes dominadas, é demonstrada

por Gramsci, enquanto possível, se houver a conquista da hegemonia. Dessa forma, a classe dominada transforma-se em classe dirigente (Coutinho, 1981).

Fazendo uma crítica à Marx e Engels, quando ainda defendiam a concepção “restrita” de Estado, Gramsci registra sobre a possibilidade (ou *necessidade*) de que uma classe que ainda não seja dominante no plano do poder político possa ser dirigente no plano ideológico, e isso seria uma das condições primeiras para a própria conquista do poder. E nas palavras de Coutinho (1996),

Gramsci diria que, com o surgimento da sociedade civil como esfera relativamente autônoma, esse monopólio da propriedade dos meios de produção intelectual pela classe dominante cessa: criam-se as entidades culturais ligadas às organizações das classes subalternas (jornais, revistas culturais, editoras etc.); além disso, a ideologia dessas classes encontra difusão no próprio seio dos aparelhos hegemônicos “tradicionais” (sistema escolar, Igrejas separadas do Estado etc.) Torna-se assim não só possível, mas até necessário (em função da tomada do poder) que a classe que se candidata ao domínio político já seja previamente hegemônica no plano ideológico, ou, na terminologia gramsciana, já detenha a “direção intelectual e moral” da sociedade (Coutinho, 1996, p.59).

Aqui não há uma inversão ou negação das descobertas fundamentais de Marx e Engels, mas um enriquecimento, ampliação e concretização das novas determinações do Estado, aceitando-se, de modo pleno, o método do materialismo histórico (Coutinho, 1981, p. 88).

Há que se considerar que para o florescimento de uma consciência crítica em relação à ordem hegemônica, burguesa, é preciso transformar a “bagagem ideocultural”. O caráter histórico e objetivo das relações sociais determinam que nem sempre o mundo da vida social é “produto e resultado de uma relação consensual e contratual entre indivíduos sociais”, e, portanto, torna-se extremamente importante preparar as massas, de forma ideológica, num trabalho crítico de *penetração cultural*, em busca de uma transformação na concepção de mundo (Duriguetto, 2007, p.62).

De acordo com Semeraro,

A concepção de política-hegemonia, para Gramsci, além de ação político-prática, significa, principalmente, a conquista da capacidade teórica e cultural que “avança até a posse real e completa duma concepção de mundo coerente e unitária”. (...) Nas modernas e

avançadas sociedades, o lugar decisivo onde se gestam os diversos projetos hegemônicos é o amplo e contraditório espaço da sociedade civil. (...) É no âmbito da sociedade civil – dirá Gramsci – que se define a política e se opera a compreensão crítica de si mesmos por meio duma luta de ‘hegemonias’ políticas, de direções contrastantes – antes no campo da ética, depois da política – para chegar a uma elaboração superior da própria concepção do real (Semeraro, 1999, p. 83).

A formação da consciência crítica e de uma participação ativa são as bases da conquista da hegemonia. A conscientização dos sujeitos pode construir sua “eticidade e sua própria história”. O campo fértil para que tal ocorra é a *práxis política*, onde haverá a formação da cultura, do consenso e da construção de uma hegemonia (Duriguetto, 2007, p. 63).

1.1.2- Ampliação da teoria do Estado: as contradições em seu seio

Dizer que a sociedade civil e a sociedade política, cada qual com seus portadores materiais, mantém um lugar isolado em suas ações e no Estado, certamente não foi a intenção de Gramsci. Ele talvez não tenha tido tempo hábil para trazer outras provocações no debate em torno do Estado, uma vez que se ocupou em sistematizar o que seria de fato o Estado. Da mesma forma que o legado marxista anterior deu a Gramsci a alavanca para suas discussões sobre o tema, este também deixou um legado minucioso, que proporcionou a outros autores enxergarem o complexo e contraditório seio do Estado.

Um deles foi Nicos Poulantzas que, em suas colocações, expõem que o Estado é uma condensação de relações de forças, porém não se reduz a isso, por que apresenta uma *opacidade e resistência própria* e expressa uma dominação e luta políticas entre as classes sociais (Poulantzas, 1985).

Para ele as contradições estão tanto na sociedade política quanto na sociedade civil, onde acontecem as lutas de classe, por meio do Estado strito senso, em sua condensação de forças. Desta forma, Estado é tanto dominação quanto contradição.

O Estado, em relação à classe dominante burguesa, tem um papel fundamental de organização, ou seja, representa e organiza a classe dominante, de forma a manter o

interesse político dessa mesma classe, firmando-a por longo tempo no poder político. Para Poulantzas,

(...) o Estado, no caso capitalista, não deve ser considerado como uma entidade intrínseca mas, como aliás é o caso do “capital”, *como uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado* (Poulantzas, 1985, p. 147).

Contudo, o Estado não é simplesmente uma “relação ou a condensação de uma relação, mas sim a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe”, e por isso não deve ser considerado como coisa ou sujeito, ou seja, enquanto instrumento ou como um ente acima das classes (Poulantzas, 1985, p.148).

Quando Estado e sociedade civil são entendidos enquanto “entes” separados, fica difícil explicar tanto o estabelecimento da política em favor das classes dominantes, quanto suas contradições internas. Enquanto Estado-coisa, o Estado aparece carregado de uma *unidade instrumental intrínseca* e as contradições existem apenas como influências externas “de peças e engrenagens do Estado-máquina ou instrumento”, em que grupos dominantes ou particularistas *ficam com a melhor parte para si*, demonstrando que influências externas não definem a política. O que as influências externas podem, no mais, é perturbar o centralismo instrumental do Estado (Poulantzas, 1985, p.151).

Quando se entende o Estado como Estado-sujeito, sua unicidade é a expressão necessária de sua vontade racionalizante e faz parte de sua essência diante dos fracionamentos da sociedade civil. Suas contradições internas mantêm-se enquanto manifestações secundárias, principalmente devido às fricções ou antagonismos entre elites políticas ou burocráticas que encarnam sua vontade unificadora (Poulantzas, 1985).

Portanto, o Estado não pode ser compreendido senão como resultante das contradições de classe inseridas em sua própria estrutura. Entendê-lo enquanto uma condensação de relação de forças entre classes e frações de classe em seu seio, significa entender que ele é “constituído-dividido de lado a lado pelas contradições de classe”.

Para tanto, não basta afirmar somente que as contradições e as lutas permeiam o Estado como já constituídas e formadas, mas que são construídas e constituídas enquanto efeito do próprio funcionamento do Estado (Poulantzas, 1985, 152).

As relações de forças do poder hegemônico e as contribuições das classes e frações dominantes estimulam a organização da unidade do bloco enquanto Estado, fazendo com que estas relações sejam contraditórias em seu próprio seio. Ele – o Estado - organiza a unidade do bloco político através do jogo destas mesmas contradições, tornando possível a função de organização do Estado (Poulantzas, 1985).

De acordo com Poulantzas,

Entende-se assim porque o estabelecimento pelo Estado atual do interesse político geral e a longo prazo do bloco do poder (sua função de organização no equilíbrio instável dos compromissos) sob a hegemonia de tal ou qual fração do capital monopolista, o funcionamento concreto de sua autonomia relativa e também dos limites desta diante do capital monopolista, em suma, a política atual do Estado é a resultante dessas contradições interestatais entre setores e aparelhos de Estado e no seio de cada um deles (Poulantzas, 1985, p.154).

Partindo das colocações acima, o mesmo autor entende que a política atual do Estado é: “um mecanismo de seletividade estrutural da informação dada por parte de um aparelho e de medidas tomadas”; “um trabalho contraditório de decisões”; “uma determinação presente na ossatura organizacional de tal ou qual aparelho ou setor do Estado”; “uma filtragem escalonada por cada ramo e aparelho”; e “um conjunto de medidas pontuais, conflituais e compensatórias face aos problemas do momento” (Poulantzas, 1985, p.155).

Fato também é que existem limites no papel organizacional do Estado, limites estes que não se referem unicamente às contradições do processo de reprodução e acumulação do capital, “mas também à estrutura e ossatura material do Estado que, ao mesmo tempo, fazem dele o lugar de organização do bloco no poder e lhe permitem uma autonomia relativa em relação à tal ou qual de suas frações” (Poulantzas, 1985, p.155).

A autonomia relativa manifesta-se concretamente por meio de diversas medidas contraditórias que cada uma dessas classes e frações conseguem introduzir na política estatal, mesmo gerando medidas negativas (oposição e resistência). As contradições no

bloco do poder atravessam a burocracia e o pessoal de Estado uma vez que lida-se não só com um “corpo de funcionários e de pessoal de estado unitário”, lida-se na verdade com uma “multidão de micropolíticas diversificadas” (Poulantzas, 1985, p. 156).

Desta forma, há que se pensar que o Estado é então *um campo e um processo estratégicos*, de redes de poder que se articulam e colidem. É exatamente dessas estratégicas contraditórias que surgem táticas, “cujo objetivo geral ou cristalização institucional se corporificam nos aparelhos estatais” (Poulantzas, 1985, p.157). Mas antes de tê-lo enquanto um conjunto de *peças descartáveis* torna-se necessário entender a *unidade* (centralização ou centralismo) de aparelho que ele apresenta. Esta unidade resulta também de uma estrutura de condensação de relação de forças, em que a fração hegemônica se sobressai no bloco do poder.

Referindo-se novamente à autonomia, é preciso levar em conta que seu funcionamento concreto depende, tanto das contradições entre as classes e frações do mesmo bloco do poder, quanto do papel do Estado frente às classes dominadas. Mas o papel do Estado, seja para as classes dominadas ou frente ao bloco do poder, segundo Poulantzas,

(...) não deriva de sua racionalidade intrínseca como entidade “exterior” às classes dominadas. Ele está igualmente inscrito da ossatura organizacional do Estado como condensação material de uma relação de forças entre classes. O Estado concentra não apenas a relação de forças entre frações do bloco no poder, mas também a relação de forças entre estas e as classes dominadas (Poulantzas, 1985, p.162).

O que de fato ocorre é que as lutas populares atravessam o Estado por todos os lados porque as mesmas já estão inscritas em seu seio e porque é o Estado que está “imerso nas lutas que o submergem constantemente” (Poulantzas, 1985, p.162).

Contudo, a existência das classes populares no seio do Estado, não se materializa da mesma forma que as classes e frações dominantes, e sim, de uma forma específica. As dominantes se constituem no Estado por meio de aparelhos e setores que não deixam de firmar um poder próprio delas mesmas. Já as dominadas, se constituem, principalmente, “sob a forma de blocos de oposição ao poder das classes dominantes”. Para que a classe dominada se torne a classe dominante é necessária uma ação das massas populares no seio do Estado, em busca de sua transformação, e ainda assim isso

não basta, uma vez que as contradições no bloco do poder são permanentes (Poulantzas, 1985, p. 164).

Assim, há que se entender que as lutas populares conformam a materialidade institucional do Estado e as lutas políticas desencadeadas sobre ele não estão em posição de exterioridade, mas derivam de sua configuração estratégica - a de “condensação material de uma relação” (Poulantzas, 1985, p.167).

1.2 O Estado na contemporaneidade

Como exposto nos itens anteriores, as análises marxianas e marxistas de Estado e sociedade civil, principalmente quando da concepção ampliada de Estado, são a base teórica para as análises desta dissertação. Nos dias atuais, estas concepções vêm sendo atravessadas por subterfúgios liberais que têm demonstrado grande força e poder de manutenção do sistema capitalista, mesmo diante das crises do próprio capital.

O neoliberalismo retoma os preceitos liberais e a noção de sociedade civil desvelada por Gramsci é arrastada numa onda que a transforma numa bandeira simplista de “organização da sociedade”. As competências e ações estatais são vislumbradas de forma a combater toda e qualquer restrição à liberdade do mercado. Ou seja, em tempos capitalistas contemporâneos, onde ocorre uma maior complexificação da sociedade, está havendo uma redução maciça das intervenções do Estado no que se refere às políticas sociais. Essa retirada do Estado vem sendo cada vez mais fortalecida por teorias à margem do entendimento de totalidade, como a do Terceiro Setor, por exemplo, que entende Estado, sociedade civil e mercado enquanto “entes” separados que necessitam um do outro para a manutenção da ordem capitalista. De acordo com Souza Filho (2001), as interpretações hegemônicas na contemporaneidade – em sua grande maioria neoliberais – ratificam esta separação e enfatizam a questão da organização da sociedade.

A partir da década de 1970 o mundo presenciou transformações profundas, desde a queda do socialismo real ao desmonte do Welfare State e queda dos regimes ditatoriais na América Latina. Essas mudanças, dentro das particularidades, geraram outros questionamentos acerca do papel do Estado, da sociedade civil e do sistema mercadológico. E em cada momento histórico citado, o protagonismo da sociedade civil

e seu próprio entendimento, foram diferentes. Esta conjuntura propiciou um *revival* do conceito de sociedade civil, que, hegemonicamente, produziu uma quebra com a forma sistematizada por Gramsci. Este conceito foi desvinculo do conceito de Estado; “seja como momento prévio ou contido no Estado, (...); ou, ainda, como associações civis que limitam o poder central e promovem a intervenção no Estado (...)” (Souza Filho, 2001. p. 96). De uma forma ou de outra, seja nos países centrais ou periféricos, o que predominou foi uma conceituação de sociedade civil frágil, desatrelada do conceito de Estado e fomentadora do arrefecimento das lutas de classes.

As teorias hegemônicas (liberais/neoliberais) têm proporcionado uma descaracterização da sociedade civil enquanto esfera de lutas pela hegemonia, transformando-a em um campo “homogêneo”, que deve trazer em seu seio a idéia de solidariedade e de um “pacto social”. Para estas teorias, as contradições do Estado derivam de problemas administrativos e não de lutas políticas e populares em seu próprio interior.

Um dos principais pensadores que balizam as concepções acima citadas é Friedrich August Von Hayek. Em se tratando de Hayek, deter as atenções às suas análises é, certamente, buscar entender as raízes de um contemporâneo e difundido ideal neoliberal. Isso por que suas conceituações sobre Estado, mercado, sociedade civil demonstram peculiaridades analíticas que cada vez mais auxilia na construção de um ideal de mundo individualizado e concorrencial, características primeiras do dito neoliberalismo. Fundamentalmente, este autor procura demonstrar que a intervenção do Estado proporcionaria regimes totalitários e perda de liberdade, portanto, afirma sobre a necessidade de se combater o Estado intervencionista.

Desde a década de 1940, Hayek e uma grande equipe de estudiosos se encontravam envoltos ao desenvolvimento de teses monetaristas econômicas. Com a crise econômica a partir das décadas de 1960, 1970, como citado anteriormente, estas teses são vistas com mais aceitação e, de tal forma, se configuraram enquanto principal solução de enfrentamento dos problemas nos países ocidentais capitalistas.

Criticando as ideologias que primam por igualdade social entre os homens e uma nova sociedade – socialista por exemplo -, Hayek afirmava que a justiça social nada mais é do que uma crença que vem sendo difundida de tal forma que o principal meio de sua expressão é a emoção moral. Segundo Hayek:

(...) esse vago desejo, que se tornou uma das maiores forças aglutinadoras a impedir pessoas de boa vontade à ação, está fadado não só ao malogro. Isso já seria lamentável. Mas, como a maior parte das tentativas de perseguir uma meta inatingível, a luta por este ideal produzirá também conseqüências extremamente indesejáveis e, em particular, levará à destruição do único clima em que os valores morais tradicionais podem florescer, ou seja, a liberdade individual (Hayek, 1985, p.86).

Para ele a liberdade individual é o primado de tudo e as instituições que não corroboram com esta afirmativa, devem ser eliminadas, a exemplo, o Estado intervencionista com políticas de seguridade social e planejamento estatal que restringem o pleno desenvolvimento da liberdade em sua dimensão individual.

Do ponto de vista da liberdade econômica, Hayek afirma que qualquer intervenção estatal, mesmo em busca de justiça social, estaria de encontro à mesma e levaria à restrição da liberdade política, que por sua vez, arrastaria a liberdade individual.

Liberdade e igualdade nas análises de Hayek se opõem claramente, uma vez que na última a fundamentação estaria na conduta dos “jogadores” enquanto meio de justiça no “jogo” econômico, e não o resultado. A justiça social, democracia, igualdade de oportunidades, restringe e impede a plenitude da liberdade.

Assim, infere-se que Hayek não só recusa as formas de diminuição das desigualdades como aceita a desigualdade social na justificativa de que esta é um mecanismo natural e um mal necessário para o estímulo e desenvolvimento social e econômico.

Fazendo uma análise do período do liberalismo clássico e do liberalismo contemporâneo, Hayek afirma que no primeiro regia-se pelo princípio da conduta individual, enquanto que o segundo dedica-se à satisfação das reivindicações da ‘justiça social’. Para ele isso quer dizer que no liberalismo clássico exigia-se ação justa dos indivíduos, porém, no liberalismo contemporâneo atribui-se “cada vez mais o dever de fazer justiça a autoridades dotadas do poder de ordenar às pessoas o que fazer” (Hayek, 1985, p.83). Mas, para ele, caberia às autoridades, ao Estado, somente a promoção de uma estrutura para o mercado e de serviços que este último não pode oferecer. Se o mercado não oferece os serviços, cabe então às Igrejas e instituições sociais, às ONG’ e outras esta oferta, desenvolvendo assim ações sociais focalizadas, descentralizadas na

busca pela justiça social ou redistribuição de renda. Ou seja, a atividade principal do Estado deve estar voltada para o desenvolvimento econômico através da liberdade do mercado concorrencial. A fim de promover este desenvolvimento, o Estado deve ainda propiciar a mínima manutenção do acesso ao mercado para aqueles que não o têm. Isso não quer dizer que Hayek sugira serviços universais ou redistributivos de renda, até por que, em suas análises, na correção das injustiças do mercado é fundamental tratar “desigualmente os desiguais” (Montaño, 2008). O bem-estar individual pressupõe, segundo Hayek, um esforço e decisão do próprio indivíduo, gerando assim uma maior potência e eficiência no alcance de metas estabelecidas individualmente.

Outra análise de sociedade capitalista que tem trazido alento às concepções neoliberais é aquela de inspiração habermasiana. Esta vai de encontro tanto ao marxismo ortodoxo, quanto ao marxismo heterodoxo, pois, “mais do que as teses pós-modernas, o que Habermas impugna é a *centralidade do trabalho*, tal como vem da *teoria marxista*. No seu lugar, ele propõe a nova centralidade da esfera *comunicacional*, da *intersubjetividade*” (Montaño, 2001, p.89).

Habermas e seus seguidores entendem que a categoria que diferencia o homem do animal, ou seja, *o ser social do ser natural*, não é o trabalho, mas a linguagem, uma vez que é permitido falar da vida humana somente quando a economia de caça é complementada por uma estrutura social familiar, o que vem a equiparar-se à ampliação de um sistema de normas sociais que implicam na linguagem. Desta forma, o que propiciaria o avanço ontológico do ser orgânico para o ser social não seria o *trabalho*, mas a *linguagem*, resultando não mais na produção de *valor de uso* e sim “uma produção de consensos por meio do agir comunicativo” (Montaño, 2008, p.90).

Para Habermas, o lugar *transcendental* onde se estende a *intersubjetividade*, materialidade do ser social, é o mundo da vida. Segundo ele é no mundo da vida que acontece os processos de ação comunicativa, onde se permite, tanto ao receptor quanto ao emissor, estabelecerem acordos e consensos. Neste “mundo da vida” a linguagem e cultura são elementos fundamentais (Montaño, 2008, p.90).

É por meio da concepção de “mundo da vida” que as inspirações habermasianas constroem uma noção de *sistema*, porém, sem articulação entre ambos. Ou seja, enquanto no mundo da vida se opera a razão comunicativa, o *sistema* abarca “uma razão instrumental que desdobra-se em subsistemas autônomos: econômico e político, voltados para a reprodução social” (Montaño, 2008, p.91).

Habermas afirma ainda que a ação do sistema tem desencadeado um processo de colonização do mundo da vida na medida em que este tem sofrido uma invasão da lógica instrumental do sistema, produzindo uma difusão da racionalidade na dimensão que deveria ser instituída por meio da lógica comunicativa (Souza Filho, 2001). Isso gera um *projeto utópico* que se sustenta no fortalecimento do mundo da vida e do agir comunicativo, buscando consensos, menosprezando a intervenção e a luta no sistema, deixando a idéia de “continuísmo e a perpétua confirmação da dominação” (Montaño, 2008, p.104).

Essa análise demonstra que a contraposição existente entre sistema e mundo da vida, de acordo com Montaño (2008), deixa uma lacuna ao que se refere à colonização do último pelo primeiro, pois, se existisse tal separação, “como ‘descolonizar’ o mundo da vida com sua razão instrumental, estratégica, no fundo, orientada pela política (reduzida ao poder) e pelo dinheiro (lucro)?”. Acontece que:

O sistema não coloniza o mundo da vida como algo exterior a ela. ‘Mundo da vida’ e ‘sistema não são subsistemas que possam ser separados entre si, mas são partes integrantes e constitutivas da totalidade social que Habermas, sistêmica, binária e dualisticamente secciona (Antunes *apud* Montaño, 2008, p.103).

Dessa forma, a teoria da ação comunicativa habermasiana encontra alento na via conservadora, *locus* de renúncia a uma sociedade emancipada centrada no trabalho, como no afirmado nas teorias marxistas.

Alguns autores afirmam ainda que a teoria social habermasiana - com os elementos mundo da vida e sistema - teria tanto uma dimensão pública - concebida pelo Estado e pela sociedade civil – quanto uma dimensão privada, representada pelo mercado na ótica do sistema e pela família e relações de amizade, enquanto mundo da vida (Souza Filho, 2001).

Ou seja, a inspiração teórica habermasiana separa sociedade civil de Estado, ratificando suas pontuações de “mundo da vida” e “sistema”. A dimensão institucional do mundo da vida para o autor referenciado é constituído por organizações livres, não estatais e não econômicas, donde se amparam as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. “Sociedade civil” para Habermas é composta então:

(...) de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, pela esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro das esferas públicas (Habermas *apud* Souza Filho, 1997, p. 103).

Esta concepção também permite mudança/inversão no papel da sociedade civil, em termos gramscianos. Enquanto que esta demonstra que é na sociedade civil que as classes buscam exercer sua *hegemonia*, de forma a ganhar aliados para seus projetos através da *direção* e do *consenso*, a interpretação de Habermas admite dizer que – composta de associações, organizações, movimentos –, “o papel político e social da sociedade civil encontra-se ancorada no mundo da vida”, seja tanto nas influências direcionadas ao sistema, quanto das ações coordenadas pela comunicação (Souza Filho, 2001, p.104). As organizações que compõem a sociedade civil, de caráter não estatal e não econômicas, se amparam nos componentes do mundo da vida. Neste ponto, os “atores que surgem do público e participam na reprodução da esfera pública”, e atores que ocupam uma esfera pública já organizada, não são os mesmos. Deste modo, não estariam incluídos nas organizações da sociedade civil, os grupos de interesse, uma vez que “sua forma de coordenação da ação está ancorada na lógica instrumental-estratégica”, mesmo atuando no espaço público (Souza Filho, 2001, p.104). Nesta mesma lógica, as organizações da sociedade civil seriam então um grupo homogêneo, que, por meio da comunicação, formam um conjunto fundamentalmente interativo, não conflituoso.

Uma das conseqüências da não inclusão de atores de grupos de interesse às organizações da sociedade civil é o favorecimento aproximativo da perspectiva habermasiana do que denomina-se “terceiro-setor” na contemporaneidade - tema discutido no Cap. II.

De acordo com Souza Filho (2001), as formulações habermasianas, rejeitam “uma perspectiva de sociedade civil como arena de disputas políticas e constroem uma noção de sociedade civil como sujeito político, com *ethos* próprio – na medida em que se encontra ancorada no mundo da vida -, ‘um campo onde prevalecem valores da solidariedade’” (Souza Filho, 2001, p.109).

Corroborando com a assertiva abaixo,

(...) a concepção gramsciana, ao não pretender homogeneizar a sociedade civil, muito pelo contrário, ao garantir sua heterogeneidade – tratando-a como espaço de luta por hegemonia travada pelas organizações privadas -, permite uma concepção articulada das diferentes lógicas e valores da sociedade que se expressam na sociedade civil, através das ações das organizações privadas ou aparelhos privados de hegemonia. Ao articularmos sociedade civil com sociedade política e estas com a infra-estrutura econômica, temos a concepção de bloco histórico, o qual permite termos uma visão de totalidade da sociedade, a partir da unidade dialética compreendida entre infra-estrutura e superestrutura e, no interior desta, entre sociedade política e sociedade civil (Souza Filho, 1997, p.110).

A não inclusão de atores que expressam interesses de classes sociais distintas nas organizações da sociedade civil, implica num esvaziamento da compreensão de totalidade, de movimento dialético, da história – premissas estas que norteiam o desenvolvimento do presente texto.

O que afirma-se aqui é que, as organizações da sociedade civil, conscientemente ou não, participam da *disputa hegemônica* presente na sociedade, e que, portanto, exercem efetivamente uma *luta política por projetos de sociedade* (Souza Filho, 1997, p.114).

CAPÍTULO II - POLÍTICAS SOCIAIS E O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Descrever e datar todas as formas de atenção aos sujeitos, sob o que denomina-se atenção social, certamente é um trabalho gigantesco. Isso porque estas formas de atenção aconteceram exatamente no mesmo momento da própria formação da sociedade.

Não trazendo para o debate as idéias que antes motivavam estas atitudes, destaca-se que, a partir da mercantilização da produção, estas formas de atenção social tomaram rumo diferente. A idéia de insuficiência e catástrofe natural não mais era aceita de forma totalmente passiva, visto que a abundância estava presente, e cada vez maior.

Não é novidade que as relações sociais, em nível global, vêm acontecendo substantivamente através de injunções governamentais. Fato este, fundamentalmente atrelado à ideologia capitalista mercantilizada, que transforma todas as relações sociais em substratos contratuais entre os indivíduos, juridicamente iguais, mas que, porém, são aviltadamente submetidos a uma lógica que não se resolve em âmbito individual e os transforma em desiguais.

A partir disso, segue, no item seguinte, o surgimento e contexto das políticas sociais e o papel das organizações da sociedade civil principalmente na política de assistência social.

2.1 Capitalismo Monopolista e o surgimento das políticas sociais

Por volta dos séculos XVI e XVII, ainda em tempos de acumulação primitiva do capital, surgem discussões sobre o papel do Estado. De acordo com Behring e Boschetti (2009), desde Maquiavel, há uma inquietação sobre uma abordagem racional do exercício do poder político por meio do Estado. Isso por que, naqueles tempos, este era visto enquanto *mediador civilizador*, responsável pelo “controle das paixões”, mais precisamente do “desejo insaciável de vantagens materiais, próprias do homem em estado de natureza”. No estado de natureza, os desejos e as empatias decidem as “ações voluntárias dos homens e, entre preservar a liberdade vantajosa da condição natural e o

medo da violência e da guerra, impõe-se a renúncia à liberdade individual em favor do soberano, do monarca absoluto” (Behring e Boschetti, 2009, p.57).

Essas idéias – de uma burguesia hegemônica do ponto de vista econômico – surgiram na Inglaterra, na luta contra o rei Jaime II, na chamada Revolução Gloriosa em 1688. Primavam pela tolerância religiosa e governo constitucional, procurando limitar o poder tanto do rei quanto da Igreja Católica, buscando romper os vínculos com a aristocracia, com o clero e com o Estado absoluto. Ainda não consolidada do ponto de vista político, a burguesia, aliada ao pensamento antiestatista radical do pensador clássico Adam Smith, defendia o mercado enquanto “mecanismo natural de regulação das relações sociais” (Behring e Boschetti, 2009, p. 59).

Adam Smith, com seu liberalismo clássico, afirmava que a procura dos interesses pelo próprio indivíduo, ou seja, seu desejo natural, tende a fortificar e acrescer o bem-estar coletivo. Mas o que de fato promoveria aos indivíduos um fim que não fazia parte de sua intenção inicial seria o mercado, com sua *mão invisível*. O bem-estar, portanto, estaria a cargo da sorte ou da avareza. O Estado, neste fluxo “natural” das leis humanas e da economia, não pode interferir, mas sim subsidiar as bases legais para um livre mercado promotor dos “benefícios aos homens”. Neste sentido, temos um Estado mínimo, controlado fortemente por indivíduos que compõem a sociedade civil, donde se localiza a “virtude”. O autor referenciado ainda acreditava que ao Estado competia apenas as “funções de defesa contra os inimigos externos; a proteção de todo o indivíduo de ofensas dirigidas por outros indivíduos; e o provimento de obras públicas, que não possam ser executadas pela iniciativa privada” (Bobbio *apud* Behring e Boschetti, 2009, p. 60).

No capitalismo concorrencial, o Estado, como expressão da burguesia ascendente, interfere no processo econômico, intervindo e agindo nas situações que apresentam ameaças ao desenvolvimento da ordem vigente. A sobrevivência do capitalismo concorrencial foi amparada pela ideologia liberal que ia de encontro às limitações dos mecanismos de mercado por parte do Estado, justificadas enquanto uma ameaça letal à liberdade.

Na medida em que a burguesia consolidou-se, esse pensamento tornou-se significativamente hegemônico. Firmaram-se então os preceitos de uma sociedade meritocrática, com potenciação das capacidades *supostamente naturais*.

Em sua centralidade, o liberalismo defende o individualismo e a não intervenção do Estado nas situações enfrentadas pelo homem. Tais intervenções são consideradas nocivas e corroem os princípios do liberalismo clássico. De acordo com Netto (2009), a programática liberal acompanhou o desenvolvimento do capitalismo e cristalizou-se enquanto uma das mais “paradigmáticas e resistentes construções ideológicas da burguesia” (Netto, 2009, p. 35).

Dentre as principais mudanças ocorridas até o século XIX, que geraram uma mudança de paradigma societal, destacam-se as seguintes: transformações no mundo da produção, iniciada no século XVIII, com a chamada Revolução Industrial; luta pela ampliação da democracia de massas; e consolidação dos Estados nacionais. As conseqüências dessas mudanças, contudo, trouxeram uma lógica de exploração, antagonizando a sociedade em duas classes, a burguesia e o proletariado.

A Revolução Industrial de 1760, iniciada na Inglaterra, trouxe no seu ventre a ratificação e o questionamento do liberalismo. Nesse momento emerge a classe operária que, massivamente explorada, inicia uma busca pelo reconhecimento de seu direito a ter direitos. Porém os ideais liberais iam ao encontro da burguesia ascendente, pois só tinham direitos aqueles homens que apresentavam os requisitos básicos de autonomia e liberdade, segurança, propriedade e resistência à opressão, ou seja, não faziam parte dessa gama os homens que vendiam sua força de trabalho, pois não eram livres e autônomos, segundo os liberais.

A Revolução Industrial, do ponto de vista social e econômico, acarretou uma “capacidade sem precedentes de produzir bens materiais”. Trouxe a possibilidade “de poder livrar as classes laborais da pobreza herdada do processo de construção dos Estados nacionais, na Europa ocidental, desde o fim da Idade Média”; favoreceu as mobilizações sociais que buscavam direitos *individuais – civis e políticos* – influenciadas pelas revoluções burguesas, como a Revolução Francesa de 1789, transformando a “antiga ordem feudal na ordem capitalista dominada pela produção mercantil e pela ideologia liberal” (Pereira, 2009, p. 59).

Dessa forma, a Revolução Industrial proporcionou “um processo irreversível, tanto na sua progressão quanto na sua tendência desigual de apropriação da riqueza acumulada pelas classes em ascensão”. Crescia e fortalecia-se assim a burguesia, mergulhando-se na fartura, enquanto que o proletariado mergulhava na *alienação do trabalho e no pauperismo* (Pereira, 2009, p.32).

Já na Revolução Francesa é inaugurada nova dimensão para as idéias liberais, defendendo a Liberdade, Igualdade e Fraternidade enquanto bases para a vida de todos os cidadãos, em qualquer país, possibilitando a difusão do liberalismo no mundo todo. Amparada nas teorias de Jean-Jacques Rousseau, – de que os homens no estado de natureza estão sem moralidade e sem maldade (o *bom selvagem*), e que as desigualdades sociais deveriam ser limitadas – a Revolução Francesa expressa o avanço da “subsunção do trabalho ao capital”, ainda que camuflada pela luta contra a aristocracia (Behring e Boschetti, 2009, p.58).

As palavras de Marx e Engels traduzem bem os períodos citados:

Onde quer que tenha conquistado o Poder, a burguesia calcou aos pés as relações feudais, patriarcais e idílicas. Todos os complexos e variados laços que prendiam o homem feudal a seus “superiores naturais” ela despedaçou sem piedade, para só deixar subsistir, de homem para homem, o laço do frio interesse, as duras exigências do “pagamento à vista”. Afogou os fervores sagrados do êxito religioso, do entusiasmo cavalheiresco, do sentimentalismo pequeno-burguês nas águas geladas do cálculo egoísta. Fez da dignidade pessoal um simples valor de troca; substituiu as numerosas liberdades, conquistadas com tanto esforço, pela única e implacável liberdade de comércio. Em uma palavra, em lugar de exploração velada por ilusões religiosas e políticas, a burguesia colocou uma exploração aberta, cínica e brutal (Marx e Engels, 1998, p.34).

Talvez tenha sido por isso que o proletariado tenha tomado consciência de sua própria classe, explorada e adestrada pela classe dominante burguesa, “permitindo” emergir o que foi chamado de “questão social, perante a qual o Estado teve que fazer mediação legal e política” (Pereira, 2009, p.32).

O surgimento da questão social na sociedade burguesa advém do caráter coletivo da produção, alavancado pela Revolução Industrial, “contraposto à apropriação privada da própria atividade humana - o trabalho -, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos”. Ela não se separa da emergência do *trabalhador livre*, que depende da sua força de trabalho para a obtenção de suas necessidades de sobrevivência (Iamamoto, 2008, p. 156).

Dessa forma, Iamamoto afirma que:

(...) a *questão social* condensa o conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais (...). As configurações assumidas pela *questão social* integram tanto determinantes históricos objetivos que condicionam a vida dos indivíduos sociais, quanto dimensões subjetivas, fruto da ação dos sujeitos na construção histórica. Ela expressa, portanto, uma *arena de lutas políticas e culturais na disputa entre projetos societários*, informados por distintos interesses de classe na condução das políticas econômicas e sociais, que trazem o selo das particularidades históricas nacionais (Iamamoto, 2008, p. 156) (Grifos da autora).

Aproximadamente na década de 1830 é que o “*social*” passou a ter destaque entre a organização política do sistema econômico, com a finalidade de regular as forças livres de mercado e as novas tensões sociais (Pereira, 2009, p.32).

A força de trabalho começa a reagir à constante exploração sofrida. Exploração esta que englobava, além dos homens em plena capacidade laborativa, mulheres, crianças e idosos. A luta de classes se revela em todas as suas formas, desvelando a questão social.

As primeiras iniciativas de políticas sociais emergem deste contexto, configurando-se enquanto desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento “às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo”, num processo inscrito na totalidade concreta, de condições de vida, de cultura e de produção da riqueza (Behring e Boschetti, 2009, p. 51).

Algumas intervenções públicas - inicialmente realizadas na Grã-Bretanha - foram implementadas, mas tinham caráter repressivo e se materializavam em medidas de controle de fábricas, da qualidade da educação e da saúde pública. Observa-se neste mesmo cenário a municipalização de serviços sociais básicos e os seguros contra acidentes de trabalho, que, mesmo sob forte influência liberal, prestavam à sua nação, apoio público.

Resumindo, a exposição da crescente pobreza convivendo com a também crescente acumulação de riquezas, promoveu efervescência e agitação de todas as classes sociais.

O Estado vem a utilizar, dessa forma, de diversas intervenções sociais com o intuito de “acalmar” a efervescência da classe trabalhadora e refrear suas conquistas. Porém, esse movimento é contraditório, isso por que expressa, também, respostas às lutas de classes.

As intervenções aconteceram de diversas formas, de acordo com as nações, sejam em termos de alcance, critérios de gastos, constituição de fundos, impactos sociais e políticos, etc., vivenciados, predominantemente, sob regime liberal, o que veio a dificultar um padrão único.

Os pobres “selecionados” para determinadas intervenções estatais eram obrigados a realizar uma atividade laborativa para justificar a assistência recebida, ou seja, tinham que dar uma contrapartida, uma vez que premissas do direito não eram reconhecidas. A função primordial interventiva era impedir a mobilidade do trabalhador e assim manter a organização tradicional do trabalho (Behring e Boschetti, 2009).

Nesta perspectiva, de acordo com Behring e Boschetti (2009), fica evidente que a frágil intervenção do Estado na garantia de direitos sociais sob contornos do capitalismo liberal,

(...) não emanou de uma natureza predefinida do Estado, mas foi criada e defendida deliberadamente pelos liberais (...) [defendendo que] o Estado não devia intervir na regulação das relações de trabalho nem deveria se preocupar com o atendimento das necessidades sociais. Mas, paradoxalmente, podia e devia agir firmemente para garantir os interesses liberais de estabelecimento do mercado livre na sociedade civil (Behring e Boschetti, 2009, p. 61).

A partir do exposto acima, pode-se inferir alguns elementos essenciais do liberalismo que fornecem subsídio para o entendimento das intervenções sociais naquele período e sua retomada em dias atuais, tais como: individualismo; bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo; predomínio da liberdade e competitividade; naturalização da miséria; predomínio da lei da necessidade; manutenção de um Estado mínimo; justificativa de que as políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício e, portanto, deve ser um paliativo (Behring e Boschetti, 2009).

A consolidação política, econômica e ideológica do capitalismo nos séculos XVIII e XIX, além de introduzir um novo paradigma societal, introduziu as novas formas do que podemos chamar de relação entre Estado, sociedade civil e bem-estar.

O enfraquecimento material do liberalismo somente veio a ocorrer em fins do século XIX e início do século XX, devido a processos políticos e econômicos. Dentre eles, destacam-se dois principais: a ascensão do movimento operário, que passou a ocupar espaços políticos e sociais de destaque – ênfase para a Revolução Russa de 1917, que fortaleceu o movimento operário internacional-, e o *processo de*

monopolização do capital, que veio a derrubar a *utopia liberal* do indivíduo ativo guiado por sentimentos morais. Esses dois processos foram basilares para o enfraquecimento do liberalismo, gerando uma crise do capital que possibilitou o florescimento de novas ideologias em busca de alternativas para a manutenção do sistema (Behring e Boschetti, 2009).

No final da segunda metade do século XIX, o capitalismo concorrencial dá lugar ao capitalismo monopolista, provocando profundas modificações no seu ordenamento e na sua dinâmica econômica com incidência na área social e política da sociedade. O capitalismo monopolista recoloca, em patamar mais alto, o sistema totalizante de contradições que confere à ordem burguesa os seus traços basilares de exploração, alienação e transitoriedade histórica, potencializando as condições fundamentais do capitalismo já marcantes na fase concorrencial, só que agora combinado-as com novas contradições e antagonismos.

E como resposta ao desenfreado movimento empreendido pelo capitalismo monopolista, surgem, no século XX, as primeiras iniciativas entorno dos direitos sociais, enunciados como direitos ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente e à autodeterminação dos povos, ancorados pela idéia de solidariedade. Nestes direitos, o caráter é de natureza coletiva e difusa, não sendo somente individual, como nos direitos civis e políticos, mas das famílias, dos povos e nações que os demandam.

Na idade dos monopólios, além da preservação das condições da produção capitalista, o Estado incide na organização e dinâmica econômica de forma sistemática. Sua estratégia nesse momento é garantir os superlucros através da exploração massiva da classe trabalhadora, o que demonstra que foi capturado pela lógica monopólica. Por outro lado, no jogo de forças políticas, precisa legitimar-se politicamente, incorporando protagonistas sócio-políticos mediante a generalização dos direitos e garantias cívicas e sociais. Toda essa estratégia tem como fim o consenso entre os envolvidos e a legitimidade do seu desempenho (Netto, 2009).

A busca por uma nova modalidade de intervenção do Estado deriva, inicialmente, “da demanda que o capitalismo monopolista tem de um vetor extra-econômico para assegurar seus objetivos claramente econômicos” (Netto, 2009, p. 25).

