

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

PATRÍCIA JOBIM SANTOS

**O TRABALHO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NAS ORGANIZAÇÕES NÃO  
GOVERNAMENTAIS EM JUIZ DE FORA**

JUIZ DE FORA  
2012

PATRÍCIA JOBIM SANTOS

**O TRABALHO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NAS ORGANIZAÇÕES NÃO  
GOVERNAMENTAIS EM JUIZ DE FORA**

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

**Orientadora:** Prof<sup>a</sup> Dra. Leila Baumgratz Delgado

**Coorientadora:** Prof<sup>a</sup> Dra. Isaura Gomes de Carvalho Aquino

JUIZ DE FORA  
2012

Santos, Patrícia Jobim

O trabalho dos assistentes sociais nas Organizações Não Governamentais em Juiz de Fora. Patrícia Jobim Santos. Juiz de Fora: UFJF– 2012.

210f.

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

1. Estado, Sociedade Civil, Terceiro Setor. 2. Assistência Social, ONGs. 3. Serviço Social e trabalho profissional – Dissertação

Patrícia Jobim Santos

**“O Trabalho dos Assistentes Sociais nas Organizações Não Governamentais em  
Juiz de Fora”.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Área de Concentração Questão Social, Território, Política Social e Serviço Social, da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Leila Baumgratz Delgado (Orientador)  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Profa. Dra. Isaura Gomes de Carvalho Aquino (Coorientador)  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Profa. Dra. Maria Rosângela Batistoni (Examinador)  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. Dr. Carlos Eduardo Montañó (Examinador)  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Conceito Obtido \_\_\_\_\_

**JUIZ DE FORA  
2012**

Ao meu esposo e companheiro Tony e meus filhos lindos Davi, Letícia, Esther, amores da minha vida, que estiveram sempre comigo nesta longa jornada me incentivando a continuar e a lutar por meus sonhos, a não desistir nunca e, acima de tudo, acreditar no que parece ser impossível, dedico essa dissertação.

## AGRADECIMENTOS

A Deus antes de tudo, por sempre iluminar meus caminhos.

A meu esposo e filhos amores da minha vida, pelo amor, apoio, paciência e compreensão.

À minha família, em especial pais e irmãos, que, de diferentes maneiras, contribuíram na minha formação pessoal e intelectual.

À minha orientadora Leila Baumgratz, minha professora, meu exemplo, e acima de tudo, uma querida amiga. Obrigado por me ensinar tanto, por toda essa paciência e carinho, mesmo com minhas angústias e dificuldades; obrigada pelos momentos de troca e discussão, teóricos e políticos, determinantes para minha maturação. Por ter me proporcionado, através do diálogo generoso e compreensivo, rico aprendizado, sempre aberto às possibilidades. Agradeço pela paciência, competência, profissionalismo, e também pelas críticas e avaliações, que contribuíram efetivamente para a construção desta dissertação.

À minha coorientadora e amiga Isaura Aquino que ao longo desses sete anos me ensinou que estudar exige disciplina e dedicação. Sua paciência em entender meu processo de formação, me incentivando e corrigindo quando necessário, foram condutas de um verdadeiro mestre, e que se tornou uma grande amiga.

Aos membros da banca examinadora, Professores Carlos Montaña e Rosangela Batistoni, pelas valiosas críticas e sugestões que nos deram quando da defesa do Projeto de Pesquisa; especialmente à Prof<sup>a</sup> Rosangela, agradeço pelas diversas experiências que pude contar com suas valiosas contribuições, sendo determinante ao longo de minha formação e desenvolvimento.

A todos os professores do curso de Mestrado em Serviço Social da UFJF, por terem me proporcionado um aprendizado de excepcional qualidade, orientado pela reflexão crítica e pela autonomia na troca de ideias.

Aos colegas de turma, pela presença cotidiana nos encontros e embates acadêmicos.

Aos amigos de sempre, pelo companheirismo, apoio e incentivo. Aqui não cabe destacar nomes em particular, pois quem ler estas breves palavras saberá se reconhecer nelas.

Às amigas de trabalho da CIBEJF, Elienai, Aline e Ângela pelo apoio, amizade, incentivo, o meu muito obrigado.

Às assistentes sociais que atuam em ONG's em Juiz de Fora, que generosamente contribuíram com seus depoimentos, enriquecendo, desta forma, a reflexão sobre o trabalho profissional nesta área.

A todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a construção desta dissertação, aceitando nossos limites e valorizando nossas possibilidades.

Não há na história, na vida social, nada de fixo, de enrijecido, de definitivo. E não existirá nunca. Novas verdades aumentam o patrimônio da sabedoria; necessidades novas superiores são suscitadas pelas novas condições de vida; novas curiosidades intelectuais e morais pressionam o espírito e o obrigam a renovar-se, a melhorar.

A. Gramsci

## RESUMO

Foi com base no método crítico dialético de Marx que analisamos os processos históricos das transformações societárias ocorridos na atualidade e suas implicações para a profissão de Serviço Social a partir do processo de reestruturação produtiva sob o ideário neoliberal, que delineou novos contornos para o mercado de trabalho, incluindo o dos assistentes sociais, com exigências de novas atribuições, funções, bem como requisitos e habilidades, sob novas condições e relações de trabalho. Entender o novo processo de desenvolvimento do sistema capitalista, caracterizado pela mundialização do capital, desenvolvido no contexto de uma grave crise estrutural que se configurou nos anos 1970/1980 provocando mudanças radicais no processo de produção e reprodução do capital e no mundo do trabalho é fundamental. Esse novo período capitalista desenvolve no bojo de uma profunda crise de superprodução, que neste contexto vai incidir diretamente nas relações entre o Estado e a sociedade, que foram diretamente influenciados “pelas exigências do mercado mundial sob o comando do capital financeiro” (IAMAMOTO, 2008, p. 142). O novo contexto de reestruturação produtiva passa a determinar um conjunto de mudanças no padrão de respostas à questão social, desencadeando um processo expansivo de precarização, mercantilização e refilantropização do atendimento de necessidades sociais, a partir da transferência de responsabilidades do Estado para o âmbito do mercado e do “terceiro setor” — este último despontando como espaço sócio-ocupacional para o assistente social, materializando limites, desafios e possibilidades objetivas de trabalho. O objeto de investigação, portanto, a ser analisado nesta pesquisa, é o trabalho do assistente social em Organizações Não Governamentais (ONG’s). O objetivo é apreender os processos e formas pelos quais o trabalho do profissional de Serviço Social é desenvolvido no âmbito destes espaços no município de Juiz de Fora, bem como os desafios que são postos para os profissionais nestes espaços, que vêm ocupando um número expressivo de assistentes sociais nos últimos anos. Esta pesquisa permitirá ampliar os conhecimentos acerca do trabalho dos assistentes sociais em ONG’s, temática atual que expressa a necessidade do posicionamento ético-político dos assistentes sociais.

Palavras Chave: Estado, Sociedade Civil, ONG’s, Trabalho, Serviço Social

## ABSTRACT

It was based on Marx's dialectical method critical that we analyze the historical processes of societal transformations occurring today and its implications for the profession of Social Work from the restructuring process under the neoliberal ideology, which drew new boundaries for the labor market including social workers, demanding new powers, duties, and skills requirements and, under new conditions and labor relations. Understanding the new development process of the capitalist system, characterized by the globalization of capital, developed in the context of a serious structural crisis that set in the years 1970/1980 causing radical changes in the production and reproduction of capital and the world of work is fundamental. This new period capitalistase develops in the midst of a profound crisis of overproduction, which in this context will focus directly on the relationship between state and society, which were directly influenced "by the demands of the world market under the command of finance capital" (Iamamoto, 2008, p. 142). The new context of the restructuring process is to determine a set of changes in the pattern of responses to social issues, triggering an expansive process of casualization, commodification and refilantropização of meeting social needs, from the transfer of responsibilities from the state to the extent the market and the "third sector" — the latter emerging as space for socio-occupational social worker, materializing limits, challenges and possibilities objective work. The object of investigation, therefore, to be analyzed in this research is the work of social workers in nongovernment organizations (NGOs). The goal is to understand the processes and forms by which the work of professional social work is developed within these spaces in the city of Juiz de Fora, as well as the challenges that are put in these spaces for professionals who have been occupying a significant number of social workers in recent years. This research will expand the knowledge about the work of social workers in NGOs, current issues that expressed the need for ethical-political social workers.