No capitalismo concorrencial, a intervenção estatal sobre as seqüelas da exploração da força de trabalho respondia, básica e coercitivamente, às lutas das massas trabalhadoras ou a necessidade de preservar o conjunto de relações pertinentes à

propriedade privada burguesa como um todo. Já no capitalismo monopolista, a preservação e o controle contínuo da força de trabalho - ocupada e excedente -, é uma função estatal de primeira ordem. O Estado – como instância da política econômica do monopólio – é obrigado não só a assegurar continuamente a reprodução e a manutenção da força de trabalho, mas é compelido - e o faz através dos sistemas de previdência e segurança social - a regular a sua pertinência a níveis determinados de consumo - manter essa força de trabalho também consumindo. Por outro lado, o Estado busca instrumentalizar mecanismos gerais que garantam a mobilização e alocação - dessa força de trabalho - em função das necessidades e projetos do monopólio. Nesse nível dá-se a articulação das funções econômicas e políticas do Estado Burguês no capitalismo monopolista (Netto, 2009).

Na idade do monopólio, ademais da preservação das condições externas da produção capitalista, a intervenção estatal incide nas organizações e na dinâmica econômicas *desde dentro*, e de forma contínua e sistemática. Mais exatamente, no capitalismo monopolista, as funções políticas do Estado imbricam-se organicamente com as funções econômicas (Netto, 2009, p.21).

Para exercer, no plano econômico, o papel de “comitê executivo” da burguesia monopolista, o Estado deve legitimar-se politicamente incorporando outros protagonistas sócio-políticos. O alargamento da sua base de sustentação e legitimação sócio-política, mediante a generalização de direitos e garantias cívicas (sufrágio) e sociais (jornada de trabalho), permite-lhe organizar um consenso que assegura seu desempenho (Netto, 2009, p.23).

O capitalismo monopolista, em sua dinâmica contraditória, cria condições que o Estado, ao buscar sua legitimidade política através da democracia, é permeado por demandas da classe subalterna. E é nesse momento que, a partir da concretização das possibilidades econômicas, sociais e políticas na ordem monopolista, que a questão social se põe como alvo das políticas sociais. Tanto as características do novo ordenamento econômico (em busca do super-lucro) quanto pela consolidação política do movimento operário e pelas necessidades de legitimação política do Estado Burguês, a “questão social” faz parte da ordem econômico-política. Logo, no capitalismo monopolista, as políticas sociais vêm no sentido de assegurar as condições adequadas ao

desenvolvimento do sistema. Já no nível político operam como suporte da ordem sócio-política, ou seja, oferecem um mínimo de respaldo efetivo à imagem do Estado como “social”, como mediador de interesses conflitantes.

Neste ponto, segundo Netto (2009), ocorre a camuflagem do caráter de classe do Estado: as políticas sociais implementadas por ele atendem (e às vezes, até antecipam) às demandas das classes subalternas. Mas o fato de que as demandas são atendidas a partir de mobilizações e pressões vindas do exterior do aparato estatal, permite que aqueles que conquistam algum atendimento se reconheçam como representados por ele (Estado). Daí a conquista de legitimidade e consenso do Estado.

O Estado intervém na “questão social” fragmentando-a, parcializando-a, e o faz dessa forma porque, se o estado burguês da era monopólica encarar a “questão social” como problemática, como totalidade, estaria reconhecendo o antagonismo CAPITAL X TRABALHO, o que levaria a um questionamento da ordem burguesa. Logo, enquanto a intervenção do estado burguês no capitalismo monopolista, a política social deve constituir-se em políticas sociais – as seqüelas da “questão social” são recortadas como problemáticas particulares - o desemprego, a fome, a falta de moradia, o acidente de trabalho, a falta de escolas, etc. - e dessa forma enfrentadas.

Articulado o processo de organização monopólica (...), torna-se claro o seu perfil *novo* em face do capitalismo de corte concorrencial. Todavia, fica igualmente clara a reposição das antigas contradições que percorriam o seu antecedente, agora peculiarizadas. As organizações monopolistas não promovem a evicção da anarquia da produção que é congenial ao ordenamento capitalista; a “livre concorrência” é convertida em uma luta de vida ou morte entre os grupos monopolistas e entre eles e os outros, nos setores ainda não monopolizados. Esbatendo-se no mercado mundial – no qual a monopolização rearranja inteiramente a divisão internacional capitalista do trabalho, dando curso a renovadas políticas neocolonialistas – o capitalismo monopolista conduz ao ápice a contradição elementar entre a socialização da produção e a apropriação privada (...) (Netto, 2009, p. 24).

Segundo Behring e Boschetti (2009), em meio ao capitalismo monopolista, “entre 1883 e 1914, todos os países europeus implantaram um sistema estatal de compensação de renda para os trabalhadores na forma de seguros, e, no mesmo período, 11 dos 13 países europeus introduziram seguro-saúde e 9 legislaram sobre pensão aos

idosos”. Outro fato é que “em 1920, 9 países tinham alguma forma de proteção ao desempregado” (Behring e Boschetti, 2009, p.67).

Essas formas iniciais de política social trazem mudanças na relação Estado e cidadão em quatro direções de acordo com as autoras supracitadas: interesse estatal vai além da manutenção da ordem, incorporando a preocupação do atendimento às necessidades sociais reivindicadas pelos trabalhadores; os seguros implementados passam a ser reconhecidos legalmente como direitos e deveres; os direitos sociais passam a ser vistos como elementos de cidadania; aumento no incremento de investimento público nas políticas sociais.

Substantivamente, o giro que a organização monopólica da sociedade burguesa conferiu ao enfrentamento das refrações da “questão social” deriva da contínua, sistemática e estratégica intervenção estatal sobre elas. Esta inflexão implicou de fato no redimensionamento do Estado burguês que (...) joga agora uma função coesiva central; dito em poucas palavras, ampliou-se e tornou-se mais complexa a estrutura e o significado da ação estatal, incorporando-se os desdobramentos do caráter público *daquelas* refrações: as seqüelas da ordem burguesa passaram a ser tomadas como áreas e campos que legitimamente reclamavam, e mereciam, a intervenção da instância política que, formal e explicitamente, mostrava-se como expressão e manifestação da coletividade (Netto, 2009, p.30).

O ápice do desprestígio liberal tem início em 1929, período de *crise*, que promoveu uma “inflexão na atitude da burguesia quanto à sua confiança cega nos automatismos do mercado” (Behring e Boschetti, 2009, p. 70).

O processo de monopolização do capital ruiu as esperanças do indivíduo empreendedor e com a liderança dos mercados por grandes monopólios, ficou complicado a criação de empresas, pois dependiam agora de grande volume de investimentos, empréstimos bancários, transformando a relação/fusão capital bancário e industrial em capital financeiro.

Como afirmam Behring e Boschetti (2009):

A concorrência intercapitalista feroz entre grandes empresas de base nacional ultrapassou as fronteiras e se transformou em confronto aberto e bárbaro nas duas grandes guerras mundiais. Mas, para além das guerras, existe um divisor de águas muito importante, a partir do qual as elites político-econômicas começam a reconhecer os limites do

mercado se deixando à mercê dos seus supostos movimentos naturais: a crise de 1929-1932. Esse período é também conhecido como o da Grande Depressão. Foi a maior crise econômica mundial do capitalismo até aquele momento (Behring e Boschetti, 2009, p. 68).

A produção industrial e o nível de emprego foram reduzidos, prejudicando um número incalculável de trabalhadores. Essa crise teve início nos Estados Unidos, que, durante a Primeira Guerra Mundial haviam acumulado riqueza. O otimismo reinante no país naquela época fez com que a possibilidade de uma crise fosse ignorada. Milhões de pessoas foram surpreendidas quando ela ocorreu e seus efeitos foram sentidos por mais de uma década.

Uma das propostas para solucionar a crise que se alastrava pelo mundo desde meados de 1929 surge no campo econômico, com as idéias de Keynes que traz uma crítica ao modelo liberal de auto-regulação do mercado. Ele defendia que “o Estado deveria intervir na economia para garantir um alto nível de demanda agregada através de medidas macroeconômicas, que abarcavam o aumento da quantidade de moedas, a repartição de rendas e o investimento público suplementar.

Suas idéias buscavam uma transformação da natureza do Estado e suas relações com a economia e as sociedades capitalistas avançadas. Tais propostas se efetivaram, mais precisamente, na década de 1940, ainda quando são inúmeros os fatos objetivos que, a partir da crise de 1929, contribuíram de forma decisiva para a constituição das economias mistas e dos sistemas de bem-estar e proteção social (Fiori, 1992).

Em contraposição ao pensamento liberal/conservador, cresce o movimento político social-democrata abrindo caminho para um Estado ativo e intervencionista que, reorganizado, foi ator central da viabilização do mais longo e contínuo crescimento de longo prazo experimentado pelas economias avançadas (Fiori, 1992). Esta intervenção estatal vinha no sentido de busca pela consolidação da lógica dos direitos perante a comunidade e o Estado.

As políticas de corte keynesiano atuaram de forma direta sobre as demandas, redinamizando as economias e diminuindo durante trinta anos o impacto cíclico das crises do capital, permitindo o pleno emprego e desativando a idéia socialista de controle direto e detalhado da produção. Criou premissas de um pacto explícito ou implícito entre sindicatos e capitalistas, fundando as bases do chamado *Welfare State* e de uma paz social que duraria até a década de 1970. Dessa forma, os países europeus

sob ideologia keynesiana, armaram uma institucionalidade e definiram uma estratégia aproveitando ao máximo das transformações ocorridas pela Primeira Guerra Mundial e pelos efeitos da nova hegemonia econômica e militar dos Estados Unidos.

O Welfare State ou Estado de Bem-Estar Social, baseado nas idéias keynesianas, configurou-se, desta forma, enquanto um momento histórico específico da proteção social. Sendo assim, as economias capitalistas desenvolvidas vivenciaram um longo período que vai do término da Segunda Guerra Mundial até o início da década de 1970, mais especificamente de 1948 a 1973, em que vigorou o chamado Estado de Bem-Estar Social cumprindo funções estratégicas no enfrentamento da pobreza, do desemprego e da desigualdade. Isto porque o Estado intervencionista não atuou por acaso, mas sim por um intenso processo de politização da vida social por parte da classe trabalhadora; ademais este Estado propiciava ao mesmo tempo a acumulação de capital.

O modelo Keynesiano de proteção social aliado a um modelo de produção em massa, o chamado Taylorismo/Fordismo, permitiu um longo período de acumulação de capitais e de exploração maciça da força de trabalho.

De acordo com Netto e Braz:

O empenho do Estado a serviço dos monopólios para legitimar-se é visível no seu reconhecimento dos *direitos sociais* – que, juntamente com os *direitos civis e políticos*, constituem a “cidadania moderna” (...). A conseqüência desse reconhecimento, resultado da pressão dos trabalhadores, foi a consolidação de *políticas sociais* e a ampliação da sua abrangência, na configuração de um conjunto de instituições que dariam forma aos vários modelos de estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*). Nesses modelos, a orientação macroeconômica de matriz keynesiana conjugada à organização da produção taylorista-fordista alcançou o seu apogeu: durante os “anos dourados”, o capitalismo monopolista vinculou o grande dinamismo econômico (...) com a garantia de expressivos direitos sociais (ainda que somente para os trabalhadores de alguns países imperialistas) – e o fez no marco de sociedades nas quais tinham vigência instituições políticas democráticas, respaldadas por ativa ação sindical e pela presença de partidos políticos de massa (Netto e Braz, 2009, p.205).

Contudo, segundo Antunes (1999), o surgimento do excesso de capacidade de produção acarretou perda de lucratividade das indústrias de transformação a partir da década de 1960, provocando o germe do crescimento acelerado do capital financeiro a partir do final da década de 1970. Emerge assim, as raízes da estagnação e novamente

crise do capitalismo. Comprimem-se os lucros e o setor manufatureiro, devido ao excesso de capacidade e de produção fabril.

Para responder à crise, iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, configurando o advento do neoliberalismo, “privatizando-se o Estado” (Antunes, 1999, p.31). Nesse momento, há também uma desregulamentação dos direitos trabalhistas e uma desmontagem do setor produtivo estatal, além do intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho. Intensificou-se a ofensiva do Estado e do capital frente à classe trabalhadora e das condições vigentes durante a fase de apogeu do fordismo/taylorismo/keynesianismo. O cenário era caracterizado pela desregulamentação e expansão dos capitais, do comércio, da tecnologia, das condições de trabalho e emprego.

Reconfigurando suas bases, o sistema capitalista buscou continuidade ao processo de produção. Novas técnicas de gerenciamento foram somadas à força de trabalho, juntamente com a liberação comercial e novas formas de domínio técnico-científico.

Essas novas características do capitalismo, que tinham como núcleo central os Estados Unidos e Alemanha à frente dos países europeus, e Japão com o bloco asiático, acentuaram o caráter discriminador e destrutivo do processo de reorganização do capital, uma vez que não incorporavam de forma igualitária, países de industrialização intermediária e tão pouco os países do “Terceiro Mundo”, o que favorecia uma posição de total subordinação e dependência.

As inovações tecnológicas, acompanhadas pela desaceleração do crescimento econômico e pelas “crises fiscais” do Estado de Bem-Estar expuseram a crise, diante da qual as políticas keynesianas mostraram-se ineficazes.

A chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo. A partir daí as idéias neoliberais passaram a ganhar terreno. As raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais (Anderson, 1995, p.10).

A crise que então acontecia foi mais uma expressão da crise estrutural do capital, onde se destacava a tendência decrescente da taxa de lucro. Era também a manifestação, tanto no sentido destrutivo da lógica do capital, presente na intensificação da lei de tendência decrescente do valor das mercadorias, quanto da incontabilidade do funcionamento social do capital.

O remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército industrial de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava a redução de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas, então às voltas com a estagflação, resultado direto dos legados combinados de Keynes e Beveridge, ou seja, a intervenção anticíclica e a redistribuição social, as quais haviam tão desastrosamente deformado o curso normal da acumulação e do livre mercado. O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos (Anderson, 1995, p.11).

Estavam dadas as bases para o ressurgimento do pensamento liberal – político, econômico e social-, e sua vitória em vários países europeus. Foram questionadas as intervenções estatais, que, na justificativa dos neoliberais, eram a causa da própria crise.

2.2 As políticas sociais em tempo neoliberal e o papel das organizações da sociedade civil

O contexto de crise esboçado no item anterior levou a um processo de reestruturação produtiva, direcionado pelo ajuste neoliberal, que, segundo Tavares (1993), foi uma reestruturação mais do que de ordem econômica. Esse ajuste fez parte de uma “redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais”, com um projeto distinto do vivido até então (Tavares, 1993, p. 19).

As políticas de ajuste estão contidas no processo de globalização financeira e produtiva e de “rearranjo da hierarquia das relações econômicas e políticas internacionais, sob a égide de uma *doutrina neoliberal*, cosmopolita, gestada no centro financeiro e político do mundo capitalista” (Tavares, 1993, p.19).

As características das políticas de corte neoliberal condicionam regras e vêm padronizando cada vez mais os diferentes países e regiões do mundo em troca de apoio financeiro e econômico dos governos centrais e organismos internacionais. As políticas de corte neoliberal são também de ordem macroeconômica de estabilização, alcançadas por meio de “reformas estruturais liberalizantes” (Williamson *apud* Tavares, 1993, p. 19).

Tais reformas estruturais centram-se na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, flexibilização, privatização do setor público e, fundamentalmente, na redução do Estado. Elas adotam medidas recomendadas pelo Banco Mundial, que se configura enquanto *agente doutrinário*, aceito pela grande maioria dos países (Tavares, 1993).

Porém, as transformações que têm sido provocadas pelas políticas de ajuste neoliberal aconteceram e vêm acontecendo de forma desigual entre os países e as diferentes regiões do mundo. As diferenças e os custos sociais acontecem, sobretudo, nos países periféricos. De acordo com Tavares (1993), a noção de que as “conseqüências do ajuste neoliberal seriam apenas transitórias ou conjunturais se torna cada vez mais distante da realidade”, isso por que, as mudanças que vêm acontecendo são extremamente profundas e “suas possibilidades de reversão são diretamente proporcionais ao grau de destruição provocado pelas políticas de ajuste, não por acaso denominadas ‘estruturais’” (Tavares, 1993, p. 22).

Do ponto de vista social, o impacto negativo vem acontecendo de forma generalizada, mas de forma acentuada nos países periféricos. Ou seja, “por trás da globalização, o que se vê é a crescente ampliação das distâncias e das desigualdades” entre as regiões e países do mundo (Tavares, 1993, p. 22).

Desta forma, todas as mudanças e transformações societárias, de acordo com Tavares (1993), trouxeram uma “superposição perversa” das anteriores formas de desigualdade e miséria, gerando uma “nova pobreza” diante do crescimento do desemprego, generalização das situações de precariedade e instabilidade no trabalho,

vulnerabilização social diante da redução ou ausência de formas de proteção social, dentre outras.

Esse montante de problemas sociais vem gerando um contexto cada vez mais complexo, cujas formas de enfrentamento se agravam diante do desmonte das políticas sociais ou dos mecanismos de proteção social (Tavares, 1993).

Em se tratando das políticas sociais, estas vêm passando por um retrocesso histórico, uma vez que está havendo a retomada de ações de âmbito privado em detrimento de ações coletivas públicas estatais, como nas políticas de bem-estar social. O retorno ao individualismo torna-se “natural”, cabendo às pessoas e às comunidades buscarem soluções para os problemas sociais.

As implicações de um retorno ao individualismo vão desde a culpabilização individual pelas perdas e ganhos, à destruição da noção de responsabilidade coletiva, conquista fundamental do pensamento social (Tavares, 1993).

Tavares (1993) afirma que “a *questão social* passa a ser objeto de ações filantrópicas e de benemerência, deixando de ser, desta forma, responsabilidade do Estado. As “redes” de proteção social passam a ser ‘comunitárias’ e ‘locais’, e os bens e serviços sociais passam a ser considerados de consumo privado (Tavares, 1993, p.27).

As políticas sociais passam a ser substituídas por programas de combate à pobreza, de forma somente a minimizar os problemas sociais. Estes programas, em grande maioria, vêm sendo atrelados a projetos “amarrados” e em forma de “pacotes” prontos que os governos “devem aceitar”, diante das imposições dos organismos internacionais. Além destas características, os programas ainda têm um caráter extremamente transitório em que as ações não têm uma continuidade, o que permite afirmar sobre o baixo impacto e efetividade, além de instabilidade dos grupos beneficiários. Juntamente à baixa cobertura dos programas, que se caracterizam também pela focalização, os resultados são minimalistas e com poucos resultados positivos (Tavares, 1993).

Cresce-se a substituição de setores públicos estatais por organizações privadas numa justificativa de que o Estado já não dá conta de resolver os problemas sociais, e, para tanto, necessita de “programas de alívio à pobreza”. Essa substituição desfavorece, sobremaneira, a valorização das ações públicas governamentais e enaltecem as ações de organizações de caráter privado, que, em diversos casos, têm deficiência de capacidade

técnica na realização de ações sociais (Tavares, 1993). Como afirmado acima, segundo Tavares (1993):

Sob o argumento de que o Estado é ineficiente, corrupto e custa caro, promovem-se “reformas” que na verdade desmontam o aparato público sem que seus problemas reais tenham sido resolvidos. Em vez de evoluirmos para sistemas verdadeiramente públicos e universais que garantam os direitos essenciais de cidadania das parcelas majoritárias da população que não tem condições de incorporar-se via “mercado”, reduz-se ainda mais a já debilitada capacidade de intervenção do Estado no social (Tavares, 1993, p. 30).

Além disso, a universalização, central para o direito de cidadania, vem sendo substituída pela focalização, que prioriza o direcionamento do gasto público e dos serviços sociais aos que comprovem pobreza. Diversos organismos internacionais afirmam que as políticas de focalização do gasto social atingiram diretamente os setores médios e médio-baixos uma vez que, em tempos de crise ocupacional e redução de renda, estes são obrigados a custear os serviços que, por ventura, possam demandar, como saúde, educação ou previdência, por exemplo (Tavares, 1993).

Juntamente com a focalização, tem-se também a descentralização e privatização das políticas sociais. Há evidências de que a descentralização tem contribuído com o crescimento da intersetorialidade dos indicadores de saúde e educação, mas é bem verdade, também, que a descentralização tem sido usada em favor da corrupção e perda de controle fiscal. Já a privatização dos serviços sociais vem fortalecendo a mercantilização de bens sociais, configurando uma lógica privatizante direcionada pelo lucro. Com auxílio de financiamento público, os serviços de administração privada ganham força e os serviços públicos, cada vez menos credibilidade (Tavares, 1993).

Todas as injunções acima afirmadas são direcionadas pelo ajuste neoliberal que, como afirmado por Tavares (1993), vai além de uma reestruturação econômica. Os traços ideológicos que constituem o neoliberalismo direcionam disseminações conceituais extremamente ideológicas que enraízam-se cada vez mais na sociedade capitalista.

Corroborando com as afirmativas de Montaño (2008), o conceito hegemônico de “terceiro setor”, por exemplo, é um dos que faz parte do rol ideológico que ratifica os

preceitos neoliberais. Segundo Montaña (2008), o conceito de “terceiro setor” é uma ideologia que:

(...) segmenta as lutas sociais em esferas (ou “setores”) autonomizadas, desarticuladas da totalidade social, personificando o Estado, o mercado e a sociedade civil, numa clara homogeneização desta última, escamoteando o verdadeiro fenômeno: a desarticulação do padrão de resposta (estatal) às seqüelas da “questão social”, desenvolvido, a partir das lutas de classes, no Welfare State. Com tudo isso, o conceito e o debate sobre o “terceiro setor” presta um grande serviço ao capital e à ofensiva neoliberal, nesta luta pela hegemonia na sociedade civil, no interior do processo de reestruturação do capital (Montaña, 2008, p. 16).

Numa visão ideológica, as ONG’s, os movimentos sociais, organizações e associações comunitárias, instituições de caridade, religiosas, atividades filantrópicas e outros seriam o chamado “terceiro setor”, ou seja, a “sociedade civil” na visão de seus defensores. As assertivas de Hayek se encaixam nesta perspectiva.

Contudo, nesta “sociedade civil”/“terceiro setor” não estão incluídos os sindicatos, as organizações ilegais, ou os movimentos armados. Desta forma, Montaña (2008) avalia criticamente este fenômeno e observa que: as atividades públicas são desenvolvidas por particulares, que visam tratamento de uma “função social de resposta às necessidades sociais”, com orientação em “valores de solidariedade local”, de “autorresponsabilização”, “voluntarismo e individualização da ajuda” (Montaña Duriguetto, 2011, p.305). Ou seja, o que é denominado de “terceiro setor” não se enquadra nem como terceiro, tão pouco como setor. Ele deve ser compreendido enquanto conjunto de “ações que expressam **funções** a partir de **valores**”. Para além do embate entre organizações, o que de fato está em disputa é a “modalidade, os fundamentos e responsabilidades inerentes à intervenção e respostas para a ‘questão social’” (Montaña e Duriguetto, 2011, p. 306).

Há uma transmutação de uma questão político – econômico – ideológica para uma questão técnico – operativa simplista. E mais, no jogo de descredibilidade direcionado ao Estado – aparato institucional afirmado pelos defensores do “terceiro setor” enquanto ineficiente, burocrático, corrupto, rígido e pior, em crise (fiscal) – afirma-se sobre a potencialidade do “terceiro setor” e suas instituições, por que estas são

“dinâmicas, democráticas, ‘populares’, flexíveis”, que atendem as peculiaridades e especificidades “regionais e categoriais” (Montaño e Duriguetto, 2011, p. 306).

Estrategicamente funcional ao neoliberalismo, o “terceiro setor” aglutina um conjunto de determinantes direcionados à retomada da solidariedade e do voluntarismo, o que tem provocado uma certa “docilidade”, desestruturação e desmobilização da sociedade civil.

De acordo com Montaño (2008),

(...) as mudanças ocorridas e em processo, referentes à perda de direitos de cidadania por serviços e políticas sociais, assistenciais e por uma seguridade social estatais, universais e de qualidade (particularmente nos países centrais), e à sua precarização e focalização (particularmente nos países periféricos), à remercantilização e refilantropização da “questão social”, afetam profundamente tanto os setores mais carentes quanto o conjunto dos trabalhadores (Montaño, 2008, p.15).

Esta visão vai de encontro ao afirmado no Capítulo I, no que se refere ao Estado ampliado, por que além de afirmar sobre uma setorização da realidade social, transformando o Estado em “primeiro setor”, o mercado enquanto “segundo setor” e a sociedade civil em “terceiro setor”, o mesmo afirma sobre esta última (sociedade civil) enquanto “setor” homogêneo, despido de disputa por hegemonia e sem contradições de classe, responsável pela atenção social à demanda que o Estado não consegue atender. Ou seja, esta visão é conivente com a “retirada paulatina da responsabilidade estatal no trato da ‘questão social’” (Montaño, 2008, p.15).

Desta forma, o “terceiro setor” é um subproduto da estratégia neoliberal que vem cumprindo uma função “ideológica, mistificadora e encobridora do real” e tem promovido a maior aceitação das contra-reformas neoliberais (Montaño, 2008, p. 20).

Tendo em vista os direcionamentos globais e de transformação societária em meio à totalidade, segue, no próximo item, o contexto brasileiro das políticas sociais e a relação entre Estado e organizações da sociedade civil na política de assistência social.

2.3 As particularidades sócio-históricas das políticas sociais no Brasil e construção da relação Estado e organizações da sociedade civil na política de assistência social

A Independência do Brasil, em 1822, além de não almejar mudanças significativas no quadro estrutural do país, criou condições para o florescimento do espírito burguês, não rompendo com o mercado externo e tampouco com o escravismo, do que decorre uma não autonomização política e econômica, e, dessa forma, expõe que a dependência é uma marca estrutural do capitalismo brasileiro e a modernização (conservadora) – que consolidou o capitalismo nesta sociedade - manteve-a.

Isso demonstra que a Independência proporcionou a incorporação de elementos que rompiam com o passado, porém mantinha a ordem social. Pode-se dizer que ela foi muito mais um elemento de negociação entre Coroa Portuguesa e Inglesa, do que de fato uma quebra de paradigma. Os acontecimentos derivados deste processo, juntamente com os ideais liberais do período, influenciaram a construção da Constituição de 1824, claramente conservadora.

Além dos contornos políticos acima citados, a abolição da escravatura é um elemento fundamental na compreensão da configuração da sociedade brasileira e de suas políticas sociais. Ocorrida de forma tardia e despida de qualquer planejamento no que se refere à inclusão dos “libertos” à sociedade, a abolição criou uma marginal sociedade, despojada de qualquer atenção. A esta população não foram dadas escolas, terras, empregos. Na verdade o que ocorreu foi uma modificação ideológica na concepção de trabalho, vigiada e reprimida continuamente pelos aparatos policiais e jurídicos do Estado.

O Brasil, como em vários aspectos históricos de sua construção enquanto Estado Nação, tardiamente entrou na agenda de uma dita ‘modernidade’ e na regulamentação das profissões. Ainda em 1824, sob forte influência do liberalismo progressista, a nascente nação brasileira entrou num paradoxo, pois, ao mesmo tempo, buscou abolir as remanescentes corporações coloniais, porém não abriu mão da organização escravista de produção, fortemente apoiada por conservadores proprietários de escravos. A não-regulamentação das profissões implicou num embate com o princípio *laissez-fairiano* da organização social, que era o mote ideológico naquele momento, e que não foi problema último no Brasil, uma vez que a lógica da liberdade das profissões se manteve no país até o século XX.

Arelada à sociedade escravocrata conservadora e com liberdade profissional, a inexistência de formas legais de proteção social até então no Brasil, promoveu o surgimento de associações privadas direcionadas aos ofícios, que vinham exatamente a responder às inovações emanadas do processo acumulativo, visando recuperar as benfeitorias das corporações de ofício, e isso com caráter profissional extremamente discriminatório.

Não obstante às afirmações acima, as primeiras formas protetivas estatais brasileiras estiveram atreladas às categorias ocupacionais de extrema relevância para a expansão do processo produtivo, como os empregados das estradas de ferro, que favoreceriam o escoamento do principal ingrediente da produção brasileira até a década de 1930 - o café. Caracterizavam-se por pequena ajuda em casos de doença (direcionadas pela idéia de dignidade cristã) e auxílio funeral e eram denominadas Caixas de Socorro (Lei 3.397, de 24 de novembro de 1888). Seguidamente foi criado o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas da Imprensa Nacional (Decreto 10.269, de 20 de julho de 1889). Ferroviários, pessoas concernentes à Marinha e Ministério da Fazenda também gozaram de alguns direitos no século XIX, dentre eles férias de quinze dias, aposentadoria e fundo de pensão.

Tal desfavorecimento às demais classes trabalhadores não fica despercebida, proporcionando o surgimento de algumas reivindicações - maioria ignoradas- ligadas ao mundo do trabalho. Alguns exemplos de organizações da sociedade civil que buscavam suprir as necessidades da população de então, desassistida pelo Estado, podem ser citadas, como: Liga Brasileira contra a Tuberculose; Preventório D^a Amélia; Serviço de Obras Sociais do Distrito Federal (instituição de auxílio aos pobres); Associação Cristã Feminina do Rio de Janeiro (auxílio à educação de moças e crianças); Abrigo Cristo Redentor (auxílio aos mendigos e menores desabrigados do Distrito Federal); Associação das Senhoras Brasileiras (amparo “as moças desprotegidas”), dentre outras (Mestriner, 2001).

Percebe-se então que o social não era visto enquanto dever do Estado e muito menos enquanto direito. As relações entre Estado e organizações da sociedade civil no *social* se davam por meio de “hábitos coloniais” empreendidos por segmentos das elites, tidos como “bons homens e senhoras” (Mestriner, 2001, p.59). Não é à toa que, diante do histórico de colonialismo, escravidão, imposições, ausência de proteção social e manutenção de uma ordem ideológica conservadora no Brasil surgissem subterfúgios

que dessem conta, minimamente, de assistir às desigualdades sociais e os desamparos de até então. Datam desde 1560 as primeiras organizações da sociedade civil que, à moda da Coroa Portuguesa, distribuía dotes e caixões a órfãos pobres.

É preciso deixar claro nestas linhas que o esforço em traçar alguns comentários sobre as iniciativas de proteção social no Brasil, legalizadas pelo Estado, ou dos processos do mundo do trabalho e a configuração inicial de atenção ao social – principalmente de iniciativa filantrópica – vão no sentido de demonstrar como se configurou a política social no Brasil e a relação estabelecida entre Estado e as organizações da sociedade civil na execução de serviços sociais. Todos os fatos ocorridos anteriores à década de 1930, no contexto brasileiro, terão significado nesta construção, uma vez que os processos históricos foram construídos dialeticamente, sem rupturas com o passado.

Retomando ao contexto histórico, os princípios *laisser-farianos* adotados no Brasil, entre 1888 e 1931, diziam que fora da ordem do mercado somente existiam a coação e repressão. Esse fenômeno explicitou a essência da dominação, direcionada pelo Estado, que priorizava a modernização do país nos ditames da burguesia nascente.

Um dos avanços mais expressivos anterior à década de 1930 foi o reconhecimento obtido por parte dos profissionais da agricultura e indústrias rurais do direito de organização e formação sindical (1903). Precursor, este direito abriu caminho para que, seguidamente, o mesmo fosse assegurado a qualquer categoria profissional (1907), o que permitiu a legitimidade de demandas coletivas não só aos detentores do capital, mas também à classe trabalhadora. Isso demonstra que o movimento operário conseguiu alcançar alguns avanços nos direitos civis.

Pode-se inferir que o reconhecimento do direito de organização das categorias profissionais proporcionou talvez um dos mais relevantes movimentos organizados no cenário político: o sindical, que será o exemplo crucial utilizado pelo poder público para a organização das profissões e regulação social no Brasil. Do que se tem historicamente considerado é que a partir desse movimento, as diversas categorias profissionais se organizaram mais organicamente a fim de defenderem interesses comuns, sejam eles independentes ou não do Estado. A maioria das reivindicações estava ligada às condições e metas de trabalho, que não obstante à lógica capitalista, só foram consentidas por não esbarrarem no processo acumulativo. Exemplo significativo de demanda sindical dos trabalhadores industriais que pode ser considerada enquanto

iniciativa de política social no Brasil foi a regulamentação dos acidentes de trabalho, que posteriormente foi incorporada na legislação previdenciária.

Projeto de lei que veio a abranger maior parte das organizações foi apresentado em 1911, direcionado pelo deputado Nicanor Nascimento, onde se propunha fixação de 12 horas a jornada de trabalho no comércio, descanso semanal de 12 horas seguidas, não-obrigatoriedade de trabalho aos domingos e feriados, proibição de trabalho noturno a menores de 18 anos, proibição de trabalho a menores de 10 anos. Porém o projeto fora rejeitado na instância do executivo, já que a noção hegemônica era a de não intervenção estatal nos processos acumulativos.

O atendimento às demandas sociais no período da República Velha, somente foram acolhidas – e algumas - conservando o modelo anterior de atendimento aos pobres, ou seja, por meio das organizações da sociedade civil (instituições privadas, caritativas, filantrópicas, benemerentes), longe da idéia de direito social. Ou seja, o atendimento era realizado por meio das associações particulares, muitas delas remanescentes do período colonial e funcionavam enquanto base contratual. Mesmo sendo mantida essa forma de atendimento ao social, as lutas sociais travadas durante a República Velha, proporcionaram o que poderia ser descrito como o gérmen da legislação social e políticas sociais brasileiras. Diante das demandas legítimas da classe trabalhadora, o Estado foi obrigado a modificar sua visão ortodoxa de legislação social.

Em 1917 o horizonte da equidade é trazido para o debate por meio da Comissão de Legislação Social na Câmara dos Deputados, aparato este jurídico, que alegou a problemática da equidade enquanto essencialmente atrelada ao desenvolvimento dos processos acumulativos. Tal Comissão ficou incumbida então de - por meio de revisão constitucional – regular as relações trabalhistas para que fossem discutidas as reivindicações sociais.

Em 1919, através do Decreto-Lei n.º 3724, entra em vigor a reivindicação que claramente impacta sobre o processo de acumulação, ficando determinado que a responsabilidade por *acidentes no trabalho* seria de inteira responsabilidade do empregador, salvos aqueles acidentes causados por negligência ou incompetência do trabalhador. Os acidentes de trabalho eram investigados e submetidos a inquéritos policiais de forma que até 1924, permaneceram ainda na esfera dos conflitos privados. Ainda assim é inegável que tal Decreto permitiu que as conseqüências trazidas pelos

acidentes de trabalho não fossem mais tratadas enquanto responsabilidade direta do indivíduo.

Segundo Santos (1987), apesar de inovadora, a forma legal que então era decretada tratava o acidente de trabalho enquanto risco inerente ao próprio trabalho, e, desta forma as indenizações vinham muito mais no sentido de concessão de privilégios sociais do que de fato uma regulação dos processos acumulativos e relações de trabalho.

Com larga inspiração industrial, é criada em 1923 a Lei Eloy Chaves (Decreto-Lei n.º 4682) que dispunha sobre a Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários que, mediante contribuição dos empregados da categoria, do Estado e arrecadação tributária. Era fixado um fundo mantenedor do fluxo de renda do trabalhador em estado de velhice, invalidez, assistência médica, ou seja, seria uma renda que o trabalhador obteria quando não mais fizesse parte da produção. Longe de ser um direito de cidadania, essa forma contratual era de âmbito privado, onde se firmava um compromisso entre empregado e empregadores.

De acordo com a Lei Eloy Chaves, a administração das caixas de aposentadorias e pensões seria então realizada por um colegiado representado por empregados e empregadores, e estes distribuídos de forma paritária. O governo, mesmo contribuindo com recursos para o fundo, não teria influência sobre a administração. Cabe ainda destacar que a Lei ora citada impedia a demissão do empregado se passados dez anos de serviços efetivos, salvo por falta grave relatada por inquérito.

O formato previdenciário da Lei Eloy Chaves é rapidamente disseminado durante o período de 1923 a 1933, tornando-se exemplo tanto no que se refere à sua regulamentação e finalidade, quanto no que se refere ao financiamento, e isso trazendo claros conflitos no direito ao emprego (SANTOS, 1987). Ainda neste período surgem medidas jurídicas, relacionadas aos problemas de acumulação e equidade, que legislavam sobre direito a férias. Concretamente, este direito veio a efetivar-se em setembro de 1933, referindo-se aos trabalhadores do comércio e bancos. Em 1934, sob o Decreto 23.768, há a ampliação desse direito aos trabalhadores industriais.

Ou seja, diante de um quadro de inclusão e exclusão dentro dos parâmetros previdenciários vividos no Brasil de até então, o trabalho estava diretamente ligado à lógica das organizações da sociedade civil de caráter benemerente, de ajuda. Sem o trabalho – conseqüentemente sem o subsídio para sustento – ficava impossível sobreviver nesta sociedade e, portanto, cabia à parcela da população mais favorecida,

ajudar, de forma imediatista e pontual, aos menos favorecidos. Nesta lógica, cabia ao Estado, enquanto prioridade, atender às demandas emergenciais de categorias estratégicas para o crescimento do país.

Levando-se em conta ainda o processo de crescimento populacional e evolução das relações sociais, acrescidas por migrações e imigrações, o Brasil sofreu grande modificação político-ideológica, principalmente em movimentos sociais, tais como nos sindicatos, que, fortalecidos por participação imigrante, acresceram demandas e mobilização.

Neste momento ainda, as idéias que germinavam estavam diretamente relacionadas ao trabalho e diante do conflito de classes, possibilitavam êxitos para a classe trabalhadora e também para a burguesia. Criou-se, na verdade, um descompasso entre política social compensatória, iniciada em 1923, e política social via regulação do processo acumulativo, iniciado na década de 1930.

Desde 1923, pode-se afirmar que diversas tentativas para regular o processo de acumulação foram feitas, contudo, sem efeitos significativos. A classe trabalhadora vinha reivindicando o direito a férias, segurança e higiene no trabalho. Algumas concessões foram feitas, mas ainda assim, poucas mudanças ocorreram na esfera produtiva. Enquanto se proliferavam as CAP's, política previdenciária *strito senso*, intensificavam também as forças repressivas por parte do poder público diante das reivindicações da classe trabalhadora referentes ao processo de acumulação.

A resposta do Estado para as demandas dos trabalhadores até 1930, foi, sobretudo, lenta, quando comparada à disseminação que obteve o modelo previdenciário, de natureza compulsória, afirmado pela Lei Eloy Chaves. De acordo com Santos (1987):

(...) enquanto o Estado preocupava-se, essencialmente, em reordenar as relações no processo de acumulação, a questão social, *strito senso*, se vinha resolvendo, privadamente, mediante os acordos de seguro com que se comprometiam, privadamente, empregadores e empregados. A responsabilidade estava clara e nitidamente dividida: ao Estado incumbia zelar por maior ou melhor justiça no processo de acumulação, enquanto que às associações privadas competia assegurar os mecanismos compensatórios das desigualdades criadas por este mesmo processo (Santos, 1987, p. 28).

Fora do processo estratégico de acumulação, estavam os pobres e desempregados, que permaneciam dependentes dos favores benemerentes e caritativos das ações individuais ou das organizações da sociedade civil, caracterizando uma assistência social difusa, sem qualquer vínculo com o Estado.

Até mesmo as iniciativas de legislação social ou de uma dita proteção social ocorridas na Primeira República, demonstram que o *social* permaneceu sob influência e características clientelistas, parametradas pelos coronéis, mantendo a visão caritativa exercida pelas entidades privadas.

Santos (1987) afirma que o ideário *laisser-fariano* vivido no Brasil até então criou ele próprio uma contradição entre política social compensatória, que teve início em 1923, e a política social via regulação do processo acumulativo iniciada a partir da revolução de 1930. Isso porque se tornava insustentável a manutenção da rigidez ideológica da elite e da estrutura dos recursos disponíveis, afirmando que o processo acumulativo somente se manteria através da coação. Essa ideologia estava fadada ao enfraquecimento, também porque, o movimento operário se fortalecia e se sindicalizava, requerendo cada vez mais a intervenção do Estado no processo acumulativo.

Marcada pela crise econômica e comandada por Getúlio Vargas, a Revolução de 1930 deu início a uma era de conciliações de forças e exclusão da população, firmando um compromisso com as elites do país em busca da industrialização. Para que o processo de industrialização acontecesse, Vargas buscou uma articulação entre setores pré-capitalistas – gerando a dependência interna – e capitalistas – gerando também, a dependência externa. É importante destacar que a “engenharia institucional” do pós Revolução de 1930, propiciou reorganização e novo direcionamento no processo acumulativo brasileiro.

De antemão, destaca-se que o Estado de Vargas, através de uma política trabalhista, orientou-se para controlar as greves e os movimentos operários, estabelecendo um sistema de seguro social. Nestes termos foi implantada a Consolidação das Leis Trabalhistas e Sindical (CLT), viabilizando a ampliação da produtividade – pressuposto central da acumulação capitalista. Assim, desenvolveu-se um padrão de cidadania tendo por base o mercado, não se constituindo em cidadania plena, com controle rígido pelo Estado. Passou a existir um modelo peculiar de cidadania, dissociado dos direitos, onde só era cidadão aquele que tivesse vinculação

com o mercado de trabalho e pertencesse a um sindicato, ou seja, grande parte da população ficava fora desse contexto. Estes cidadãos, externos a esse padrão de cidadania, eram obrigados a recorrer, mais uma vez, às organizações da sociedade civil de caráter benemerente e filantrópico para receberem alguma assistência.