Keywords: State, Civil Society, NGOs, Work, Social Work

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Número de Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos, segundo inscrição no Conselho de Assistência Social – Brasil.....	099
Tabela 02: Custo Operacional e Fontes de Financiamento.....	121
Tabela 03: Inserção de assistentes sociais quanto a natureza da instituição.....	135
Tabela 04: Tempo de trabalho na instituição.....	138
Tabela 05: Carga horária semanal.....	139
Tabela 06: Atividades desvinculadas da formação profissional.....	144
Tabela 07: Atividades realizadas pelos profissionais.....	150
Tabela 08: Participação dos assistentes sociais em equipe interprofissional.....	155
Tabela 09: Qualificação do trabalho interprofissional.....	155

## LISTA DE ABREVIATURAS

AMAC:	Associação Municipal de Apoio Comunitário
ABEPSS:	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
ABONG:	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
AIDS:	Síndrome da imunodeficiência adquirida
AABB:	Associação Atlética do Banco do Brasil
BPC:	Benefício de Prestação Continuada
CMDCA:	Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente
CMS:	Conselho Municipal de Saúde
CMI:	Conselho Municipal do Idoso
CLT:	Consolidação das Leis Trabalhistas
CEDDI:	Centro de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa
CNSS:	Conselho Nacional de Serviço Social
CF:	Constituição Federal
CEP:	Código de Ética Profissional
CRESS:	Conselho Regional de Serviço Social
CFESS:	Conselho Federal de Serviço Social
CRAS:	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS:	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CONSEA:	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CIB's:	Comissão Intergestores Bipartide
CIT's:	Comissão Intergestores Tripartide
CEMPRE:	Cadastro Central de Empresas
CMAS:	Conselho Municipal de Assistência Social
CAS:	Conselho de Assistência Social
CEBAS:	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
COFI:	Comissão de Fiscalização
CUT:	Central Única dos Trabalhadores
CNAS:	Conselho Nacional de Assistência Social
CES:	Centro de Ensino Superior de Juiz de Fora
CEAS:	Conselho Estadual de Assistência Social
CAIA:	Centro de Acolhimento à Infância e à Adolescência

CIBEJF:	Confederação de Irmãos Beneficentes Evangélicos de Juiz de Fora
CEM:	Centro de Educação do Menor
DGP:	Departamento de Gestão de Pessoas
ENESSO:	Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social
EAD:	Ensino à Distância
EUA:	Estados Unidos da América
ECA:	Estatuto da Criança e do Adolescente
FMAS:	Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS:	Fundo Nacional de Assistência Social
FUNRURAL:	Fundo de Assistência Rural
FHC:	Fernando Henrique Cardozo
FASFIL:	Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos
FARCS:	Forças Armadas Revolucionárias
FCBIA:	Fundação Centro Brasileiro Para a Infância e Adolescência
FMI:	Fundo Monetário Internacional
GAC:	Grupo de Ação Comunitária
GARH:	Gerência Administrativa de Recursos Humanos
GIFE:	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
IBGE:	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA:	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IAP's:	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IDH:	Índice de Desenvolvimento Humano
ILPI's:	Instituições de Longa Permanência para Idosos
ISP:	Investimento Social Privado
IBOPE:	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
INFA:	Instituto Nacional de Investigação de Fenômenos
JF:	Juiz de Fora
LDB:	Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LBA:	Legião Brasileira de Assistência
LOAS:	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS:	Ministério de Desenvolvimento Social
MPE:	Ministério Público do Estado
MARE:	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MST:	Movimento Sem Terra

MG:	Minas Gerais
NOB:	Norma Operacional Básica
NEACE:	Núcleo Especializado de Atendimento à Criança Escolar
NCR:	Núcleo do Cidadão de Rua
ONG's:	Organizações Não Governamentais
OSCIP:	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OS:	Organizações Sociais
OSFL:	Organizações Sem Fins Lucrativos
ONU:	Organização das Nações Unidas
PBF:	Programa Bolsa Família
PGM:	Procuradoria Geral do Município
PAIC:	Programa de Ação Integrada a Cidadania
PT:	Partido dos Trabalhadores
PNAS:	Política Nacional de Assistência Social
PRORURAL:	Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PAIF:	Programa de Atenção Integral às Famílias
PEAS:	Pesquisa das Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos
PNUD:	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
PCS:	Programa Comunidade Solidária
PNAS:	Política Nacional de Assistência Social
PJF:	Prefeitura de Juiz de Fora
PIB:	Produto Interno Bruto
PROMAD:	Programa Municipal de Atendimento ao Adolescente
PETI:	Programa de erradicação do trabalho Infantil
PROCESCA:	Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes
PASE:	Programa de Atenção a Situações Emergenciais
PSB:	Proteção Social Básica
PSE:	Proteção Social Especial
PEP/SS:	Projeto Ético Político do Serviço Social
RH:	Recursos humanos
RPA:	Recibo de Pagamento a Autônomo
REVIVA:	Rede de enfrentamento à violência contra a mulher
SPS:	Secretaria de Política Social
SAS:	Secretaria de Assistência Social

SARH:	Secretaria de Administração e Recursos Humanos
SESI:	Serviço Social da Indústria
SUS:	Sistema Único de Saúde
SUAS:	Sistema Único de Assistência Social
SESI:	Serviço Social da Indústria
SICD:	Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento
TCC:	Trabalho de Conclusão de Curso
UNIVERSO:	Universidade Salgado de Oliveira
UPF:	Utilidade Pública Federal
UAPS:	Unidades de Atenção Primária à Saúde
UFJF:	Universidade Federal de Juiz de Fora

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO I – AS NOVAS CONFIGURAÇÕES DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL NA CONTEMPORANEIDADE.....</b>	<b>24</b>
1.1 – ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: O DEBATE EM GRAMSCI.....	35
1.2 – CRISE MUNDIAL DO CAPITAL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PAPEL EXERCIDO PELO ESTADO ANTE AS CRISES RECESSIVAS.....	41
<b>1.2.1 – O Papel do Estado ante as Crises Recessivas do Capital.....</b>	<b>43</b>
<b>1.2.2 – Crise Capitalista e Estado Neoliberal.....</b>	<b>47</b>
<b>1.2.3 – Estado Brasileiro: Os Impactos do Ajuste Neoliberal .....</b>	<b>51</b>
1.3 O DEBATE DO “TERCEIRO SETOR”: PARTICULARIDADES DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS NO BRASIL.....	58
<b>CAPÍTULO II – A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO BRASILEIRO E JUIZFORANO.....</b>	<b>82</b>
2.1 – A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: AVANÇANDO NA CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS).....	88
2.2 – PARTICULARIDADES DA GESTÃO DO SUAS NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA: IMPLANTAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E CONDICIONALIDADES DO FUNCIONAMENTO.....	101
<b>2.2.1 Caracterização do Município de Juiz de Fora.....</b>	<b>101</b>
<b>2.2.2 Caracterização do SUAS no município de Juiz de Fora.....</b>	<b>104</b>
2.3 – CARACTERIZAÇÃO DAS ONG’S INSCRITAS NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA.....	116
<b>CAPÍTULO III – SERVIÇO SOCIAL E TRABALHO: MUNDO DO TRABALHO E ESPAÇOS SÓCIO-OCUPACIONAIS DOS ASSISTENTES SOCIAIS.....</b>	<b>127</b>