Cabe aqui primeiramente fazer um levantamento das legislações brasileiras no pós 1930 e as implicações destas legislações para a classe trabalhadora como um todo, para que se compreenda o padrão de cidadania citado anteriormente.

Entre os anos de 1931 e 1934, acontecem mobilizações dos trabalhadores e promulga-se e efetiva-se um conjunto de regulamentos – como jornada de trabalho de oito horas diária para os trabalhadores do comércio e indústria; criação da carteira profissional obrigatória para trabalhadores urbanos, por exemplo - que vão de encontro ao processo de acumulação, portanto, também de encontro à classe burguesa. Em busca da possibilidade de êxito destas medidas, o governo revolucionário de Vargas, estrategicamente, cria, em fevereiro de 1931 o Decreto 19.667, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que dispunha sobre meios de fiscalização, execução e legislação trabalhista e previdenciária. Segundo Santos (1987), estas intervenções estatais buscaram reestruturar, de forma ávida, as condições para a manutenção e crescimento da ordem acumulativa.

Mas é claro que a ordem imperativa da lucratividade, que também perpassava o Estado, favorecia/e favorece aos empregadores. Vigorava até então o Decreto 21.175, que dispunha da compulsoriedade de explicação dos contratos de trabalho. Ou seja, o trabalhador, em sua falta, não podia comprovar os termos do contrato, sejam referentes ao salário, férias, repouso semanal, ou qualquer outro direito que lhe fosse assegurado.

Diferente da lógica relacional estrita a empregadores e empregados, caracterizada pelo modelo previdenciário compensatório de até então, em 1933 cria-se o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marinheiros (IAPM), ainda sob modelo tripartido de financiamento semelhante aos das CAP's, porém, com duas inovações. A primeira estava relacionada à direção dos institutos, que, de acordo com o parágrafo 1º do artigo 73, do Decreto 22.872 de 29 de junho de 1933, competiria a um presidente, auxiliado por um conselho administrativo, diretamente escolhido e nomeado pelo poder público. Já o conselho seria composto por seis membros, representantes dos associados e dos empregadores e seria secretariado por funcionário próprio da instituição, designado pelo presidente e de acordo com o conselho. Santos (1987) afirma que esta é

uma clara exemplificação das “raízes do poder da burocracia estatal em administração de instituições públicas” (Santos, 1987, p. 29). Ou seja, agora o Estado poderia intervir e regular os contratos, anteriormente privados, que aconteciam somente no âmbito da produção. A segunda inovação trazida pelo IAPM foi o agrupamento de todos os integrantes de uma mesma categoria profissional sob mesmo regime previdenciário. Seguiram-se ao IAPM o IAPC (Comerciários), IAPB (Bancários), IAPI (Industriários), IAPETEC (Empregados de Carga) e atualização organizacional do IPASE (Servidores do Estado).

Até 1934, já estavam regulados, sob fiança e fiscalização do Ministério do Trabalho – órgão ambíguo e controverso em todo o desenvolvimento da tensão entre equidade e acumulação - o trabalho do menor e das mulheres e a duração da jornada de trabalho, assim como segurança, higiene e férias. O salário mínimo somente foi estabelecido pelo Decreto-Lei 2.162, de 1º de maio 1940, já em outro contexto de relação Estado e grupos sociais.

Pode-se dizer que a forma estatal, representada pelo IAPM e a forma privada, representada pelas CAP's, mesmo em competição, coexistiram durante todo o governo Vargas, inclusive fomentando propostas de unificação de todo o sistema previdenciário.

Em 1938 acontece a primeira regulamentação da assistência social brasileira, com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social – órgão nacional de controle das ações da assistência social, formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica, – que unificava as iniciativas públicas e privadas, “rompendo o espontaneísmo da assistência esmolada”, introduzindo uma organização racional e um saber no processo de ajuda. Entendia-se que, naquele momento, o Estado deveria complementar a iniciativa privada na atenção “àqueles, temporariamente ou definitivamente impossibilitados de, pelo trabalho ou pelo apoio familiar, prover as necessidades de existência” (Mestriner, 2001, p. 57). Disto, infere-se que a relação entre Estado e as organizações da sociedade civil tornou-se algo legítimo e aceitável, uma vez que trazia o social para a esfera estatal, mesmo sendo o CNSS autônomo, sem interferência no processo acumulativo. As relações entre Estado e segmentos da elite tomaram corpo e densidade de forma que exibiam-se homens bons supervisionando a concessão de auxílios e subvenções a organizações da sociedade civil.

Em 1942, o Estado cria uma instituição de assistência social, a Legião Brasileira de Assistência – LBA, presidida pela primeira-dama, com as funções de atender as

famílias de pracinhas envolvidos na Guerra, e posteriormente, passa a se dedicar à maternidade e à infância, com postos de serviços implantados de acordo com *interesses apoios* e conveniência, buscando a legitimação do Estado junto aos pobres. Na distribuição de benefícios sociais predominava o assistencialismo, numa junção de obras de caridade, na maioria religiosas, com ações das “primeiras-damas” (Mestriner, 2001).

De acordo com Mestriner (2001), na área social, a utilização de organizações sociais do setor privado já existentes, configurava-se enquanto uma estratégia de ampliação e incentivo à sociedade civil, revelando o toque liberal e o princípio da subsidiariedade que orientam o Estado.

O setor ferroviário, sem poder de manutenção da coexistência dos dois modelos previdenciários estatal e privado, criou em 1953 a CAPFESP, que unificou todas as caixas dos ferroviários. Favoreceram-se as organizações governamentais frente às privadas, o que proporcionou uma onda de modificação nas instituições, benefícios e serviços, sob grande patrocínio estatal, tanto na administração quanto política, embora o contorno ainda permanecesse sob os moldes do formato contratual de financiamento tripartido.

Nota-se também que até 1960 ainda encontravam-se desassistidos pelo público estatal os trabalhadores rurais, as empregadas domésticas e os profissionais autônomos, ainda que representassem parcela expressiva da população ativa do país e contribuíssem para o processo de acumulação.

Diante deste contexto de exclusão e inclusão de determinados trabalhadores à proteção social cabe destacar então a noção de cidadania estabelecida entre os anos de 1930 a 1964.

De acordo com Santos (1987) a denominação para o “tipo” de cidadania vivida naquele período e que permite entender a política social pós 1930, numa perspectiva de passagem da esfera de acumulação para a equidade, pode ser descrita enquanto *cidadania regulada*. Esta, que funda-se a partir de valores políticos e de estratificação ocupacional de forma legal, permite dizer que:

São cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas

profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. (Santos, 1987, p. 68).

Assim, à gama dos trabalhadores urbanos com ocupações ainda não regulamentadas em lei – os pré-cidadãos -, se juntavam todos os trabalhadores rurais, com ocupações difusas, mas que, porém, participavam do processo produtivo. Numa sociedade onde o Estado dita quem tem direito ou não aos benefícios sociais e quem é ou não cidadão por meio do reconhecimento da profissão, a grande maioria destituída deste “título”, vai depender da filantropia laica, do velho coronelismo. Neste sentido, o Estado aparece como ente complementar na assistência, fornecendo a esta serviços de “segunda categoria”.

A lógica da cidadania regulada ainda permite afirmar que, segundo Fleury (1994), para a população desassistida pelo Estado restava então o rótulo de “não cidadão”, uma vez que, destituídos de legalização profissional, recorriam aos serviços sociais ligados à velha filantropia. Tem-se então uma “cidadania invertida”, em que para se ter acesso aos serviços “bastava” não ser cidadão.

Fica evidente que a política social no Brasil sob os parâmetros da “cidadania regulada”, em si tratando de política previdenciária, fomentou a lógica da “cidadania invertida” na assistência e era fortalecida pelo corporativismo estatal, pelo clientelismo do poder central e pela relação Estado e organizações da sociedade civil. Ao mesmo tempo em que o Estado vai criando mecanismos de normatização da assistência social, ou seja, formalizando-a, ele incorpora cada vez mais as instituições e entidades privadas existentes para a operacionalização dos serviços sociais. Mas essa incorporação, firmada enquanto ajuda ao setor privado, se dava somente através de subvenções e institucionalização.

Esse padrão previdenciário e de assistência social permanecerá até os anos 1960, de forma a administrar os problemas da acumulação e da equidade, num contexto de crises de recursos e conflitos sociais. A realidade brasileira naquele período demonstrou que todas as transformações ocorridas foram no sentido de promover a expansão da economia capitalista do país e a política trabalhista empreendida pelo governo Vargas,

num sentido corporativista, veio a fortalecer este processo. No que se refere à temática *social*, esta só terá mudanças significativas partir da década de 1980.

Os anos que se seguem a partir de 1960 configuram um cenário ímpar para a sociedade brasileira. O movimento sindical a partir de então atinge seu ápice, afastando-se dos sindicatos pelegos, e, ainda, proporcionam à massa dos trabalhadores uma maior autonomia. Na política, o sentido coletivo toma mais densidade e a busca pelos direitos sociais é apoiada, mesmo confrontando-se com a ordem jurídica corporativa ainda em vigor.

Alianças políticas em busca do poder foram feitas, o que, de certa forma, permite afirmar que tanto o movimento da massa trabalhadora quanto o conjunto dos movimentos sociais sofreram injunções. Isto porque, ao ser percebida a mobilização popular que então se formava, e que, conseqüentemente atravessaria o interesse da burguesia, rompem-se as alianças e recompõe-se o bloco do poder. Esta recomposição, que direcionou-se em favor da repressão, interferiu claramente nos movimentos sociais.

A crise conjuntural econômica a partir de 1962 foi um elemento basilar do contexto, tendo em visto que ela somou-se à crise estrutural, independentemente da forma de conciliação do padrão agrário-exportador com a política nacionalista de desenvolvimento e do atrelamento cada vez maior com empresas e órgãos internacionais.

Os próprios fatores que sustentavam o processo de industrialização se esgotaram, e isso ocorreu antes mesmo que a formação do capital conseguisse a necessária autonomia do setor externo. Teve-se um colapso no crescimento, desestabilizando o processo acumulativo. Os problemas sociais, desta forma, passam a compor nova dimensão, tornando insustentável a manutenção dos instrumentos que vinham sendo utilizados até então de forma exitosa (Souza Filho, 2006).

O panorama acima citado criou um descompasso entre crise econômica e democracia populista, culminando no Golpe de 1964, direcionado pela classe dominante ora mais audaciosa e mais consciente, numa operação político-militar de modelo internacionalista, que, para garantir o processo de monopolização no capitalismo dependente, usou de extrema concentração de poder político estatal (Souza Filho, 2006).

Em linhas gerais, o período de autocracia burguesa subsequente ao ano de 1964, foi caracterizado por grande reordenação e ampliação da ação reguladora do corporativismo preexistente e isso através de injunções violentas direcionadas à

sociedade civil. Em busca de apoio popular, o governo difundia o *slogan* “estabilidade social com dinamismo econômico”, afirmando que a expansão do setor econômico, causaria tanto a estabilidade política quanto a social.

Em se tratando de previdência social, em 1966, todos os institutos existentes foram integrados, exceto IPASE, no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), sob Decreto nº 72/66, promovendo a unificação político-administrativa de todas as agências estatais que provinham os serviços protetivos. A administração e alocação dos recursos advindos dos seguros de acidentes de trabalho passam então para a jurisdição do INPS, conformando assim a primeira lei social compensatória, que concomitantemente, reafirmava a idéia de que os problemas de equidade estão atrelados aos problemas de acumulação (Santos, 1987).

No ano de 1970 promulga-se o Programa de Integração Social (PIS), que objetivava o envolvimento do trabalhador nos acréscimos alcançados pelo sistema econômico nacional. Em seguida (1971) e dando continuidade ao processo de crescimento legislativo brasileiro, cria-se o PRORURAL, que define sobre a legislação previdenciária dos trabalhadores do campo, com execução a cargo do FUNRURAL. O ano de 1972 marca a definição legislativa referente às empregadas domésticas, estendendo-se a estas os benefícios previdenciários.

Em 1974 é criado o Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS), que, juntamente com a integração do seguro de acidentes de trabalho ao INPS, dão escopo evolutivo na legislação previdenciária. Ademais, ratifica-se, desta maneira, que “o problema da justiça social não deve estar desvinculado, em realidade, deve decorrer do problema da criação continuada de riquezas” (Santos, 1987, p. 33).

No que se refere à expansão dos serviços sociais, esta funcionou como compensação à repressão. Em substituição ao esvaziamento de participação e articulação dos trabalhadores, foram intensificados programas de assistência, centralizados e regulados pelo Estado, que passaram a atender num duplo requisito: beneficiar a acumulação de capital e subordinar-se às normas da segurança nacional.

Esses programas assistenciais foram utilizados pelo Estado como contraponto ao peso dos trabalhadores e à sua capacidade de pressão. Através deles buscou-se neutralizar as manifestações contra o regime, recrutando para o apoio passivo, despolitizando as organizações trabalhistas. Assim, a assistência foi utilizada como

meio de regular o conflito social em nome da ordem e da segurança nacional (Iamamoto, 2004).

Para as políticas sociais, as várias mudanças ocorridas durante a ditadura militar, vão no sentido de uma “universalização excludente”, ou seja, um processo que revela as contrariedades da “americanização pelo alto”, onde o Estado sinaliza uma dupla direção, sejam elas, a universalização do sistema público e a transferência de funções para a iniciativa privada (Werneck Vianna, 2000).

A transferência de funções para a iniciativa privada era muito clara na política de saúde, onde, a partir do Programa de Pronta Ação, do Ministério da Previdência e Assistência Social, regras foram postas para a prestação de serviços médicos previdenciários, conferindo atribuição a cada segmento. À assistência médica cabia ampliação através do incentivo aos convênios empresariais, com a União ou governos Estaduais e Municipais, e, ainda, por meio do credenciamento dos médicos particulares ou de contratos de serviços com cooperativas médicas (Werneck Vianna, 2000)

Objetivando reorganizar e racionalizar o sistema previdenciário é criado em 1977 o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS). A assistência social, após estas mudanças e através da LBA, passa por um movimento de institucionalização, adotando o papel de execução da política assistencial.

É importante destacar que tanto no governo Vargas quanto nos governos militares a política desloca-se da sociedade, tornando-se monopólio do Estado. Este acontecimento é fortalecido durante a ditadura militar devido ao contexto já avançado do capitalismo e, principalmente, devido ao projeto despolitizante implementado neste último contexto que vincula-se ao caráter contributivo da política social e manutenção da cidadania invertida (Souza Filho, 2006).

A partir de 1978, os trabalhadores metalúrgicos do ABC paulista (Santo André, São Bernardo e São Caetano) organizam mobilizações, através das greves na luta por direitos sociais. A insatisfação contra o autoritarismo ganha adesão de parte da Igreja e de expressivo número de intelectuais. Através da junção desses elementos foi organizado em 1980 o Partido dos Trabalhadores – PT, rompendo com a estrutura política partidária da ditadura.

A ditadura militar cerceou os direitos civis e políticos. Já os direitos sociais, através da ampliação das políticas sociais, deram início ao desmonte do aparato de regulação da cidadania, unificando, uniformizando e ampliando os serviços sociais,

numa tendência universalizante. Contudo, sem alteração nas bases de financiamento das políticas sociais, estas foram ampliadas de forma precarizada, com baixa qualidade nos serviços. Houve ainda um processo de fragmentação e centralização da burocracia institucional, o que causou um distanciamento entre “público” e o “serviço público”. Sob o mote de segurança nacional, as políticas sociais e as ações assistenciais, mantiveram, de certa forma e até certo período, uma política de controle da sociedade. Ou seja, manteve-se até então a noção de cidadania invertida, vinculada ao caráter contributivo da política social e as organizações da sociedade civil continuaram a atender a demanda expressiva das seqüelas da questão social (Souza Filho, 2006).

Porém, a ditadura brasileira, em meio à reestruturação produtiva e retomada de preceitos liberais nos países centrais, que ocorreu a partir da década de 1970, cai em crise, causada tanto pela mobilização popular em busca da democratização quanto por crise política interna.

Os novos movimentos sociais emergem, demandando melhores condições de vida, buscando fortalecer suas identidades e direitos humanos. O movimento sindical combativo e os partidos políticos de base social se organizam, fortalecendo a sociedade civil brasileira.

Inicia-se ampla mobilização e na efervescência dos anos 1980, sob constante pressão social e num quadro extremante paradoxal de grande crise política e queda do Regime Militar, acontece o processo constituinte que deu forma à Constituição de 1988, fruto da redemocratização do Brasil. Nesta, ampliam-se os direitos de cidadania, sob dimensão social; definem-se os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, garantindo-se o direito de associação profissional ou sindical, de greve e de participação em colegiados de órgãos públicos e de entendimento direto com empregadores; são introduzidas novas formas de gestão para as áreas sociais, como descentralização participativa por exemplo, porém, não deixa de “incluir demandas nem sempre criteriosas de segmentos corporativos e do caótico aparato administrativo” (Mestriner, 2001, p.190).

A Constituição de 1988, além de demonstrar uma ruptura com o passado autoritário, apresentou grandes avanços concernentes aos direitos sociais, e estes, em direção de um Estado de Bem-Estar universalizante com características como: a construção de um pacto social entre capital, Estado e trabalho; o Estado enquanto gestor

das políticas sociais; intervenção social como expressão essencial do Estado (Souza Filho, 2006).

Segundo Souza Filho (2006), baseado nas análises de Coutinho (1993 e 1992):

Existia, no Brasil, *grosso modo*, a disputa entre dois projetos de sociedade, aplicáveis e existentes nas sociedades contemporâneas de tipo “ocidental”: o de “democracia de massa” ou “modelo europeu” e o do “liberal-corporativismo” ou “modelo americano”. O projeto baseado no “liberal-corporativismo” caracterizar-se-ia pela presença de partidos frouxos, representantes de múltiplos interesses e sem organicidade, aliada a uma forma de representação de interesses extremamente pulverizada, com atuação por meio de *lobbies* específicos. O projeto baseado na “democracia de massa”, ao contrário, seria caracterizado pela presença de partidos orgânicos e com programas de base homogênea, pelo sindicalista classista que busca representar a classe trabalhadora e não apenas a corporação, e no qual a representação de interesses possui canais articulatórios para a formação de unidade na pluralidade (Souza Filho, 2006, p.270).

O novo modelo constituinte trouxe claros traços de inspiração européia, nos marcos da socialdemocracia, porém, alguns setores se mantiveram nas mãos de conservadores, que se inspiravam no “modelo americano”, com vistas à manutenção do capitalismo. De acordo com a citação acima, a “Nova República” configurou-se então como um período de “(re) institucionalização democrática” e de materialização de uma sociedade de tipo “ocidental” no país, contudo, manteve fortes traços da tradição conservadora, patrimonial e autoritária existente no Brasil (Souza Filho, 2006, p. 276).

Dentre os princípios e diretrizes da Constituição Federal de 1988 destaca-se a Seguridade Social, marco na legalização das políticas sociais brasileiras. Ela funda-se em dois patamares de proteção social - assistência e seguros sociais. O tripé que a compõem - previdência, saúde e assistência- compreende um conjunto de ações destinadas a assegurar direitos referentes ao mesmo. De acordo com Boschetti (1999), esta seguridade social integra, ao mesmo tempo, princípios gerais que se contrapõem, como universalidade e seletividade, centralização e descentralização, distributividade e redistributividade, gratuidade e contributividade.

A política previdenciária caracteriza-se por política contributiva, alocando-se na lógica do seguro social, onde é assegurado acesso somente aos trabalhadores que contribuírem previamente para a Previdência Social. De acordo com a Lei Orgânica da Previdência Social, – Lei nº 8213, de 24/07/1991 (LOPS) – somente os trabalhadores

rurais estão isentos da prévia contribuição. A organização do sistema institucional previdenciário é centralizado no Governo Federal, com recursos e fontes sumariamente assegurados pela contribuição do trabalhador, que terá seu benefício futuro proporcional à sua própria contribuição. Esta forma de captação de recursos, de acordo com Boschetti (1999), segue uma lógica muito mais regressiva do que progressiva, uma vez que pouco interfere no movimento de redistribuição de renda entre capital e trabalho. Em termos gerais, a política previdenciária brasileira se aproximaria do sistema de proteção social chamado Bismarckiano, que foi um modelo estabelecido na Alemanha no século XIX, instituindo caixas de aposentadorias e pensões compulsórias. No Brasil da década de 1930, este modelo serviu de inspiração para a criação das primeiras formas de previdência social.

Já a Política de Saúde tem por princípios a universalidade, gratuidade, não-contributividade, redistributividade e descentralização, o que confere à mesma o sentido de direito universal e integral do cidadão. De acordo com o artigo 196 da Constituição, a saúde deve ser reconhecida como resultante de políticas públicas do Estado, e não como uma contraprestação, ou seja, deve ser compreendida enquanto um direito de todo cidadão e um dever do Estado, visando reduzir o risco de doenças e de outros agravos. Cabe ainda destacar que o seguro saúde, garantido ao trabalhador impossibilitado de suas atividades laborais mediante agravos de saúde, mantém-se sob a lógica do sistema previdenciário, requerendo contribuições prévias do trabalhador.

E por último a política de assistência social, que constitui-se enquanto um conglomerado de princípios que vão desde universalidade e seletividade, gratuidade e não contributividade, redistributividade, descentralização e participação.

O avanço na regulamentação da assistência social é inegável diante da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (Lei nº 8742/93). Tal lei expressou um corte com o “simples altruísmo” até então vivenciado diante da pobreza e desigualdade social e imprimiu à assistência um significado político e social até então negado aos trabalhadores.

De acordo com Boschetti (1999), a relação entre direito e dever, tendo em vista a assistência enquanto direito positivo e responsabilidade do Estado, tem uma feição bem diferente da prática da ajuda, filantropia, benemerência e abarca particularidades e imperativos que merecem ser destacados:

- a) Primazia do Estado no financiamento, planejamento e execução da política em seus diferentes níveis e poderes. A assistência social constituindo-se enquanto direito social, possibilita ao cidadão buscar responsabilidade política de seus representantes políticos e confere ao mesmo a possibilidade de se reconhecer enquanto sujeito portador de direitos. Sendo um direito constitucional, a assistência social tem então um dever legal enquanto política social, diferente do dever moral que orienta práticas que não incorporam a noção de direito.
- b) Assistência Social enquanto direito gratuito e não contributivo. Sua natureza social situa-se no atendimento às necessidades sociais, portanto, não deve submeter-se à lógica do mercado, como venda ou lucro. Desta forma, nenhuma entidade que faça parte da assistência social pode ter fins lucrativos e o acesso do usuário não pode ser mediante contribuição.
- c) Direitos assistenciais. Dentre os direitos assistenciais existem aqueles que são diretos, sob a forma de salário mínimo para idosos e deficientes. É um direito intransferível e pessoal que tem como condicionalidade a comprovação da situação de necessidade de acordo com renda, idade, deficiência física ou mental, natalidade ou morte. A outra forma de direitos assistenciais são os programas, serviços e projetos, que são implementados de forma descentralizada, visando identificar regionalmente, localmente, as necessidades.
- d) Assistência Social enquanto política de promoção aos mínimos sociais com objetivo de garantir às necessidades básicas, mesmo sob o princípio da universalização dos direitos sociais, defrontando-se sempre com seletividade *versus* universalidade.

Contudo, mesmo tendo uma feição diferente da simples benemerência, das ações privadas e caritativas, a assistência social permite também que, tendo-se em vista as condicionalidades e restrições para o recebimento de determinados benefícios – direitos assistenciais diretos -, ela esteja ligada à velha história de aptos e não aptos, capazes ou incapazes, ao trabalho. Se o pobre está em plena condição laboral, a renda então deve ser resultado de seu trabalho. Já os pobres impossibilitados de trabalhar, estes sim têm a permissão para o recebimento de uma renda mínima via assistência social. Os benefícios assistenciais diretos, portanto, têm um alcance restrito, pois não abarcam os cidadãos brasileiros no sentido estrito de um de seus princípios, o da universalidade.

Já os direitos assistenciais via projetos, serviços e programas, abrem uma possibilidade de maior alcance, pois podem assumir a perspectiva de “bens coletivos e colocar à disposição de um número maior de pessoas, oportunidades comuns de bens e serviços públicos” (Boschetti, 1999, p. 141). Diferente dos direitos assistenciais diretos, os direitos assistenciais coletivos permitem então que se desvincule a idéia de capazes ou incapazes de exercer o trabalho.

Diante das restrições e condicionalidades em que a assistência social tem se colocado, entre aptos e não aptos, capazes ou incapazes, renda e etc, que se baseiam, muitas vezes, em interpretações equivocadas do que seria atender aos mínimos sociais para garantir às necessidades básicas, pode haver, de acordo com Boschetti (1999), uma focalização dos direitos assistenciais para as parcelas da população caracterizados como *absolutamente vulneráveis*. Tal focalização poderia trazer implicações diversas, como por exemplo, a “discriminação positiva, estigmatizando e excluindo usuários potenciais a quem o direito deveria estar sendo assegurado” (Boschetti, 1999, p. 142).

A noção de redução das desigualdades sociais é que deve pautar o princípio da universalização. Partindo-se deste pressuposto, é necessário entender que nem todos os cidadãos receberão os benefícios, mas estes devem ser direcionados no “sentido de buscar a inclusão de cidadãos no universo dos bens, serviços e direitos, que são patrimônio de todos” (Boschetti, 1999, p. 142).

Neste sentido, a universalização segue dois caminhos, sendo eles o de garantir o acesso aos direitos assistenciais a todo o universo estipulado pela LOAS, e universalidade enquanto articulação da assistência às demais políticas sociais e econômicas, para que se tenha uma proteção social bem estruturada, com financiamento garantido em orçamento público de todas as esferas governamentais e sem desvio de recursos. A assistência social tem que ser tratada enquanto uma política de inclusão num projeto de desenvolvimento econômico e social, seja em nível local ou nacional (Boschetti, 1999).

Sabe-se que uma das inovações da assistência social na Constituição Federal de 1988 está ligada a dois princípios: descentralização e participação da sociedade na elaboração e controle da política de assistência social. Tais princípios são basilares na estrutura organizacional da assistência social porque redefinem a relação entre Governo Federal, Estados e Municípios; e recompõem a relação entre Estado e organizações da sociedade civil, diante das já existentes organizações da sociedade civil e futuras

organizações, Conselhos, Fóruns, Conferências na tão almejada gestão democrática da assistência social.

A descentralização, sob comando único em cada esfera dos governos, é a idéia primeira que deve direcionar a organização institucional da política de assistência social. Cada esfera governamental deve organizar suas ações de forma articulada, sob coordenação e normas gerais da instância federal e execução dos programas sob responsabilidade das instâncias estaduais e municipais, mantendo uma lógica hierárquica de competências entre os níveis governamentais.

As competências da esfera governamental federal estão ligadas à noção de *unidade nacional*, com papel articulador. É responsável também pela elaboração de normas gerais, finanças e execução dos benefícios de prestação continuada, apoio nas finanças dos programas, projetos e serviços de enfrentamento à pobreza em âmbito nacional e complementar aos Estados e Municípios. Aos Estados cabe complementar os Municípios, participando do financiamento e apoio técnico aos benefícios, serviços, programas e projetos no enfrentamento à pobreza e agravos de caráter emergencial. Competem aos Municípios e ao Distrito Federal garantirem a manutenção e implementação dos benefícios eventuais, implementarem projetos de enfrentamento à pobreza, prestarem atendimento às ações assistenciais de caráter emergencial e garantirem os serviços previstos pela política de assistência social. O que não pode ocorrer é entender a descentralização enquanto uma mera transferência de atribuições e responsabilidades aos Estados e municípios (Boschetti, 1999).

Aos Conselhos Nacional, Estaduais, Municipais e Distrito Federal cabem as decisões mais importantes e mais conflitivas, ligadas à formulação e implementação da política nacional de assistência social, como alcance dos benefícios, montante do financiamento e critérios de distribuição de recursos. Eles devem ser entendidos enquanto espaços de participação e controle democrático e, de forma autônoma, devem materializar suas competências e prerrogativas.

O processo de avaliação da política de assistência deve passar pelas Conferências Nacional, Estaduais e Municipais, buscando legitimá-las enquanto espaços de socialização e discussão coletiva. Os fóruns de defesa da assistência social também devem ser entendidos enquanto canal de organização e participação da sociedade no acompanhamento e implementação da política. Caracterizam-se por espaços de articulação de entidades da sociedade civil e têm objetivo de acompanhar o

desenvolvimento da assistência e construir estratégias para sua efetivação (Boschetti, 1999).

O sistema de financiamento da política de assistência social sempre foi insuficiente e, como diz Boschetti (1999), perverso. A insuficiência está atrelada às reais “necessidades para garantir bens e serviços destinados à população conhecida como pobre”, e perverso porque de uma forma ou de outra, os “recursos disponibilizados sempre foram provenientes da contribuição direta ou indireta dos próprios trabalhadores”, não assumindo, portanto, a função de “redistribuição de renda entre capital e trabalho” (Boschetti, 1999, p. 148).

O ponto a ser destacado enquanto problemático sobre o financiamento da assistência social se refere à indefinição das fontes dos recursos. Tal indefinição provoca exatamente a insuficiência destacada anteriormente, uma vez que, não garantido orçamentariamente, o financiamento fica limitado à disponibilidade de orçamento, marcadamente inexistente enquanto argumento governamental. Além dos problemas gerados diretamente aos serviços e bens da assistência social, a indefinição orçamentária possibilita a falta de critérios transparentes na distribuição dos recursos, seja nos Estados ou Municípios, ou até mesmo nos programas (Boschetti, 1999).

Mesmo não definindo as fontes dos recursos da política de assistência, a LOAS criou o Fundo Nacional de Assistência Social (Decreto nº 1605/95) e instaurou a obrigatoriedade de Fundos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, que permite um controle mais democrático dos recursos da área, uma vez que, mesmo sob gestão governamental, passa pelas instâncias de controle dos conselhos. Os mecanismos de financiamento também devem seguir o princípio da co-responsabilidade entre governos federal, estaduais e municipais sob critérios mais redistributivos. O fundo da assistência social ainda conta com doações de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras, transferências de outros fundos e outros. Este último demonstra mais uma vez a indefinição e incerteza do financiamento da política. Posto isso, é necessário entender e questionar sobre os recursos destinados à assistência social para que, além de serem otimizados devido à sua insuficiência, eles possam ser fiscalizados, possibilitando melhores critérios de repartição entre os entes federados, transparência e relação contínua e democrática entre Fundos, Conselhos e órgão Gestor da Assistência Social.

No que tange ao objeto desta dissertação, a proposta constitucional de recomposição da relação entre Estado e organizações da sociedade civil trouxe um

verdadeiro desafio no que se refere às responsabilidades de execução da política de assistência social. Isso por que, o Estado incorporou as já consistentes entidades filantrópicas, não governamentais, de cunho moral a uma política de direito, o que pode esbarrar exatamente na condução da política assistencial, ou seja, qual o papel do Estado na condução e execução da política e qual o papel das entidades também nesta política? E qual o papel da sociedade no que se refere aos mecanismos de participação e controle?

De acordo com Boschetti (1999), o dever legal, atribuição e primazia do Estado, deve garantir a condução da política, porém, esta condução se materializará, na sua grande maioria, por meio das instituições caritativas e filantrópicas, de forma a manter “uma *colaboração vigiada* entre os poderes públicos e o mundo da filantropia” (Boschetti, 1999, p. 145). Mas, por mais que estas instituições sejam orientadas pela lógica da filantropia e benemerência, elas devem seguir preceitos legais que estabelecem direitos e deveres que formam a base para uma possibilidade de mudança da lógica do favor para a lógica do direito.

Essa relação entre público e privado não deve ser entendida enquanto transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade, senão corre-se o risco de cair na idéia da solidariedade e voluntarismo como “fundador das relações sociais” (Boschetti, 1999, p. 146). As ações empreendidas por estas entidades devem acontecer de forma complementar às ações do Estado e não como substitutas das mesmas, buscando sempre manter a noção de direito e responsabilidade estatal na garantia dos serviços.

Para que haja a garantia então da noção do direito é preciso que os mecanismos de controle e participação da população estejam presentes nos espaços de implementação e discussão da política. Um destes espaços é o Conselho, seja ele nacional, estadual, municipal e Distrito Federal, e devem seguir o princípio da democracia participativa, com representantes governamentais, de trabalhadores da área, representantes de usuários e de entidades assistenciais. E participar destes espaços de decisão, principalmente dos conselhos, deve ultrapassar a idéia somente de participação formal, fiscalização e controle da política. Ao governo cabe criar condições necessárias para materializar o direito assistencial e os Conselhos têm o direito de deliberar e controlar as ações governamentais, acompanhando e avaliando se estas estão de acordo com os preceitos legais.

Ou seja, a Constituição Federal de 1988 veio com uma proposta de relação entre Estado e organizações da sociedade civil na política de assistência social bem diferente do simples altruísmo vivido até então, traçando possibilidades de uma reversão no quadro de descaso com os direitos sociais.

No que tange aos muitos desafios postos para a Política de Assistência Social, é fato que a Seguridade Social brasileira tem avanços no que se refere à legalização, ou seja, a seguridade é um direito legal de todo cidadão do território nacional.

O histórico da assistência social imprimiu dificuldades para que esta se efetivasse enquanto um direito social, haja vista as disputas dentro das próprias cúpulas de gestoras e de trabalhadores da área que defendiam a continuidade da centralização das decisões, ações, etc, ou a resistência dos setores econômicos que defendiam e defendem o corte de gastos com o social. Houve – e ainda há - resistência dos setores que utilizavam da assistência social enquanto mecanismo clientelista, além da resistência das entidades filantrópicas que temiam a ingerência autonômica na execução dos serviços diante do financiamento exercido pelo governo.

Desta forma, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF 1988), tem-se, no Brasil, um projeto de nova formatação do padrão de proteção social, que inclui a assistência social enquanto direito de todo cidadão brasileiro. Porém, os reflexos das mudanças imprimidas e direcionadas pelos países capitalistas centrais também na década de 1980 foram sentidos no cenário nacional brasileiro, conformando um período de avanços e retrocessos que gerou um cenário paradoxo, de conquistas democratizantes constitucionais no nascedouro de um ideário antagônico aos seus princípios, o neoliberal.

2.4 As políticas sociais no pós Constituição Federal de 1988 e a condução da relação entre Estado e organizações da sociedade civil na política de assistência social

As possibilidades democráticas que a Constituição Federal de 1988 anunciou, como afirmado no item anterior, trouxeram expectativas quanto à efetivação de reformas democráticas do Estado brasileiro. Contudo, mesmo com o levante popular empreendido pelo fortalecimento dos movimentos sociais e lutas democráticas, as condições que transcorreram os anos seguintes, foram de fortalecimento de contratendências a essa possibilidade (Behring e Boschetti, 2009).

Desde a década de 1990, até os dias atuais, o que tem sido presenciado no cenário nacional é o mesmo processo de ajuste neoliberal empreendido em âmbito global, com implicações negativas, principalmente, para a classe trabalhadora e para as políticas sociais.

Na década de 1990, disseminou-se por todo o país uma campanha em nome de reformas. Sob o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), e já iniciada no governo anterior de Collor, as reformas empreendidas por estes governos atrelavam-se a “reformas” orientadas para o mercado, justificadas como necessária devido à crise econômica e social que assolou o país na década de 1980. Contudo, as reformas que se seguiram, deram conta de desprezar as conquistas constitucionais, enfatizando privatizações e modificações na previdência social e seguridade social. Os gestores à frente destes governos afirmavam que a Constituição brasileira era atrasada e obsoleta, e, portanto, era necessário “reforma-se” para a abertura de um “projeto de modernidade” (Behring e Boschetti, 2009).

Foi em nome das diretrizes desta “Reforma”¹ que o Estado foi se retirando cada vez mais das esferas estratégicas de produção/comercialização, transferindo-as para o mercado, do que gerou uma diminuição dos fundos públicos destinados a financiamentos de políticas e serviços sociais e assistenciais, conseqüentemente, gerou serviços sociais parcos e focalizados.

¹ A “Reforma” do Estado brasileiro teve como seu idealizador Bresser Pereira e foi apontada como necessária devido à ineficiência da administração burocrática do Estado. Para maiores detalhes: Montaña, 2008, Bering, 2008.

Tendo em vista os direcionamentos e escolhas políticas/administrativas, não tem como não dizer que o projeto de “Reforma” do Estado brasileiro não se encaixou nas propostas empreendidas e direcionadas pelo projeto neoliberal, de “Estado mínimo” e ampliação dos setores privados. A área social ficou ainda mais órfã. E foi neste período que cresceu significativamente um formato de organizações da sociedade civil, que se auto-denominavam ONG’s, com protagonismo muito peculiar.

O principal documento que deu corpo às “reformas” foi o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE/MARE, 1995), compatível com as idéias de Bresser Pereira, então Ministro da Administração e da Reforma do Estado.

O que ocorreu a partir dos anos 1990, principalmente a partir da instituição do Plano Real de 1994, foi o desmonte e a destruição “numa espécie de reformatação do Estado brasileiro para a adaptação passiva à lógica do capital. Revelou-se, sem surpresas, a natureza pragmática, imediatista, submissa e antipopular das classes dominantes brasileiras” (Behring e Boschetti, 2009, p.152).

Grande parte do patrimônio público foi entregue ao capital estrangeiro, alargando o rol da privatização brasileira, sem sequer, traçar exigências às empresas estrangeiras quanto à compra de insumos no Brasil. Disso gerou um desmonte de parcela significativa do parque industrial nacional, desemprego e desequilíbrio da balança comercial (Behring e Boschetti, 2009).

Aspecto fundamental para as análises desta dissertação está atrelada à outra frente direcionada pela “reforma” do Estado brasileiro, que foi o Programa de Publicização, expresso na criação das agências executivas e das organizações sociais, assim como, também, a regulação e disseminação do “terceiro setor” na execução de políticas públicas através do Termo de Parceria com ONG’s e Instituições Filantrópicas para a implementação das políticas. Este formato ignorou as propostas e conceito de seguridade da Constituição de 1988, combinando o “serviço voluntário, o qual desprofissionalizava a intervenção nessas áreas, remetendo-as ao mundo da solidariedade, da realização do bem comum pelos indivíduos, através de um trabalho voluntário não-remunerado” (Behring e Boschetti, 2009, p.154).

É deste contexto de retirada do Estado da área social a resposta para o crescimento das ONG’s e suas ações, num discurso afinado de insuficiência e ineficiência das ações de execução estatal. Gonçalves (1996) afirma que, neste momento estava “em curso a implantação de um modelo de contornos conservadores”,

portanto, as OSC estavam “agindo e colaborando com uma política conservadora, com todas as conseqüências aí implicadas” (Gonçalves, 1996, p.51).

No governo FHC foi criado o Programa Comunidade Solidária em substituição às instituições governamentais de caráter executivo e redistributivo, afirmando que este seria um subconjunto de ações governamentais de benefícios imediatos para a população brasileira com vistas ao atendimento das necessidades básicas. A necessidade básica entendida pelo governo estava intrinsecamente ligada ao fenômeno da fome, e desta forma, expunha também o público alvo, ou seja, os indigentes. Isso porque, de acordo com Gonçalves (1996), a fome é a linha tênue que separa indigência de pobreza e, cada qual, exige ações diferentes de enfrentamento. Se o governo priorizasse ações de enfrentamento da pobreza, teria, necessariamente, que atender a um conjunto muito maior de necessidades, como moradia, saúde, lazer, assistência, educação e também a fome, o que não caberia numa proposta neoliberal. Porém, quando se trabalha somente com a fome, admiti-se que trabalha-se na linha da indigência. Mesmo tratando-se de ações direcionadas à indigência e contenção da fome, estudos (IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1993) afirmam que é preciso ultrapassar a ação imediatista da cesta básica, criando ações de caráter mais global com a presença do Estado no funcionamento e regulação do sistema produtivo alimentar, na viabilização do pequeno produtor rural e distribuição gratuita de alimentos, dentre outras.

Diante destas e outras ações que transcorreram o cenário nacional a partir da década de 1990, pode-se afirmar que, mesmo com avanços legais diante da CF 1988, houve um esvaziamento crescente das intervenções estatais na área social, deixando claro o abandono às propostas constitucionais de bem-estar e direito social, em nome de uma ação pontual direcionada ao fenômeno da fome. Adotou-se, em contraposição a proposta de bem-estar constitucional, uma linha de política social extremamente limitada em termos de ações, oferta dos serviços e financiamento.