3.1 – BASES TEÓRICAS E ANALÍTICAS DAS DETERMINAÇÕES DA QUESTÃO SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE, CAPITAL FINANCEIRO E MUNDO DO TRABALHO.....	127
3.2 O TRABALHO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS EM JUIZ DE FORA: DESAFIOS PARA O PROJETO-ÉTICO-POLÍTICO PROFISSIONAL .....	133
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>165</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>175</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>186</b>
Anexo I: Formulário de Pesquisa.....	187
Anexo II: Organizações Inscritas no CMAS.....	194
Anexo III: Documento Síntese/Orientação Conjunta MDS/CNAS.....	200

## INTRODUÇÃO

Será com base no método crítico dialético de Marx que analisaremos os processos históricos das transformações societárias ocorridos na atualidade e suas implicações para a profissão de Serviço Social a partir do processo de reestruturação produtiva sob o ideário neoliberal, que delineou novos contornos para o mercado de trabalho, incluindo o dos assistentes sociais, com exigências de novas atribuições, funções, bem como requisitos e habilidades, sob novas condições e relações de trabalho.

O método em Marx possibilita, através da reflexão ontológica do ser social, apreender o movimento da realidade. Apresenta-nos caminhos investigativos que a partir do conhecimento da realidade nos permite pensar os instrumentos de intervenção, os procedimentos para apreensão dos elementos constitutivos do concreto, da realidade. Conhecer a realidade histórica é um processo de apropriação teórica, de crítica, de interpretação dos fatos. Sendo assim o método possibilita uma abordagem mais eficaz da realidade no sentido de maior previsibilidade dos fenômenos e maior poder para transformá-la. Nesse sentido a reflexão, a investigação acerca do objeto deve ser incessante, contínua objetivando apreender a essência, o universal, a totalidade dos elementos mais complexos.

Entender o novo processo de desenvolvimento do sistema capitalista, caracterizado pela mundialização do capital, no contexto de uma grave crise estrutural que se configurou nos anos 1970/1980 provocando mudanças radicais no processo de produção e reprodução do capital e no mundo do trabalho é fundamental. Esse novo período capitalista se desenvolve no bojo de uma profunda crise de superprodução, que neste contexto vai incidir diretamente nas relações entre o Estado e a sociedade, que foram diretamente influenciados “pelas exigências do mercado mundial sob o comando do capital financeiro” (IAMAMOTO, 2008, p. 142).

O novo contexto de reestruturação produtiva passa a determinar um conjunto de mudanças no padrão de respostas à questão social, desencadeando um processo expansivo de precarização, mercantilização e refilantropização do atendimento de necessidades sociais, a partir da transferência de responsabilidades do Estado para o âmbito do mercado e do “terceiro setor” — este último despontando como espaço sócio-ocupacional para o assistente social, materializando limites, desafios e possibilidades objetivas de trabalho.

O objeto de investigação, portanto, a ser analisado nesta pesquisa, é o trabalho do assistente social em Organizações Não Governamentais (ONG's). O objetivo é apreender os processos e formas pelos quais o trabalho do profissional de Serviço Social é desenvolvido no âmbito destes espaços no município de Juiz de Fora, bem como os desafios que são postos para os profissionais que atuam em ONG's, que vêm ocupando um número expressivo de assistentes sociais nos últimos anos. Em Juiz de Fora, por exemplo, de um universo de 79 potenciais ONG's para a realização da nossa investigação, 45 (57%) apresentam em seu quadro de funcionários um ou mais assistentes sociais.

O interesse pelo tema adveio do estágio supervisionado realizado na Confederação de Irmãos Beneficentes Evangélicos de Juiz de Fora, (CIBEJF)<sup>1</sup>, que contribuiu para a elaboração do meu Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)<sup>2</sup>. A realização deste primeiro trabalho acadêmico, aliado a escassez de pesquisas relacionadas ao tema, fez aumentar nosso interesse em investigar e analisar as particularidades do trabalho profissional enquanto trabalho concreto/abstrato<sup>3</sup> na relação Estado/Sociedade Civil no capitalismo contemporâneo. Acreditamos que esta pesquisa permitirá ampliar os conhecimentos acerca do trabalho dos assistentes sociais em ONG's, temática atual que expressa a necessidade do posicionamento ético-político dos profissionais.

Iniciamos com a hipótese de que, por causa dos desafios e limites impostos ao trabalho dos assistentes sociais na atual conjuntura, de afirmação do projeto neoliberal e do capital financeiro, estes têm como instrumentos norteadores de seu trabalho o Projeto Ético-político Profissional, materializado no Código de Ética profissional (Resolução CFESS nº. 273/93, 13 de março de 1993); na lei de Regulamentação da profissão (Lei nº. 8662, de 07 de Junho de 1993); nas diversas expressões coletivas da categoria através de suas entidades representativas; nas relações com organizações internacionais representativas da profissão e na formação profissional.

---

<sup>1</sup>Instituição mantida pela Catedral das Assembleias de Deus em Juiz de Fora, inscrita no Conselho Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora.

<sup>2</sup> Ver detalhes em SANTOS, P. J. Trabalho dos Assistentes Sociais em ONG's Evangélicas. TCC — Universidade Salgado de Oliveira (UNIVERSO), 2009.

<sup>3</sup> Trabalho concreto, útil, é aqui utilizado no sentido de Marx, como trabalho de uma qualidade determinada que produz valores de uso voltados à satisfação de necessidades sociais de uma dada espécie. O trabalho humano abstrato, substância do valor, é pensado na sua qualidade e medido pelo tempo: tempo de trabalho socialmente necessário investido na sua produção (elemento histórico-social) condicionado pelo desenvolvimento das forças produtivas sociais do trabalho (IAMAMOTO, 2008).

Desde os anos 1970 o Serviço Social brasileiro vem construindo um projeto profissional comprometido com a emancipação humana. O Movimento de Reconceituação<sup>4</sup> e o processo de redemocratização da sociedade brasileira constituíram o alicerce da transição para o Serviço Social renovado e crítico, através de um processo de ruptura teórica e política com os quadrantes do tradicionalismo que imperavam na categoria. Este projeto avançou nos anos 1980, consolidou-se nos anos 1990 e está ainda em construção, fortemente tencionado pelos rumos neoliberais da sociedade e pelo projeto profissional em direção oposta.

Para pensar o Serviço Social na contemporaneidade, faz-se necessário apreender as transformações ocorridas na sociedade brasileira nos últimos quarenta anos, que conduziram a uma redistribuição dos papéis dos atores sociais no alcance do bem comum, no rastro das quais, progressivamente, a sociedade civil passou a assumir novas responsabilidades pela proteção e defesa de direitos antes inseridos na órbita do Estado.

No bojo das transformações societárias, a redefinição do papel do Estado brasileiro sob a hegemonia neoliberal a partir da década de 1990 e as relações estabelecidas com a sociedade civil demarcou novos parâmetros para o mercado de trabalho dos assistentes sociais demandando, novas exigências e requisições teórico-prática e técnico-operativa para o trabalho profissional.

Para a construção deste estudo e investigação do objeto em tela, desenvolvemos revisão bibliográfica a partir da apropriação da teoria social crítica, buscando compreender as várias metamorfoses ocorridas no mundo do trabalho, especialmente no espaço sócio-ocupacional dos assistentes sociais. Aprofundar os estudos sobre o trabalho e o mercado de trabalho do assistente social diante das transformações societárias contemporâneas é uma tarefa premente, uma vez que a profissão tem passado por mudanças significativas em suas condições e relações de trabalho. Para compreender tais mudanças, fez-se necessário uma breve retomada das transformações recentes operadas no capitalismo em seus aspectos políticos, econômicos e sociais para verificar as consequências destas no trabalho e no mercado de trabalho do assistente social, destacando a sua inserção em Organizações Não Governamentais — ONG's.

---

<sup>4</sup> Amplo movimento de renovação crítica do serviço Social, que derivou em significativas alterações nos campos do ensino, da pesquisa e da organização político-corporativa dos assistentes sociais. Por meio dessa renovação, buscava-se assegurar a contemporaneidade do Serviço Social, isto é, sua conciliação com a história presente, afirmando-o como capaz de decifrar a sociedade brasileira e, nela, a profissão, de modo a construir respostas que possibilitassem ao Serviço Social confirmar-se como necessário no espaço e tempo dessa sociedade (IAMAMOTO, 2008, p. 223).

No Capítulo I, intitulado **AS NOVAS CONFIGURAÇÕES DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL NA CONTEMPORANEIDADE**, discutimos a relação entre Estado e Sociedade Civil a partir de clássicos como Marx e Gramsci, destacando as inovações dos conceitos de Estado e Sociedade Civil em Gramsci. Avançamos também na abordagem das novas configurações assumidas pela sociedade capitalista e os padrões de regulação do Estado a partir do processo de reestruturação do capital, orientado pelo ideário neoliberal, com destaque para o ajuste neoliberal adotado no Brasil nos anos 1990. O capítulo se encerra apontando os consequentes processos de mudanças ocorridas no mundo do trabalho (desemprego, precarização, flexibilização, terceirização, informalidade), e o afastamento do Estado de suas responsabilidades sociais, transferindo-as para o âmbito da sociedade civil, o que contribui para a fragmentação, focalização e precarização das políticas sociais públicas e para a emergência do “terceiro setor”.

No segundo capítulo, **A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO BRASILEIRO E JUIZFORANO**, enfocamos a Política de Assistência Social no Brasil e suas características fundamentais, bem como os impactos do ajuste neoliberal sobre as políticas sociais, principalmente a política de assistência social. Destacamos também as entidades que prestam serviços assistenciais, os conceitos e características que norteiam as instituições consideradas sem fins lucrativos, as questões relacionadas à política de assistência como política pública e como esta concepção perpassa o “terceiro setor”.

No que tange especificamente ao contexto local, apresentamos as linhas mestras da política de assistência social no município de Juiz de Fora, enfatizando o papel desempenhado pela Associação de Apoio Comunitário (AMAC) enquanto executora de programas assistenciais no município, a “parceria” das organizações do “terceiro setor” e, por fim, a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

No último capítulo, **SERVIÇO SOCIAL E TRABALHO: MUNDO DO TRABALHO E ESPAÇOS SÓCIO-OCUPACIONAIS DOS ASSISTENTES SOCIAIS**, analisamos os fundamentos teórico-metodológicos e histórico do trabalho profissional sob a ótica do trabalho. Esta questão segundo Aquino (2010, p.14) “impõe algumas reflexões iniciais acerca de como o Estado se organiza e se posiciona em face do jogo de forças estabelecido na ordem do capitalismo mundializado”. Buscamos destacar o que de fato fundamenta a compreensão de que sendo o Serviço Social uma profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho, é atingido pelas transformações societárias contemporâneas “que

se operam na organização e consumo do trabalho e nas relações entre o Estado e a sociedade civil com a radicalização neoliberal” (IAMAMOTO, 2008, p. 429).

Nesse contexto discutimos questões relacionadas à precarização do trabalho e suas implicações para o trabalho dos assistentes sociais inseridos no âmbito das ONG’s, pensando a profissão do ponto de vista político-ideológico, sob condições de assalariamento. Buscamos apreender os novos desafios que são postos para o profissional na contemporaneidade, suas competências e atribuições profissionais “enquanto expressões deste trabalho concreto, situado no campo de forças sociais que imediatamente incidem nestes espaços” (IAMAMOTO, 2008, p. 429).

Buscamos enfatizar o trabalho profissional dos assistentes sociais inseridos nas ONG’s em Juiz de Fora, pois entendemos que neste contexto de retrocesso da garantia de direitos, os assistentes sociais vêm-se desafiados pelas novas demandas postas em seu agir profissional. Nesta perspectiva, compreendemos que tematizar a relação do “terceiro setor” — onde a sociedade civil assume a responsabilidade de realizar serviços atribuídos ao poder público — com o Serviço Social é de extrema importância e relevância para nossa formação e trabalho profissional.

No tocante aos procedimentos metodológicos, num primeiro momento foi realizada pesquisa bibliográfica e documental no sentido de subsidiar o conhecimento acerca da dinâmica de funcionamento do CMAS e da Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC); complementada por participação em reuniões do CMAS e do Conselho Regional de Serviço Social (CRESS-Seccional de Juiz de Fora) para obtenção de informações acerca da participação dos assistentes sociais no Conselho.

No segundo momento, da pesquisa empírica, optamos pela de caráter qualitativo, para a qual utilizamos um roteiro previamente estabelecido e um questionário com questões construídas a partir de blocos temáticos. A aplicação dos questionários foi realizada junto aos assistentes sociais que atuam em instituições assistenciais inscritas no CMAS, previamente selecionadas.

As questões foram formuladas com o cuidado de serem suficientemente abertas, visando proporcionar aos sujeitos entrevistados a expressão livre de suas ideias, opiniões e experiências. Delimitamos como universo da pesquisa as ONG’s atuantes no município de Juiz de Fora e com as seguintes características: que atuem na área da assistência social; plenamente inscritas no CMAS; que desenvolvem ações assistenciais de apoio a um público

diversificado, e que apresentem em seu quadro de pessoal um ou mais profissionais de Serviço Social.

Na primeira parte da pesquisa buscamos mapear e caracterizar a rede de atendimento do “terceiro setor” em Juiz de Fora, especialmente as instituições que têm sua atuação voltada para a população usuária da política de assistência social. A partir destes dados buscamos identificar o quantitativo de assistentes sociais que atuam nesses espaços. Consideramos relevante também destacar a dinâmica funcional e estrutural das organizações, a perspectiva política e técnico-administrativa da ação institucional, a coerência da ação institucional com os direitos preconizados pela Política de Assistência Social, além da constituição e porte das instituições, estrutura de funcionamento, gestão, número de trabalhadores, equipe profissional, dentre outros.

Na segunda e última parte da pesquisa, dedicada exclusivamente ao trabalho profissional, privilegamos: — identificar a forma de contratação e condições de trabalho dos assistentes sociais nas ONG’s; elencar as atividades desenvolvidas pelos profissionais nas instituições e apontar as novas requisições impostas nestes espaços.

No decorrer da elaboração desta pesquisa muitas dificuldades se apresentaram tais como a amplitude da pesquisa, o número reduzido de profissionais respondentes, a não participação de assistentes sociais que atuam na AMAC.

Mas, apesar das dificuldades, explicitadas e não explicitadas, a elaboração dessa dissertação nos proporcionou um exercício reflexivo que permitiu avançar na compreensão do trabalho profissional — a partir da apreensão da profissão em sua formação sócio-histórica — e seu significado social, entendido para além do trabalho concreto. Estes são aspectos que vão além da simples questão do trabalho propriamente dito, efetivo, realizado; extrapola a rotina de trabalho, o fazer cotidiano, a utilização de técnicas e instrumentos, os procedimentos institucionais etc.

Estas e outras questões vão influenciar no trabalho do assistente social. São elementos importantes para que possamos entender as condições de trabalho para além da esfera executiva que é o trabalho concreto. O trabalho precisa extrapolar a questão do direito; precisamos apreender o trabalho do assistente social objetivando a efetivação do projeto ético político profissional.