Esta questão expõe exatamente o paradoxo que vivenciou e ainda vive o Estado brasileiro diante do avanço no que se refere ao jurídico-constitucional e o que de fato aconteceu e acontece em muitas das políticas sociais.

O governo FHC, nos termos de Gonçalves (1996, p.51), causou uma *armadilha* para a política social pública. Sob o discurso governista de redução da verba pública, em 1995 foram extintas as instituições governamentais de caráter executivo e redistributivo da política de assistência social e as políticas de saúde, educação e outras, que fazem

parte incontestada do Estado de bem-estar, também compunham as ações não prioritárias do governo.

A visão hegemônica tem exposto grandes contradições ideológicas e provocado diferentes inclinações para a relação Estado e organizações da sociedade civil, ora em prol de uma parceria democrática e progressista, ora em favor da desresponsabilização do Estado em sua forma pura. O Brasil tem se mostrado bem particular a esse respeito. Vem sendo feita uma “releitura” das propostas constitucionais – sobretudo no que se refere à proteção social e seguridade social - no sentido de adequá-las aos princípios neoliberais. O ideal de democratização do espaço público² tem sido um dos princípios constitucionais utilizado para justificar, erroneamente, a retirada do Estado enquanto executor primeiro dos serviços sociais.

No que se refere à Política de Assistência Social, esta teve um desenho no pós CF 1988, por exemplo, bem diferente das possibilidades democratizantes de ações em parceria entre Estado e organizações da sociedade civil. Convive-se com uma legislação que nasceu dos processos democráticos que resultaram na LOAS e com setores conservadores que, durante o processo constituinte, buscavam delongar a efetiva concretização da assistência como direito social e dever do Estado. Naquele momento, o próprio Conselho Nacional de Assistência Social, organização que deveria assegurar os processos participativos e descentralizadores, foi obtido diante da investida da sociedade civil e do poder judiciário, tendo em vista que o governo não teria esta iniciativa. Além disso, o governo não cumpriu os prazos estabelecidos em lei que previam o reordenamento institucional da assistência e a política sofreu arbitrariedades legais por parte do Governo Federal (Boschetti, 1999). Deste processo pode-se inferir a idéia enviesada que foi sendo construída sobre democratização e controle social.

Em se tratando de proteção social, Sposati (2010) afirma que é preciso fazer uma análise minuciosa da relação Estado e as organizações da sociedade civil e analisar ainda o real alcance de um sistema dito universal de proteção social, que em seu formato, abarca distintas formas de cobertura, sendo elas monetárias e não-monetárias³.

² Espaço público é entendido neste texto enquanto ação institucionalizada resultante da relação Estado e as organizações da sociedade civil para a execução de políticas sociais (Almeida et al, 2008, p.44).

³ Entende-se que as formas monetárias e não monetárias se referem à Seguridade Social brasileira que tem em seu tripé a saúde, enquanto universal e não contributiva, a previdência social, contributiva e a assistência social não contributiva e para quem dela necessite.

Afirma Sposati (2010) que, devido à própria dinâmica neoliberal, está havendo uma tendência de monetarização da proteção social e esse fato é extremamente aceito na sociedade atual, uma vez que vive-se na sociedade do capital volátil, mercantil. Porém, mesmo sendo hegemônica, a proposta de monetarização da proteção social encontra oposição, advinda das próprias circunstâncias do avançado mundo capitalista.

Na política de assistência social, os mecanismos diretos de mercadorização são insipientes ou mediados pelas organizações empresariais sem fins lucrativos. Assim, “o modo de absorção de recursos públicos com as organizações não lucrativas acaba por se constituir em uma condicionalidade à sua universalização” (Sposati, 2010, p.27).

Segundo Sposati (2010), longe de ser uma relação harmoniosa, a relação entre Estado e as organizações da sociedade civil na política de assistência social, conforma conflitualidades e resistências.

Uma delas está ligada às práticas privadas que sempre estiveram presentes na assistência social e hoje, mais do que nunca, se mantêm. Diante do histórico de atendimento às necessidades sociais por estas instituições (gratuitas e/ou sem fins lucrativos), o Estado seria então o agente externo, intromissor, no campo das ações das tradicionais entidades sociais e, muitas vezes, das ONG's. Mas se o Estado mantém o financiamento, essa certa “intromissão” se torna aceitável e legítima a ação privada das organizações da sociedade civil. Uma implicação direta a isso é que, se o Estado, ao longo dos anos, tem se omitido da responsabilidade na prestação direta dos serviços de assistência social, as práticas de subvenção, convênios, isenção, tornam-se uma alternativa viável e aceitável para a população.

Já Mestriner acredita que, no contexto brasileiro de “neoconservadorismo liberal”, de “Estado mínimo” e da “dimensão sociocomunitária da terceira via” (Mestriner, 2010, p. 47), a relação público/privado no sentido da “universalização” traz contornos inéditos, isso porque vai “reproduzir o passado no presente, que se pretende democrático, público e garantidor de direitos, delineando conflitos, que, embora significativos, são encobertos sob o manto da solidariedade, num processo de “refilantropização””.

Outro ponto de análise na relação Estado e organizações da sociedade civil na contemporaneidade, que trás significativos reflexos, se refere aos empregos nas ONG's,

que têm aumentado cada vez mais, e isso, exatamente no momento de redução dos cargos e concursos públicos estatais (Rosemberg, 1996).

É preciso ainda se ter um olhar crítico na relação público/privada na prestação de serviços públicos porque, se o Estado se propõe laico, as tradicionais instituições filantrópicas e ONG's de direcionamento religioso, deveriam se despir de qualquer pré-conceito no atendimento ao cidadão. De acordo com Rosemberg (1996), “nossa filantropia apresenta traços proselitistas”, “o que torna a questão extremamente complexa” uma vez que o financiamento provém também de recursos públicos (Rosemberg, 1996, p. 110).

A “aceitação”/necessidade da relação público/privado por parte da população também tem provocado a articulação das entidades sociais no sentido de defesa da ampliação das isenções que recebem, independente das ações que desenvolvam, no argumento de prestarem serviços gratuitos para os pobres. Do ponto de vista econômico-financeiro, político e ideológico, esta articulação e regulação público/privado tem trazido diversas implicações. Uma delas está na concepção explicitada anteriormente, do modelo “Comunidade Solidária”, vivenciado no governo FHC e, de certa forma, continuado, porém como nova roupagem no governo Lula, assentado na compreensão de que cabe ao Estado fomentar as ações da sociedade civil na assistência social e ainda na gestão social partilhada. Sposati (2010) afirma que este paradigma “combina o modelo neoliberal com o patrimonialismo arcaico”, e só terá reversão se de fato a política de assistência social - principalmente no que se refere à universalidade - “for efetivamente incorporada como política pública por anterioridade a qualquer relação de partilha entre Estado e sociedade” (Sposati, 2010, p.29).

Consonante ao contexto acima citado, de crescimento de uma política de parceria/relação entre organizações da sociedade civil e Estado, na execução da política de assistência social, expandiu-se e difundiu-se no Brasil o projeto ideológico do “terceiro setor”, como sinalizado no item 2.2.

Isso demonstra que as estratégias neoliberais utilizam-se de um histórico legítimo na construção das políticas sociais – que foi a presença das organizações da sociedade civil – para arrefecer as lutas sociais em busca de direitos, e não voluntarismos.

Em se tratando de participação e controle social, se em tempos anteriores (desde década de 1938!), o CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social - tinha caráter

cartorial, na concessão de subvenções e isenções para organizações de ações sociais, sob visão estritamente assistencialista, a partir de 1993, com a Loas (Lei Orgânica da Assistência Social) ele passa a CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social – com direcionamentos na lógica do direito social. Porém, sua função cartorial se mantém para as políticas de saúde, assistência social e educação, no sentido de provisão gratuita de acesso aos pobres.

Sposati afirma que:

Ao mesmo tempo em que o CNAS deveria consolidar a política de assistência social, ele a desfazia, enquanto responsabilidade do Estado e direito de cidadania, ao emitir certificados que caracterizavam organizações privadas de educação e de saúde como filantrópicas ou benemerentes, por atenderem gratuitamente as pessoas consideradas pobres, e as enquadrava como de assistência social. Pior ainda é que essa direção estendeu-se aos novos Conselhos Municipais de Assistência Social, criados pela Loas. Esses deveriam inscrever as organizações de educação, de saúde e não só as de assistência social, para que elas apresentassem seu pleito ao CNAS. Portanto, a Loas, por meio dos conselhos de gestão, terminou por expandir a concepção privada da assistência social (Sposati, 2010, p.30).

O resultado disso foi dual, ou seja, ao mesmo tempo em que os Conselhos Municipais introduziram o formato democrático na gestão da política de assistência social, eles ratificam a velha idéia de “melhoria da situação da pobreza”, com ações gratuitas, eventuais e pontuais (Sposati, 2010).

Coube ao CNAS, de 1938 a 2009, expandir o certificado de Organização Beneficente (Cebas), certificado este que significava o maior avanço burocrático estatal na obtenção de isenção da cota patronal no INSS (Sposati, 2010).

Em meio à atribulada discussão em 2008, o PL 3021 é sancionado pelo Executivo e Lei Federal 12.101 de novembro de 2009 e fica estabelecido que não cabe mais ao CNAS a responsabilidade de conferir o Cebas, passando este então a ser responsabilidade do órgão gestor. Dessa forma fica estabelecido que a assistência social é restrita às organizações da área, enquanto que saúde e educação ficam, nesta ordem, sob responsabilidade dos Ministérios da Saúde e Educação.

A alteração legal acima citada permitiu que as competências dos Conselhos fossem modificadas na política de assistência social. A questão do financiamento dos

serviços ficou estabelecida através de formalização do vínculo entre entidades e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A partir dos anos 2000, sob governo do então presidente Luis Inácio Lula da Silva, a política de assistência social vira pauta e são criados Programas oficiais em nível estadual e municipal, o que, de certa forma, sinaliza alguns avanços na ampliação da mesma. Contudo, apesar de alguns avanços, como será sinalizado a seguir, tal governo

(...) aumentou o superávit primário; aprovou a reforma de previdência e tributária; assumiu o pagamento da dívida de forma mais eficiente que o governo FHC; aumentou os juros e a dívida interna do país; contribuiu para elevação dos lucros dos banqueiros, dos fundos de pensão e dos rentistas e das empresas privatizadas. Ou seja, o governo Lula manteve o modelo econômico de estabilidade monetária e intensificou a política fiscal (Silva, 2011, p. 74).

Em 2003 é criado o Programa “Fome Zero”, com objetivo de redução da fome e da pobreza. Este tem início com mobilização da Sociedade Civil através dos comitês gestores e em âmbito nacional. Mesmo com enviesado levante no sentido voluntarista e solidário (o que poderia trazer clara comparação ao Programa Comunidade Solidária) o programa movimentou grandes iniciativas. Posteriormente, ele foi integrado à Política de Segurança Alimentar e Nutricional de Governo Federal, convertendo-se então numa estratégia institucional materializado mais significativamente com o “Programa Bolsa Família”.

Inicialmente este Programa fica sob responsabilidade do Conselho Gestor Interministerial da Presidência da República, mas em 2004, cria-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) onde o então Programa Bolsa Família Passa a se vincular.

Em direção progressista, a Assistência Social, a partir destas mudanças, consegue aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS/04) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS/05), proporcionando avanços nos princípios de descentralização/democratização, unindo diferentes esferas governamentais em um projeto de política pública de direitos.

A PNAS é composta por pelos eixos estruturantes da descentralização político-administrativa e territorialização; a relação Estado/sociedade civil; financiamento; controle social; política de RH; participação popular; monitoramento e avaliação e a

matricialidade sócio-familiar. Suas diretrizes resgatam e reafirmam ainda sobre a participação da população e o exercício do controle pela sociedade na gestão e execução das políticas de Assistência Social (Silva, 2011).

Ao SUAS compete a articulação das responsabilidades, vínculos e hierarquia do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social no território nacional sob critério de universalidade e de ação hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil (Silva, 2011).

Os principais objetivos do SUAS são:

- Definição de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo (pacto federativo);
- Estabelecimento dos níveis de gestão de cada esfera;
- Determinação de competências das instâncias que compõem a rede de proteção social e sua articulação (entidades governamentais e não-governamentais);
- Descrição dos principais instrumentos de gestão;
- Definição da forma da gestão financeira: mecanismo de transferência e critérios de partilha.

Segundo Silva (2011), o SUAS tem como eixos de gestão:

- Precedência da gestão pública da política;
- Alcance de direitos sócio-assistenciais pelos usuários;
- Matricialidade sócio-familiar;
- Descentralização político-administrativa (responsabilidades);
- Financiamento partilhado (co-financiamento e cooperação técnica);
- Fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil (controle social);
- Qualificação de recursos humanos;
- Informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultado.

O SUAS regulamenta os preceitos da LOAS, no que se refere à universalização do sistema, territorialização da rede de assistência social e descentralização político-administrativa com comando único. Segundo Silva (2011),

O Sistema padroniza os serviços, define e reconhece a competência de cada ente federado, integra os objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos por meio de organização em rede; substitui o paradigma assistencialista pelo de proteção social; estabelece pisos de financiamento para proteção social básica e especial; transferência via fundos, com aplicação autônoma de recursos nos municípios (Silva, 2011, p. 77).

Desta forma, os programas sociais vêm se tornando desde então programas estaduais, o que traz um confronto com a tradição subsidiária da política de assistência social. Os planos estaduais, necessariamente devem reafirmar a Política Social enquanto dever do Estado e direito de todo cidadão brasileiro e, desta forma geram um “pacto federativo” que envolve diversos ministérios, sociedade e entes federados com vistas à interlocução democrática, aberta ao controle social e regionalização. Articula ainda a Política Nacional de Segurança Alimentar e de Combate à Fome, à Política Nacional de Assistência Social, apontando avanços na estrutura, diretrizes e propósitos democratizantes (Mestriner, 2010).

No que se refere à relação entre Estado e organizações da sociedade civil na política de assistência social, vem sendo estabelecido um reordenamento a partir da regulamentação do artigo terceiro da NOAS, em que fica definido sobre as exigências de qualificação das organizações da assistência social, colocando-as em conformidade com a PNAS e SUAS.

Esse avanço legal é fundamental para o direcionamento e criação de redes socioassistenciais, com qualidade profissional e dos serviços, com vistas à superar o assistencialismo e fragmentação institucional (Mestriner, 2010).

Esta normatização também traz mudanças na classificação e terminologia das entidades ficando-as enquanto entidades e Organizações de Assistência Social de Atendimento. Entidades de assistência social de Assessoramento e Entidades de Defesa e Garantia de Direitos.

Ainda no sentido de ampliação da política de assistência social enquanto direito, foi aprovada a Lei 12.101/2009 que define sobre a certificação das entidades, passando estas a responsabilidade dos órgãos executivos (Ministério da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e combate à Fome), retirando do CNAS a restrita e problemática função cartorial, como indicado anteriormente.

No âmbito da atual conjuntura da política de assistência social e dos direcionamentos da relação entre Estado e organizações, Mestriner (2010) aponta alguns desafios:

Para se consolidar sob a égide da cidadania, o sistema de relação entre as entidades privadas e o Estado tem que se fazer pelo acesso ao fundo público através do comprometimento com as diretrizes e normas da política de assistência social e não pela caracterização de uma tipologia específica como a de “beneficente” ou “sem fins lucrativos” – que lhes permite acesso a tradicionais privilégios, mecanismos este de utilização do fundo público por uma via segregada, sem que se tenha controle sobre o montante e a natureza de tal dispêndio. É possível que o recurso que corre paralelamente, neste território obscuro, seja tão ou mais representativo que os próprios orçamentos que passam pelos Fundos de Assistência Social (Mestriner, 2010, p.55).

Para Mestriner (2010), além das normatizações e ações jurídicas na política de assistência social é necessária a conquista de um novo tipo de Estado e uma nova organização social para esta socialização. E mesmo diante do cenário adverso pelo qual se encontram estas relações é preciso aglutinar forças às contra-tendências democratizantes para que a proposta de uma política de assistência social participativa e democrática exista de fato.

Segundo Silva (2011),

(...) a Política de Assistência Social se configura enquanto uma possibilidade democrática, entretanto, inserida em um quadro conjuntural negativo em relação às essas potencialidades. A conjuntura atual é adversa e interfere na ruptura e na proposta da política de assistência social. Aponta e cria condições para reforçar uma concepção tradicional e de desresponsabilização do Estado (Silva, 2011, p. 81).

Contudo, essa mesma proposta democratizante confronta-se com a continuidade dos ajustes neoliberais que vêm ocorrendo, principalmente com os gastos com a política de assistência social – haja visto os programas de transferência de renda - sem rupturas, desde o governo FHC. A política de assistência social trouxe avanços democráticos em relação à concepção e ao seu desenho institucional. Mas a tensão que hora se estabelece diante da implementação dos SUAS e da continuidade dos ajustes neoliberais apresentam contradições e conflitos que se expressam, significativamente, nas soluções

orçamentárias, que trabalham com per captas defasados, prejudicando a cobertura e implementação do sistema (Silva, 2011).

Ademais, as contradições que a política de assistência social vivencia, diante de propostas democratizantes e da manutenção de ajustes neoliberais, são ainda mais acirradas, uma vez que os investimentos nas políticas sociais são cada vez mais reduzidos, contribuindo para o desenvolvimento de programas sociais seletivos e excludentes, conseqüentemente, insuficientes e ineficientes. Ou seja, a permanência de um quadro de políticas sociais parcas e ineficientes em grande parte, permite a manutenção e avanço das idéias solidaristas e voluntarias que, mais do que nunca, enviesam a relação entre Estado e organizações da sociedade civil diante das propostas constitucionais e, para tanto, identificar contratendências e propostas significativas de democratização, torna-se um grande desafio.

CAPÍTULO III – A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

3.1 Caracterização do Município de Juiz de Fora

O que hoje é denominado de Município de Juiz de Fora tem origem no século XVIII, muito em virtude das atividades extrativistas de minério que ocorriam em quase todo o Estado de Minas Gerais.

Com o declínio da economia mineral extrativista, a expansão pecuária entra em vigor, possibilitando ainda mais a interiorização do Estado. Aproximadamente na década de 1830, oficializa-se uma vila - onde hoje é o Bairro Alto dos Passos - codinome Antônio do Paraibuna. Em 1856 esta é firmada enquanto cidade, sendo que o nome Juiz de Fora somente veio a estabelecer-se em 1865.

Devido à grande atividade industrial estimulada pela criação da Companhia União e Indústria, inicia-se em Juiz de Fora o que hoje é muito visível, ou seja, a caracterização desta enquanto cidade referência na Zona da Mata Mineira.

A produção do café era predominante na Zona da Mata Mineira até final do Império no Brasil, sendo posteriormente substituída pela industrialização, o que conferiu à então cidade de Juiz de Fora o *status* de “Manchester Mineira”. Contudo, a economia industrial não se consolidou de fato, e, com o passar dos anos, veio a ruir suas estruturas. A falência da economia baseada na indústria permitiu a configuração de outra forma de manutenção da economia local enquanto referencial: a prestação de serviços.

Pode-se afirmar que a conjuntura acima citada permitiu o desenho de novo perfil na população de Juiz de Fora, que num movimento de urbanização, favoreceu o crescimento de setores profissionais liberais e de uma pequena burguesia urbana. A década de 1970 foi decisiva na construção de projetos ambiciosos tanto na siderurgia quanto na metalurgia, mas o segmento de prestação de serviços veio se mostrando forte e desde a década de 1990, tem sido referência na região, principalmente no que refere à saúde e educação, juntamente com o comércio e pequenos e médios empreendimentos.

O território do Município de Juiz de Fora, como sinalizado anteriormente, está na Zona da Mata Mineira, no Estado de Minas Geras e compreende uma área total de 1.429.875 quilômetros quadrados, sendo 446.551 em território urbano e 983.324 de área rural. A maior concentração populacional está localizada em 81 regiões urbanas e segundo dados do censo de 2010, a população compreende 517 872 habitantes.

Em 2003 o IBGE afirmou que a economia da cidade ocupava a 66ª posição no PIB (Produto Interno Bruto) geral, a 81ª posição em relação ao condicionamento bruto industrial, a 41ª no setor de serviços e 39ª no que se refere ao mesmo valor acrescido na rubrica administração, seguridade social e defesa. Em se tratando de ordenação das cidades em Minas Gerais, o Município ocupava o 7º lugar com maior concentração na geração de renda (Ferreira, 2007). Já em 2008 o Município possuía um PIB de R\$ 12.671,00 per capita (IBGE, 2008).

O IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) do Município é superior ao IDH do Estado de Minas Geras, sendo 0,8 e 0,76 respectivamente. A taxa de alfabetização chegou aos 95,29% e o índice de GINI, que mede a desigualdade de renda, a 0,58 em 2006, segundo Atlas Social do Município. Neste mesmo ano, os dados apontaram para uma expectativa de vida ao nascer de 72,3 anos, superior à média estadual, de 70,55 anos.

Nos anos de 1996 e 2000, sob direcionamento do Plano Diretor, procurou-se detectar as carências sociais no Município, e, através de categorização, especificou-se as “áreas de especial interesse social” (AEIS). Estas áreas são aquelas que apresentavam alguma “subnormalidade” ou carência específicas de um conjunto de serviços e condições gerais de vida, como falta de infra-estrutura básica, acesso à saúde e educação, regularização fundiária e outros. Em 2006, estudo realizado pelo Centro de Pesquisas Sociais (CPS), juntamente com Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora (EMCASA) e Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica (SPGE), indicou a existência de 144 áreas na cidade com “subnormalidades” e alto potencial de intervenção, sendo que destas, 141 pertenciam à zona urbana. Mesmo tendo em vista as particularidades de cada área, detectou-se que as AEIS em Juiz de Fora têm características muito próximas, seja em termos sócio-econômicos, geográficos ou de infra-estrutura. Estes estudos ainda indicaram que todas as áreas detectadas demonstram uma frágil situação sócio-econômica, visto que a renda da maioria da população ali residente estava entre 0 a 3

salários mínimos. Ou seja, mesmo tendo um elevado IDH, grande parte (aproximadamente 73 mil, equivalente a 14%) da população juizforana – e note-se, maioria residente nas AEIS - sobrevive com poucos recursos e precária qualidade de vida (CPS, 2008).

Juiz de Fora é, nos dias atuais, uma cidade de grande porte (segundo aspectos demográficos da PNAS/04), urbana e cidade pólo da região da Zona da Mata Mineira, porém. Mas é preciso ter claro que, apesar de ser uma cidade pólo na região e que contempla em muitos aspectos o crescimento de uma qualidade de vida, ela é uma cidade que expõe grandes desigualdades sociais e, muitas delas, saltam a olhos nus.

Desta forma, tendo em vista suas características e suas particularidades, destaca-se, a partir do próximo item, a construção da Política de Assistência Social no Município e a relação desta com as organizações da sociedade civil na atenção e execução de ações de caráter social.

3.2 A construção da Política de Assistência Social no Município de Juiz de Fora e as interfaces de sua relação com as Organizações da Sociedade Civil

A assistência social em Juiz de Fora data de muitos anos, e isso, não obstante ao movimento primeiro dessa forma de atendimento às necessidades sociais em todo o Brasil e mundo, foi atrelada inicialmente aos movimentos religiosos, filantrópicos, benemerentes, como exposto no Capítulo anterior. Contudo, nos últimos 30 anos, a organização da assistência social no Município veio se consolidando, perpassando por atuações, organismos, diferentes programas e serviços.

Tratando-se de competência pública-estatal na assistência social, a primeira organização contituída pela gestão Municipal, data de 1973, com a criação da Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social (SEBES), aprovada pela Câmara Municipal e sancionada pelo então prefeito Itamar Augusto Cautiero Franco. Tal secretaria objetivava desempenhar a coordenação de aplicação de recursos sociais, execução de diretrizes do Conselho Municipal de Trabalho e Bem-Estar Social (CONTRABES), prestação de serviços e assistência social à comunidade por meio de convênios com entidades assistenciais de natureza pública e privada. Em 1973 a SEBES passou a funcionar. Destaca-se que, neste contexto, o cenário nacional era de expansão das leis

referentes ao sistema previdenciário, como PRORURAL (1971) e ampliação dos benefícios previdenciários às empregadas domésticas em (1972).

No campo da assistência social, o governo federal fortalece a estrutura burocrática da LBA e da FUNABEM de forma tecnocrática e centralizadora para articular e coordenar as ações das organizações da sociedade civil que atuavam na área da filantropia e benemerência assistencial. Em 1974 é criado o Ministério de Previdência e Assistência Social – MPS.

A rede de serviços sociais privados em Juiz de Fora, com iniciativas de maior alcance e maior público atendido (como instituições, fundações, associações – ou seja, entidades de um modo geral), data de aproximadamente 1889. De acordo com a relação de entidades inscritas nos dias atuais (Anexo 01) no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), o Instituto Metodista Granbery, por exemplo, é o mais antigo, tendo sua fundação em 1889, com objetivos ligados à educação formal universitária. Esta iniciativa sempre esteve ligada a preceitos religiosos e vocacionais nos serviços prestados, contudo, segundo informações do histórico do Instituto, sempre foi direcionada por um ideal, o de inspirar a vontade de pensar e ser livre para pensar.

No cadastro das entidades inscritas no CMAS em 2011 -total de 106 entidades (Anexo 01), afirma-se que, até a data de 1973, quando da criação da SEBES, 43 entidades já existiam e prestavam serviços à população juizforana.

A seguir, no Quadro 01, estão assinaladas os números das instituições e seus respectivos anos de fundação. As datas foram selecionadas desta forma, (até os anos 1973; 1974-1988; 1989-1994; 1995-2002, 2003-2010) para demonstrar o crescimento e protagonismo das organizações/entidades em determinados períodos históricos, tendo em vista marcos na assistência social e na condução desta em Juiz de Fora e no país:

1. Em 1973: foi criada em Juiz de Fora a SEBES, primeira organização público-estatal na assistência social municipal;
2. 1974-1988: início da institucionalização pública, no campo da assistência social, em Juiz de Fora até CF/88, sob contexto de redemocratização;
3. 1989-1994: CF/88 até a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/93);

4. 1995-2002: (Contra) Reforma do Estado brasileiro sob governo Fernando Henrique Cardoso;

5. 2003-2011: manutenção da (Contra) Reforma do Estado no governo Lula, porém, com avanços no projeto da Política de Assistência Social com a PNAS/04 e SUAS/05.

Quadro 01

Instituições inscritas no CMAS e período de sua fundação			
Período	Nº Instituições Criadas	Média de Criação/ano	% criação
1895 - 1973	42	0,54	39,62%
1974 - 1988	17	1,21	16,04%
1989 - 1994	7	1,40	6,60%
1995 - 2002	21	3,00	19,81%
2003 - 2011	19	2,38	17,92%
1895 - 2008	106	0,91	100%

Fonte: Dados SAS/CMAS 2011. Elaboração própria.

Faz-se necessário traçar algumas observações referentes aos dados do Quadro 01 e os determinados contextos históricos que circunscreveram a política de assistência social em nível municipal e estatal e as particularidades que conferiram a Juiz de Fora o panorama atual na relação com as organizações da sociedade civil.

No período até a década de 1973, fica explícito que as ações e execuções do social estavam à cargo do âmbito privado, ou seja, até então, a assistência social não era política social pública, e, desta forma, prevalecia o crescimento de instituições e entidades de caráter benemerente, religioso, filantrópico, no atendimento às mazelas da questão social. Desde a fundação da primeira instituição -1895- que hoje está inscrita no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) até o ano de 1973, tem-se 78 anos. Nota-se que neste período, foram fundadas 42 instituições, que mantêm até os dias atuais, inscrição no CMAS. Dentre estas, atualmente, 08 (oito) mantêm convênio formal com o conselho e Secretaria de Assistência Social (SAS). Porém, o quadro demonstra que a média de criação/ano de entidades até esta data é de 0,54, ou seja, menos de uma por ano.

Entre o período de 1974 a 1988, tem-se a fundação de mais 17 instituições, - em apenas 15 anos – número bem expressivo, possivelmente causado pela criação da SEBES no ano de 1973 e de uma de suas funções, ou seja, estabelecer convênios com

entidades de caráter público e privado. Dentre as 17 instituições criadas neste, 05 mantêm convênio formal com o CMAS/SAS, sendo que uma delas é a AMAC⁴ que veio a realizar seu primeiro convênio formal com a SAS e CMAS somente em 2008, diante do contexto de mudanças no cenário municipal no que se refere à gestão da Política de Assistência Social. Estas informações serão traçadas mais à frente. De acordo com o Quadro 01, neste período tem-se 1,21 a média de criação/ano de entidades no Município.

Já nos anos entre 1989 a 1994, tem-se a fundação de mais 07 (sete) instituições privadas de caráter assistencial (em 6 anos) em Juiz de Fora. Assim, tem-se uma média de criação/ano de 1,40 entidades neste período. Comparativamente aos períodos anteriores, tem-se um aumento significativo de criação de novas entidades/ano. Nos marcos de uma legalização nacional, com a LOAS/93, sancionada pelo então Presidente Itamar A. C. Franco, ex-prefeito de Juiz de Fora que legalizou a primeira organização público-estatal da assistência social municipal – a SEBES- tem-se também, especificamente a partir de 1994, aproximações ideológicas com os preceitos neoliberais por parte do governo central, dando início a uma reorganização da política social. Destaca-se que, dentre as 07 (sete) instituições fundadas no período referenciado, tem-se, nos dias atuais, 02 (duas) instituições que mantêm convênio com SAS/CMAS.

Entre 1995 e 2002 (8 anos), acontece a chamada (Contra) Reforma do Estado brasileiro, que, como sinalizado no Capítulo anterior, veio a provocar um esvaziamento das ações estatais nas políticas sociais e um redirecionamento na condução político-ideológica da LOAS/93. Foi exatamente neste período que, de acordo com o Quadro 01, houve a maior média de criação/ano de entidades no Município, com um número de 3,0. Tendo em vista o esvaziamento das ações estatais e uma mudança na ideologia de parceria público/privado na execução e efetivação da política de assistência social, cresceu-se a desvalorização das ações estatais frente às privadas, proporcionando novamente o crescimento de instituições privadas. Observa-se que, em Juiz de Fora, foram fundadas, neste período, 21 instituições, sendo que, dentre elas, 6 mantêm convênio via SAS/CMAS nos anos 2011.

⁴ Até 2008 a AMAC possuía dotação orçamentária na Prefeitura de Juiz de Fora.

De 2003 a 2011 (9 anos), período que abarca a criação da PNAS/04 e SUAS/05, foram fundadas mais 19 instituições em Juiz de Fora e, dentre elas, apenas 01 (uma) mantêm convênio via SAS/CMAS. Em se tratando da média de criação/ano, houve um decréscimo neste período para 2,38 - comparando-se ao período anterior - um número ainda elevado quando se leva em conta as diretrizes nacionais legais para a política de assistência social pública. Mas o panorama municipal desta política permite afirmar sobre algumas hipóteses elucidativas: a retirada do Estado enquanto executor das políticas sociais e priorização de uma parceria público/privado, favoreceu o crescimento de instituições de caráter privado, porém, a sistematização de uma política de assistência social em nível nacional (SUAS/05), afinada com uma Política Nacional de Assistência Social (PNAS/04) de direcionamentos democratizantes, vem favorecendo o decréscimo de convênio/contrato/termo de parceria com as novas instituições. Pode-se sinalizar também que as ações conveniadas com instituições mais antigas vêm sendo mantidas, muito em função da já consolidada execução de determinados serviços.

Ou seja, a análise do Quadro 01, mesmo ainda sem dos dados das entrevistas, já aponta algumas determinações que auxiliam na compreensão da construção da Política de Assistência Social no Município de Juiz de Fora e a relação com as organizações da sociedade civil. A seguir, serão traçadas as particularidades do Município que conferem a este uma assistência social bem peculiar.

Retomando ao contexto histórico de construção da Política de Assistência Social no Município de Juiz de Fora, tem-se que, em maio de 1973 a SEBES dá início ao seu funcionamento e com as seguintes competências: levantamento de força de trabalho e estudos sobre problemas sociais no Município; busca e manutenção de convênios com órgãos públicos e privados; instituição de condições para ampliação do mercado de trabalho no Município; prestação de atendimento e assistência social à comunidade; execução das diretrizes estabelecidas pelo CONTRABES; coordenação da aplicação de recursos sociais. A estrutura da SEBES se constituía em: Seção de Expediente; CONTRABES; Departamento do Trabalho – Divisão de Recrutamento, Treinamento e colocação de mão-de-obra: serviço de estatística e cadastramento; Departamento de Bem-Estar Social – Seção de Coordenação de recursos sociais: serviços de Assistência Social.

Em se tratando do CONTRABES, sua composição era de representantes da SEBES, do Legislativo, do povo, que eram escolhidos entre os órgãos trabalhistas e

peças de notória atividade no campo social (PJF, 2011), convidados, e a ele competia ajudar na resolução dos problemas identificados pela SEBES e membros, no sentido de melhoria na prestação de serviços. Ele exercia também a função de orientação nas ações com aplicação de recursos do poder público e executava e fiscalizava os programas em parceria com entidades privadas. Desta forma, tem-se que a assistência social pública em Juiz de Fora se voltou historicamente para a introdução de mecanismos de apoio às organizações da sociedade civil, e não diretamente à população. Ferreira (2007) destaca que a configuração da assistência social em Juiz de Fora tinha semelhança considerável aos parâmetros nacionais até mesmo no que se refere ao seu atrelamento com o trabalho, na perspectiva de inserção no mercado formal de trabalho, haja vista a própria criação do CONTRABES e os investimentos em pesquisa e estudos de planejamento das ações.

Até os anos 1980 a relação Estado (Prefeitura de Juiz de Fora) e as organizações da sociedade civil era materializada no Município pela CONTRABES e pela SEBES, com função delimitadamente cartorial e de pesquisa. Algumas instituições tinham convênio com a LBA, ou seja, atrelavam-se diretamente ao Governo Federal. A gestão dos recursos ficava a cargo dos órgãos públicos e a execução dos serviços ficava com as organizações. A prefeitura utilizava as organizações sociais do setor privado já existentes enquanto uma estratégia de ampliação e incentivo à sociedade civil no atendimento às demandas sociais, revelando o caráter da subsidiaridade.

Nos anos 1980 ocorrem grandes mudanças no âmbito da assistência social em Juiz de Fora. Entre 1983 e 1988, sob administração do MDB (Movimento Democrático Brasileiro) acontece novo reordenamento nas funções da SEBES, fazendo com que esta se preocupasse, predominantemente, com programas sociais, mutirões, atendimentos emergenciais na área de habitação, enfim, às circunstâncias de abandono e pobreza. Concentram-se os esforços na Secretaria de Governo e, por meio do Grupo de Ação Comunitária (GAC), que aglutinava vários trabalhadores da assistência social, inicia-se o ideal de voluntariado, de participação social, visando solução para os problemas sociais. Nesse sentido, o governo, amparado na visão e ação do GAC, cria a Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC) no ano de 1985, como já sinalizado anteriormente. Esta foi criada enquanto associação civil, porém nutrida com dinheiro público, com vistas à redução dos problemas de pobreza e carência de infra-estrutura nos bairros de Juiz de Fora.

Destaca-se que a primeira gestão da AMAC foi realizada pelo irmão do então prefeito Tarcísio Delgado. De sua criação até o ano 2009⁵, a AMAC desempenhou a gestão da assistência social municipal e a maior parte da execução dos serviços sociais ofertados.

Se em tempos anteriores a assistência social tinha caráter subsidiário, tendo a SEBES e CONTRABES enquanto órgãos gestores e as organizações da sociedade civil enquanto executoras, a partir da criação da AMAC e a delegação a esta enquanto gestora e executora da assistência social no Município, a relação Estado e organizações da sociedade civil toma um caráter bem peculiar e difícil de ser descrito e analisado.

Observa-se que a construção da AMAC, mesmo acontecendo em um momento histórico de redemocratização no Brasil, em muito se assemelha às propostas neoliberais de voluntarismo e parceria com a sociedade civil na execução das políticas sociais, disseminadas nos países centrais onde acontecia a reestruturação da economia e retomada do ideário liberal.

Fato é que, desde sua criação, a AMAC se tornou a “Grande Parceria” entre uma associação civil e o poder público no Município de Juiz de Fora.

Desde sua constituição a AMAC vem desempenhando no Município de Juiz de Fora a gestão da política de assistência. E, como de praxe, todos os prefeitos até o ano de 2009 foram Presidentes desta associação, demonstrando o caráter dual que a configurava.

Tendo em vista as diretrizes nacionais de descentralização da gestão da política de assistência social, em consonância com a LOAS/93, em 1996 foram criados em Juiz de Fora o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS – Lei nº 8926/ 20 de setembro de 1996) e o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS – Lei 8925/ 20 de setembro de 1996). O CMAS foi criado como conselho deliberativo e controlador das ações da assistência em seus diversos níveis, diferente do CONTRABES, que exercia um papel cartorial e não-deliberativo.

⁵ Tem-se o ano de 2009 um marco na Política de Assistência Social em Juiz de Fora, isso por que, é neste ano que acontecem mudanças expressivas no que diz respeito à condução desta política. É neste ano que vai ser criada a Secretaria de Assistência Social, retirando da AMAC a função de gestora da política de assistência social.

De acordo com as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), as atribuições básicas do CMAS são:

(...) aprovar a política municipal de Assistência Social; Estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência; (...) atuar na formulação de estratégias para a execução da política de Assistência Social; gerir, o Fundo Municipal de Assistência Social e fiscalizar a movimentação e aplicação de recursos; (promulgada pela Câmara Municipal em 17/10/1996) em; acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência prestados à população pelos órgãos, entidades públicas e privadas no município; definir e aprovar critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de Assistência Social públicos e privados, no âmbito municipal; (...) zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social; convocar, ordinariamente, a cada 02 (dois) anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação de Assistência Social.

Todavia, estabelecido enquanto estrutura de descentralização da gestão e controle social, o CMAS de Juiz de Fora foi, enviesadamente, presidido por um vereador até o ano de 1998. Somente a partir de então é que acontece a primeira eleição e um representante da sociedade civil assume sua presidência. No ano de 2001 ocorreu a primeira Conferência Municipal de Assistência Social, fazendo com que fossem colocadas em prática as primeiras investidas locais no “redirecionamento da gestão centralizada da assistência social” (Toledo, 2010, p. 82).

Cabia ainda ao CMAS:

(...) efetuar o registro de entidades assistenciais e aprovar programas e projetos de Assistência Social das organizações governamentais e não-governamentais; cancelar o registro das entidades assistenciais que incorrerão em irregularidades na aplicação dos recursos que lhe forem repassados pelos poderes públicos e não obedecerem aos princípios e diretrizes da Lei 8742/93; definir e aprovar os critérios de concessão e valores dos benefícios eventuais além daqueles aprovados em Lei; definir critérios para a celebração de contratos ou convênios entre o setor público e entidades que prestam serviços de Assistência Social no âmbito municipal; apreciar previamente contratos e convênios referidos no inciso anterior (Toledo, 2010, p.82).

Ou seja, na própria criação do CMAS expunham-se as atribuições dos órgãos, entidades, associações da Política de Assistência Social do Município. Mas num jogo “cego” de acomodações e desresponsabilizações, mantinha-se a AMAC (mais uma vez

repto: associação civil, logo, organização da sociedade civil) enquanto gestora e executora central da Política de Assistência Social do Município.

Ainda no ano de 2001, logo após a Reforma Administrativa Municipal⁶, a AMAC passa a inserir-se na estrutura da Diretoria de Política Social (DPS), diretoria esta que compunha a estrutura da Administração Superior, juntamente com uma série de diretorias com função de assessoria ao Prefeito no direcionamento da Administração Pública Municipal. Desta forma, Toledo (2010) afirma que, nesta conjuntura, a AMAC localizava-se no nível de Implementação Descentralizada de Políticas Setoriais, sendo uma “instituição parceira” do poder público Municipal.

Ou seja, embora a DPS fosse o órgão responsável pela gestão da política de assistência social, ainda era a AMAC que geria e executava centralmente esta política no Município.

Fato que ratifica esta afirmativa é a existência de um Departamento de Planejamento na própria AMAC, responsável pelas definições e direcionamento de suas ações.

Além da presidência da AMAC ter sido realizada pelos Prefeitos até o ano de 2009, a própria superintendência era ocupada por indicados do prefeito e, para tal, a necessidade de ocupação deste último cargo por pessoas qualificadas no âmbito da Política de Assistência Social, não foi levada em conta até então, e muito se usou da superintendência para as velhas formas de clientelismo, primeiro-damismo e retrocesso.