Finalmente, esperamos que os resultados desta pesquisa sejam úteis ao município de Juiz de Fora, ao CMAS, às instituições de assistência social, aos organismos da categoria dos assistentes sociais, à academia e à sociedade em geral, pois passará a dispor de

informações e análises que contribuirão para ampliar o conhecimento sobre o trabalho dos assistentes sociais em Organizações Não Governamentais no município de Juiz de Fora. Que sejam úteis também para cimentar o debate acerca da viabilidade do projeto Ético Político Profissional.

## CAPÍTULO I - AS NOVAS CONFIGURAÇÕES DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL NA CONTEMPORANEIDADE

Discutir a relação entre Estado e sociedade civil e as novas configurações que assumem na contemporaneidade, requer retomar a base teórica que fundamenta o Estado moderno no marco do desenvolvimento da sociedade do capital e, principalmente, pensar a sociedade civil e sua relação com o Estado tendo como referencial analítico a concepção gramsciana.

Como se originou esta instituição — Estado? Várias teorias tentam explicar sua origem, que não está vinculada ao capitalismo<sup>5</sup>. O período conhecido como era moderna ou idade moderna coincide com o advento do desenvolvimento deste modo de produção, porém não representa a época histórica do surgimento do Estado.

O Estado existe desde a antiguidade clássica e a formação dos primeiros impérios. Recebeu as denominações de *polis*<sup>6</sup> na Grécia, *imperium* ou *res publica* em Roma. Os principais filósofos que se preocuparam em compreender e explicitar acerca do Estado e das diversas formas de governo que poderiam ser constituídas foram Platão e Aristóteles.

Na segunda metade do século XV ocorreu a ascensão do "Estado moderno" a partir do desenvolvimento do capitalismo mercantil. O primeiro teórico a refletir sobre a formação deste Estado foi Nicolau Maquiavel, que segundo Montañó e Duriguetto (2010, p. 21) incorpora em suas análises “uma distinção, até então não considerada entre Estado e Sociedade”.

O Estado representa, na concepção de Maquiavel, o espaço onde o ator político por excelência (o príncipe) atua, exerce sua coerção; espaço em que se gera e desenvolve o poder político e se criam as leis que regulam a ordem “social”. A sociedade, por outro lado, é o que Maquiavel entende por “privado”; o espaço onde o povo desenvolve as atividades econômicas, onde se gera a propriedade privada, onde se constroi a família. E é aqui onde o príncipe (o Estado) não deve intervir.

---

<sup>5</sup> Segundo Bottomore (2001) o sistema capitalista é o modo de produção que tem seu processo de desenvolvimento iniciado a partir do século XV e desenvolvido na sua forma mais madura no século XVIII, com a chamada Revolução Industrial, cujo ápice corresponde aos primeiros anos do século XIX.

<sup>6</sup> Na Grécia era entendido como a comunidade organizada, formada pelos cidadãos denominados de "politikos" (CHAUÍ, 2000).

Maquiavel propõe a reformulação do Estado com o objetivo de unificar as distintas cidades-estado da península itálica (que eram independentes). Entendia ser necessário criar o Estado para acabar com a instabilidade e o caos, estabelecendo leis que obrigassem os cidadãos a obedecer ao poder que emanava deste Estado.

A partir do século XVII, segundo Duriguetto (2007), ocorre uma grande inovação no campo da teoria política para se pensar o Estado. Este período foi marcado pelas ideias iluministas<sup>7</sup> — revolução no campo da razão — e tem uma relação muito forte com as novas formas de produção da riqueza. No plano econômico, foi caracterizado pelo mercantilismo<sup>8</sup> e pelo surgimento de homens — burgueses — com determinado poder aquisitivo. O modelo de Estado era o absolutista feudal, com predomínio dos interesses da nobreza e do clero. A burguesia assumia uma terceira posição perante a hierarquia do poder, mas estava em ascensão no campo político.

Bobbio (1994) destaca que a filosofia política moderna e suas concepções de Estado e sociedade podem ser agrupadas em duas grandes vertentes, o modelo jusnaturalista/contratualista e o modelo hegel-marxiano, que se contrapõem um ao outro.

Hobbes, Locke e Rousseau são considerados os principais pensadores jusnaturalistas/contratualistas, pois inauguram a concepção de que o Estado é criado a partir de um contrato social entre os indivíduos, um pacto entre os homens, que objetiva o estabelecimento de normas e autoridades submetidas consensualmente — seria o meio pelo qual ocorreria a passagem de um estado para o outro. O Estado seria produto do contrato social, ou seja, da conjunção de vontades individuais. Pensam dois diferentes estados, o natural ou de natureza (sociedade) “sem leis e autoridades” e o estado (sociedade) civil ou político “após um contrato social, em que se estabelecem normas e autoridades constituídas” (MONTAÑO E DURIGUETTO, 2010, p. 23). Ao ser estabelecido este pacto entre os indivíduos, o Estado seria então instituído.

De acordo com a filosofia hobbesiana o estado de natureza<sup>9</sup>, ou a natureza humana, torna os indivíduos iguais quanto às faculdades do corpo e do espírito, desejam as mesmas coisas ao mesmo tempo, o que os torna inimigos uns dos outros, vivendo em um

---

<sup>7</sup> Coloca o homem como centro e não mais Deus, rompendo com a visão de que os homens são a emanção de Deus, e a predominância da ideia de que os homens são unicamente responsáveis pela sua vida.

<sup>8</sup> Período do capitalismo concorrencial (grandes navegações, exploração de novas terras, quebra do sistema de produção feudal (KOSHIBA, 1996).

<sup>9</sup> “É um estado configurado pela existência de um desejo perpétuo de poder pelos homens. O poder é definido pela capacidade individual de adquirir riqueza, reputação e de comandar e dominar os outros” (MONTAÑO E DURIGUETTO, 2010, p. 23).

estado constante de guerra de “todos contra todos” (SOUZA, 2010, p. 28). Essa situação de guerra permanente faz com que os homens considerem útil sair do estado de natureza por razões de segurança (a busca da paz) e para conservação da vida.

Para Hobbes o Estado representa a projeção de todos os indivíduos em uma única pessoa, o soberano absoluto. O homem não contesta este Estado absoluto. Assim, para se por fim à violência deve-se instituir o Estado através de um pacto de submissão objetivando a manutenção da ordem. “Somente a partir da instauração do Estado é que os homens abandonam o estado de natureza e passam a viver em sociedade” (SOUZA, 2010, p. 28). Propõe-se uma monarquia absoluta calcada não na vontade de Deus, mas em causas materialistas, pragmáticas, visando superar a violência inata do homem.

Hobbes afirma que o Estado, como defensor dos direitos e liberdades dos indivíduos, deve ser inquestionável e gozar de absoluta soberania. Neste Estado é fundamental o conceito de propriedade privada, já que “são permitidas relações mercantis desde que a soberania do Estado permaneça intacta” (SOUZA, 2010, p. 29), ou seja, garante os bens do proprietário frente a outros indivíduos contanto que o Estado exerça seu controle.

John Locke, outro filósofo contratualista e um dos principais representantes do jusnaturalismo, ao lado de Hobbes e Rousseau, “manifestou preocupação com a forma que a esfera política deveria assumir para garantir a segurança, a paz e a liberdade da esfera privada” (DURIGUETTO, 2007, p. 35). Locke destaca que o homem nasce livre e deverá permanecer livre. Ao contrário, Hobbes considera que o indivíduo é racional e usufrui de propriedades tais como a vida, a propriedade, a liberdade. O Estado para Locke assume uma forma vazia, só existindo para garantir direitos e interferir em situações de conflitos externos.

Segundo Bobbio (1994), tanto Locke como Hobbes partem do estado de natureza que, pela mediação do contrato social, realiza a passagem para o estado civil, ou seja, para ambos o Estado cria a sociedade civil. O estado de natureza de Locke é um estado de paz, de harmonia, diferente do estado de guerra de Hobbes.