Seguidamente à criação da DPS, inaugura-se a Secretaria de Política Social (SPS) que, segundo Toledo (2010), foi uma mudança muito mais de nomenclatura do que propriamente de ações. O Atlas de Desenvolvimento Social de 2006 do Município, afirmava ser a assistência uma política transversal a todas as políticas, portanto, não era necessária uma instância de administração direta, e, desta forma estava dispersa em várias subsecretarias da SPS. Segundo Toledo (2010):

Essa dispersão tanto nos revela uma dificuldade sobre o entendimento acerca da especificidade da política de assistência social, como também nos aponta que, sob o pretexto da transversalidade, é dada a esta política um lugar secundário no âmbito das políticas sociais (Toledo, 2010, p. 82).

⁶A Reforma Administrativa da Prefeitura de Juiz de Fora teve início no ano 2000. Maiores informações: Plano de Desenvolvimento Local de 2004.

A estrutura organizacional da SPS em subsecretarias se organizava da seguinte forma:

1. Subsecretaria de Recursos Compartilhados: sua função era de articulação no fornecimento de subsídios para geração de dados e relatórios gerenciais para as ações da SPS; criação e coordenação de programas e projetos dentre as áreas de atuação; elaboração e coordenação de estudos juntamente com outras secretarias para ampliação de atendimento ao cidadão. Suas ações diretas eram: Programa Juiz de Fora Inclusiva; Programa Bolsa Família; Programa de Atenção à Criança e Adolescente e Programa de Atenção à Terceira Idade.
2. Subsecretaria de Promoção da Cidadania: função era de realização e execução de políticas públicas de promoção do cidadão, através de programas estruturantes e ações adjacentes relativos aos direitos humanos, combate à discriminação, habitação popular, empregabilidade, etc.
3. Subsecretaria de Esporte e Lazer: função era de coordenação, planejamento e execução de ações de esporte e lazer; administração em conjunto com Subsecretaria de Recursos Compartilhados de prédios, centros esportivos e instalações e equipamentos para eventos de lazer e prática do esporte.

A SPS, além da AMAC, contava também com outras instituições parceiras, com focos diferenciados de atuação, como a Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora (EMCASA), a Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage (FUNALFA) e a Agência de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON). A EMCASA era voltada para planejamento, estudo e execução de projetos de habitação popular. Hoje (2011) a EMCASA está atrelada à Secretaria de Obras. A FUNALFA era voltada para gestão de atividades do Museu e Parque Mariano Procópio. Já o PROCON buscava promover atendimento às demandas dos consumidores do Município.

Além das instituições acima citadas, a SPS contava com a parceria de instituições/organizações privadas na composição da rede socioassistencial de prestação direta de serviços da Assistência Social. No âmbito destas parcerias, a SPS dispunha de um setor de monitoramento e avaliação das instituições. Todavia, este monitoramento era insuficiente no quesito otimização dos recursos públicos repassados diante da própria fragilidade e entendimento enviesado da política assistência social municipal.

Ferreira (2007) acredita que este fato prejudicou as organizações, conseqüentemente, os usuários e serviços ofertados. Destaca-se que, mesmo tendo outras organizações em parceria junto à SPS, em se tratando de assistência social, a AMAC era a que, majoritariamente, executava os serviços.

Os avanços legislativos na Política de Assistência Social em nível nacional, com a PNAS/04 e SUAS/05, trouxeram mudanças significativas na maior parte do território brasileiro e diretrizes de ação. Juiz de Fora, no bojo de seu processo histórico de construção da assistência social, de forma muito peculiar, iniciou também o movimento de implantação do SUAS. Contudo, o Município já havia iniciado um processo de reestruturação de sua Administração Pública, através da Reforma Administrativa Municipal, em que ficou definido prioridades na área da assistência social. Em 2001, por exemplo, a AMAC assumiu o compromisso de iniciar o seu Planejamento Estratégico, iniciativa esta considerada pioneira dentro da administração municipal (Portaria 06/2001), instalando o Conselho Diretor de Planejamento Estratégico. Essa estratégia permitiu a configuração de uma rede de atendimento na Política de Assistência Social municipal.

Priorizando programas na área da criança e adolescente, população de rua, idosos e famílias vulnerabilizadas, qualificação profissional, cooperativas, geração de emprego e renda e combate ao trabalho infantil, a AMAC dispunha em 2001 de: 19 unidades do Programa de Creches; 06 unidades do Programa Núcleos e Curumins; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; Programa Casa Aberta; Casa do Aconchego; AABB Comunidade; Salto para a Cidadania; 12 unidades do Programa Iniciação Esportiva; 03 unidades do Programa Municipal de Atendimento ao Adolescente; 02 unidades do Núcleo de Educação para o Trabalho; 03 unidades do Programa de Atendimento ao Cidadão de Rua; Programa de Banco de Leite Humano; e 07 unidades do Programa de Atendimento à Terceira Idade. Ou seja, a “parceria” mais significativa, em termos de número de programas, projetos e usuários atendidos, era sobremaneira exercida com a AMAC e as outras parcerias permaneceram de forma secundária.

Em 2004, o Município já estruturava-se organizacionalmente de forma descentralizada na política de assistência social, e, a partir do SUAS/2005 passou a contar também com recursos e equipamentos das diretrizes nacionais, baseadas na divisão dos serviços de Proteção Social Básica e serviços de Proteção Social Especial, e

a AMAC –juntamente com a SPS-, que já acumulava funções de gestão e execução dos serviços, passou a ofertá-los. A proposta de implantação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) foi apresentada durante a 88ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Assistência Social e aprovada por unanimidade no dia 04/08/2005, ficando então sob responsabilidade da SPS-AMAC. Em 2006 foi inaugurado o primeiro CRAS, na região leste da cidade.

A condução da implantação do SUAS no Município, principalmente dos CRAS e CREAS, demonstrou a não estruturação de uma ordem administrativa burocrática no sentido da PNAS/04. Fora dos parâmetros nacionais e ainda conformando uma estrutura híbrida de gestão e execução da Política de Assistência Social, Juiz de Fora expôs um cenário de constantes confusões entre público/privado.

Desta forma, percebe-se a fragilidade do direcionamento da Política de Assistência Social em Juiz de Fora no início da implantação do SUAS, uma vez que este era de responsabilidade da relação SPS-AMAC e não propriamente de um órgão de administração direta do poder público.

A fase de transição da implantação do SUAS em Juiz de Fora não contou ainda com uma ampliação significativa de recursos, ou seja, em se tratando da função assistência social, a implantação do novo sistema não implicou em elevação dos recursos na área. Segundo Souza Filho e Oliveira (no prelo), a título de ilustração, a partir de dados de 2010, no que se refere às despesas realizadas com contratos e convênios pela SAS, SMS (Secretaria Municipal de Saúde), entre os meses janeiro e agosto, e pelo FMAS (Fundo Municipal de Assistência Social e SME (Secretaria Municipal de Educação)), entre janeiro e julho, observa-se o seguinte resultado:

Quadro 02 – Gastos realizados através de contratos e convênios com AMAC – 2010

Órgãos da Prefeitura	Contratos e convênios com AMAC (abs)	Percentual de gastos de contratos/convênios, por órgão da Prefeitura, com a AMAC (%)
SMAS	10.591.952,88	47,6%
FUMAS	1.856.352,48	8,3%
SMS	6.427.295,24	28,9%
SME	3.374.446,71	15,2%
Total	22.250.047,31	100%

Fonte: Souza Filho e Oliveira (no prelo).

De acordo com os dados acima e considerando a média mensal de despesas, estima-se que a PJF tenha um gasto anual com os contratos e convênios entre as referidas secretarias e com a AMAC, de, aproximadamente 29 milhões de reais (Souza Filho e Oliveira, no prelo), valor este aproximadamente o mesmo que o assumido pela associação em Balanço Social. Este fato comprova que os recursos que mantêm a AMAC são, sobremaneira, oriundos da PJF, por meio de suas secretarias ligadas ao social.

Outro dado levantado pelo Anuário Estatístico de Juiz de Fora de 2009 expõe que, dentre os atendimentos socioassistências do Município, 194.992 foram realizados pela AMAC; 43.462 pela SPS; e 2.872 por 20 organizações da sociedade civil através de convênios; e 2.800 pelo Programa Bolsa Família. Pode-se aferir então que cerca de 81% dos atendimentos foram realizados pela AMAC, demonstrando mais uma vez sua centralidade na Política de Assistência Social do Município (Souza Filho e Oliveira, no prelo).

Segundo dados da pesquisa “Identificando a Rede de Assistência Social: mapeamento e cadastramento da rede de assistência social, *interfaces* das políticas sociais em educação e saúde com a assistência social e situação das áreas de especial interesse social (AEIS) em Juiz de Fora/MG”, (2008), do Centro de Estudos Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, a AMAC indicava a abrangência de cerca de 120 instituições cadastradas em 2008. Contudo, através de entrevistas feitas nos Conselhos Municipais, Igrejas, Centros Espíritas, projetos da Universidade Federal, a pesquisa conseguiu listar outras instituições, formalizadas ou não, que realizavam ações de assistência social local até então.

A pesquisa considerou 386 instituições e 187 projetos, gerando um total de 573 cadastros que executam de alguma forma determinada ação dentro da assistência social, isso por que algumas instituições apareceram repetidamente nos cadastros e alguns projetos não foram considerados devido ao caráter extremamente transitório.

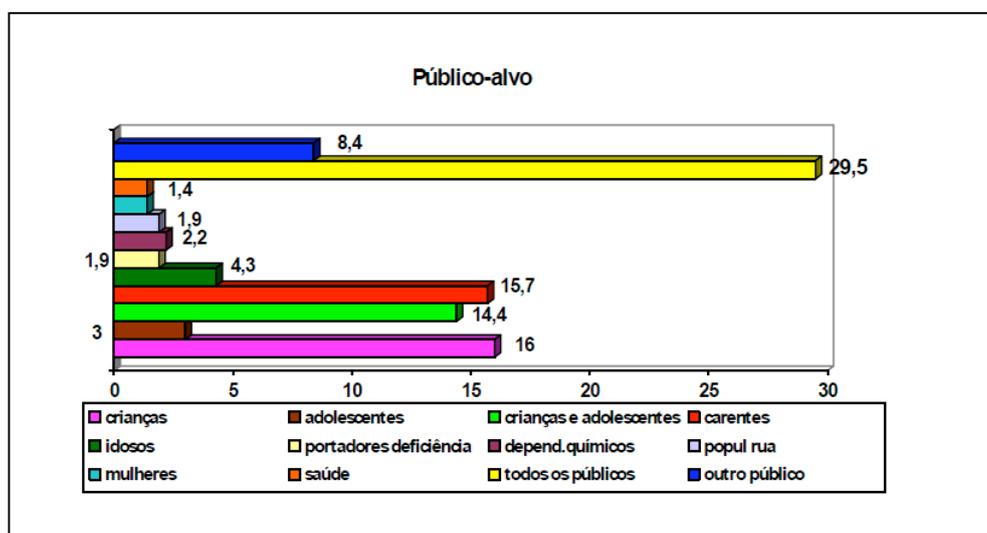
Outro dado relevante que a pesquisa supracitada levantou refere-se ao público-alvo das instituições, estatuto declarado pelas mesmas e “principal tipo de serviço prestado”. Para este último ponto, as respostas foram bem diversificadas e vão desde alimentação, educação, doações, cidadania, assistência eucarística a congêneres, dentre outros.

Seguem abaixo o quadro e gráfico com as declarações de público-alvo:

Tabela 01- Público Alvo das Organizações

Todos os públicos	29,5
Criança	16,0
Pessoas / Famílias carentes	15,7
Criança e Adolescente	14,4
Outro público	5,1
Idoso	4,3
Adolescente	3,0
Dependente químico	2,2
População de rua	1,9
Pessoa portadora de deficiência	1,9
Mulheres	1,4
Atendimento à saúde	1,4
Criança e Idoso	0,8
Criança e Mulheres	0,8
Criança, Adolescente e Pessoa portadora de deficiência	0,8
CRAS	0,3
Adolescente e Dependente químico	0,3
Criança, Adolescente e Mulheres	0,3
Total	100,0

Fonte: Relatório CPS/UFJF, 2008.

Gráfico 01

Fonte: Relatório CPS/UFJF, 2008.

Os dados da tabela e gráfico acima revelam a diversidade no atendimento às demandas; a diversidade de “tipo” de instituição; e ainda sobre a diversidade de público-alvo. Porém, eles não revelam sobre a qualidade dos serviços prestados. Completando este questionamento, o anuário estatístico de 2009 de Juiz de Fora aponta que vem crescendo expressivamente o atendimento socioassistencial realizado pelas diversas organizações/instituições que compreendem a rede, mas este crescimento não

vem sendo acompanhado pelo aumento do financiamento. Este fato deixa dúvidas a respeito da qualidade dos serviços ofertados.

Entre os anos 2005 e 2009 surgiram questionamentos também neste sentido no CMAS e, para tanto, foi discutido e deliberado sobre aprovação de requerimento de solicitação para a classificação dos atendimentos prestados pelas entidades socioassistenciais, como nas determinações do SUAS (Proteção Social Básica, Proteção Especial de média e alta complexidade). Foi aprovado ainda o projeto de implantação dos CRAS's; do Plano Municipal de Assistência Social; aprovação da gestão plena do Município; e esclarecimentos sobre mudanças no quesito financiamento das ações da Política de Assistência Social. O CMAS cumpriu, desta forma, o papel de formulação/deliberação das estratégias de implementação do SUAS e de socialização de informações (Souza Filho e Oliveira, no prelo).

Contudo, para que houvesse o cumprimento de estratégias de desenvolvimento da Política de Assistência Social municipal, em 2006, por exemplo, foi preciso a interferência do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que exigia, por meio de ofício, a aprovação do Plano de Ação do ano. Dentre esta e outras falhas, pode-se afirmar que o CMAS não cumpriu, sistematicamente, o papel de controle social durante a implementação do SUAS no Município. Em 2007 foi aprovado o Plano de Ação 2007, com objetivo de regular e direcionar a Política de Assistência Social conforme o SUAS, e, neste mesmo ano, ocorreu a IV Conferência Municipal de Assistência Social, com tema central de debate a avaliação da implementação do SUAS. As principais deliberações da Conferência se referem à implantação dos CRAS's e CREAS's, com vistas à efetivação dos direitos e estabelecimento de um sistema de monitoramento, acompanhamento e avaliação, busca por intersetorialidade entre as Políticas Públicas, aumento do controle social através da implantação da Ouvidoria Municipal de Assistência Social, capacitação e viabilização do acesso aos trabalhos e deliberações do CMAS, dentre outras.

Em 2008 o CMAS concluiu 14 reuniões, sendo 04 extraordinárias. Dentre elas, foi feita a Resolução 10/2008 que aprovou a Lei de Diretriz Orçamentária 2009, sob os parâmetros do SUAS e a Resolução 31/2008 que aprovou os convênios para o ano de 2009. As pautas do CMAS quando da implementação do SUAS em Juiz de Fora foram muito mais no sentido de garantir os recursos para o Município do que de uma avaliação e monitoramento da estruturação da política de assistência social. Não houve

questionamentos referentes à estrutura administrativa de viabilização da política (Souza Filho e Oliveira, no prelo).

Pretende-se demarcar o período posterior ao ano de 2009, porque foi neste que aconteceram mudanças expressivas na condução da política de assistência social do Município. Se até então a “Grande Parceria” era viabilizada e “sancionada” pelo poder público local e pela sociedade civil através do CMAS, as determinações nacionais do SUAS não mais permitiriam a continuidade desta configuração. O Ministério Público Federal questionou a personalidade jurídica da AMAC e a estrutura da política de assistência social do Município, e mudanças drásticas foram tomadas a partir de então.

Mas o que denomina-se aqui de “Grande Parceria” era efetivada de forma totalmente diferente da relação Prefeitura e as outras OSC do Município. A AMAC, até o ano de 2009 não tinha convênio formal com a administração pública, pois tinha dotação orçamentária na Prefeitura. Somente em 2008 que foi realizado um convênio via SPS/CMAS, tendo como finalidade apenas o repasse de recursos, diferindo do convênio que se firmou a partir de 2009 devido a exigências normativas vindas da nova configuração do SUAS (Dados da Entrevista 01).

Contudo, as diretrizes do SUAS criaram exigências estruturais administrativas que fizeram com que a gestão municipal de então concretizasse mudanças para a efetivação da Política de Assistência Social. Em substituição à SPS foi criada em 2009 a Secretaria de Assistência Social (SAS) - Lei 9750/ 02 de janeiro de 2009 -, órgão da administração direta, com autonomia administrativa, orçamentária e financeira na Política de Assistência Social municipal.

Segue abaixo a estrutura dos órgãos da administração direta e indireta da Prefeitura de Juiz de Fora da gestão 2009-2012:

ESTRUTURA ATUAL

15 ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA -SECRETARIAS

Formulação política e controle	SG	Secretaria de Governo
	SCS	Secretaria de Comunicação Social
	PGM	Procuradoria Geral do Município
	CPL	Comissão Permanente de Licitação
MEIO	SARH	Secretaria de Administração e Recursos Humanos
	SPDE	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico
FIM	SF	Secretaria da Fazenda
	SE	Secretaria de Educação
	SEL	Secretaria de Esporte e Lazer
	SETTRA	Secretaria de Transporte e Trânsito
	SAA	Secretaria de Agropecuária e Abastecimento
	SAU	Secretaria de Atividades Urbanas
	SO	Secretaria de Obras
	SS	Secretaria de Saúde
	SAS	Secretaria de Assistência Social

08 ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

DEMLURB, FUNALFA, CESAMA, EMPAV, PROCON, AGENDAJF, MAPRO, EMCASA

Fonte: <http://www.pjf.mg.gov.br/administracao/organogramas/estrutura.gif> (07/09/2011).

A partir de então a SAS compõe o rol dos órgãos administrativos públicos, sendo responsável pela gestão da Política de Assistência Social, o que vai de encontro às atribuições até então exercidas pela AMAC. As competências da SAS são:

- Coordenar a formulação, a implementação e articulação das diretrizes da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social à Política de Assistência Social no Município de Juiz de Fora;
- Definir os programas, projetos e funções de caráter permanente afetos à Assistência Social;
- Coordenar as atribuições dos departamentos subordinados, visando ao cumprimento de seus objetivos;
- Gerir e manter atualizado o cadastro único dos programas sociais;
- Atuar no controle interno e favorecer o controle externo das atividades da Administração Pública Municipal, na sua esfera de competência;
- Articular-se com órgãos e entidades federais, estaduais e de outros Municípios com vistas à melhor realização dos seus objetivos;
- Assessorar o Prefeito em assuntos relativos à sua área de atuação.

Mantêm-se as atribuições do CMAS de discussões e deliberações, porém estas, no período acima citado, foram realizadas em torno das normatizações e recursos do

Fundo Municipal de Assistência Social e estabelecimento de critérios dos repasses para a rede conveniada. Como já mencionado, a AMAC não fazia parte da rede conveniada, porém, 99% dos seus recursos financeiros eram (e ainda são) via Prefeitura de Juiz de Fora, e 100% de seu espaço físico era (e ainda é) patrimônio público municipal.

No ano de 2009, o então primeiro secretário da SAS, na justificativa de busca por resolução do impasse AMAC-Prefeitura, tentou, num primeiro momento, dismantelar a estrutura da AMAC, dispersando seus projetos, incorporando alguns deles à própria SAS. Isso gerou um desconforto e muitas preocupações, principalmente entre usuários dos serviços e os trabalhadores da AMAC (Dados da Entrevista 01).

No mesmo ano de criação da SAS, a AMAC tem seu primeiro convênio formal com a Prefeitura de Juiz de Fora/SAS, convênio este que é renovado a cada três meses, de acordo com as deliberações do CMAS e fiscalização e monitoramento da SAS (Dados da Entrevista 01).

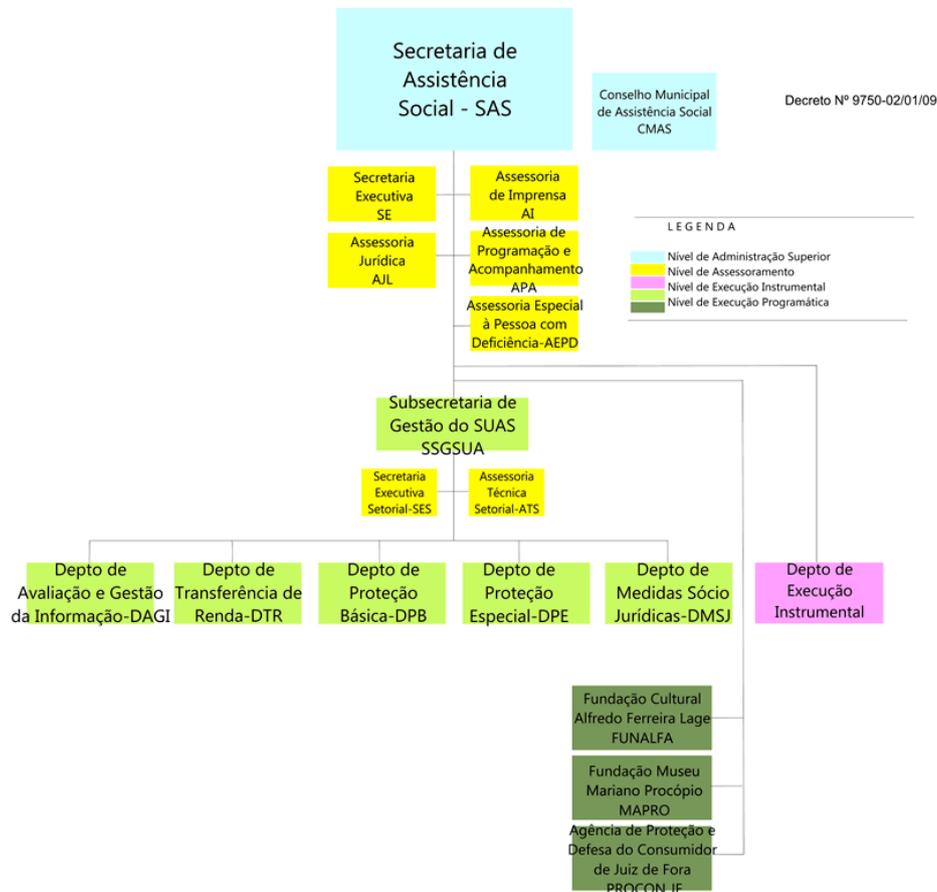
Tendo em vista toda a formação da política de assistência social no Município, pode-se afirmar que a AMAC foi a organização da sociedade civil – mesmo atrelada enviezadamente ao poder público – que exerceu centralmente a relação Estado x OSC. Sua estrutura organizacional, durante os 25 anos de sua existência, aglutinou a grande demanda social local, fazendo com que seus projetos e programas tivessem alto alcance. Muito além disso, ela também foi usada durante todos estes longos anos de indefinição estrutural e política enquanto “cabide eleitoral”, nepotismo, clientelismo, paternalismo, e mais, espaço sócio-ocupacional de precarização do trabalho, uma vez que não era preciso concurso público para a incorporação dos mais de 2.000 funcionários, ficando estes submetidos ao regime CLT e indefinição da instituição enquanto pública ou privada. Vale ressaltar ainda que o direcionamento da administração da AMAC, principalmente no que se refere aos altos cargos da associação, sempre foi atrelado às gestões da prefeitura, portanto, utilizadas enquanto estrutura de poder.

Segundo Toledo (2010):

As alterações abruptas na configuração da Rede foram alvo de polêmicas e intensos debates. Durante os primeiros meses de 2009, a população usuária da assistência social vivenciou momentos de dúvidas em relação à continuidade das ações e programas executados pela AMAC e por outras entidades. Alguns programas foram extintos devido a irregularidades no repasse de recursos do FMAS à entidades não inscritas no CMAS (...), outros, que eram executados pela AMAC,

foram interrompidos sob o argumento da necessidade de adequação destes à lógica do SUAS (Toledo, 2010, p. 113).

A estrutura administrativa da Política de Assistência Social, a partir de 2009, vem sendo organizada da seguinte forma, de acordo com a SAS:



Fonte: <http://www.pjf.mg.gov.br/sas/organograma.php> (07/09/2011).

Mesmo com todas essas mudanças, ainda existem impasses para a materialização de uma estrutura administrativa mais clara na Política de Assistência Social em Juiz de Fora. Ainda está em processo na Vara da Fazenda Pública e Vara do Trabalho a natureza jurídica da AMAC, que transita entre órgão público ou privado, apesar de, hoje, sua estrutura já configurar-se como uma associação da sociedade civil. As implicações da decisão da justiça certamente trarão mudanças, estas para os trabalhadores, para a visão e missão da associação, para a população usuária dos serviços e para a própria configuração dessa política.

Expor a situação atual da AMAC é de extrema relevância, principalmente por que, considerando-se sua natureza jurídica e sua real atuação na política de assistência social do Município, os contornos jurídicos e suas conseqüências são indeterminadas.

Criada enquanto “uma associação civil, de fins beneficentes e não lucrativos” (Estatuto AMAC, p. 01, 2011), - portanto organização da sociedade civil - a AMAC, em parceria com o poder público, deveria ter atribuições delimitadas enquanto potencial executora e parceira. E ainda mais, enquanto não integrante do corpo administrativo público Municipal, seja direta ou indireta, esta instituição não poderia ter representado durante longos anos a ação governamental na política de assistência social. Postergou-se a discussão mais efetiva sobre sua natureza jurídica e função dentro da Administração Pública Municipal até que, diante da insustentabilidade desta indefinição, aconteceu, em 2008, a interferência do Ministério Público Federal, exigindo a legalização na relação entre AMAC e poder público Municipal. Até o segundo semestre de 2011, ainda não se tinha resposta do Ministério Público Federal.

Desta forma, considerando que a Política de Assistência Social em Juiz de Fora ainda passa por um momento de transição, é preciso deixar claro que, mesmo tendo-se um órgão gestor materializado na SAS, a AMAC ainda desempenha papel fundamental na execução desta política. Hoje ela atende aproximadamente 10.000 usuários/dia dentre os diversos programas que oferece. Além disso, todos os funcionários alocados nos CRAS são funcionários da AMAC (Dados da Entrevista 01).

O Município conta hoje com 10 CRAS e 4 CREAS, o que favorece a ampliação do acesso da população aos serviços. Contudo, além dos trabalhadores tanto dos CRAS quanto dos CREAS serem funcionários da AMAC, é interessante observar que a lógica dos CREAS está atrelada à concepção de atendimento por segmentos, e dentre eles, prioriza-se a infância e adolescência, idoso, mulher e adulto. Ou seja, diferente da perspectiva generalista e territorializada que, possivelmente, trabalharia a questão da articulação de ações de proteção social especial de forma mais efetiva, a lógica atual trabalha de forma segmentada. De acordo com Toledo (2010), este formato da “organização dos serviços focada em segmentos reproduz a lógica de fragmentação das ações e não assimila a reorganização inovadora proposta a partir dos níveis de proteção social” (Toledo, 2010, p.117).

Tem-se então que as ações desenvolvidas pela AMAC junto à Prefeitura de Juiz de Fora ainda têm muito que serem revistas e adequadas aos parâmetros do SUAS,

mesmo que os caminhos que a justiça imponha à mesma pendam pela sua publicização ou privatização. De uma forma ou de outra, a “Grande Parceria” que existe entre poder público Municipal e AMAC não pode ser ignorada.

Contudo, é preciso levar em conta que, nos dias atuais, a AMAC mantém relação conveniada com SAS/CMAS, outras secretarias municipais (saúde e educação), empresas privadas, e vem trabalhando no sentido de adequar seus serviços de acordo com as normas e procedimentos de uma organização privada. Desta forma, buscando otimizar as análises e trabalhar o objeto proposto nesta pesquisa de forma mais contundente, tratar-se-á a AMAC como as demais OSC, resguardando, obviamente, as informações que tragam particularidades para a política de assistência social municipal.

3.3 Relação Estado e Organizações da Sociedade Civil na Política de Assistência Social em Juiz de Fora – Tecendo algumas considerações

Dando continuidade ao processo de pesquisa hora desenvolvido, a proposta deste item é apresentar algumas considerações baseadas na pesquisa de campo que buscou, de forma investigativa, uma aproximação do real e complementaridade das informações.

Considerando-se a amplitude numérica de OSC que atuam na Política de Assistência Social em Juiz de Fora (de acordo com a pesquisa desenvolvida pelo CPS) e as próprias limitações temporais para conclusão da dissertação, na pesquisa de campo foi utilizado o critério de recorte da totalidade, considerando apenas as OSC que mantêm relação convenial (formal) com o Estado (no caso a Prefeitura de Juiz de Fora), num espaço temporal das duas últimas gestões municipais.

Dessa forma, de acordo com a rede conveniada entre os anos 2005/2011 da prefeitura municipal (Anexo 02), o número de organizações da sociedade civil que correspondem ao recorte da totalidade desta pesquisa é de 23 instituições, incluindo a AMAC. No intuito de ouvir e coletar dados de todas as instituições que fazem parte da relação convenial (execução; processo de incorporação; escolha e deliberação), além das organizações, objetivou-se entrevistar 01 (um) representante da SAS e outro do CMAS. O total então pretendido era de 25 entrevistas.

Contudo, dentre as 23 organizações da sociedade civil que fariam parte do universo da pesquisa, foi possível realizar um total de 15 entrevistas. Isso devido a diversos contratempos como: telefones desatualizados; incompatibilidade de agenda dos representantes das organizações; morosidade na resposta para agendamento da entrevista. Juntamente às 15 entrevistas com representantes acima citados, foi possível realizar as entrevistas com os representantes da SAS e CMAS, perfazendo um total de 17 entrevistados.

As entrevistas foram feitas de forma semi-estruturada e a grande maioria (15 instituições, dentre as 17) foi realizada na própria instituição.

Os roteiros de entrevista (Anexo 03) contêm, basicamente, os mesmos questionamentos e, considerando a natureza diferenciada de cada instância entrevistada (organizações, SAS e CMAS), a proposta de entrevista teve como objetivo principal levantar informações referentes à relação convenial entre as partes e atores envolvidos.

Os sujeitos participantes da entrevista constituíram-se em trabalhadores e/ou gestores das instituições que compõem o recorte pretendido. Estes sujeitos tiveram total liberdade para responder ou não as questões indicadas no roteiro de entrevista.

Foi possível coletar cópias de alguns documentos referentes à SAS e CMAS, no que diz respeito ao monitoramento e avaliação da relação convenial; orientação para elaboração de projeto para convênio; dentre outros. Em determinados itens a seguir, algumas informações serão remetidas a estes documentos, que se encontram nos anexos.

Para melhor sistematização dos dados, análises e informações, as entrevistas foram separadas em 03 sub-itens: o primeiro, relativo às organizações da sociedade civil entrevistadas (caracterização e identificação, intenção político-ideológica da relação e operacionalização da relação); o segundo, relativo à SAS (intenção político-ideológica da relação e operacionalização da relação); e o terceiro em relação ao CMAS (intenção político-ideológica da relação e operacionalização da relação).

Destaca-se que a caracterização e identificação da SAS e CMAS já foram contempladas no item 3.2 e, para tanto, não serão repetidas a seguir.

3.3.1 Organizações da Sociedade Civil na Política de Assistência Social de Juiz de Fora

3.3.1.1) Identificação e caracterização das organizações da sociedade civil:

Para a identificação e caracterização das organizações delimitaram-se os seguintes marcadores analíticos: A) programas, projetos e/ou atividades desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil; B) programas e projetos conveniados com a SAS/CMAS; C) Recursos acordados em convênio dados quantitativos sobre os atendimentos nas organizações; D) público alvo predominante (crianças, jovens, idosos, mulheres, portadores de necessidades especiais, dependência química, etc); E) Espaço-físico (próprio, alugado, cedido); F) caráter religioso.

A) Programas, projetos e/ou atividades desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil:

Os programas desenvolvidos pelas organizações da sociedade civil conveniadas à SAS/CMAS são bem diversificados. Das 15 entrevistadas, tem-se os seguintes programas, projetos, atividades: centro de convivência e atendimento integral aos idosos; oficinas de música, artesanato e teatro para crianças e adolescentes; atividades recreativas; projetos pontuais de prevenção a doenças sexualmente transmissíveis, para adolescentes; oficinas de teatro e dança para crianças e adolescentes; eco-terapia; atividades sócio-educativas; oficinas profissionalizantes; marcenaria; oficinas com tema meio-ambiente; atendimento social a moradores de rua; oficinas pedagógicas e programa de atendimento terapêutico a pessoa com deficiência; oficinas de comunicação, de psicomotricidade, estimulação e jogos, educação física, artes e artesanato para pessoa com deficiência; reabilitação, assistência e inclusão ao mercado de trabalho para a pessoa portadora de deficiência; acolhimento (Casas Lares), fortalecimento de vínculo familiar e prevenção do abandono (crianças e adolescentes); inclusão produtiva; atendimento a famílias vulneráveis, atendimento psicossocial, oficinas de artesanato para dependentes químicos; convivência e fortalecimento de vínculo; Creches; Banco de Leite Humano; Agente do Amanhã (jovens); Casa Aberta; Casa do Aconchego; Casa Lumiar.

Observa-se que há uma diversificação expressiva de projetos, programas ou atividades que hoje são caracterizados enquanto política de assistência social, e, portanto incorporados pela SAS/CMAS numa relação convencional de execução de serviços.

B) Programas, projetos e atividades conveniados/as com a SAS/CMAS:

Observou-se que várias organizações utilizam diferentes formas de captação de recursos para manutenção dos projetos, programas e atividades desenvolvidas, uma vez que, segundo afirmativas dos entrevistados, os recursos acordados em convênio não são suficientes, se utilizados isoladamente. Esta afirmativa pode ser verificada na fala do entrevistado 13, por exemplo:

“Uma parte do convênio são treze vagas pela Secretaria de Educação e onze vagas pela Secretaria de Assistência. Ambos são pela Secretaria de Assistência. Esse da Secretaria de Educação os professores são cedidos em troca das vagas para os alunos. Hoje a gente tem -eram cinco professores-, hoje a gente tem seis professores cedidos. A gente descobriu que tem direito a mais um professor. Todos fazem as mesmas atividades e é o mesmo projeto” (Entrevistado 13).

Dentre as 15 organizações entrevistadas, 07 (sete) mantêm relação convencional com a SAS/CMAS e outras secretarias, como a de saúde e de educação, com empresas privadas e ainda captam recursos de doações.

“Temos associados da comunidade também. Mas o recurso da Secretaria de Educação é bem maior que o da Secretaria de Assistência Social (...) Dessa forma, nossas atividades não ficam prejudicadas” (Entrevistado 5).

As 08 (oito) organizações da sociedade civil restantes mantêm relação convencional somente com a SAS/CMAS, mas também captam recursos através de parceria com empresas privadas e doações.

Diante destas estratégias de manutenção dos serviços ofertados, fica difícil delimitar os programas que são exclusivos da relação convencional com a SAS/CMAS. Pode-se afirmar apenas que estas estratégias são trabalhadas na justificativa de que os

recursos são parcos e a demanda é sempre crescente. Como poderá ser melhor exemplificado no item a seguir.

C) Recursos acordados em convênio e dados quantitativos sobre os atendimentos nas organizações da sociedade civil:

O Quadro 03 expõe que os recursos acordados em convênio variam de organização para organização, tendo em vista os serviços que ofertam e o número de atendimentos que realizam.

Quadro 03

Recursos acordados em convênio e dados quantitativos dos atendimentos nas OSC					
Entidades	Recursos Acordados em Convênio	Nº de Atendimentos acordado em convênio	Nº Total de atendimentos realizado	Atendimentos realizados/Atendimentos acordados (%)	
1	R\$ 1.580.000,00	10000	10000	100,00%	
2	R\$ 1.275,00	25	25	100,00%	
3	R\$ 20.000,00	200	200	100,00%	
4	R\$ 3.500,00	35	127	362,86%	
5	R\$ 1.650,00	30	160	533,33%	
6*	R\$ -	52	52	100,00%	
7	R\$ 0.000,00	172	238	138,37%	
8	R\$ 17.325,00	75	96	128,00%	
9*	R\$ -	140	140	100,00%	
10	R\$ 6.600,00	120	120	100,00%	
11	R\$ 5.500,00	50	50	100,00%	
12	R\$ 31.000,00	225	225	100,00%	
13	R\$ 3.080,00	11	13	118,18%	
14	R\$ 4.900,00	45	62	137,78%	
15	R\$ 44.000,00	180	180	100,00%	

Fonte: Elaboração própria.

*As OSC (organizações da sociedade civil) (6) e (9) não souberam responder sobre os recursos acordados em convênio.

Com base nas entrevistas e no próprio formato da política de assistência social, verificou-se que as OSC têm seu per capita de acordo com a tipificação⁷ dos serviços socioassistenciais executados. Dentre as organizações entrevistadas, o per capita varia entre R\$ 51,00 a R\$ 288,00.

⁷ Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009 da LOAS, que estabelece sobre os serviços socioassistenciais de acordo com os níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

As OSC com per capita entre R\$ 51,00 a R\$ 58,00 são aquelas que executam os seguintes serviços: oficinas de música, artesanato e teatro para crianças e adolescentes; atividades recreativas; projetos pontuais de prevenção a doenças sexualmente transmissíveis, para adolescentes; oficinas de teatro e dança para crianças e adolescentes; dentre outros. De acordo com a tipificação, estes serviços são de baixa complexidade.

Já as OSC com per capita entre R\$ 100,00 e R\$ 288,00 são aquelas que executam serviços como: centro de convivência e atendimento integral aos idosos; oficinas pedagógicas e programa de atendimento terapêutico a pessoa com deficiência; oficinas de comunicação, de psicomotricidade, estimulação e jogos, educação física, artes e artesanato para pessoa com deficiência; reabilitação, assistência e inclusão ao mercado de trabalho para a pessoa portadora de deficiência; acolhimento (Casas Lares), fortalecimento de vínculo familiar e prevenção do abandono (crianças e adolescentes); atendimento a famílias vulneráveis, atendimento psicossocial, oficinas de artesanato para dependentes químicos, dentre outros. Ou seja, são aquelas que se enquadram nos parâmetros de média e alta complexidade na tipificação.

Em se tratando de dados quantitativos de atendimento, 04 (quatro) dos entrevistados (que não foram somente os gestores dos programas, projetos e atividades) não tinham as informações delimitadas por convênios, seja com a SAS, SME, etc, mas sim o número total de atendimentos. A grande maioria (11- onze) estava munida destas informações.

Para complementar as informações, recorreu-se aos documentos disponibilizados pela SAS/CMAS quanto ao número de metas de atendimento, o que permitiu até mesmo averiguação das informações de todas as OSC.

De acordo com os dados do Quadro 03, grande parte das OSC que executam serviços de assistência social ultrapassa sua capacidade de atendimento em relação aos valores orçamentários acordados em convênio. Observa-se que 06 (seis), dentre as 15 OSC pesquisadas, executam serviços com número de atendidos acima daqueles que são financiados pelo poder público. Desta forma, pode-se dizer que o quadro de insuficiência dos serviços, vem esboçando a mesma faceta hegemônica atual traçada pelas diretrizes de um Estado mínimo, neoliberal, com de serviços sociais parcos e ineficientes diante da demanda. Dagnino (2002) afirma que o projeto de Estado mínimo vem se isentando progressivamente do seu papel de garantidor de direitos, o que causa

certa obrigatoriedade participatória da sociedade civil, uma vez que esta se confronta, muitas vezes, com a possibilidade de diminuição da desigualdade e melhoria das condições de vida dos setores sociais atingidos.

Observa-se, por exemplo, a situação da OSC de número 05, que tem como meta de atendimento 30 usuários, mas, em contrapartida, realiza 160 atendimentos, ou seja, 433% acima da sua capacidade convenial. Estes dados vão ao encontro das informações traçadas nas considerações sobre projetos, programas e atividades que são financiadas por outras secretarias, parcerias com empresas privadas, doações, etc, como estratégia de captação de recursos.

Desta forma, grande parte das OSC afirmaram que os recursos acordados em convênio são insuficientes, isso por que o per capita há tempos não é atualizado e a demanda pelos serviços vem crescendo. Tendo em vista que parcela significativa das OSC entrevistadas são movidas por princípios filantrópicos, caritativos, religiosos, solidariedade, e contam com captação de recursos via doações e parcerias com empresas etc, elas afirmam que não podem deixar de atender determinadas demandas, por isso excedem a capacidade de atendimento. Seguem as falas de alguns entrevistados:

“Só que a gente sabe que a demanda é bem maior do que a per capita que é repassada, assim a instituição tem que abarcar a outra parte da demanda. E como você vai chegar para uma mãe com seu filho, com paralisia, e dizer que não pode atender aquela criança. Então, a instituição se desdobra e cria mecanismos de para gerar renda para ampliar sua rede de atendimento. Eu vejo com importância o convênio com o Estado, porém há que se ter uma maior valorização do trabalho que é feito” (Entrevistado 07).

“Infelizmente têm situações que não podemos ignorar. Daí a gente faz uma vaquinha entre os funcionários, campanha, ou um bingo, algo assim para absorver recurso e atender aquela demanda” (Entrevistado 05).

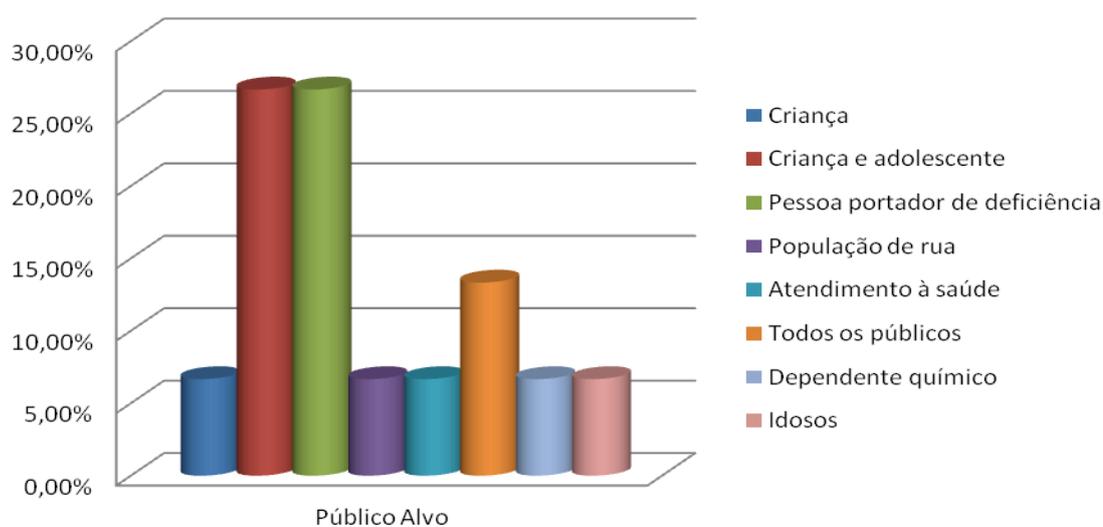
D) Público Alvo:

Em se tratando de público alvo predominante, de acordo com as entrevistas e com os dados da SAS, a grande maioria das OSC conveniadas (60,01%, de acordo com a Tabela 02) à SAS/PJF executa serviços de atendimento à criança e adolescente e portadores de deficiência.

Tabela 02 - Público Alvo das OSC conveniadas

Público Alvo	Percentagem Válida
Criança	6,67%
Criança e adolescente	26,67%
Pessoa portador de deficiência	26,67%
População de rua	6,67%
Atendimento à saúde	6,67%
Todos os públicos	13,33%
Dependente químico	6,67%
Idosos	6,67%
Total	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 02- Público Alvo das OSC conveniadas

Fonte: Elaboração própria.

No espaço temporal proposto para esta pesquisa, verificou-se que aconteceram reestruturações tanto na Política de Assistência Social Municipal, quanto da Política de Educação Municipal, e isso trouxe implicações, sejam positivas e negativas, no que se refere à oferta de serviços à criança e adolescente.

Assim sendo, as políticas acima citadas, respectivamente representadas pela SAS e SME- Secretaria Municipal de Educação-, passaram por modificações no sentido de adequação dos serviços ofertados. Aqueles serviços identificados como educação infantil e que tinham convênio com a SAS, foram transferidos para a Secretaria de Educação. Uma das OSC entrevistadas que faz parte do universo desta pesquisa, por exemplo, não tem convênio com a SAS nos dias de hoje, e sim com a SME. Contudo, mesmo não tendo a relação pretendida para a pesquisa, verificou-se a importância de manter-se dados referentes à mesma porque demonstram as modificações que transcorrem as políticas públicas.

Exemplificando as modificações na política de assistência social e de educação municipais:

“Temos convenio somente com a Secretaria de Educação. Atendemos 52 crianças. O convênio com a SAS foi cancelado porque temos uma nova proposta política, não mais de abrigo, mas de trabalho ligado à educação infantil em tempo integral. Visualizamos que esse trabalho teria mais resultados” (Entrevistado 06).

“Temos as creches, que eram 23, e hoje temos convênio com Educação. A gestora é a Secretaria de Educação e a executora é a Amac. E temos hoje 21 creches. As outras duas são outras entidades que executam os serviços. Convênio de pessoal e custeio” (Entrevistado 01).

Porém, mesmo com modificações na política de assistência social municipal e política de educação municipal, os dados da Tabela 02 demonstram que existe grande porcentagem (33,34%) de OSC conveniadas à SAS/PJF, com público alvo crianças e adolescentes. Ou seja, as demandas referentes à criança e adolescente são ainda prementes e necessitam de interfaces com as demais políticas públicas.

A mesma porcentagem de público alvo pode ser verificada no que se refere a portadores de deficiência (26,67%). Além desta significativa porcentagem, a pesquisa trouxe dados sobre os insuficientes ou quase inexistentes serviços ofertados por instituições públicas com este público alvo.

“Olha, a gente presta um serviço organizado que não existe, não é oferecido pelo governo por enquanto. O público que a gente atende e o tipo de serviço que a gente oferece é referencial na cidade” (Entrevistado12).

“(...) é um trabalho que está avançado, mas como ele não existe em termos de estado ou existe muito pouco (não sendo radical), acaba que as instituições fazem esse trabalho. Eu acho assim que esse trabalho deixa muito a desejar por parte do Estado. O apoio que as pessoas com deficiência em geral têm em termos de educação, em termos de trabalho é muito pequeno em relação ao Estado. Acaba que as iniciativas particulares, as iniciativas dessas entidades filantrópicas são muito maiores” (Entrevistado 13).

“O apoio que as pessoas com deficiência em geral tem em termos de educação, em termos de trabalho é muito pequeno em relação ao Estado. Acaba que as iniciativas particulares, as iniciativas dessas entidades filantrópicas são muito maiores. (...) Muita coisa já caminhou. Mas, eu acho que é mais pelo esforço de pessoas que trabalham lá, do que pelos dirigentes” (Entrevistado 13).

Como pode ser observado nas falas acima, os serviços sociais públicos ofertados e executados pelo Estado com público alvo portadores de deficiência é ainda mais incipiente do que os ofertados às crianças e adolescentes. Em contrapartida, como já assinalado anteriormente, é expressivo o número de OSC desta pesquisa que ofertam serviços à pessoa com deficiência.

Isso pode sinalizar que a relação convencional entre OSC e SAS/JF, de certa forma, está sendo traçada por prioridade a determinados segmentos da população, e no caso das organizações da sociedade civil conveniadas, a prioridade é de atendimento à criança e adolescente e portadores de deficiência.

Ou seja, da mesma forma que acontece nos CREAS (como citado no item 3.2), na relação convencional há indícios de que as ações estão sendo direcionadas a certos segmentos, o que, de acordo com Toledo (2010), pode provocar prejuízos a um formato mais amplo de proteção social, uma vez que em todas as entrevistas (note-se que as organizações têm público-alvo diferentes) foram relatadas insuficiência de atendimento à demanda.

As demais OSC conveniadas à SAS executam diversos serviços, como pode ser observado na Tabela 02, e muitas delas são referência na cidade de Juiz de Fora e região, principalmente porque são consolidadas e ofertam serviços que são parcos. Desta forma, os segmentos que não são prioridade na seleção e incorporação da organização enquanto conveniada e executora dos serviços, ficam ainda mais desassistidos.

Essa direção segmentada das ações de assistência social em Juiz de Fora, mesmo com existência de indivíduos comprometidos com projetos participatórios, reforçam o pensamento hegemônico neoliberal para as políticas sociais, “que ocupam lugar concretamente secundário, à revelia dos discursos ‘neo-sociais’ e dos solidarismos declarados” (Behring e Boschetti, 2009, p.158).

E) Espaço-físico:

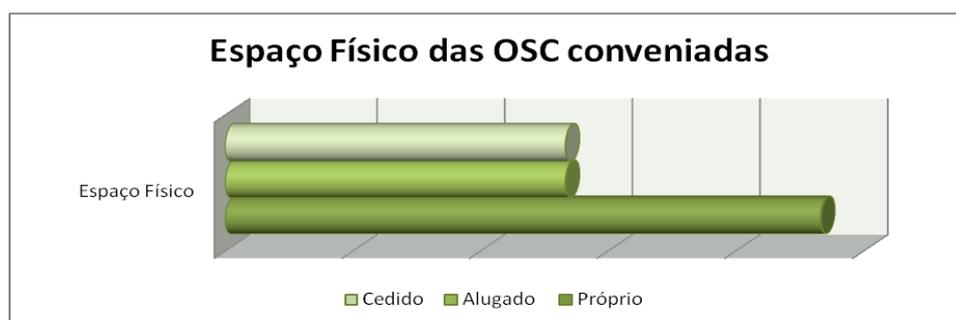
Outra questão que merece destaque se refere ao espaço-físico das OSC. Algumas OSC afirmaram que a manutenção da organização é toda financiada pelo convênio com a SAS, outras afirmam que mantêm convênio com outras secretarias além da SAS, porque a sobrevivência da organização ficaria impossível somente com verba da assistência social. Surgiu então a pergunta? O espaço-físico também é financiado pela verba pública? Obteve-se o seguinte resultado:

Tabela 03
Espaço Físico das OSC conveniadas

Espaço Físico	Porcentagem Válida
Próprio	46,67%
Alugado	26,67%
Cedido	26,67%
Total	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 03



Fonte: Elaboração própria.

É interessante observar este marcador analítico porque, quando temos um quadro expressivo de OSC que mantêm-se exclusivamente com verba pública, a indagação aparece: por que o Estado não se responsabiliza também pela execução dos serviços, já que financia até mesmo o espaço utilizado por muitas das OSC? Uma das afirmativas mais veementes certamente está ligada aos recursos humanos. É mais barato financiar alugueis ou emprestar espaços físicos do que manter os recursos humanos das OSC, apesar de vários convênios contemplarem também a folha de pagamento de determinados trabalhadores. Mas o Estado conta, sobretudo, com recursos humanos voluntários. Se o Estado se responsabilizasse pela execução dos serviços, teria que investir em concursos públicos, capacitação de pessoal, aquisição de espaço físico etc, o que não seria viável já que a prioridade do Estado em tempos contemporâneos é a contenção de gastos, principalmente no que se refere às políticas sociais.

Desta forma, e corroborando com as afirmativas sobre a precarização do mundo do trabalho e sobre o Estado mínimo, suscitadas no Cap. 2, o Estado é então um dos agentes fomentadores da lógica do “terceiro setor”, que vislumbra o trabalho voluntário e a sustentabilidade das OSC, numa retirada enquanto agente responsável pela ampliação das políticas sociais.

Desta forma, o fortalecimento da ideologia do “terceiro setor”, “obedece, como tendência geral, a uma lógica integrada ao projeto neoliberal de redução do papel do Estado na intervenção social e de fortalecimento do perfil lobista, utilitarista e clientelista da articulação de interesses na sociedade” (Souza Filho, 2008, p. 51).

Uma das conseqüências do entendimento das OSC enquanto parte do “terceiro setor” e o processo de desarticulação da responsabilidade do Estado é o deslocamento das lutas sociais para instância da negociação (Montaño, 2008), que implica, muitas vezes, em perda de autonomia.

F) Caráter religioso

A religiosidade é um fenômeno histórico que está presente na criação de grande parte das OSC, com motivações altruístas, de ajuda ao próximo. Diante disso, a hipótese de que na pesquisa de campo fosse confirmada essa afirmativa era esperado. Porém, como pode ser observado na Tabela 04 e Gráfico 04 abaixo, a maior porcentagem de OSC conveniadas à SAS são laicas. Observa-se que dentre as OSC entrevistadas,

66,67% correspondem àquelas que se dizem laicas e 33,33% são de fundamentação religiosa (dentre as religiões, foram identificadas as seguintes: evangélica, espírita, católica).

Tabela 04

Caráter religioso das OSC Conveniadas

Caráter religioso	Percentagem Válida
Religioso	33,33%
Laico	66,67%
Total	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 04



Fonte: Elaboração própria.

Isso pode provocar a idéia de que as OSC que estão sendo incorporadas, selecionadas enquanto executoras da política de assistência social pelo Estado, de alguma forma, estão partindo de pressupostos similares ao do próprio Estado Brasileiro, a laicidade por exemplo. Ou que as normatizações e regulamentações legais na assistência social estão imprimindo uma adequação que visa o comprometimento do acesso, diferente das antigas formas “benemerentes” e “sem fins lucrativos” que trabalhavam na idéia tradicional dos mecanismos de privilégio, utilizando o fundo público de forma segregada, sem controle e fiscalização dos gastos (Boschetti, 1999).

Mas o pressuposto de laicidade não é uma prerrogativa que foi encontrada nos documentos de seleção ou orientação da SAS ou CMAS para construção de projetos ou

de acompanhamento das OSC. Contudo, se se leva em conta a existência de normatizações e regulamentações legais, como afirmado acima, de certa forma, elas estão imprimindo um direcionamento ao controle social no momento de eleição das OSC.

Porém, este suposto laicismo não tem provocado mudanças significativas no sentido de ampliação e democratização da assistência social municipal, isso pelo menos em curto prazo. O que não significa dizer que, em longo prazo, esse laicismo e adequação dos serviços de forma mais profissional, não traga resultados positivos.

3.2.1.2) Motivação político-ideológica na relação SAS/CMAS e OSC (visão das OSC):

Para este sub-item, e de acordo com o roteiro de entrevista direcionado às OSC, foram elencados os seguintes marcadores analíticos: A) Fatores que motivaram a relação convenial; B) Impacto desta relação no que diz respeito ao papel do Estado na garantia dos direitos sociais; C) Mudanças na condução da relação a partir da PNAS/04 e SUAS/05.

A) Fatores que motivaram a relação convenial

Quando questionadas sobre as motivações no estabelecimento da relação convenial com a SAS/CMAS, foi unânime a resposta das OSC, no que diz respeito ao recurso financeiro. Apesar de algumas delas afirmarem que ofertam os serviços devido à ausência do Estado - que deixa uma lacuna exposta que necessita ser preenchida mesmo que de forma insuficiente -, percebeu-se que, de uma forma ou de outra, a relação mantida com o poder público está intrinsecamente ligada à manutenção da organização através do recurso financeiro público acordado em convênio. Seguem algumas falas, neste sentido:

“A motivação principal é recurso que recebemos, pois a associação vive de doações e isso não basta” (Entrevistado 02).

“(...) financeiro, porque nós não geramos recursos, então a grande parceria é essa” (Entrevistado 03).

“Olha, a gente tem vontade executar... mas a gente não tem outra fonte de financiamento a não ser o da SAS” (Entrevistado 04).

“Um dos primeiros é a sustentabilidade. Não tem como hoje não pensar dessa forma. Esse seria o fator número um. Essa sustentabilidade mesmo” (Entrevistado 08).

“Com certeza, primeiro é uma garantia de atendimento, de manutenção dos profissionais. Porque o nosso público é muito carente. Noventa e nove da nossa população é carente. Quando a gente pega as escolas municipais são pessoas realmente que não tem condições. A garantia nossa são os convênios, são as parcerias com o serviço público, com as questões das políticas públicas, porque a gente sabe que a verba vai chegar, vem mesmo. A gente não pode contar somente com os nossos contribuintes” (Entrevistado 09).

Ou seja, muitas delas contêm uma objetivo inicial, ou missão, ligada a diversos fatores como emocionais/sentimentais, de direito do cidadão, motivação política, que determinam e incentivam a realização do trabalho e serviço que ofertam. Mas somente razões movidas por sentimentos ou de direito, etc, não bastam, uma vez que essas ações dependem, fundamentalmente, de subsídio material – recurso financeiro.

Já que o Estado tem em suas diretrizes na política de assistência social a parceria convencional com as organizações da sociedade civil, por que não aliar a *“vontade de executar (das organizações privadas), com o financiamento público que existe?”* (Entrevistado 05). Ou seja, é um recurso certo, com datas certas para receber, com finalidades definidas.

Isso significa dizer que esta relação vem se configurando enquanto complementaridade instrumental que, como afirma Dagnino (2002), transita entre os interesses do Estado e da sociedade civil e gera certo grau de estabilidade e sucesso na relação. Porém, esse sucesso e estabilidade são acompanhados por uma complexidade que vai além do instrumental, interferindo principalmente no âmbito político.

Esta relação de complementaridade instrumental, em grande parte, impõe risco de cooptação pelo Estado e perda de autonomia, correndo-se o risco das OSC constituírem-se em organizações mais técnicas e menos políticas, com ausência de relações mais igualitárias e subordinadas aos propósitos e necessidades dos governos (Dagnino, 2002).

A complementaridade instrumental faz parte de uma *confluência perversa* entre um projeto participatório, construído, a partir dos anos 1980, “ao redor da extensão da

cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente do seu papel de garantidos de direitos” (Dagnino, 2002, p. 288). Ainda segundo a autora, essa perversidade está colocada porque aponta para duas direções opostas, porém demandam o mesmo da sociedade civil, ou seja, que ela seja mais ativa e propositiva.

A fala do Entrevistado 05 exemplifica muito bem essa diretriz de complementaridade instrumental, sob a faceta mais perversa, que é aquela onde a organização tem a vontade de executar, ou seja, é propositiva, e o Estado subsidia essa vontade através do financiamento, se isentando continuamente de sua responsabilidade social.

B) Impacto desta relação no que diz respeito ao papel do Estado na garantia dos direitos sociais

No que se refere à discussão e questionamento sobre os impactos da relação entre Estado (SAS) e OSC frente ao papel do Estado na garantia dos direitos sociais, de acordo com os entrevistados, percebeu-se alguns traços de diferentes visões sobre até mesmo o papel do Estado. Quando questionadas a esse respeito, somente 03 entrevistados não tiveram dificuldade no entendimento da pergunta. Os demais entrevistados (12) solicitaram melhor explicação da pergunta.

Dentre as respostas, foi possível fazer 02 (dois) agrupamentos de acordo com as similitudes e posicionamentos.

O primeiro grupo, com 09 (nove) OSC, refere-se às respostas que, de certa forma, reconhecem a ‘desresponsabilização do Estado’ na execução dos serviços de assistência social para determinado público, mas, contraditoriamente, aceitam essa desresponsabilização. Eles afirmam que esta desresponsabilização, ou ausência, está ligada à incapacidade do mesmo em atender a totalidade da demanda, ou até mesmo sobre a incapacidade de atender de forma qualificada a demanda. Ainda foi identificado que há vários entendimentos neste grupo da relação (convenial) na perspectiva da “ajuda”, e não do direito. De certa forma, este grupo aproximou-se, ideologicamente, das concepções neoliberais e do ideário de “terceiro setor”, como já identificado em marcadores analíticos discutidos anteriormente. O entendimento de responsabilidades deste grupo assimila a idéia de que o Estado, sociedade civil e

mercado são “entes” separados e que necessitam um do outro de forma a complementar as deficiências de cada um. Seguem algumas falas:

“Impacto das ações em relação à responsabilidade do Estado: de certa forma quando o Estado faz esse tipo de convênio, ele acaba se responsabilizando minimamente por uma coisa que é competência dele. Mas o mínimo que ele nos dá, não dá para ampliar o trabalho, mas já é uma ajuda.... vamos dizer assim” (Entrevistado 02).

“(...) a gente vê uma carência nessa área, e exatamente porque a gente sabe que o Estado não dá conta de suprir essa demanda, porque eles têm uma meta muito pequena. O Estado não dá conta” (Entrevistado 04).

“Essa parceria é importante porque o Estado não está dando conta de arcar. O mais interessante é que o Estado mesmo tivesse, mas uma vez que ele não dá conta, isso é uma forma de economia para o próprio Estado continuar se desenvolvendo” (Entrevistado 05).

“Eu acho que ampliou os serviços. O Estado sozinho ele não consegue fazer esse trabalho” (Entrevistado 10).

“Acho que a relação convenial amplia os serviços. Eu acho que a possibilidade de você executar um serviço de até de maior qualidade do que no Estado, o governo. Não é só isso. Acho que tem a questão também de desresponsabilizar, mas, pelo trabalho que a gente presta é mais uma parceria mesmo que tem resultado positivo” (Entrevistado 12).

Montaño (2008) afirma que a noção de “terceiro setor”, que isola cada “ente”, desconsidera a totalidade social e fortalece a perspectiva hegemônica, de inspiração pluralista, estruturalista ou neopositivista, de incapacidade do Estado ou de Estado mínimo.

Diante das falas acima, afirma-se que este grupo corrobora com a teoria hegemônica (liberal/neoliberal), fortalecendo a descaracterização da sociedade civil enquanto esfera de lutas pela hegemonia, uma vez que não entendem claramente o papel do Estado.

O segundo grupo, com 06 (seis) entrevistados, demonstrou uma maior aproximação com o ideário de democratização, porém a relação não deixa de ser carregada de complexidade, uma vez que está imbuída de determinações de uma relação que causa dependência (Dagnino, 2002). Este grupo sinalizou ainda que se ampara em determinações legais e políticas, buscando legitimar suas ações diante do próprio Estado e da sociedade como um todo.

Através da fala do Entrevistado (07), percebeu-se também que essa relação convencional sofre descaso por parte do Estado e isso, em relação à principal motivação no estabelecimento da relação, ou seja, os recursos financeiros.

“Acho que na verdade, toda instituição que presta um atendimento à população, a gente está ajudando a desresponsabilizar o Estado. Quem teria que atender a isso seria o Estado e quando as ONG's começam a oferecer isso, o Estado se desresponsabiliza. Daí a existência do convênio, quer dizer se eles não fazem, eles repassam o dinheiro para alguém que faz. Mas isso não quer dizer que com isso você não consiga dar um caráter mais político a essa ação. Mas é função sim do Estado. Mas eu não acho que se perde, temos que pensar no caráter dessa ação” (Entrevistado 03).

“Pois é, uma situação bem interessante porque como eu estava te dizendo. Se a gente for pensar dentro de uma ideologia de um Estado total, nós estamos ocupando um lugar que o Estado deveria estar ocupando. Mas, trazendo para uma realidade a gente sabe que hoje o poder público não tem condições de abraçar tudo, porque existe muita corrupção, porque existe muito desvio, existe falta de seriedade, enfim, falta de reformas na política, com certeza tudo isso influencia. Mas, mesmo assim se a gente fosse fazer uma análise das demandas, por mais que o Estado trabalhasse redondinho, dificilmente conseguiria dar conta de todas as demandas da população. Então, eu vejo assim, é como uma parceria realmente, eu acho que a gente deve trabalhar para responsabilizar o Estado no que ele tem que fazer, mas, ao mesmo tempo a gente não pode esperar que tudo venha do Estado, tudo o governo tem que fazer. Até mesmo porque os direitos fundamentais básicos, na própria constituição diz que é responsabilidade do Estado, que os direitos da criança e do adolescente é responsabilidade do Estado, da família e da comunidade e da sociedade como um todo. Então, nós quando fazemos isso, as organizações, hoje que tanto querem chamar de sociedade civil fazendo a sua parte naquilo que ela tem condições” (Entrevistado 08).

“Eu acho que assim na verdade a gente cumpre o papel que o Estado deveria estar cumprindo. Acho que é uma desresponsabilização sim do Estado, mas ao mesmo tempo é uma forma do Estado atender esses usuários. Porque assim se não tivesse esta instituição como executora, como os usuários que convivem (...) estariam sendo atendidos? Acaba que quando a gente faz esse recorte, infelizmente essa focalização, acaba que esse público consegue ter acesso ao atendimento” (Entrevistado 11).

“Muitas vezes o repasse financeiro é atrasado e os serviços tem que ser prestados, isso é complicado. Até porque quando se efetua convenio, pode-se dizer que o impacto é positivo, mas o Estado ainda não percebeu isso. Eu acho que houve um afrouxamento , acomodação do Estado. Quando você não valoriza o seu prestador de serviço, o que é demonstrado no atraso do repasse financeiro, isso é

descaso com a instituição. A instituição que é seria, tem compromisso com a população atendida, percebe-se que o Estado acomodou-se, pois ela não vai parar de atender... o Estado pode parar, a instituição não. Apesar de termos um projeto de auto-sustentabilidade, a gente depende do Estado também, então ele tem que ter seriedade com a instituição” (Entrevistado 07).

Analisando conjuntamente os dois grupos, de uma forma geral, percebe-se que as OSC entendem que o papel que desempenham, executando serviços sociais, causa grande impacto no sentido de desresponsabilização do Estado na garantia dos direitos sociais, porém, afirmam também que a necessidade de atender às demandas é motivada pelo próprio descaso, ou incapacidade do Estado.

Seguindo as considerações de Dagnino (2002), e tendo em vista que as OSC entrevistadas não são homogêneas, do ponto de vista político, é preciso reconhecer a diversidade dos contextos, que envolve a multiplicidade de relações entre forças políticas heterogêneas. Portanto, igualar totalmente o grupo 01 ao grupo 02, descritos anteriormente, é desconsiderar um (possível) nascente aprofundamento da democratização brasileira.

Contudo, esse nascente aprofundamento da democratização, se é que pode ser considerado desta forma, demonstrado no grupo 02, ainda não aglutina forças para uma possível mudança na condução da política de assistência social municipal.

C) Mudanças na condução da relação a partir da PNAS/04 e SUAS/05

As principais mudanças citadas pelos entrevistados na condução da relação (convenial) com a SAS a partir da PNAS/04 e SUAS/05 referem-se ao monitoramento das ações e tipificação dos serviços.

Elas afirmam que, a partir de então, o monitoramento vem acontecendo de forma mais sistemática, garantindo um maior comprometimento das OSC na execução do serviço que oferta e politizando mais as ações. Este monitoramento é realizado pelos CRAS e CREAS, dependendo do enquadramento da organização na tipificação, e ocorre mensalmente, através de questionário (Anexo 04).

O monitoramento não contempla ações mais amplas, como capacitação, por exemplo. Ele funciona muito mais no sentido de monitoramento das ações e controle dos atendimentos, ou seja, é uma averiguação dos números acordados em convênio.

Porém, como pode ser observado na fala a seguir, o monitoramento vem amparando as OSC, no sentido de maior transparência dos serviços e controle da verba pública.

“acho que, com a PNAS está mais transparente, temos um controle maior, um monitoramento maior. A prestação de contas é bem rigorosa com relação ao recurso que a SAS disponibiliza. E hoje o CRAS monitora, dá apoio” (Entrevistado 02).

“Dá para perceber como antes as ONGs exerciam o trabalho e como ele é feito hoje, e há um controle maior hoje. Hoje temos uma ação mais política, mais concreta. Somos monitorados por um CRAS” (Entrevistado 03).

“Hoje a gente tem as entidades separadas e a questão do monitoramento que agora é mensal. A gente presta conta para o CRAS. E tivemos um aumento na relação com a rede. Como o Estado não tem esse trabalho, ele faz esse encaminhamento para a gente. Mas esse monitoramento é feito com relação ao atendimento, frequência. Ainda não é sobre capacitação” (Entrevistado 05).

Sobre a tipificação, verificou-se que esta vem sendo um instrumento de trabalho, até mesmo para maior compreensão e adequação dos serviços:

“O que eu sinto em relação à política é que está tendo um controle, monitoramento maior até em relação aos nossos serviços. A busca pela adequação à Política Nacional, acho que teve um ganho muito grande. Acho que as instituições que se atentam para isso, como a gente aqui, teve um avanço até em termos de definir melhor o seu papel como instituição de assistência. A gente está sempre estudando a PNAS, a tipificação agora. Esse ano a gente passou por uma adequação dos nossos serviços. Fica mais claro o que é o nosso papel, o papel do Estado, de como essa parceria deve funcionar” (Entrevistado 12).

Além do monitoramento e tipificação, percebeu-se que as OSC entendem seu papel de ampliação da rede socioassistencial, contribuindo, desta forma, com os avanços nos princípios de descentralização/democratização, unindo diferentes esferas governamentais em um projeto de política pública de direitos.

Em contrapartida, através dos CRAS e CREAS e de seus respectivos monitoramentos, esta relação também deveria ser amparada por capacitação técnica, o que não acontece. Ou seja, tem-se um “monitoramento” (entre aspas porque significa muito mais uma fiscalização) e tipificação, porém, a capacitação técnica praticamente inexistente.

Esta discussão externaliza a velha história neoliberal da insuficiência do Estado. A verdade é que, se o Estado investisse em capacitação técnica das OSC, o dispêndio com o social teria um elevado salto, o que não tem sentido se a prioridade do Estado brasileiro atual não é o social. Desta forma, o aparato público investe no estritamente necessário, para que haja o mínimo de controle do fundo público e um mínimo de subsídio para a manutenção institucional, porém, abstém-se da qualidade dos serviços. Com o Estado fornecendo o mínimo (para o social), a ordem capitalista não se vê sob grande pressão, o que não causa prejuízo à manutenção da ordem (Montaño, 2008).

3.3.1.3) Operacionalização da relação na visão das OSC

Sobre a operacionalização da relação, de acordo com o roteiro de entrevistas foram delimitados os seguintes marcadores analíticos: A) Autonomia da relação e limitações; B) Transparência, controle e prestação de contas; C) Co-gestão dos serviços.

A) Autonomia da relação e limitações

Todas as respostas sobre a autonomia na relação, desenvolvimento e execução dos serviços ofertados tiveram respostas positivas. Elas afirmam que:

“A gente tem plena liberdade para fazer o nosso planejamento. Isso aí que eu tenho muita satisfação de dizer que a gente procura trabalhar muito bem nesse sentido com a equipe toda de não ter dentro da instituição uma coisa que a diretoria impõe as pessoas. Todos os profissionais a gente tem a oportunidade de sentar com todo mundo uma vez por mês e ao longo do mês durante a semana a gente tem grupos que vão se reunindo e esmiuçando mais esse planejamento” (Entrevistado15).

“A gente tem autonomia. A gente pega as diretrizes legais, a gente não sai fazendo o que dá na cabeça não, a gente pega as exigências legais. Qualquer mudança que a gente tenha em relação às atividades, a gente sempre procura seguir o que é estabelecido pela Assistência mesmo ou pela Educação em alguns casos. A gente tenta conjugar as duas políticas para executar o nosso trabalho, mas a gente tem autonomia sim” (Entrevistado 12).

“Todo início de ano a gente tem a elaboração do plano de trabalho o que a gente vai executar durante um ano. Até aproveitando a

pergunta anterior da própria normatização. Agora a gente tem o monitoramento do CRAS, aí nesse monitoramento a gente pode apontar as dificuldades que a gente vai tendo. Eu acho que a instituição tem uma autonomia boa, a gente pode estabelecer o nosso plano de trabalho. Acho interessante a forma de condução” (Entrevistado 11).

Porém, todos os entrevistados, de certa forma, afirmam sobre o engessamento do orçamento repassado. Como algumas organizações executam serviços diferentes, ou necessitam realizar atividades imediatas ou complementares que não estão contidas no projeto encaminhado e aprovado pela SAS e CMAS, elas têm que utilizar de estratégias de ações e captação de recursos para suprir a necessidade, como as citadas na caracterização e identificação das OSC por exemplo.

“Só a situação financeira que amarra um pouco, porque a gente fica dependendo e é aquilo ali, para um fim certo. Mas é uma forma de executar, o convênio já tem bastante tempo, não gera nenhuma insegurança, até agora não. A gente tem autonomia para executar, formular nossas ações, planejar, a gente só na verdade presta contas como parceira. Manda o plano de ação para o conselho de assistência a gente manda todo ano” (Entrevistado 12).

“É tranqüila a nossa autonomia, só tem algumas questões mais ligadas a burocracia contábil vamos dizer assim. É interessante que se pudesse, a gente montando o projeto das atividades, das ações e tudo mais, apresentar para a secretaria, para quem realmente está financiando e que a gente pudesse ter liberdade para gastar aonde fosse necessário, mas isso viraria um “samba do crioulo doido”. Então, a gente sabe que existem as alíquotas específicas, que diz olha nós vamos financiar a alimentação, o transporte, a higiene e limpeza. Então, eu vou procurar me adequar com aquilo ali, eu vou gastar o dinheiro do repasse com aquilo ali. Embora, a gente precise de outros montantes para gastar com as outras necessidades. Então, eu não vejo tantos problemas com isso não, a gente tem uma autonomia tranqüila” (Entrevistado 08).

Assim, o engessamento afirmado pelas OSC, sua padronização, impede que ações emergenciais, por exemplo, sejam abarcadas. Ou seja, os formulários de avaliação não incluem item para eventualidades. Este fato não foi apresentado como negativo, considerando que esta é uma forma de controle de desvio, contudo limita algumas ações.

Com relação a ações políticas, a maioria das OSC (12 – doze) afirma que não estão submetidas às determinações político - partidárias, ou da gestão dos órgãos

públicos, ou intimidação por parte da população do território que atendem. Isso por que não dependem somente dos recursos da SAS, ou de doações, ou de parcerias com empresas e, para tanto, se necessitam realizar alguma ação política, têm completa autonomia. Respondem aos objetivos da OSC e resguardam-se na perspectiva do direito e do respeito ao cidadão para afirmarem sobre determinado posicionamento político.

Contudo, 03 (três) OSC, além de dependerem exclusivamente dos recursos acordados, não compreendem seu papel também político na sociedade e submetem-se, muitas vezes, a alianças com dirigentes governamentais, ou trabalham convictos e convencidos por ditames religiosos, limitando atendimento àqueles de posicionamento contrário, ou conduta moral contrária.

As falas a seguir exemplificam posicionamentos políticos diante da correlação de forças na relação do Estado com OSC:

“Acho que é assim, para muitas que dependem da prefeitura é complicado, limita sim. No nosso caso, não é que não dependa a gente procura fazer as parcerias financeiras, mas a gente tem a aplicação de 100% dos recursos é pela prefeitura, ou seja, eu não vou fazer às vezes um movimento para reivindicar umas coisas para a prefeitura porque eu já estou recebendo, se eu fizer eles vão me queimar com a secretaria, queima com o secretário, automaticamente o secretário me queima com o prefeito” (Entrevistado 08).

“Estamos tentando trabalhar e estamos tentando enxergar, como entidade privada na prestação de serviços, com prestação de contas por que a gente trabalha com dinheiro público, então tem que ter transparência, com licitações, prestação de contas, etc. Estamos trabalhando na legalidade. Então hoje, quando a gente fala de ações políticas, não estamos fazendo nada que uma questão política leva a fazer. (...) Tivemos até uma comissão de vereadores aqui, com questionamentos, por exemplo, sobre a exoneração de cargo de uma funcionária, e isso aconteceu por que ela não tinha competência para permanecer naquele cargo, por questões técnicas. Hoje a gestão aqui é técnica, isso a gente não deixa nada a desejar” (Entrevistado 01).

“Não sinto isso não. Até mesmo pela autonomia que temos. O que nos é cobrado eu acho que é o que tem que ser cobrado mesmo. A gente acompanhou ai o fechamento de instituições que não utilizaram corretamente o recurso” (Entrevistado 03).

Compreende-se, diante do exposto acima, que as funções burocráticas do Estado demonstram exatamente a contraditoriedade da burocracia que, ao mesmo tempo favorece o controle dos gastos públicos, mas também expõe seu caráter padronizador,

quando utiliza de instrumentos iguais, para realidades diferentes. Isso é o que Poulantzas (1985, p.156) chamaria de “multidão de micropolíticas diversificadas”.

B) Transparência, controle e prestação de contas

De forma geral, as OSC entrevistadas acreditam que a relação existente nos dias de hoje com o poder público é transparente e divulgada, através do controle social - CMAS. Eles relatam e afirmam sobre a transparência e prestação de contas nesta relação tendo em vista que são sistematicamente monitorados pelo poder público através dos CRAS e CREAS, como dito anteriormente. Este monitoramento é avaliado também pelo CMAS, que conta que representantes da sociedade civil e poder público. Desta forma, as OSC acreditam que este processo de monitoramento gera transparência, controle e contempla em muito a publicização de informações e avaliação dos serviços.

“O projeto foi avaliado por uma comissão e foi aprovado. A publicidade que teve foi no CMAS, mas quem participa é que tem acesso” (Entrevistado 14).

“E eu tenho visto isso no CMAS, até porque hoje eu estou lá. A partir do momento que as instituições são fundadas e vão requerer o registro, então aprovação do CMAS, eu consigo perceber isso (publicização das informações e transparência na relação), porque foi aceito ou não determinado projeto, etc” (Entrevistado 03).

“Por que qualquer ação aqui é levada aos associados e ao conselho. Esse processo é importante, até por que a gente tá lidando com dinheiro público e acho também que a gente está prestando conta para as instituições certas, como SAS, CMAS e associados” (Entrevistado 05).

Contudo, é interessante notar, a partir da fala do Entrevistado a seguir (07), que as organizações também entendem que o processo de publicização de informações sobre a relação não é perfeita e deve ser trabalhada pelo Estado, porém, ele não o faz porque teria que atender (custear) uma maior demanda, que a relação convencional não consegue contemplar.

“Na realidade, existe uma demanda dentro do próprio instituto, e não havia um aparelho que desenvolvesse o trabalho. Então acho que houve uma reciprocidade desta questão. E há muita clareza neste processo, principalmente na prestação de contas. Esse processo deve

ter publicidade, mas eu vejo que não há interesse nesse processo por parte do Estado. Por que ele estaria mostrando claramente a sua fragilidade” (Entrevistado 07).

Esta mesma entrevista deixa claro alguns dos gargalos da relação, quando expõe que, na verdade, a publicização de informações (principalmente de vagas públicas, ou atendimento público) não é feita de forma tão ampla. Para o entrevistado, a publicização de informações é feita

“(…) na proporção que deveria ser, entendeu? Eu entendo hoje que as nossas parcerias são feitas e muitas ficam só a nível do gabinete. A não ser que alguém pergunte a Prefeitura e tal. Tanto é que não existe essa publicidade que muitas pessoas não sabem que a Prefeitura ajuda. Se houvesse essa publicidade, essa preocupação com essa divulgação, muitas pessoas saberiam que vocês recebem recurso do município. Não dá para atender a todos, infelizmente. Não é algo que se divulgue, entendeu? Que se procure fazer conhecer por todos. A pessoa acaba conhecendo quando conversa e pergunta a respeito desse assunto específico” (Entrevistado 08).

Ora, essa publicização “amarrada”, tanto pelo Estado, quanto das próprias OSC demonstra mais uma vez que o Estado ignora o fato de que o inchaço nos serviços é causa intrínseca do acirramento da questão social. O Estado, de um lado, não divulga a relação/parceria porque não amplia os recursos financeiros dos convênios, e de outro, as OSC não fazem questão de publicizar de fato a relação convencional porque não têm recursos para abarcar a demanda.

Fato é que, diante de respostas positivas e negativas quanto ao processo de publicização de informações, percebeu-se que aqui contêm uma grande fragilidade na relação, e essa fragilidade é gerada por determinações políticas e materiais, que causam prejuízos diretos à população que necessita dos serviços de assistência social.

C) Co-gestão dos serviços.

Sobre a co-gestão, ficou bem claro nas entrevistas que não há uma relação exatamente de co-gestão ente OSC e SAS/CMAS, e sim repasse de verba e execução dos serviços separadamente, monitorados através de questionário estruturado (Anexo 04). Mas, numa visão bem otimista, poder-se-ia afirmar que o projeto inicial, sendo

avaliado e retornado à organização, caso não se enquadre às exigências, contempla um momento de co-gestão.

“Nosso coordenador, o diretor é quem cuida do financeiro, é administrativo financeiro. A execução do projeto é a equipe. E também elaboração de projetos é a equipe” (Entrevistado 03)

“A instituição é que gere as ações, executamos as ações. Essa proposta foi feita pela instituição, através do plano de trabalho e foi apresentada à secretaria para verificar se estávamos dentro dos critérios e exigências, para então conveniarmos” (Entrevistado 05).

Somente em uma fala foi relatado sobre a participação do Estado na resolução de problemas ou diálogo com uma OSC em projeto já consolidado.

“O Presidente é quem gere e a equipe que desenvolve as ações, para que a instituição não se torne uma instituição meramente assistencialista. A instituição vem se desenvolvendo de acordo com o seu estatuto, de acordo com diagnósticos que são feitos, e a própria instituição chama o Estado para conversar” (Entrevistado 07).