No Estado civil os indivíduos são dotados de razão e desfrutam de direitos de liberdade e de bens. A propriedade representa um direito natural dos indivíduos que não pode de forma alguma ser violada pelo Estado. Para Locke, o trabalho é fruto da propriedade, pois o homem é livre e proprietário de si e de seu trabalho. Os indivíduos não renunciam a todos os direitos porque estes são inalienáveis. Renunciam unicamente ao direito de defesa e de fazer justiça, para conseguirem que os direitos inalienáveis sejam de fato garantidos.

Locke afirma, segundo Bobbio (1994) que a principal função do Estado seria a preservação dos direitos de propriedade, pedra angular de sua teoria, ou seja, a afirmação do liberalismo<sup>10</sup>, onde o Estado existe para preservar os direitos de propriedade.

Com a violação da propriedade, o governo se coloca em guerra contra a sociedade, o que confere ao povo o direito à resistência, à opressão, à tirania. Esse direito (BOTTOMORE, 2001) de resistência, impensável na concepção hobbesiana, transformou-se em revoluções liberais como, por exemplo, a Revolução Americana (1775-1783) e a Revolução Francesa (1789). O pensamento de Locke, diferentemente de Hobbes, exerceu grande influência na formação dos governos civis da Europa, além de estar “presente na constituição política da maior parte dos Estados liberais” (SOUZA, 2010, p. 31).

Rousseau, também teórico jusnaturalista do século XVIII, pensador progressista e democrático, tem sua produção caminhando de encontro as formulações de Hobbes e Locke. Sua apreensão da relação entre Estado e sociedade civil é oposta às concepções hobbesiana e lockeana.

Para Rousseau os homens no estado de natureza são bons, piedosos, nascem livres e iguais. São movidos pela compaixão de uns para com os outros, o que impediria a guerra de um contra todos. O pensador francês afirma que a natureza dos indivíduos não é egoísta e má, é constituída a partir do processo de socialização. No estado de natureza os indivíduos são movidos unicamente pelo instinto de conservação, manutenção de sua própria subsistência.

Conforme Duriguetto (2007), Rousseau, ao observar a estrutura da sociedade e suas contradições (o processo de socialização, a divisão do trabalho, as relações de troca etc), foi o primeiro a afirmar que o dinheiro, a divisão do trabalho dentre outros, são processos responsáveis pelas relações de desigualdade na sociedade. A autora explica que esse processo levaria os indivíduos a competirem entre si pela propriedade privada. Na filosofia rousseaneana os homens se tornavam maus, egoístas, individualistas e competitivos porque a sociedade os corrompe, o que gera relações desumanas entre eles.

A partir desta análise, considera-se necessário a criação de um Estado que expresse a soberania popular, representado pela vontade geral, ou seja, pela vontade da maioria, criado pelo povo. O povo é o soberano, a vontade geral, que se manifesta na Lei (e estas são criadas em assembleias). O governante é apenas um mandatário, escolhido

---

<sup>10</sup>O liberalismo é uma tradição heterogênea, organizada em dois aspectos que lhe garantem unidade interna: o primeiro é constituir uma corrente de pensamento organizada em torno dos interesses de classe da burguesia; em segundo lugar, consiste numa tradição centrada no conceito de liberdade. Ou seja, a ordem burguesa e a garantia de liberdades (MONTAÑO E DURIGUETTO, 2010, p. 49).

provisoriamente pelo povo, e que pode ser substituído a qualquer momento se faltar acordo entre todos.

De acordo com Bobbio (1994), Rousseau não propõe o fim da propriedade privada, mas sim que seja estabelecido um equilíbrio entre os indivíduos para que a desigualdade seja reduzida. Em sua obra, *Do Contrato Social*, Rousseau afirma que a única alternativa para a salvação dos homens seria abrirem mão de seus direitos em favor de um Estado soberano, assim estabeleceria a vontade geral<sup>11</sup> como regra que institui a ordem.

Reforçando e complementando esta ideia o filósofo defende que o direito de legislar deve ser compartilhado por todos os indivíduos, de tal forma que o povo e o soberano representariam um só. Com a instituição deste Estado os indivíduos passariam a viver em comunidade, obteriam direitos e cumpririam seus deveres para com o outro e com o próprio Estado. De acordo com Montañó e Duriguetto (2010, p. 29) “só o soberano (o povo) tem qualidade para fazer a lei”. Ainda acerca deste aspecto,

as noções de soberania da sociedade civil, de um Estado a serviço da comunidade, da rotatividade representativa e da participação popular na elaboração da legislação colocaram Rosseau na vanguarda do contratualismo. Suas ideias influenciaram a Revolução Burguesa de 1789 (SOUZA, 2010, p. 32).

Na Pós Revolução Burguesa<sup>12</sup>, as concepções de sociedade civil e Estado seriam novamente formuladas. Exceção da Alemanha, país que ainda não havia experimentado o processo de revolução, mas que “no âmbito da filosofia estava conectado com os principais contornos do período revolucionário” (SOUZA, 2010, p. 33).

As concepções da relação de sociedade civil e Estado, sob o crivo da filosofia alemã, serão invertidas nas análises idealista de Friedrich Hegel e, estas por sua vez, novamente invertidas no pensamento revolucionário de Karl Marx.

Na concepção hegeliana o conceito de sociedade civil foi fixado como algo distinto e dissociado do Estado político. Ao teorizar e justificar a manutenção do Estado

---

<sup>11</sup>A vontade geral é entendida como o que traduz o que há de comum nas vontades individuais e não a simples soma de vontades particulares ou da maioria. O que dá suporte à vontade geral é, pois, o interesse comum, que é entendido como o interesse de todos e de cada um enquanto componentes do corpo coletivo (MONTAÑO E DURIGUETTO, 2010, p. 29).

<sup>12</sup>Entende-se por Revoluções Burguesas os processos históricos que consolidam o poder econômico da burguesia, bem como sua ascensão ao poder político. Ao longo dos séculos XVII e XVIII a burguesia se demonstrará como uma classe social revolucionária, destruindo a ordem feudal, consolidando o capitalismo e transformando o Estado para atender seus interesses. “Marx havia iniciado em 1843, um estudo das revoluções inglesas, francesas, norte americana [...]. Todas haviam sido “revoluções burguesas” (embora a norte-americana também fosse nacional), isto é, lideradas por ambiciosos setores da burguesia e motivadas, no fundo, pela necessidade de expansão das novas forças capitalistas” (BOTTOMORE, 2001, p. 324).

liberal burguês o filósofo alemão destaca que o Estado já existia, e só pode ser entendido a partir de uma perspectiva histórica.

enquanto os jusnaturalistas propuseram modelos ideais de Estado, na obra *Princípios da Filosofia do Direito* (publicada originalmente em 1821), Hegel apresenta o Estado não mais como proposta de um modelo ideal, mas como uma descrição do Estado burguês no marco do movimento histórico real de desenvolvimento e consolidação da sociedade capitalista (MONTAÑO E DURIGUETTO, 2010, p. 31).

De acordo com a filosofia política hegeliana o que caracteriza e diferencia a sociedade civil e o Estado é o interesse que move os homens à ação ou do bem que buscam por meio dela. As ações que derivam de um interesse particular dão origem à sociedade civil; o Estado é produto de uma ação que obedece ao interesse geral de toda a coletividade, ou seja, o bem universal.

Em Hegel a sociedade civil é conservada/superada pelo Estado. Representa o reino das necessidades, que também compreende o reino da produção das mercadorias, o reino do consumo, da troca, o reino das relações mercantis e também o reino da administração e da justiça, ou seja, neste contexto onde se coloca a defesa da liberdade dos indivíduos, “a sociedade civil hegeliana é um sistema não só econômico, mas também jurídico e administrativo. Para Montañó e Duriguetto (2010, p. 3) “ao contrário dos jusnaturalistas, a sociedade civil é vista como esfera das relações econômicas, jurídicas e administrativas, não mais opondo estado de natureza e estado civil pela conformação de um “contrato”.

De acordo com Bottomore (2001, p. 134) “Hegel buscou apresentar o Estado como a materialização do interesse geral da sociedade”. A função do Estado na concepção hegeliana seria criar a universalização dos interesses particulares; tais interesses permanecem na sociedade civil desde que sejam hegemônicos pelos interesses universais. É o Estado que irá trazer para a sociedade civil elementos de universalidade. O Estado transcende a sociedade civil e se materializa através das normas, das leis, além de representar os interesses de todos. O filósofo alemão considera o Estado como “momento supremo da vida coletiva”, considera o povo como totalidade histórica e concreta.

Para Hegel os indivíduos necessitam do trabalho para satisfazer suas necessidades e aumentar sua propriedade. Nesta perspectiva todos passam a depender dos produtos do trabalho alheio, desenvolvem-se vínculos de interdependência entre todos os membros de uma sociedade (BOTTOMORE, 2001).

Em suas considerações o autor destaca que na concepção hegeliana vislumbra-se que o Estado deve intervir na sociedade a fim de eliminar distorções, efetivar o interesse comum e realizar “o Bem Universal”. O pensador alemão “postula a necessidade de se organizar a ajuda aos indivíduos que, por contingências exteriores ou devido à vontade subjetiva, encontra-se em situação de pobreza e miséria” (BOTTOMORE, 2001, p. 23 - 24). Complementando esta ideia Souza Filho (2011, 25) diz que,

Hegel pensa num sistema público amplo como componente de um Estado perfeito. Ou seja, a ajuda aos pobres e miseráveis é tarefa do Estado através de instituições públicas de assistência, hospitais, iluminação das ruas, etc. Esse fato não elimina a existência de espaços para a ação da beneficência privada. No entanto, o autor é taxativo em afirmar que tal tarefa não pode ser reservada “à particularidade do sentimento e às contingências das suas disposições e informações [...] Hegel está defendendo um sistema público e amplo de políticas sociais, ou seja, ele antecipa, do ponto de vista filosófico, os traços gerais do Estado interventor de bem-estar.

Esclarecendo ainda mais o autor supracitado destaca que o Estado a partir da concepção hegeliana “possui uma dimensão vocacionada para o atendimento de diferentes interesses presentes na sociedade” e o que é posto como universal por Hegel “possibilita a intervenção estatal buscando a garantia do bem-estar do conjunto da sociedade, incluindo, assim, as classes sociais não dominantes (SOUZA FILHO, 2011, p. 25). É por meio desta dimensão de universalidade do Estado que Hegel pensa em controlar os antagonismos da sociedade, e não superá-los.

Souza Filho conclui que o Estado é o sujeito da história, ou seja, é o “momento fundante da história em Hegel”, sendo assim este Estado não poderia ser instaurado a partir de um contrato, mas sim sob um princípio racional e universal. “O Estado para Hegel, não é o produto da família e da sociedade civil, mas sim o elemento que funda essa família e a sociedade civil” (SOUZA FILHO, 2011, p. 34).

Outro estudo de relevância acerca do Estado foi o realizado por Marx, que explicita toda sua rejeição à concepção da relação entre o Estado e a sociedade civil realizada por Hegel. De acordo com Souza Filho (2011, p. 27) “Marx desmistifica a concepção hegeliana, mostrando que o Estado, na verdade, deve ser analisado a partir da constituição da sociedade civil”. 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 ideias, da formalidade, e expressa, especificamente, a vida burguesa.

Será nos escritos do conhecido *Prefácio de 1859*<sup>13</sup> que Marx então refutará o conceito hegeliano de sociedade civil quando diferencia sua elaboração teórica sobre a sociedade burguesa da noção de sociedade civil de Hegel. O autor reduz o conceito de sociedade burguesa à estrutura econômica, isto é, ao modo de produção capitalista. As outras esferas da vida social, espiritual, política, artística, passam a ser localizadas no conceito de superestrutura.

Foi a partir de Marx que o Estado foi relacionado às contradições das classes sociais existentes na sociedade, não “a expressão da universalidade, mas sim a expressão das relações sociais de produção existentes na sociedade capitalista, portanto, uma ‘universalidade alienada’ (SOUZA FILHO, 2011, p. 27).

Tonet (MARX apud TONET, 2010, p. 20-22) ao prefaciá-lo o livro *Glosas Críticas* destaca que Marx defende quatro teses relacionadas ao Estado que resumidamente se expressam: Primeira tese: [...] o Estado tem sua raiz no antagonismo das classes sociais que compõem a sociedade civil. Segunda tese: [...] o Estado é, essencialmente, uma expressão e um instrumento de reprodução dos interesses das classes dominantes, portanto, um instrumento de opressão de classe. Terceira tese: [...] o Estado é impotente para alterar a sociedade civil. Quarta tese: a tese da extinção do Estado [...].

O autor de *O Capital*, assim como Engels, apresenta o Estado como instrumento da classe dominante — comitê executivo da burguesia<sup>14</sup>, ou seja, um instrumento nas mãos de um determinado grupo social, usado para manter privilégios, por meio da coerção e opressão.

---

<sup>13</sup>MARX, K. “Prefácio” in “Contribuição para a Crítica da Economia Política” (1859). MARX, Karl. *Contribuição para a Crítica da Economia Política*. Trad. Edgar Malagodi. Coleção Os Pensadores. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. [Edição original, 1859] Esta obra pretendia ser composta de um conjunto de 6 “cadernos”, mas Marx publicou só o primeiro, que foi esta “Contribuição para a Crítica” em 1859, e dedicou-se depois a escrever “A Crítica de Economia Política: o Capital”. O primeiro livro de *O Capital* (o único que ele mesmo revisou, de um total de três livros) seria publicado em primeira edição em 1867, também em Londres. “Considero o sistema da economia burguesa nesta ordem: capital, propriedade fundiária, trabalho assalariado; Estado, comércio exterior, mercado mundial [...] O resultado geral a que cheguei e que, uma vez obtido, serviu-me de fio condutor aos meus estudos, pode ser formulado em poucas palavras: na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade destas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo em geral de vida social, político e espiritual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência” (MARX, 1978).

<sup>14</sup> [...] Marx e Engels, na redação do Manifesto do Partido Comunista [...] reafirmam, aqui, a dependência direta do Estado ao poder econômico, social e político da burguesia. O Estado é a expressão das relações sociais de produção existentes na sociedade capitalista. Nas palavras de Marx e Engels (1998, p. 7), o executivo do Estado configura-se como “*um comitê para administrar os negócios coletivos da burguesia*” e suas formas institucionais se valeriam da *coerção* ou da *opressão* para exercer suas funções e o domínio de classe burgueses (MONTAÑO E DURIGUETTO, 2010, p. 39).

E a sociedade civil é definida “enquanto sociedade burguesa, como a esfera da produção e da reprodução da vida material” (MONTAÑO E DURIGUETTO, 2010, p. 35).

Marx (TONET apud MARX, 2010, p. 20) se contrapõe às teses liberais que têm o Estado constituído a partir de um pacto social, defendido pelos jusnaturalistas, e as teorias hegelianas que apresentam o Estado como “o princípio superior de ordenamento da sociedade civil”. Marx contesta essa colocação e inverte a ideia de que é o Estado que funda a sociedade civil: é a sociedade civil que funda o Estado, pois a essência do Estado está na sociedade civil, o “Estado tem a sua raiz no antagonismo das classes sociais que compõem a sociedade civil” (MARX, 2010, p. 21).