Percebeu-se que, no caso da AMAC, acontece co-gestão em determinados serviços. Porém, essa co-gestão pode ser considerada transitória, já a mesma vem se adequando enquanto organização da sociedade civil, desvinculando-se das ações de gestão da política de assistência social municipal. Desta forma, acredita-se que o mesmo processo que ocorre nas demais organizações, acontecerá entre AMAC, PJF e SAS, caso a determinações legais ratifiquem o estatuto já existente da AMAC, de associação civil. Segue abaixo um exemplo remanescente de co-gestão entre AMAC e SAS:

“(...) o CRAS e CREAS por serem equipamentos estatais, há uma co-gestão por que lá também tem um departamento de proteção básica e especial. Por ser equipamento estatal, há uma diretriz da Prefeitura e da AMAC. (Esses departamentos já existem na AMAC desde 2008, antes da SAS). Os funcionários são da AMAC, o recurso financeiro é do convênio da AMAC. E existe também o Departamento de Atenção Básica e Especial na SAS. E eles conversam com os departamentos da AMAC, para o planejamento das ações” (Entrevistado 01).

A proposta do SUAS, na NOB/SUAS, título 1, afirma sobre a necessidade de um sistema de gestão próprio e direcionado pela ação integrada, ou seja, de co-gestão entre

Estado e organizações da sociedade civil. Porém, diante da ausência de uma forma mais sistematizada de acompanhamento e capacitação, ou até mesmo revisão e adequação dos projetos e das ações nas OSC, pode-se afirmar que a rede conveniada de Juiz de Fora expressa muito mais uma “prestação de serviços” do que de fato uma co-gestão.

O “encontro de prestação de serviços” é aquele onde se verifica a prestação de serviços pelas OSC, em formato semelhante aos contratos de prestação de serviço com empresas. E neste formato, o que se processa é uma relação distante, permeada por cobranças e avaliações ou por relações burocratizadas (Teixeira, 2002, *in* Souza Filho, 2008, p.54).

Neste sentido, a ausência quase total de um formato de co-gestão na relação convenial entre Estado e OSC na política de assistência social municipal, não inova no quesito democratização, pelo contrário, ratifica a noção hegemônica neoliberal.

3.3.2 A relação Estado e Organizações da Sociedade Civil na visão dos gestores da PAS municipal

Como já sinalizado anteriormente, foi possível realizar entrevista com 01 (um) representante dos gestores da política de assistência social do Município de Juiz de Fora, que no caso corresponde ao Entrevistado 16.

Antes de discutir os marcadores analíticos propostos para cada questionamento do roteiro, serão traçados a seguir alguns pontos que merecem destaque, que foram coletados no início da entrevista e trazem contribuições para as posteriores análises.

Segue a fala inicial do Entrevistado 16, referindo-se à construção da política de assistência social em Juiz de Fora e à relação que o poder público municipal nutria, e ainda nutre, com a AMAC:

Na verdade aqui a configuração da política ela já vem através de uma parceria, se tem a criação de orientação de gestão de política da assistência social há vinte cinco anos no município, sendo gerida por uma instituição que ora foi associada como uma entidade de execução direta da prefeitura, ora tida como uma organização da sociedade civil, mas na verdade é uma relação de prestação de serviços. O que tem na história da cidade é a política de assistência ela nasceu nessa conjuntura e ela se perpetuou nessa conjuntura. Sempre em uma relação de parceria. Hoje, está se tentando trazer a questão da gestão

da política para dentro da secretaria, para dentro do Estado, como inteligência de processo e de condução, o monitoramento, e manter essa relação de execução e prestação de serviço como sempre foi executado na cidade. Na verdade a gente tem um processo. Ninguém saiu de um processo onde tinha o Estado que executava tudo e aí você passa tudo para a instituição. Você sempre teve uma relação casada junto com a instituição. Eu acho que é fértil quando você consegue delimitar qual é o papel de cada ator e como eles têm que se comportar diante das orientações da política.

Observa-se que os “ônus e bônus” gerados exatamente desta parceria histórica em Juiz de Fora - que foi denominada nesta dissertação como “Grande Parceria” entre PJJ e AMAC- foi trabalhada de forma bem cuidadosa pelo Entrevistado 16. Mas, implicitamente, o que se percebe na fala é que a parceria/relação que antes era feita entre PJJ e AMAC acontecia de forma quase que aleatória, sem um formato burocrático estatal, o que não deixa de ser verdade.

A partir de 2009 a política de assistência social municipal, e, principalmente no que se refere ao papel da AMAC, vem passando por uma reorganização e adequação. De acordo com a fala acima, essa reorganização tem o objetivo “trazer a questão da gestão da política para dentro da secretaria, para dentro do Estado como inteligência de processo e de condução, o monitoramento e manter essa relação de execução e prestação de serviços como sempre foi executado na cidade” (Entrevistado 16). Isso quer dizer que a partir de 2009 vêm sendo realizadas ações que dêem à relação um formato legalizado, nos parâmetros da política de assistência social, onde os atores envolvidos tenham suas devidas responsabilidades. Aqui neste ponto, exatamente quando o Entrevistado 16 diz: “acho que é fértil quando você consegue delimitar qual é o papel de cada ator e como eles têm que se comportar diante das orientações da política”, é preciso analisar com cautela, senão corre-se o risco de separar a sociedade civil do próprio Estado, transformando as ações, deliberações e execuções em instâncias também separadas, que se encontram somente no momento da avaliação e fiscalização quantitativa. Essa discussão será retomada mais adiante, quando do questionamento sobre a existência de co-gestão.

Observa-se também que a relação estabelecida pelas OSC e SAS, na visão do Entrevistado 16, expressa uma relação de “prestação de serviços”. Unindo esta fala com a logo acima afirmada, sobre delimitação do papel de cada ator diante das orientações da política, e ainda, tendo em vista a proposta de reorganização da política de

assistência social municipal diante da gestão atual, que prima pela “inteligência de processo e de condução”, com vistas à manutenção da relação de execução e prestação de serviço, “como sempre foi executado na cidade”, pode-se inferir que o objetivo das mudanças que vêm acontecendo desde 2009 estão ligadas a formalizações legais.

Uma implicação deste objetivo é entender que a parceria anterior não passava por problemas políticos, direcionados pelas diferentes gestões que transcorreram os vinte e cinco anos de condução da política de assistência social municipal. As ações não têm como desvincularem-se das determinações políticas.

Esta afirmativa se justifica quando o Entrevistado 16 afirma que essa “Grande Parceria” que antes existia, passa por um processo de adequação, por assim dizer nos parâmetros legais, para que a execução dos serviços se mantenha tal qual como antes. Quando retoma-se à discussão do financiamento para a execução dos serviços sociais municipais e leva-se em conta a amplitude de programas, projetos e atividades que a AMAC desempenha, e ainda, tendo em vista que a AMAC está se adequando no formato de uma organização privada, e mais, de uma empresa (Entrevistado 01), cabe a pergunta? A execução dos serviços de assistência social no Município, não está sendo monopolizada?

Este questionamento aparece quando leva-se em conta que na condução política da de assistência social - como em todas as instâncias do Estado - há disputa por hegemonia, e a sociedade civil, aqui representada pelas OSC, é carregada de diferentes atores. Diante disto, e tendo em vista o poder que a AMAC imprime devido a amplitude de sua estrutura consolidada, a hegemonia não está dada? Ora, imaginem o poder de decisão e convencimento de um superintendente da AMAC. Ou seja, a democratização ou não dos serviços sociais exercidos pela AMAC ficarão nas mãos de um dirigente, que, certamente, irá conduzir politicamente as ações, de acordo com suas concepções políticas. É claro que a intenção nesta discussão não é fomentar a desestruturação da AMAC, mas sim trazer algumas questões que devam ser levadas em conta, uma vez que a “Grande Parceria” trabalha com dinheiro público. E quando o Entrevistado 16 aponta que a execução dos serviços de assistência social deve permanecer como antes, de certa forma, está sendo afirmado que o monopólio na execução dos serviços permanecerá nas mãos da AMAC.

Não desconsidera-se nesta dissertação a importância que a AMAC tem no atendimento às demandas sociais, mas é preciso trazer à luz desta discussão que esta

“Grande Parceria” trabalha quase que independente e de forma paralela à SAS/PJF, diferente das demais OSC conveniadas.

Tendo alguns pressupostos a partir da fala inicial do Entrevistado 16, a seguir serão discutidos os marcadores analíticos do roteiro de entrevista.

3.3.2.1) Motivação político-ideológica da relação (visão dos gestores)

Marcadores analíticos: A) Fatores que motivaram a relação convenial; B) Impacto desta relação no que diz respeito ao papel do Estado na garantia dos direitos sociais; C) Mudanças na condução da relação a partir da PNAS/04 e SUAS/05.

A) Fatores que motivaram a relação convenial

Da mesma forma que as OSC foram questionadas sobre as motivações que levaram à relação convenial, também o poder público foi questionado. Obteve-se a seguinte resposta:

“Na verdade tem uma coisa que dinamiza bastante o trabalho dentro da administração pública, que é você ter uma relação de parceria com uma instituição não-governamental. Aí procedimentos administrativos, desde que você consiga efetivamente usar a convenção política e orientação de gestão de que você quer como política na cidade. Não é simplesmente financiar instituições sem que elas estejam coladas com a proposta política de desenvolvimento que você quer para a cidade. Se você consegue unir esses dois fatores, que é você ter um dinamismo que uma instituição não-governamental tem, é lógico a expectativa que algumas têm, porque muitas instituições tem um trabalho acumulado. Mas, quando somados ao trabalho desenvolvido pelo Estado você pode melhorar os atendimentos para ofertar. Agora, se simplesmente você é só financeiro, quando repassa o recurso, mas não consegue um feedback, realmente é uma relação mais complicada” (Entrevistado 16).

Percebe-se que a principal motivação da SAS na relação convenial com as OSC, de acordo com a fala do Entrevistado 16, é a questão da agilidade, dinamização na execução dos serviços. Quando observa-se esta relação, no sentido das novas propostas constitucionais de recomposição das relações entre Estado e OSC, a resposta acima não traz inovações ou até mesmo surpresa, ou seja, os aparatos estatais, em busca de

ampliação dos serviços e democratização das ações procuram, estrategicamente, firmar uma relação com organizações da sociedade civil.

Contudo, quando leva-se em conta que as reformas neoliberais que vêm sendo empreendidas no aparato estatal, direcionadas pelos ajustes fiscais que buscam contenção de gastos e perfis profissionais polivalentes (Tavares, 1993), surge a pergunta: em que sentido essa dinamização está sendo empregada? No sentido de democratização dos direitos sociais ou no sentido neoliberal?

A fala do Entrevistado 16 elucida o chamado “feedback”, contudo, não explicita esse retorno de forma sistemática. Explorando um pouco o sentido de “feedback”, tem-se que esta é um termo muito utilizado pelas novas formas gerenciais e denota o sentido de “retorno” (Previtalli e Faria, 2008). Mas que tipo de retorno se busca nas ações conveniadas? Os usuários dos serviços são consultados sobre o atendimento e qualidade dos serviços executados pelas OSC?

Tendo em vista a documentação disponibilizada pela SAS (Anexo 04), no que se refere ao “retorno” ou “feedback”, ou seja, ao monitoramento e acompanhamento das ações conveniadas (anexo), percebe-se que este vem num sentido muito mais de instrumento burocrático do que instrumento democratizador das ações executadas.

Desta forma, acredita-se que o melhor significado para essa “dinamização” dos serviços afirmada pelo Entrevistado 16 está ligado à mesma idéia exposta nas discussões sobre a motivação da relação na visão das OSC, ou seja, a idéia de uma complementaridade instrumental, em que, implicitamente, o Estado impõe seu poder de financiador ou não da execução dos serviços ofertados nas OSC, causando uma *confluência perversa* que se exprime ou na ampliação de um projeto participatório (que vai de encontro ao projeto hegemônico) ou na ratificação do projeto hegemônico de Estado mínimo (Dagnino, 2008).

B) Impacto desta relação no que diz respeito ao papel do Estado na garantia dos direitos sociais

Em se tratando deste item, observa-se a fala abaixo:

Eu acredito que o Estado não consegue dar conta de tudo sozinho. Ele vai sempre ter que ter um apoio. Você tem que trabalhar na complementaridade das ações. É uma relação saudável. Agora, como a gente está em processo de mudança é lógico que tem muita

instituição ainda está se adequando ao que é a Política de Assistência Social, as novas orientações com a política a partir de 2004. Tem muita instituição que ainda tem o viés da filantropia e que ainda não conseguiu chegar a uma profissionalização. Por outro lado, ninguém pode dizer que elas não dão resolutividade naquilo que elas fazem e não merecem a nossa consideração para entender qual é esse processo, apoiar e assessorar para que elas permaneçam com que elas conseguem uma linguagem junto ao beneficiário, às vezes muito mais eficiente do que a gente. Até porque nascido de um movimento popular de estar junto às bases. Acho assim que você consegue trabalhar e prestar assessoria, monitorar dando esse feedback para instituição você consegue manter uma relação harmoniosa, não que tudo tem que ser encaixadinho, mas, assim, você consegue ter um trabalho interessante dessas instituições que serão complementares aquilo que o poder público tem para ofertar.

Observa-se o quanto a fala acima se assemelha às falas das OSC. O mesmo discurso de incapacidade do Estado; do “favor”; de ineficiência, em certos casos, do Estado, é encontrado na fala do Entrevistado 16. Ele ainda retoma a questão do feedback, e aqui enquanto facilitador da “relação harmoniosa” entre poder público municipal e instituição; e a complementaridade.

Porém, o mesmo Entrevistado 16 antecipada a discussão sobre as novas determinações da PNAS/SUAS, de certa forma dizendo que estas estão guiando as ações em parceria/relação entre Estado e OSC na execução dos serviços de assistência social, numa justificativa de que o Estado, de certa forma, está ampliando sua responsabilidade na garantia dos direitos sociais.

Mas, de forma geral, a fala do Entrevistado 16, em nada induz a pensar que estratégias de mudanças no quadro atual das políticas de assistência social Municipal venham passar por modificações mais profundas, em busca de maior aproximação com o ideal de democratização das ações, deliberações e execução dos serviços sociais. Pelo contrário, a fala dá indícios de sustentação do discurso hegemônico capitalista e reforça a lógica do “terceiro setor”.

Mais uma vez as análises de Dagnino (2002) dão conta de elucidar este processo. Podem ser identificados alguns traços estratégicos do próprio Estado para condução e manutenção da política local de assistência social, usando da complementaridade instrumental, onde pretende-se harmônica – desde que o feedback seja positivo, adequado – talvez não pelo direcionamento da política de assistência social, como afirmado pelo entrevistado, mas, possivelmente, por estratégias de “*inteligência de processo e de condução, o monitoramento, e manter essa relação de execução*”

e prestação de serviço como sempre foi executado na cidade” (Entrevistado 16), ou seja, estratégia de gestão.

C) Mudanças na condução da relação a partir da PNAS/04 e SUAS/05

Como dito no item anterior, o Entrevistado 16 antecipou a discussão sobre a PNAS/SUAS, tendo em vista, principalmente, os direcionamentos de uma profissionalização da relação. Mas quando questionado novamente, tem-se a seguinte resposta:

Agora, a Política a partir de 2004 ela vai te dar uma orientação, uma normatização, vai chamar a responsabilidade do estado que tem que ter uma orientação profissional, tem critérios, não é aquilo que a gente sempre ouviu, ou seja, serviço da secretaria de assistência social qualquer um pode fazer, porque todo mundo tem senso comum, todo mundo tem bom senso e isso pode ser exercido por qualquer categoria. Acho que isso vem para disciplinar um pouco mais, que na verdade é uma política, que tem ciência, que tem técnica, não é qualquer secretário que pode ser secretário de assistência, só ter um pouco de bom senso que consegue conviver alguma coisa. Acho que isso é uma das grandes marcas de 2004 para cá, é você dizer que a assistência social trabalha com assistência, o que é assistência, não temos vergonha disso, como se materializa esse atendimento, o que é trabalhar com família e não trabalhar com ciclos de vida. O que te dá uma orientação enquanto normatização, enquanto procedimento, para que você olhe isso daqui é o público, o serviço da assistência social, não é um mix de ações descoordenadas, acho que isso é o maior ganho a partir de 2004.

Observa-se que a fala acima tem todo um embasamento legal, que poderia facilitar os direcionamentos das decisões políticas no sentido da ampliação do SUAS. Contraditoriamente ao que foi suscitado no item anterior, ou seja, de uma visão fortalecedora do ideário hegemônico, se se leva em conta as normatizações e a apropriação demonstrada pelo entrevistado, poder-se-ia afirmar que bastaria vontade para que acontecessem mudanças democratizantes na relação Estado e OSC.

Contudo, como afirmado no Cap. I, o Estado é uma *condensação de relações de forças* que apresenta uma *opacidade e resistência própria* e expressa uma dominação e luta políticas entre as classes sociais (Poulantzas, 1985). Ou seja, por mais que vontades individuais estejam presentes e ocupando espaços estratégicos no seio do Estado, há que

se levar em conta as disputas por consensos, em busca de hegemonia. Desta forma, não basta vontade política.

Mudanças têm sido realizadas na política de assistência social no Município. Isso pode ser um indício de que profissionais mais adequados estão no direcionamento desta gestão. Tem sido realizada a adequação das OSC à sua devida tipificação; há um instrumento padronizado de monitoramento; a direção agora vem de um órgão público (SAS), mas todas essas mudanças estão ligadas à questão burocrática. É fato que essas mudanças, que têm um sentido de profissionalização das OSC, são positivas e são diretrizes estatais. Mas o sentido político da relação Estado e OSC, em âmbito municipal, pouco tem avançado. A idéia de que já existia um aparato de serviços consolidado, faz com que outras ações inovadoras não sejam implementadas, fazendo com que o foco da mudança esteja ligado à formalização e legalização da relação AMAC e SAS. As demais parcerias/relação existentes permanecem no mesmo formato.

3.3.2.2) Operacionalização da relação (visão dos gestores)

Sobre a operacionalização da relação, de acordo com o roteiro de entrevistas foram delimitados os seguintes marcadores analíticos: A) Autonomia da relação e limitações; B) Transparência, controle e prestação de contas; C) Co-gestão dos serviços.

A) Autonomia da relação e limitações

Observa-se a fala do Entrevistado 16 quando questionado sobre autonomia e limitações da relação Estado e OSC na política de assistência social municipal:

Uma coisa que a gente vem discutindo junto com o conselho de assistência é a questão do monitoramento junto às instituições. Porque historicamente você tinha um convênio com uma instituição, você repassava o recurso e o que você tinha dessa instituição era a o acompanhamento mensal de prestação de contas, quem era o beneficiário que estava sendo atendido. Mas, pouco você tinha do Estado como mediador para estar avaliado o serviço prestado, prestar assessoria a esta instituição para aquilo que ela desenvolve quem sabe em consonância com o que é acordado que é a orientação da política nacional. Então, na verdade a gente está no momento de transição que é trabalhar junto com o conselho, trabalhar junto com

as instituições que na medida em que elas recebem recurso público, financiamento público, os serviços que elas prestam é um serviço público e tem que ter uma diretriz, tem que estar em consonância com a política e tem que ter uma porta de entrada como se fosse única, tem que ter um sistema de regulação. Não é porque você recebe um recurso, que você vai fazer o que quer como se fosse a sua instituição, o seu recurso e você não tem que prestar contas a população de uma forma geral do recurso que você recebe. Como ele está sendo empregado, como o serviço que você está oferecendo se é um serviço de qualidade, quais são os seus padrões de qualidade, seus indicadores.

Observa-se que tanto as OSC entrevistadas quanto os representantes de gestores citam a questão do monitoramento quando questionados sobre autonomia da relação e limitações. As OSC afirmam que resguardam-se de autonomia, mas que, devido à padronização do monitoramento e engessamento do financiamento, impede certas ações emergenciais.

A fala acima do Entrevistado 16 expressa exatamente essa contradição, que fica entre as funções do Estado em regular as ações e gastos públicos estatais, e ampliar os direitos sociais através da relação.

Contraditoriamente ao que foi analisado nos itens anteriores na fala do representante dos gestores da política de assistência social local, no que se refere à autonomia e limitações da relação, verifica-se que há uma proposta de aprofundamento e estudo da realidade municipal e propostas de modificações afinadas com a PNAS/SUAS, o que permitiria, possivelmente, uma adequação das OSC como parte efetiva da rede de serviços públicos.

B) Transparência, controle e prestação de contas

Pode-se dizer que, com relação a este item, que as ações desempenhadas pela SAS estão favorecendo um maior controle dos gastos públicos na relação convenial da rede SUAS em Juiz de Fora. Há um monitoramento, como dito pelas OSC, que é feito pelos CRAS, CREAS, CMAS e SAS.

E como também analisado na fala das OSC, não foi relatado pelo Entrevistado 16 a questão da capacitação. Ou seja, este ainda é um ponto oculto nesta relação.

Contudo, o mesmo relatou sobre novas estratégias junto ao CMAS, com objetivo de trazer estudos e indicativos que serão suporte para as ações. Considerando que a

política de assistência social local passa por uma transição e reordenação, caberá a estudos futuros analisarem se realmente ocorreram modificações, ou que ampliem um projeto político participativo e democratizante, ou que ratifiquem a crescente desresponsabilização do Estado mínimo. A fala a seguir explicita alguns indícios destas afirmativas:

Então, a gente tem junto com o conselho de assistência uma comissão que tem discutido a questão dos indicadores de qualidade para poder fazer essa relação de acompanhamento, monitoramente junto com as instituições parceiras, inclusive a Universidade está junto conosco neste trabalho. Então, você só tinha relação prefeitura e sociedade civil, você repassava o recurso, fazia o acompanhamento que é a prestação de contas, notas fiscais, mas qual é o impacto daquele serviço para a população, ele está melhorando alguma coisa, ele está garantindo direito. E esse momento que a gente está tentando construir na cidade agora. Como a gente avalia esse trabalho de uma instituição que recebe recurso público, portanto o serviço que ela faz é serviço público e que ele tem que ser avaliado, qual impacto disso para a cidade.

Em 2010, o conselho discutiu junto com a comissão de orçamento se a gente teria uma proposta de ampliação de metas ou de aumento no valor da per capita, porque esse convênio é feito pelo valor de per capita (...) Pensando na ampliação porque a gente tem muita demanda a partir de estudos já realizados pelo CADÚNICO, estudos enviados pelos CRAS e CREAS de serviços que a gente tem ampliar. Então, eu não sei ainda se eles vão avaliar ou no aumento da per capita ou no aumento na quantidade de ofertas de serviços. Mas, a princípio a gente tem trabalhado junto com o conselho, eles definem quais modalidades, quais as instituições, a gente faz o convênio com essas instituições, elas são publicadas no diário oficial como a relação a ser conveniada com o conselho.

Nota-se que há uma conversa entre SAS, CMAS, CRAS e CREAS, no sentido de avaliar a relação convenial da Rede SUAS. Já existem propostas de ampliação do per capita e da própria rede, tendo em vista a crescente demanda pelos serviços sociais.

Este direcionamento, de ampliação da rede e ampliação dos recursos trazem algumas questões que merecem destaque. Veja-se: se está havendo uma procura pelos serviços, e tendo em vista as funções do Estado, poder-se-ia afirmar que as ações deveriam ser de ampliação instâncias públicas. Isso desencadearia uma série de fatores como: ampliação de concursos públicos, profissionalização dos serviços, consolidação do SUAS e dos CRAS e CREAS, dentre outros. Mas a idéia ampliação da relação

convenial, esbarra na mesma discussão feita nos itens anteriores, ou seja, ampliando-se a rede convenial, ampliam-se os espaços privados, onde é hegemônica a lógica de privatização dos serviços públicos; de trabalho voluntário; de ajuda, etc.

Desta forma, dizer que a gestão atual tem como objetivo ampliar a rede conveniada significa dizer que, de alguma forma, a lógica do Estado mínimo se ramificará ainda mais no Município. Não se afirma aqui que estes serviços não serão positivos para a demanda que luta pela ampliação dos mesmos, mas permanecerá o caráter filantropizado da assistência social. E para que este caráter não imprima ações enviesadas, o Estado terá que recorrer a instrumentos muito mais efetivos do que um simples monitoramento das ações.

Além disso, para que a relação não seja de subsidiaridade, de complementaridade instrumental em sentido mais perverso, a publicização das ações deve ultrapassar as instâncias do CMAS, chegando efetivamente à sociedade como um todo.

C) Co-gestão dos serviços

Da mesma forma que foi verificado na fala dos representantes das OSC que não há uma efetiva co-gestão das ações entre Estado e OSC na política de assistência social municipal, exceto em relação à AMAC, o mesmo pode ser observado na fala do Entrevistado 16:

Aqui a gente tem, no caso da secretaria, ela tem uma relação de co-gestão muito forte com a AMAC, por conta da execução daquilo que é responsabilidade do Estado e que é executado do Estado através de uma relação de parceria. A gente tem todos os departamentos que estão vinculados a secretaria de gestão e são responsáveis pela condução dessas ações. Até porque a gente cuida efetivamente da operacionalização da política. E a gente tem os fiscais dos convênios, cada convênio tem pelo menos três fiscais para acompanharem de perto a execução financeira e execução da política na ponta, como está funcionando o CRAS, como está funcionando o CREAS, como está o dia a dia de uma unidade de acolhimento institucional. Então, a gente tem os fiscais que cuidam de cada convênio.

Esta lógica confirma o mesmo identificado nas falas dos representantes das OSC. Há, no Município de Juiz de Fora, muito mais uma relação de prestação de

serviços, semelhante ao modelo de prestação de serviço de empresas. Ou seja, é uma relação distante, carregada de cobranças, adequações, avaliações e relações burocratizadas (Teixeira, 2002, *in* Souza Filho, 2008, p.54).

Desta forma, a gestão da assistência social municipal corrobora com a ausência quase total de um formato mais efetivo de co-gestão na relação convenial entre Estado e OSC, o que, mais uma vez, favorece à manutenção da ideologia hegemônica neoliberal.

3.3.3 O Controle social na relação Estado e Organizações da Sociedade Civil na Política de Assistência Social em Juiz de Fora

As funções do Conselho Municipal de Assistência Social, como apresentado no item 3.2 estão baseadas na LOAS (Lei nº 8.742/12/1993) e o mesmo tem o dever de atuar enquanto órgão deliberativo e controlador das ações ligadas à assistência social. É um espaço de negociação democrática do sistema descentralizado, de natureza paritária entre governo e sociedade civil organizada e prerrogativa de afirmação ou alterações dos recursos da assistência social (PJF, 2011).

As competências do CMAS são:

- aprovar política municipal de assistência social;
- estabelecer as diretrizes a serem observadas no Plano Municipal de Assistência Social;
- gerir o Fundo Municipal de Assistência Social e fiscalizar a movimentação e aplicação de recursos;
- zelar pela efetivação do sistema descentralizado, participativo de Assistência Social.

Desta forma, a partir das informações acima, qual o papel do CMAS na relação Estado e OSC na política de assistência social? Como estão as ações do CMAS na condução desta relação? O CMAS está cumprindo seu papel? Esses são alguns questionamentos que surgem, tendo em vista a importância do CMAS e o objeto desta dissertação.

Para uma aproximação da realidade do CMAS, no que diz respeito à relação Estado e OSC no Município, foi realizada entrevista com 01 (um) representante (Entrevistado 17) do próprio CMAS. A condução da entrevista não foi feita da mesma

forma que nas OSC e SAS, resguardando a particularidade do conselho. Portanto, a análise da entrevista não terá o mesmo formato das anteriores, com marcadores analíticos, mas uma discussão geral do levantamento de informações.

De acordo com a fala do Entrevistado 17, em se tratando da rede conveniada, o CMAS tem função fiscalizadora, principalmente, em casos de denúncia ou suspeita de desvios ou inadequação das ações. Quando surgem demandas por novos convênios, os projetos são, inicialmente, entregues à SAS. Posteriormente, a SAS envia estes projetos para o CMAS que, a partir deste momento, realiza um diagnóstico de averiguação da demanda e adequação diante da LOAS e das diretrizes do CMAS. Mas as decisões, de âmbito local, são tomadas e deliberadas nas Conferências Municipais.

No que se refere ao controle e monitoramento dos projetos, as competências do CMAS foram descritas da seguinte maneira:

Temos uma comissão de orçamento que monitora tudo que é realizado na rede. Toda a rede manda a prestação de contas para que seja analisada pelo conselho. E se houver alguma inadequação, o CMAS vai analisar mais profundamente. O CRAS e CREAS monitoram as ações. O CMAS não tem autonomia para este processo. O CMAS fica mais por conta das determinações das ações através das demandas, fiscalização dos recursos, prestação de contas (Entrevistado 17).

Percebe-se que o CMAS de Juiz de Fora está muito mais ligado a funções punitivas e de fiscalização do fundo, ou seja, do orçamento, o que em muito limita-o enquanto espaço estratégico de ampliação da política de assistência social e dos direitos sociais como um todo. Não fica explícito, mas percebe-se que as determinações político-partidárias e ausência de participação da sociedade civil no espaço do CMAS, vêm configurando-se como um dos principais entraves na ampliação dos serviços de assistência social.

Este fato implica dizer que, numa sociedade hegemonicamente neoliberal, as funções do conselho municipal, de certa forma, entram em dissenso, até porque, o mesmo é formado por representantes do Estado – que, em grande parte, renegam suas funções representativas -, e por representantes da sociedade civil, - que não se enxergam como iguais, complementares e responsáveis por uma mesma população.

Quanto às limitações do CMAS o Entrevistado 17 expõe o seguinte:

O grande problema é o seguinte. Uma mudança talvez seja o CMAS ter mais força nas deliberações e a não mudança é a não-autonomia do CMAS, por que sua estrutura necessita ainda ser custeado pelo gestor. Principalmente na contratação de sua equipe. Isso é ruim, até mesmo para criar uma política mais ampla (Entrevistado 17).

O que o Entrevistado 17 deixa transparecer é que, devido à ausência de financiamento próprio do CMAS, as decisões políticas ficam comprometidas. E aqui incluem-se as decisões da relação Estado e OSC. Ora, tendo em vista que várias organizações da sociedade civil são presididas por figuras ligadas à política partidária, a cooptação e busca por clientelismo, lobismo, são mais do presentes num espaço deliberativo como o CMAS. Sem levar em conta também que o CMAS é um espaço de divergências partidárias que assinala a heterogeneidade interna da sociedade civil e assinala o papel que nela desempenham os distintos projetos políticos que a atravessam (Dagnino, 2002).

E quando verifica-se que o direcionamento municipal das ações da política de assistência social e da relação Estado e OSC na mesma se assemelham à ideologia neoliberal - como verificado na maioria dos questionamentos e marcadores analíticos direcionados à SAS e OSC - é porque a ideologia hegemônica de sociedade capitalista se sobrepõe também nas instâncias deliberativas do CMAS.

Talvez este seja um dos principais problemas que ainda favorecem à manutenção de uma política de assistência social enviesada, com traços de atraso em relação aos direitos de cidadania conquistados na Constituição Federal de 1988.

Ou seja, enquanto os espaços de deliberação, fiscalização, direção e avaliação, como o CMAS, forem tomados pela direção hegemônica de forma quase que passiva – e neste caso, de um projeto neoliberal – a relação entre Estado e Organizações da Sociedade Civil municipal permanecerá enquanto relação de prestação de serviços, de complementaridade instrumental na sua face mais perversa, e quem dirá, talvez, monopolizada por determinadas organizações, servindo de suporte para a manutenção de um sistema desigual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações societárias e a hegemonia neoliberal têm acarretado uma constante ampliação das desigualdades sociais. Estes processos em curso são subsidiados pelo Estado, que, também no caso brasileiro, representa e favorece a classe dominante burguesa, que, todavia, não é a parcela majoritária da população.

Este tempo presente é descrito por Mézarós (2009) enquanto tempo de “crise estrutural do capital” e, diferente das crises cíclicas que o sistema capitalista enfrentou em tempos anteriores, o que presencia-se hoje é uma crise estrutural densa, sem precedentes, que afeta todo o conjunto da humanidade e de forma tal que, para manter sua sobrevivência, o sistema impõe injunções que modificam o metabolismo social de forma a mantê-lo controlado.

As principais injunções, sobretudo negativas, são aquelas direcionadas às políticas sociais. Tais políticas configuram-se enquanto subsídio e sustentáculo do desigual sistema capitalista, mas também configuram-se, contraditoriamente, enquanto avanços políticos da classe trabalhadora que busca ampliar sua cidadania.

No que se refere ao objeto de pesquisa desta dissertação, ou seja, a relação entre Estado e organizações da sociedade civil na política de assistência social no Município de Juiz de Fora, as implicações causadas pela hegemonia neoliberal e pela crise estrutural que se arrasta, vai além da desregulamentação das políticas sociais. Isso porque, os direcionamentos políticos imprimem a consolidação e enraizamento de determinadas ideologias.

O histórico desta relação é permeado por ações e iniciativas privadas de caráter filantrópico, benemerente, de ajuda, que germinaram num momento de inexistência de direitos sociais e de sistemas avançados de proteção social. Portanto, as ações não seguiam diretrizes estatais, tampouco seguiam uma padronização. Elas expressavam direcionamentos de caráter privado, em parte atrelados ao dever moral religioso, em parte atrelados aos “bons homens”, em parte atrelados à interesses particularistas (Mestriner, 2001).

No Brasil, as diretrizes e normatizações legais de uma política de assistência social aconteceram de fato na Constituição Federal de 1988 e deveriam modificar a tutela social privada que anteriormente se configurava, com vistas à formatação de uma política pública, de direcionamento democratizante, participativo, e de direito social.

Afirma-se que as diretrizes e normatizações da Constituição Federal de 1988 e, mais precisamente com a PNAS/SUAS, “deveriam” modificar o formato anterior de atendimento ao social por que, o que de fato aconteceu na política social, e, principalmente na política de assistência social, foi um crescente afastamento do Estado enquanto executor dos serviços. Estrategicamente, os aparatos estatais incorporaram os serviços ofertados pelas organizações da sociedade civil, ou seja, de caráter privado, enquanto serviços públicos, numa relação de parceria trabalhada com financiamento público e mão de obra privada.

Ora, os contornos mundiais do mesmo período constitucional brasileiro assolavam as possibilidades de uma compatibilidade entre economia e política social, destruindo as bases de um sistema político keynesiano, que em muito contribuiu com a elaboração e direcionamento da Constituição Federal brasileira. Desta forma, os preceitos constitucionais entram num processo de obsolência frente às novas determinações e hegemonia, de contornos neoliberais, e, como causa intrínseca à agudização capitalista em tempo de crise, a questão social aflora em todos os cantos, demandando cada vez mais uma intervenção estatal de ampliação das políticas sociais, que existe cada vez menos.

Desta forma, ao social restou então uma revitalização ideológica solidarista, que abraça, fundamentalmente, a ideologia do “terceiro setor”. Como afirma Montaña (2008),

(...) o debate do “terceiro setor” desenvolve um papel ideológico claramente funcional aos interesses do capital no processo de reestruturação neoliberal, no caso, promovendo a reversão dos direitos de cidadania por serviços e políticas sociais e assistenciais universais, não contratualistas e de qualidade, desenvolvidas pelo Estado e financiadas num sistema de solidariedade universal compulsória (Montaña, 2008, p. 19).

Nesta perspectiva, Souza Filho (2008) acrescenta que o que convencionou-se chamar de “terceiro setor” é hoje uma

“gama de organizações e instituições, locais, regionais, nacionais e internacionais, que vão desde a associação de moradores local até uma grande empresa multinacional com *responsabilidade social*. Independente de suas boas intenções, a maioria destas organizações termina assumindo um papel substitutivo ao Estado, sobretudo em locais mais pobres e afastados. É esse caráter *substitutivo* e não

complementar que caracteriza as supostas *parcerias* ente o Estado e a sociedade” (Souza Filho, 2008, p.39).

Ao examinar as particularidades da relação entre Estado e as organizações da sociedade civil na política de assistência social em Juiz de Fora, diante do seu histórico e do desenho atual da política, percebeu-se o quão complexa são suas nuances e o quanto a ideologia do “terceiro setor” está presente. A assistência social do município foi construída em torno de uma relação entre a Prefeitura e AMAC, em princípio inovadora na ausência de ofertas de serviços públicos de assistência social, mas, que, com o passar dos anos e com as conquistas e direcionamentos da PNAS/SUAS, tornou-se esquizofrênica, mesmo contendo traços de ruptura e continuidade com o passado.

Ou seja, a “Grande Parceria” - como foi chamada nesta dissertação a relação acima citada - que geriu e executou por 25 anos a assistência social no Município, se torna insustentável, seja pelo “hibridismo” que sua relação com o Estado proporcionou, pelos problemas políticos de seu formato, e mais, pelo advento da Política Nacional de Assistência Social, que lança expectativas no sentido de configurar uma política social afinada com os preceitos do direito social (Toledo, 2010).

Fato é que, independente da “Grande Parceria”, que ainda urge por modificações e adequações, existe uma Rede SUAS no Município, construída em parceria/relação entre PJJ e diferentes organizações da sociedade civil, ou seja, composta por diferentes “micropolíticas” (Poulantzas, 1985).

Uma das principais diferenças na relação convencional entre AMAC e poder público e a relação convencional entre as demais organizações também com o poder público está, principalmente, no que se refere à profissionalização dos serviços. A AMAC nasceu e ainda permanece em determinadas ações numa relação mais próxima com o poder público, o que permite afirmar que processos de co-gestão estiveram presentes e ainda estão. Mas, apesar desta co-gestão, a AMAC, durante muito tempo, esteve atrelada a ações clientelistas e paternalistas. Nas demais organizações a cultura do voluntariado, da ajuda, da caridade e filantropia ainda permanece, apesar de terem sido identificadas, em todas as organizações, a existência de um corpo técnico especializado, dependendo dos serviços que ofertam.

Contudo, a heterogeneidade encontrada na relação convencional não deixa de transparecer a tendência geral que hoje se configura no Município, que é aquela atrelada

ao direcionamento hegemônico neoliberal, onde percebe-se a condução da relação numa complementaridade instrumental, ora bem distinta de um compartilhamento de um projeto político mais democratizante (Dagnino, 2002).

Esta direção hegemônica, que imprime uma relação de complementaridade instrumental em favor do reducionismo estatal e de uma confluência perversa, também é fortalecida pela idéia de prestação de serviços subsidiários, onde quase inexistem processos de co-gestão e partilha das decisões. Ou seja, as teses de um Estado mínimo - para o social - estão mais do que nunca fortalecidas e alimentadas no Município.

De acordo com Souza Filho (2008), pesquisas ligadas ao setor público têm demonstrado que quanto mais forte é a presença social do Estado, maiores são as possibilidades de articulação e de ação conjunta com as organizações da sociedade civil. Do contrário, quando o Estado é omissivo ou ausente, e quanto maior é a demanda, as organizações assumem uma responsabilidade que não é delas, correndo o risco de executar serviços limitados, fragmentados e de pouca capacidade de cobertura ou técnica, conseqüentemente, com resultados pífios na transformação das condições gerais de vida de grandes parcelas da população.

Ainda de acordo com Souza Filho (2008) e diante dos entraves e limitações vivenciadas pelas organizações da sociedade civil de Juiz de Fora, acredita-se que o controle social “deveria ser exercido de forma mais independente e autônoma pela sociedade organizada, cuja participação deveria nortear e fiscalizar a ação governamental, e não substituí-la” (Souza Filho, 2008, p.40).

Por fim, sabe-se que as determinações impostas pelo sistema capitalista e qualquer modificação que ocorra neste sistema, buscam, em verdade, a manutenção de sua sobrevivência. E como matéria intrínseca ao próprio capitalismo – ou seja, a questão social -, não existem saídas de reversão total das desigualdades sociais.

Segundo Montaño (2008), no tempo presente e mais do que nunca,

(...) é forte e clara a hegemonia burguesa no âmbito estatal, no mercado e na esfera da produção. Neste sentido, a sociedade civil põe-se como espaço privilegiado das lutas de classe e sociais pela hegemonia. A articulação das lutas tende a dificultar a busca da hegemonia burguesa na sociedade civil; contrariamente, o isolamento (mediante a setorização das esferas sociais) e mistificação de uma sociedade civil “popular”, homogênea e sem contradições de classe, contribui para facilitar a hegemonia do capital nela (Montaño, 2008, p.280).

Desta forma, e tendo em vista que o Município de Juiz de Fora passa por um momento de transição na política de assistência social, de reorganização da SAS, de modificações na AMAC, modificações nas demais organizações da sociedade civil, dentre outras, pode-se dizer então que as possibilidades de uma possível aproximação com ações mais democrática não esteja, de tudo, fadada ao fracasso. Este fracasso não estará dado se a sociedade civil se organizar de fato, buscando afastar a idéia de que se configura enquanto espaço homogêneo e pacífico. E a busca por hegemonia é a estratégia fundamental para a afirmação de um árduo e progressivo projeto de luta de classes, envolvendo a classe trabalhadora, construindo e organizando interesses comuns, buscando soluções para os problemas, tendo como fim a contribuição para a transformação da estrutura societal (Duriguetto, 2007).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACANDA, Jorge Luiz. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006. P. 159-184.

AMAC. **Estatuto da Associação Municipal de Apoio Comunitário - AMAC**, 2011. Disponível em: < http://www.amac.org.br/download/documentos/estatuto_AMAC.pdf> acesso: 12/05/2011.

ANDERSON, Perry. **Balanco do neoliberalismo**. In: Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Org.: SADER, Emir, GENTILLI, Pablo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo, Boitempo, 1999. (p. 29-59)

BEHRING, Elaine. **Brasil em contra-reforma**. São Paulo, Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti, BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 6ª Ed. – São Paulo: Cortez, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998. P. 163-176.

BOSCHETTI, Ivanete Salete. **As políticas brasileiras de seguridade**. In: CFESS/ABEPSS/CEAD/UnB. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Modulo 02: Reprodução social, trabalho e Serviço Social. Brasília, 1999.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. 2ª Ed. Campinas, SP: Papyrus, 1988. P. 89-117.

Centro de Pesquisas Sociais da UFJF – CPS. **Relatório: “Identificando a rede de assistência social em Juiz de Fora”**. UFJF: Setembro de 2008.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**. Porto Alegre: L&PM, 1981. P. 87-115.

_____. **Marxismo e Política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez: 1996. P. 13-69, 91-120.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário**. São Paulo, Cortez, 2007.

Edição comemorativa dos 150 anos do *Manifesto do Partido Comunista*, de K. Marx e F. Engels, para a Campanha Financeira da Corrente O TRABALHO do PT, seção brasileira da 4ª Internacional. Maio de 1998. Edição: Luiz Paulo Gnecco e Cláudio Soares.

FERREIRA, Ana Maria. **Política de assistência social e programas de transferência de renda: particularidades da realidade de Juiz de Fora**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)—Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2007.

FIORI, J.L., O Desafio Político-Econômico Brasileiro no contexto Latino Americano. Série Estudos em Saúde Coletiva. Rio de Janeiro: IMS/UERJ. n. 13, 1992.

GONÇALVES, Hebe Signorini. **O Estado diante das Organizações Não Governamentais**. In: **Organizações Não Governamentais – solução ou problema?** Org.: GONÇALVES, Hebe Signorini. São Paulo: Estação Liberdade, 1996. P. 47-57.

IAMAMOTO, Marilda V. **Renovação e Conservadorismo na serviço social: Ensaios críticos**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

IAMAMOTO, Marilda V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2010.

LAURELL, Asa Cristina. **Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo**. In: **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**, Org.: LAUREL, Asa Cristina. 3ª Ed. – São Paulo: Cortez, 2002. P. 151-178.

LÖVY, M. **Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista**. São Paulo: Cortez, 1985.

LEFEBVRE, H. **A noção de totalidade nas ciências sociais**. Lisboa: Editorial Presença, 1962.

KOSIK, K. **A dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MARX, Karl. **Prefácio**. In: Para a crítica da economia política. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultura: 1996^a.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 1994.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social**. Petrópolis: Vozes, 2004.

MESTRINER, Maria Luíza. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. São Paulo, Cortez, 2001.

MONTAÑO, Carlos. **O Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo, Cortez, 2008.

MONTANO, C., DURIGUETTO, M. L. . Estado, Classe e Movimento Social. 3a.. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 7^a Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

NETTO, José Paulo, BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social: temas e questões**. 2^a Ed. – São Paulo: Cortez, 2009.

PJF. **Anuário Estatístico da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora**, 2009. Disponível em: <http://www.pjf.mg.gov.br/cidade/anuario_2009/index.html> acesso em : 23/09/2011.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2^a Ed., 1985. P. 141-185.

PREVITALLI, Fabiana Santana, FARIA, Andréia Faria de. **Reestruturação produtiva e novas formas de controle no local de trabalho: a experiência da indústria de fumo em Uberlândia – MG**. In.: Antíteses, vol.1, n.1, jan.-jun. de 2008, PP. 95-117.

ROSEMBERG, Fúlvia. **Sociedade Civil como parceira do Estado na prestação de serviços.** In: **Organizações Não Governamentais – solução ou problema?** Org.: GONÇALVES, Hebe Signorini. São Paulo: Estação Liberdade, 1996. P. 103-126.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e justiça: A política social na ordem brasileira.** 2ªed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a Sociedade Civil: cultura e educação para a democracia.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. P. 69-99.

SILVA, Ademir Alves. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política e o mercado.** São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Ana Paula Oliveira. **Gestão da assistência social: o estado da arte nos anais do XI ENPESS e XII ENPESS.** Dissertação (Mestrado em Serviço Social)—Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social.** Florianópolis: Editora UFSC, São Paulo: Cortez, 1995. P. 62-72.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América latina.** São Paulo, Cortez. Col. “Questões da Nossa Época”, nº 78, 2000.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Sociedade civil: Gramsci e o debate contemporâneo de inspiração habermasiana.** In: Praia Vermelha: estudos de política e teoria social. Vol. 1, n.1. Rio de Janeiro: UFRJ, Escola de Serviço Social, 1997.

_____. **Apontamentos sobre o materialismo dialético.** In: Revista Libertas. Volume 2 – Nº 2, 2002. Volume 3 – Nº 1 e 2, 2003. Versão impressa. Faculdade de Serviço Social, UFJF.

_____. **Estado, burocracia e patrimonialismo no desenvolvimento da administração pública brasileira.** Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Serviço Social/Programa de Pós-graduação em Serviço Social. Rio de Janeiro, 2006.

SOUZA FILHO, Rodrigo de, OLIVEIRA, Ester de Almeida. **Gestão do SUAS em Juiz de Fora: análise da estrutura burocrática** (no plero) In MOLJO, Carina B. e DURIGUETTO, Maria Lúcia (Org.). O Sistema Único de Assistência Social, Organizações da Sociedade Civil e Serviço Social – Uma análise da realidade de Juiz de Fora. Juiz de Fora. Editora UFJF.

SPOSATI, Aldaíza. et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Desafios do sistema de proteção social**. In: STUCHI, C. G., PAULA, R. F. S., DA PAZ, R. D. Assistência Social e Filantropia. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

TOLEDO, Sabrina Navarro. **Implementação do SUAS: um estudo sobre as particularidades de Juiz de Fora/MG**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)— Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

VIANNA, M. L. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998.

ANEXOS

Instituições inscritas no CMAS e período de sua fundação

Até 1973	1974 a 1988	1989-1994	1995-2002	2003-2010
<p>1 Associação Propagadora Esdeva – Colégio Cristo Redentor - 19/03/1895</p> <p>2 Associação Propagadora Esdeva – Centro de Ensino Superior – CES - 21/03/1903</p> <p>3 Abrijo Santa Helena de Juiz de Fora - 10/10/1915</p> <p>4 Assistência Social Nossa Senhora da Glória - 04/10/1953</p> <p>5 Associação Beneficente Pró- melhoramento do Bairro São Judas Tadeu - 28/03/1970</p> <p>6 Associação da Caridade São Vicente de Paulo - 17/09/1960</p> <p>7 Associação de Diabéticos de Juiz de Fora - 11/06/1959</p> <p>8 Associação de Moradores de Barbosa Lage, Jóquei Clube II e Santa Amélia - 15/08/1972</p> <p>9 Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Juiz de Fora – Apae - 16/06/1968</p> <p>10 Associação de Proteção à Guarda Mirim de Juiz de Fora - 25/08/1967</p> <p>11 Associação Feminina de Prevenção e Combate ao Câncer de Juiz de Fora – Asconcer - 04/01/1963</p> <p>12 Associação Jesuíta de Educação e Assistência Social – Colégio dos Jesuítas - 02/05/1953</p> <p>13 Associação Metodista de Ação Social – Amas - 27/12/1973</p> <p>14 Casa de São Francisco de Assis - 12/10/1966</p> <p>15 Casa Maternal Maria Helena - 21/02/1948</p> <p>16 Casa São Camilo de Lélis - 16/10/1971</p> <p>17 Centro de Promoção do Menor de Juiz de Fora – 18 Ceprom - 11/12/1959</p> <p>18 Colégio Nossa Senhora do Carmo - 09/11/1952</p> <p>19 Congregação das Franciscanas Missionárias de São Pascoal - 11/02/1958</p> <p>20 Conselho Central Diocesano de Juiz de Fora da sociedade São Vicente de Paulo - 11/09/1915</p> <p>21 Fundação de Assistência Multidisciplinar para Atendimento a Pacientes com dor oncológica residencial – Fundação Amor - 17/09/1960</p> <p>22 Fundação Espírita João de Freitas - 22/02/1934</p> <p>23 Fundação Instituto clínico de Juiz de Fora - 30/08/1965</p> <p>24 Fundação João Theodósio Araújo – Associação dos cegos em Juiz de Fora - 05/10/1939</p> <p>25 Grupo de estudos espíritas Garcia - 01/09/1953</p> <p>26 Hospital e Maternidade Therezinha de Jesus - 01/12/1926</p> <p>27 Instituto Jesus - 19/03/1944</p> <p>28 Instituto João Emílio - 15/08/1902</p> <p>29 Instituto Maria - 19/03/1944</p> <p>30 Instituto Médico Psico-pedagógico – Imepp - 17/04/1973</p> <p>31 Instituto metodista Granbery - 08/09/1889</p> <p>32 Instituto profissional Dom Orione - 23/09/1945</p> <p>33 Lar dos idosos Santa Luiza de Marillac - 15/03/1940</p> <p>34 Lar Fabiano de Cristo - 08/01/1958</p> <p>35 Legião da Boa Vontade – LBV - 01/01/1950</p> <p>36 Obras sociais Bom Pastor - 14/10/1964</p> <p>37 Obras sociais Santa Rita de Cássia - 13/05/1956</p> <p>38 Santa Casa de Misericórdia de Juiz de Fora - 06/08/1954</p> <p>39 Sociedade beneficente sopa dos pobres - 05/06/1931</p> <p>40 Sociedade Eunice Weaver de Juiz de Fora – Educandário Carlos Chagas - 03/04/1932</p> <p>41 Sociedade Franco brasileira – Colégio dos Santos Anjos - 17/01/1946</p> <p>42 União juizforana de associações comunitárias de bairros e distritos de Juiz de Fora – Unijuf - 31/03/1957</p>	<p>1 Associação beneficente evangélica – Abe-13/12/1977</p> <p>2 Grupo de fraternidade espírita irmão Palminha - 12/06/1975</p> <p>3 Sociedade franco brasileira – Casa de repouso Madre Maria de São Miguel - 21/01/1976</p> <p>4 Aldeias infantis SOS do Brasil - 10/09/1980</p> <p>5 Associação de livre apoio ao excepcional – Alae - 04/12/1985</p> <p>6 Associação dos hemofílicos de Minas Gerais - 05/03/1980</p> <p>7 Associação Espírita do Grupo Semente - 09/05/1981</p> <p>8 Creche Arco Íris - 24/07/1983</p> <p>9 Fundação espírita Allan Kardec – Feak - 06/05/1987</p> <p>10 Fundação Instituto mineiro de estudos e pesquisas em nefrologia – Imepen - 18/05/1987</p> <p>11 Fundação Instituto mineiro de estudos e pesquisas em nefrologia – Imepen - 08/01/1986</p> <p>12 Creche criança esperança - 02/09/1987</p> <p>13 Creche e ação comunitária Sol Nascente - 15/02/1985</p> <p>14 Lar do Caminho - 06/12/1981</p> <p>15 Sociedade espírita Joanna de Ângelis - 24/01/1986</p> <p>16 Associação municipal de apoio comunitário – Amac - 08/01/1985</p> <p>17 Centro metodista de assistência aos toxicômanos – Cemat - 10/01/1988</p>	<p>1 Associação de defesa da criança e adolescente, direitos humanos e cidadania – Adca - 10/04/1992</p> <p>2 Associação dos renais crônicos de Juiz de Fora - 31/01/1992</p> <p>3 Associação educacional Quintal Mágico - 12/11/1990</p> <p>4 Associação refúgio dos meninos de rua – Remer - 09/01/1989</p> <p>5 Centro espírita a caminho da luz – Celuz - 04/07/1994</p> <p>6 Fundação de apoio aos portadores de neoplasias infantis “Ricardo Moysés Jr” - 31/10/1994</p> <p>7 Grupo espírita de assistência aos enfermos – Gedae - 23/09/1989</p>	<p>1 Ação beneficente resplandecente estrela da manhã – Abrem - 03/07/1997</p> <p>2 Associação amigos do equilíbrio – dança cultura e cidadania - 16/11/2001</p> <p>3 Associação beneficente e cultural amigos do noivo – Aban - 14/06/2001</p> <p>4 Associação Casaviva - 14/06/1996</p> <p>5 Associação Central de solidariedade - 16/05/2000</p> <p>6 Associação civil Nossa Senhora do Carmo - 24/08/1995</p> <p>7 Associação de atendimento aos portadores de HIV e doentes de Aids “Convivendo e Aprendendo” - 07/11/2002</p> <p>8 Associação Semente do Amanhã - 20/08/2002</p> <p>9 Centro de acolhimento à infância e adolescência – Caia –31/05/2001</p> <p>10 Centro de cultura cigana - 08/12/2000</p> <p>11 Centro de apoio e solidaried’ aids – Grupo Casa – 23/11/1996</p> <p>12 Centro de recuperação Resgatando Vidas - 17/10/1999</p> <p>13 Centro educacional girassol - 20/02/2000</p> <p>14 Creche comunitária Antônio e Maria Geny Barbosa - 23/02/2001</p> <p>15 Elo – núcleo de apoio a adoção de Juiz de Fora - 23/08/2000</p> <p>16 Fundação de apoio ao hospital universitário da UFJF - 13/05/1996</p> <p>17 Fundação Maria Mãe - 15/09/1997</p> <p>18 Instituto Bruno Viana - 03/01/2000</p> <p>19 Instituto da família de juiz de fora – infa - 01/05/2002</p> <p>20 Instituto veredas - projeto, assessoria e prática em saúde mental - 06/11/2001</p> <p>21 Núcleo de apoio aos toxicômanos anônimos de Juiz de Fora – Nata - 02/05/2000</p>	<p>1 Associação ambiental Casamundo - 07/05/2005</p> <p>2 Associação assistencial creche Jardim Santa Cecília - 16/07/2005</p> <p>3 Associação assistencial Criança Feliz - 19/01/2005</p> <p>4 Associação beneficente cristã Restituir - 24/04/2004</p> <p>5 Associação metodista de ação social do bairro Monte Castelo - 04/05/2003</p> <p>6 Associação projeto Amor e Restauração – Apar - 26/06/2005</p> <p>7 Associação pró-vivência – APV - 09/12/2004</p> <p>8 Organização pró-juventude - 16/03/2005</p> <p>9 Pense - Pólo de evolução das medidas sócio – educativas - 13/10/2003</p> <p>10 Associação assistencial Paulo Filipino - 06/12/2006</p> <p>11 Associação Angélica Lamóia de Carvalho - Bethânia - Casa de passagem e acolhimento - 24/11/2008</p> <p>12 Associação assistencial Adalberto Teixeira Fernandes Filho - 11/12/2006</p> <p>13 Associação assistencial creche Carlos de Moraes - 19/01/2007</p> <p>14 Associação assistencial Derlando Ferreira Fernandes - 11/12/2006</p> <p>15 Associação assistencial Paulo Filipino - 06/12/2006</p> <p>16 Instituto educação e cidadania – IEC - 02/08/2005</p> <p>17 Instituto juizforano de pesquisa, elaboração de projetos, planos integrados e práticas esportivas e sociais – IJPEPRI - 06/09/2007</p> <p>18 Mutirão da meninada do vale verde - 09/10/2007</p> <p>19 Seguidores do bem – Sebe - 21/09/2007</p>

CONVÊNIOS ASSISTENCIAIS - 2004
GESTÃO 2001/2004

UG	AÇÃO	ENTIDADE	META
117300	ATEND. AO CIDADÃO EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE	ASSOCIAÇÃO DE CARIDADE SÃO VICENTE DE PAULO	22
117300	ATEND. AO CIDADÃO EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE	CASA-CENTRO DE APOIO SOLIDARIEDADES	15
117300	ATEND. AO CIDADÃO EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE	FUNDAÇÃO MARIA MÃE	95
117300	ATEND. SÓCIO-EDUCATIVO P/ CRIANÇA E ADOLESCENTE	INSTITUTO JESUS	102
117300	ATEND. SÓCIO-EDUCATIVO P/ CRIANÇA E ADOLESCENTE	PARÓQUIA NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO DE BENFICA	71
117300	CRECHES COOPERATIVAS E OUTRAS	CRECHE ARCO-ÍRIS	60
117300	CRECHES COOPERATIVAS E OUTRAS	CENTRO EDUCACIONAL GIRASSOL	30
117300	CRECHES COOPERATIVAS E OUTRAS	CASA MATERNAL MARIA HELENA	90
117300	CRECHES COOPERATIVAS E OUTRAS	ALDEIAS INFANTIS SOS BRASIL	91
117300	CRECHES COOPERATIVAS E OUTRAS	CRECHE CRIANÇA ESPERANÇA	30
117300	CRECHES COOPERATIVAS E OUTRAS	CRECHE E AÇÃO COMUNITARIA SOL NASCENTE	30
117300	CRECHES COOPERATIVAS E OUTRAS	OBRAS SOCIAIS BOM PASTOR	100
117300	CRECHES COOPERATIVAS E OUTRAS	OBRAS SOCIAIS STA. RITA DE CÁSSIA (08horas)	35
117300	CRECHES COOPERATIVAS E OUTRAS	OBRAS SOCIAIS STA. RITA DE CÁSSIA (04horas)	30
117300	CRECHES COOPERATIVAS E OUTRAS	INSTITUTO MARIA	120
117300	CRECHES COOPERATIVAS E OUTRAS	CRECHE COMUNITÁRIA ANTÔNIO MARIA GENY BARBOSA	45
117300	CRECHES COOPERATIVAS E OUTRAS	COOPERATIVA ASSISTENCIAL CRIANÇA FELIZ	318
117300	CRECHES COOPERATIVAS E OUTRAS	SOC. COOPERATIVA A. PAULO FILIPINO	122
117300	CRECHES COOPERATIVAS E OUTRAS	SOC. COOPERATIVA ASSIST. CRIANÇA ESPERANÇA	124
117300	CRECHES COOPERATIVAS E OUTRAS	COOPVIVA	50
117300	CRECHES COOPERATIVAS E OUTRAS	SOC. ASSIST. COOPERATIVA CARLOS MORAES	70
117300	CRECHES COOPERATIVAS E OUTRAS	SOC. ASSIST. COOPERATIVA ANTÔNIO. DIAS PASSARELLA	62
117300	ATEND. À CRIANÇA E ADOLESCENTE EM REGIME DE ABRIGO	SOCIEDADE EUNICE WEAVER - EDUC. CARLOS CHAGAS	40
117300	ATEND. À CRIANÇA E ADOLESCENTE EM REGIME DE ABRIGO	CEPROM	40
117300	ATEND. À CRIANÇA E ADOLESCENTE EM REGIME DE ABRIGO	LAR JOANA D'ANGELIS	40
117500	ASSISTENCIA A 3ª IDADE	PARÓQUIA NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO DE BENFICA	180
117900	ATENÇÃO AO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA	APAE	17
117900	ATENÇÃO AO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA	ALAE	32
117900	ATENÇÃO AO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA	IMEPP	34
117900	ATENÇÃO AO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA	IMEPP	18
117900	ATENÇÃO AO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA	ASSIST. EDUCACIONAL QUINTAL MÁGICO	11
117900	ATENÇÃO AO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA	ADCA	11

CONVÊNIOS ASSISTENCIAIS – 2008

GESTÃO 2005/2008

RECURSOS MUNICIPAIS - FMAS - 117300		
ENTIDADES	AÇÕES	META
Grupo Casa-Centro de Apoio Solidariad Aids	Atendimento ao Cidadão em Situação de Vulnerabilidade	15
Creche Jardim Santa Cecília	Atendimento Sócio-Educativo para criança e adolescente.	70
Associação Assistencial Criança Feliz	Atendimento Sócio-Educativo para criança e adolescente.	35
Instituto Jesus	Atendimento Sócio-Educativo para criança e adolescente.	102
Creche e Ação Com. Sol Nascente	Creches Assistenciais	40
Creche Arco Iris	Creches Assistenciais	55
Instituto Maria	Creches Assistenciais	120
Associação Assistencial Creche Carlos de Moraes	Creches Assistenciais	70
Creche Comunitária Antônio e Maria Geny Barbosa	Creches Assistenciais	45
Casa Maternal Maria Helena	Creches Assistenciais	90
Lar Joana de Angelis	Atendimento em Regime de Abrigo	40
CEPROM- Centro de Proteção ao Menor	Atendimento em Regime de Abrigo	40
Associação de Caridade São Vicente de Paulo	Atendimento ao Cidadão em Situação de Vulnerabilidade	22
Fundação Maria Mãe	Atendimento ao Cidadão em Situação de Vulnerabilidade	95
Associação Assistencial Criança Feliz	Creches Assistenciais	178
Associação Assistencial Adalberto Teixeira Fernandes Filho	Creches Assistenciais	70
Sociedade Eunice Weaver	Atendimento em Regime de Abrigo	40
Obras Sociais Santa Rita de Cássia	Creches Assistenciais	50
Centro Educacional Girassol	Creches Assistenciais	30
Associação Assistencial Derlando Ferreira Fernandes	Creches Assistenciais	70
Instituto Profissional Dom Orione	Atendimento Sócio-educativo para criança e Adolescente	30
Creche Criança Esperança	Creches Assistenciais	30
Associação Espírita do Grupo Semente	Atendimento Sócio-educativo para criança e Adolescente	35
Aldeias Infantis SOS Brasil	Atendimento em Regime de Abrigo	35
Obras Sociais Bom Pastor	Creches Assistenciais	100
Aldeias infantis SOS Brasil	Creches Assistenciais	91
Associação Herdeiros Novo Millenium	Atendimento em Regime de Abrigo	40
Associação Assistencial Paulo Filipino	Creches Assistenciais	122
Associação Casa Viva	Atendimento ao Cidadão em Situação de Vulnerabilidade	70
RECURSOS MUNICIPAIS - FMPI - UG - 117500		
Abrigo Santa Helena	Atenção A Terceira idade	130
RECURSOS MUNICIPAIS - FMPPD - UG - 117900		
Instituto Jesus	Atenção a Pessoa Portadora de Deficiência	50
Sociedade Eunice Weaver	Atenção a Pessoa Portadora de Deficiência	25
Instituto Bruno Viana	Atenção a Pessoa Portadora de Deficiência	45
CAIA - Centro de Acolhimento a Infância e Adolescência	Atenção a Pessoa Portadora de Deficiência	200
APAE - Assoc. de Pais e Amigos dos Excepcionais	Atenção a Pessoa Portadora de Deficiência	157
IMEPP- Inst. Médico Psico Pedagógico	Atenção a Pessoa Portadora de Deficiência	225
Assoc. Educacional Quintal Mágico	Atenção a Pessoa Portadora de Deficiência	11
ALAE- Associação de Livre Apoio ao Excepcional	Atenção a Pessoa Portadora de Deficiência	32

REDE SUAS 2011 - VIGÊNCIA 31/12/2011

INSTITUIÇÃO	AÇÕES/MODALIDADES	META
ASSOCIAÇÃO ESPÍRITA DO GRUPO SEMENTE	Atendimento Socioeducativo	65
ASSOCIAÇÃO ASSISTENCIAL CRIANÇA FELIZ	Atendimento Socioeducativo	130
	Atendimento Socioassistencial à População Vulnerável	30
CENTRO DE APOIO SOLIDARIEDADES - GRUPO CASA	Atendimento Socioassistencial à População Vulnerável	50
INSTITUTO JESUS	Atendimento Socioassistencial à Pessoa com deficiência – Parcial	58
	Atendimento Socioeducativo	114
FUNDAÇÃO MARIA MÃE	Atendimento Socioeducativo	120
INSTITUTO PROFISSIONAL DOM ORIONE	Atendimento Socioeducativo	45
ASSOCIAÇÃO EDUCACIONAL QUINTAL MÁGICO	Atendimento Socioassistencial à Pessoa com deficiência – Integral	11
INSTITUTO BRUNO VIANNA	Atendimento Socioassistencial à Pessoa com deficiência – Parcial	45
ASSOCIAÇÃO DE LIVRE APOIO AO EXCEPCIONAL – ALAE	Atendimento Socioassistencial à Pessoa com deficiência – Integral e Parcial	45 29
ASSOCIAÇÃO DA CARIDADE DE SÃO VICENTE DE PAULO	Atendimento Socioeducativo	30
CENTRO DE ACOLHIMENTO À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA-CAIA	Atendimento Socioassistencial à Pessoa com deficiência - Parcial	200
ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS – APAE	Atendimento Socioassistencial à Pessoa com deficiência – Integral e Parcial	17
		140
ALDEIAS INFANTIS SOS BRASIL	Abrigo Independente	75
ABRIGO SANTA HELENA DE JUIZ DE FORA	Abrigo Dependente e Independente	100
	Abrigo Dependente e Independente	30
	Atendimento Socioeducativo	50
ASSOCIAÇÃO CASAVIVA	Atendimento Socioassistencial à População Vulnerável	35
GRUPO ESPÍRITA DE ASSISTÊNCIA AOS ENFERMOS - GEDAE	Atendimento socioassistencial à população vulneravel	20
ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE EVANGÉLICA – ABE	Atendimento Socioeducativo	25
NUCLEO DE APOIO AOS TOXICOMANOS ANONIMOS - NATA	Atendimento socioassistencial à população vulneravel	15
CENTRO DE RECUPERAÇÃO RESGATANDO VIDAS	Atendimento socioassistencial à população vulneravel	20
LAR FABIANO DE CRISTO	Atendimento Socioeducativo	74
SOCIEDADE EUNICE WEAVER DE JUIZ DE FORA	Abrigo dependente	25
INSTITUTO MÉDICO PSICO PEDAGÓGICO – IMEPP	Atend Socioassistencial à Pessoa com deficiência – Parcial	191
	Atendimento Socioassistencial à Pessoa com deficiência – Integral	34

REDE SUAS 2010

INSTITUIÇÃO	AÇÕES/MODALIDADES	META
ASSOCIAÇÃO ESPIRITA DO GRUPO SEMENTE	Atendimento Socioeducativo	65
CENTRO DE PROMOÇÃO DO MENOR – CEPROM	Abrigo Independente	25
ASSOCIAÇÃO ASSISTENCIAL CRIANÇA FELIZ	Atendimento Socioeducativo	130
	Atendimento Socioassistencial à População Vulnerável	30
CENTRO DE APOIO SOLIDARIED'AIDS - GRUPO CASA	Atendimento Socioassistencial à População Vulnerável	50
INSTITUTO JESUS	Atendimento Socioassistencial à Pessoa com deficiência – Parcial	58
	Atendimento Socioeducativo	114
FUNDAÇÃO MARIA MÃE	Atendimento Socioeducativo	120
INSTITUTO PROFISSIONAL DOM ORIONE	Atendimento Socioeducativo	45
ASSOCIAÇÃO EDUCACIONAL QUINTAL MÁGICO	Atendimento Socioassistencial à Pessoa com deficiência – Integral	11
INSTITUTO BRUNO VIANNA	Atendimento Socioassistencial à Pessoa com deficiência – Parcial	45
ASSOCIAÇÃO DE LIVRE APOIO AO EXCEPCIONAL – ALAE	Atendimento Socioassistencial à Pessoa com deficiência – Integral	45
	Atendimento Socioassistencial à Pessoa com deficiência – Parcial	29
ASSOCIAÇÃO DA CARIDADE DE SÃO VICENTE DE PAULO	Atendimento Socioeducativo	30
CENTRO DE ACOLHIMENTO À CRIANÇA E ADOLESCENTE - CAIA	Atendimento Socioassistencial à Pessoa com deficiência - Parcial	200
		17
ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS – APAE	Atend Socioassistencial à Pessoa com deficiência – Integral e Parcial	140
ALDEIAS INFANTIS SOS BRASIL	Abrigo Independente	75
ABRIGO SANTA HELENA DE JUIZ DE FORA	Abrigo Dependente	100
	Abrigo Independente	30
	Atendimento Socioeducativo	50
ASSOCIAÇÃO CASA VIVA GRUPO ESPIRITA DE ASSISTENCIA AOS ENFERMOS - GEDAE	Atendimento Socioassistencial à População Vulnerável	35
	Atendimento socioassistencial à população vulneravel	20
ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE EVANGÉLICA – ABE	Atendimento Socioeducativo	25
NUCLEO DE APOIO AOS TOXICOMANOS ANONIMOS - NATA	Atendimento socioassistencial à população vulneravel	15
CENTRO DE RECUPERAÇÃO RESGATANDO VIDAS	Atendimento socioassistencial à população vulneravel	20
LAR FABIANO DE CRISTO	Atendimento Socioeducativo	74
SOCIEDADE EUNICE WEAVER DE JUIZ DE FORA	Abrigo dependente	25
INSTITUTO MÉDICO PSICO PEDAGÓGICO – IMEPP		34
	Atend Socioassistencial à Pessoa com deficiência – Integral e Parcial	191

REDE SUAS/JF – ANO BASE 2009

INSTITUIÇÃO	MODALIDADE	META
ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS - APAE	ATENDIMENTO SOCIOASSISTENCIAL À PESSOA COM DEFICIÊNCIA - INTEGRAL	17
	ATENDIMENTO SOCIOASSISTENCIAL À PESSOA COM DEFICIÊNCIA - PARCIAL	140
INSTITUTO MÉDICO PSSICO PEDAGÓGICO – IMEPP	ATENDIMENTO SOCIOASSISTENCIAL À PESSOA COM DEFICIÊNCIA - INTEGRAL	34
	ATENDIMENTO SOCIOASSISTENCIAL À PESSOA COM DEFICIÊNCIA - PARCIAL	191
INSTITUTO JESUS	ATENDIMENTO SOCIOASSISTENCIAL À PESSOA COM DEFICIÊNCIA - PARCIAL	58
INSTITUTO BRUNO VIANNA	ATENDIMENTO SOCIOASSISTENCIAL À PESSOA COM DEFICIÊNCIA - PARCIAL	45
CENTRO DE ACOLHIMENTO À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA – CAIA	ATENDIMENTO SOCIOASSISTENCIAL À PESSOA COM DEFICIÊNCIA - PARCIAL	200
ASSOCIAÇÃO DE LIVRE APOIO AO EXCEPCIONAL - ALAE	ATENDIMENTO SOCIOASSISTENCIAL À PESSOA COM DEFICIÊNCIA - INTEGRAL	32
ASSOCIAÇÃO EDUCACIONAL QUINTAL MÁGICO	ATENDIMENTO SOCIOASSISTENCIAL À PESSOA COM DEFICIÊNCIA - INTEGRAL	11
ALDEIAS INFANTIS SOS BRASIL	ABRIGO INDEPENDENTE	54
ASSOCIAÇÃO HERDEIROS DO NOVO MILENIO	ABRIGO INDEPENDENTE	20
CENTRO DE PROMOÇÃO DO MENOR – CEPROM	ABRIGO INDEPENDENTE	25
LAR JOANA D ANGELIS	ABRIGO INDEPENDENTE	25
SOCIEDADE EUNICE WEAVER DE JUIZ DE FORA	ABRIGO DEPENDENTE	10
	ABRIGO INDEPENDENTE	30
ABRIGO SANTA HELENA DE JUIZ DE FORA	ABRIGO DEPENDENTE	100
	ABRIGO INDEPENDENTE	30
ASSOCIAÇÃO ASSISTENCIAL CRIANÇA FELIZ	SOCIOEDUCATIVO	130
ASSOCIAÇÃO CAS AVIVA	SOCIOEDUCATIVO	70
ASSOCIAÇÃO DA CARIDADE DE SÃO VICENTE DE PAULO	SOCIOEDUCATIVO	30
ABRIGO SANTA HELENA DE JUIZ DE FORA	SOCIOEDUCATIVO	50
INSTITUTO PROFISSIONAL DOM ORIONE	SOCIOEDUCATIVO	45
INSTITUTO JESUS	SOCIOEDUCATIVO	114
FUNDAÇÃO MARIA MÃE	SOCIOEDUCATIVO	120
ASSOCIAÇÃO ESPÍRITA DO GRUPO SEMENTE	SOCIOEDUCATIVO	65
CENTRO DE APOIO E SOLIDARIED' AIDS - GRUPO CASA	ATENDIMENTO SOCIOASSISTENCIAL À POPULAÇÃO VULNERÁVEL	50

Universidade Federal de Juiz de Fora
Faculdade de Serviço Social
Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Serviço Social
Discente: Antoniana Dias Defilippo
Docente/Orientador: Prof.º Dr.º Rodrigo de Souza Filho
Título da dissertação: Organizações da Sociedade Civil na Política de Assistência Social – avanço na democratização ou ratificação do neoliberalismo?

ROTEIRO DE ENTREVISTA
GESTORES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E
CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Identificação:

-Nome da Instituição:

-Nome e cargo do Gestor:

-Programas, projetos e/ou atividades desenvolvidas pela instituição:

Questões

1 Intenção e motivação político-ideológica das “parcerias”

- a) Cite, em ordem de importância, três fatores (no máximo) que justificam as “parcerias” entre Estado (via Prefeituras) e as Organizações da Sociedade Civil (Filantropia, ONG’s, etc).
- b) Explique cada um dos fatores.
- c) Qual a sua opinião sobre o impacto que as ações em “parceria” desenvolvidas pela Prefeitura (CMAS e/ou SMAS) com as OSC’s tiveram em relação ao papel do Estado (desresponsabilizou o Estado ou ampliou sua atuação na garantia dos direitos sociais)? Por quê?
- d) Houve mudanças de condução política em relação às parcerias antes da PNAS/2004 e após a PNAS/2004? Quais?

2 Operacionalização da “parceria” hoje (2011).

- Autonomia dos “parceiros”

a) Como você avalia a autonomia das instituições para desenvolver as atividades acordadas em convênio?

- Transparência, controle e prestação de contas

a) Como acontece o processo de definição das instituições como entidade parceira para executar as ações conveniadas?

b) Você considera que esse processo teve publicidade e transparência? Por quê?

c) Você considera importante ter ampla publicidade no processo de definição da entidade “parceira”? Por quê?

d) A que instituições a sua instituição presta contas das ações conveniadas?

e) Existe alguma outra instituição que você considera importante prestar contas desta ação? Qual(is)? Por quê?

- Co-gestão

a) Quem é responsável pela gestão das ações conveniadas?

b) Quem definiu a proposta de trabalho das ações conveniadas?

3 Considerações Finais

a) Quais os aspectos que você destacaria como mais significativos das relações de parceria estabelecidas entre Prefeitura (CMAS e/ou SMAS) e instituições?

b) Alguma outra questão que gostaria de registrar ou ressaltar?

Universidade Federal de Juiz de Fora
Faculdade de Serviço Social
Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Serviço Social
Discente: Antoniana Dias Defilippo
Docente/Orientador: Prof.º Dr.º Rodrigo de Souza Filho
Título da dissertação: Organizações da Sociedade Civil na Política de Assistência Social – avanço na democratização ou ratificação do neoliberalismo?

ROTEIRO DE ENTREVISTA – ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Identificação:

-Nome da Instituição:

-Programas, projetos e/ou atividades desenvolvidas pela instituição:

-Programas, projetos e/ou atividades que contam com via Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, Secretaria de Assistência Social - SMAS:

-Dados quantitativos sobre o atendimento realizado com apoio financeiro da Prefeitura:

-Instituição governamental responsável (signatária) pelo convênio:

-Recurso financeiro acordado no convênio (valor mensal e anual):

Questões:

1 Intenção e motivação político-ideológica dos “parceiros”.

- a) Cite, em ordem de importância, três fatores (no máximo) que motivam a instituição a estabelecer convênios com o poder público para executar serviços sociais.
- b) Explique cada um dos fatores citados.
- c) Qual a sua opinião sobre o impacto que as ações em “parceria” desenvolvidas pela Prefeitura (CMAS, SMAS) com as OSC’s tiveram em relação ao papel do Estado (desresponsabilizou o Estado ou ampliou sua atuação na garantia dos direitos sociais)? Por quê?
- d) Houve mudanças de condução política em relação às parcerias antes da PNAS/2004 e após a PNAS/2004? Quais?

2 Operacionalização da “parceria” hoje (2011).

- Autonomia dos “parceiros”

- a) Quais as principais atividades desenvolvidas por sua instituição nas ações acordadas em convênio?
- b) Como você avalia a autonomia da sua instituição para desenvolver as atividades acordadas em convênio?
- c) O fato de ter convênio com a Prefeitura (CMAS e/ou SMAS) limita sua ação política frente a esta(s) instituição(s)? Por quê?

- **Transparência, controle e prestação de contas**

- a) Como se deu o processo de definição da(s) instituição(s) como entidade parceira para executar as ações conveniadas?
- b) Você considera que esse processo teve publicidade e transparência? Por quê?
- c) Você considera importante ter ampla publicidade no processo de definição da entidade “parceira”? Por quê?
- d) A que instituições a sua instituição presta contas das ações conveniadas?
- e) Existe alguma outra instituição que você considera importante prestar contas desta ação? Qual(is)? Por quê?

- **Co-gestão**

- a) Quem é responsável pela gestão das ações conveniadas?
- b) Quem definiu a proposta de trabalho das ações conveniadas?

3 Considerações Finais

- a) Quais os aspectos que você destacaria como mais significativos das relações de parceria estabelecidas pela sua instituição e a Prefeitura (CMAS e/ou SMAS)?
- b) Alguma outra questão que gostaria de registrar ou ressaltar?



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA
Secretaria de Assistência Social

RELATÓRIO DE MONITORAMENTO

CONVÊNIO nº	PROCESSO nº	CONVENENTE/EXECUTOR	
TIPO DE ATENDIMENTO			MÊS/ANO
META PREVISTA		META REALIZADA	

INDICADORES DE AVALIAÇÃO

	Bom 100% a 80%	Regular 60% a 79%	Insuficiente 0% a 59%	Em Adequação
ATENDIMENTO				
Planejamento e execução fundamentada em proposta pedagógica				
Atividades que objetivem o fortalecimento da convivência familiar e comunitária				
ESTRUTURA FÍSICA				
Dependências físicas adequadas ao tipo de atendimento				
Acessibilidade				
RECURSOS HUMANOS				
Quadro de pessoal compatível com número de usuários				
Perfil profissional de acordo com especificidade do atendimento				
Qualificação profissional continuada				
Observações:				

TERMO DE ATESTAÇÃO DA REDE SUAS

PARECER SOBRE A EFETIVA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PREVISTOS NO TERMO DE CONVÊNIO:

Juiz de Fora, _____ de _____ de 20__.

Nome e matrícula

Nome e matrícula

Nome e matrícula

Declaro, sob as penas da Lei, a inteira responsabilidade pela veracidade das informações contidas neste relatório.

Local: Juiz de Fora

Data:

Responsável pela Execução

OBS.: Carimbar cada folha com o carimbo do CGC.

CHECKLIST CONVÊNIOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Documentos necessários para formalização do termo de convênio na forma do memorando 02/2010 da AJ/SAS de 25 de novembro de 2010:

DOCUMENTO	Consta?	Nº pág
Estatuto Social da entidade		
Ata de eleição da atual diretoria		
ID e CPF do responsável legal		
Projeto Básico		
Plano de trabalho ou ação		
Nº da conta bancária para depósito		
Cópia da resolução do CMAS que aprova o PROJETO		
Cópia de inscrição da Entidade no CMAS		
Cópia de inscrição da Entidade no Conselho setorial específico		
Cópia da escrituração contábil que comprove a exatidão das receitas e a aplicação dos recursos		
Cópia do Cartão CNPJ		
Certidão Negativa de Débito com a Fazenda Municipal		
Certidão de Débito Tributário Estadual fornecida pela Secretaria de Estado de Fazenda		
Certidão conjunta de Débitos relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União		
Certificado de Regularidade de Situação (CRF) perante o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS		
Certidão Negativa de Débito (CND) fornecida pelo Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS		
Nº da Dotação orçamentária		
Nº do elemento de Despesa		

Documentos anexados ao processo administrativo nº _____.

Juiz de Fora, _____ de _____ de 2011.

Servidor Responsável: _____

Assinatura: _____