A gênese deste Estado na concepção de Marx e Engels (MARX, 2010) está na divisão da sociedade em classes e sua função é reproduzir os interesses da classe dominante, que detém o poder. A sociedade civil representa o campo das atividades econômicas, ou seja, “é o conjunto das relações de produção, que supõem um determinado desenvolvimento das forças produtivas” (MARX, 2010, p.10). Marx demonstra que a sociedade civil é o reino das relações mercantis, da troca, o reino de todo o conteúdo que compõe as atividades econômicas, é o reino do comércio, das atividades industriais, é o reino da produção da riqueza, da produção de mercadorias, é o reino da vida material.

A sociedade se molda pelo modo dominante de produção e pelas relações de exploração que são inerentes a esse modo de produção capitalista. É a forma como os homens produzem a riqueza, a forma como estabelecem as atividades econômicas, é a forma como os homens produzem as mercadorias e estabelecem as relações humanas que determina a formação das leis, a formação da justiça. As leis existem para expressar o domínio econômico exercido pela classe que detém o poder. Neste sentido, na teoria marxiana, o Estado seria uma forma necessária às instituições sociais de exploração da força humana de trabalho. Aqui é afirmado pela primeira vez que o Estado é capitalista.

Em relação a este Estado, Marx 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).

Este Estado capitalista/burguês terá a função de regular as relações fundamentais expressas na sociedade civil, que são as relações de produção, fortalecendo a exploração da força viva de trabalho pelo capital. Reforçando esta ideia, Souza (2010, p. 37) diz que o

Estado, desde os primórdios, sempre privilegiou a classe que detém o poder. Na concepção marxiana, “o Estado não inaugura a sociedade civil. Antes, se ergue a partir dela no interesse de determinada classe social”. Sobre este aspecto Montaño e Duriguetto (2010, p. 36) destacam que,

o Estado para Marx e Engels emerge das relações de produção e expressa os interesses da estrutura de classe inerente às relações de produção. Assim, a burguesia, ao ter o controle dos meios de produção e ao ter o controle sobre o trabalho no processo de produção, passa a constituir a classe dominante, estendendo seu poder ao Estado, que passa a expressar os seus interesses, em normas e leis.

O Estado, a partir da análise de Marx, representa os interesses de uma classe em particular — a burguesia — assim, evidencia sua aparência particularizada e não universalizada como colocada por Hegel. Este caráter particular está explícito no antagonismo das classes — aqueles que detêm os meios de produção e aqueles que possuem sua força viva de trabalho — e fortalece cada vez mais a dominação e exploração da classe burguesa sobre a classe trabalhadora, além de manter as condições necessárias para sua existência, atendendo a alguns de seus interesses. Esta relação de forças gera um estado de guerra, dessa forma,

a transição ao comunismo implicaria uma ruptura súbita e violenta com a ordem burguesa pela constituição do poder proletário, seria o primeiro passo na revolução operária, a passagem do proletariado à classe dominante, a conquista da democracia pela luta (MONTAÑO E DURIGUETTO, 2010, p.40).

Reforçando o que foi dito por Marx (2010, p. 11) “o Estado deve ser extinto numa sociedade socialista”, ou seja, será com a extinção do Estado e não com a sua constituição que se originará a verdadeira emancipação humana, “esta exige uma reorganização muito mais completa da sociedade, cujo principal aspecto é a abolição da propriedade privada” (BOTTOMORE, 2001, p. 134).

Essa transição segundo Duriguetto (2007) aconteceria a partir do rompimento com a ordem burguesa dominante e a instituição do domínio do proletariado, se posicionando como classe que deterá o poder por meio da revolução.

Sobre este aspecto a autora salienta que o proletariado organizado politicamente toma consciência “de seu pertencimento de classe e de sua emancipação”. Essa emancipação da classe trabalhadora na concepção da mesma se daria a partir da luta, “ação política coletiva organizada”, “pois é no campo dessas lutas que passariam de uma existência factualmente dada à tomada de consciência de seu pertencimento de classe e de sua emancipação” (DURIGUETTO, 2007, p. 52-53). A ditadura do proletariado expressaria a transição para o

momento que representa a supressão do Estado e a extinção de todas as classes, a uma sociedade sem classe.

Segundo Duriguetto (2007, p. 52) as lutas do proletariado devem ocorrer no campo da política tendo o partido como instância político-organizativa, assim, “desenvolveriam a passagem da consciência de “classe em si” em “classe para si”<sup>15</sup>.

As elaborações de Marx correspondem a um determinado período histórico, momento de determinadas condições políticas e econômicas que, de acordo com a autora, contribuíram para transformar a massa em trabalhadores, modificar a estratégia de luta do proletariado, e indicar a possibilidade de revolução. Duriguetto (2007) explica que a partir deste contexto são desenvolvidas organizações de trabalhadores como os partidos e os sindicatos; são obtidas conquistas, como o sufrágio universal e expansão de direitos sociais; formulação de políticas que atendam as demandas postas pela classe trabalhadora, dentre outros.

Segundo Coutinho (1996, p. 20), Marx não se limitou a apresentar a natureza de classes do Estado. Tanto Engels quanto Marx apontam que o Estado defende os interesses de uma classe particular, e, na divisão da sociedade em classes, ele “assume o monopólio da representação de tudo o que é comum”. Explicando melhor: 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. Sendo assim na concepção de Marx e Engels, 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). O autor explica que 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.

Marx e, sobretudo Engels, superam, mesmo que parcialmente, a teoria “restrita” do Estado. Engels formula novas estratégias para o movimento operário, em busca de um processo de transição ao socialismo, sendo necessário um trabalho longo e perseverante no quadro das instituições. Segundo Defelippo (2012), a violência passa a ser explicada como

---

<sup>15</sup>Em *A Miséria da Filosofia (1847)*, Marx descreve as categorias ‘classe-em-si’ e ‘classe-para-si. A definição é descrita, já no final do livro, em um pequeno parágrafo. Assim, reproduzo-o integralmente “As condições econômicas, inicialmente, transformaram a massa do país [Inglaterra] em trabalhadores. A dominação do capital criou para esta massa uma situação comum, interesses comuns. Esta massa, pois, é já face ao capital, uma classe, mas ainda não o é para si mesma. Na luta, de que assinalamos algumas fases, esta massa se reúne, se constitui em classe para si mesma. Os interesses que defende se tornam interesses de classe. Mas a luta entre classes é uma luta política” (MARX, 1985, p.159). Ver mais detalhes também em Marx (2008), Bottomore (2001), Lukács (1974).

sendo necessária somente como resposta à violência desencadeada pela própria classe dominante. Assim o Estado não é mais visto por Engels como somente “comitê das classes dominantes”, mas como fruto de um contrato e a ideia de natureza de classe de todo o poder estatal permanece em suas análises.

Ao apreender *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”. 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).

Estes fundamentos, pautados na teoria política de Marx, serão readequados sistematicamente às novas “determinações sócio-políticas na elaboração teórica do italiano Antônio Gramsci” (DURIGUETTO, 2007, p. 53).

Na leitura de Bobbio (1994) o teórico italiano soube atualizar Marx. Em Gramsci a concepção de sociedade civil se diferenciara da concepção traçada por Marx. O conceito de sociedade civil só será colocado em relevo pelo pensador italiano no bojo de um aparato conceitual muito mais complexo e genérico, no marco da passagem do capitalismo concorrencial para o monopólico, período compreendido entre o final do século XIX e início do século XX.

Será a partir desta análise que encontraremos subsídios para pensar a concepção reducionista de sociedade civil presente na atualidade.

## 1.1 — ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: O DEBATE EM GRAMSCI

Antônio Gramsci, teórico marxista, nasceu em Ales (1891), empobrecida ilha da Sardenha, situada na parte mais atrasada da Itália. Sob duras privações e uma juventude atormentada por doenças, transfere-se em 1911 para Turim graças a uma bolsa de estudos. Mas seus estudos eram frequentemente interrompidos devido às crises constantes de esgotamento nervoso, o que o levou à renúncia em diplomar-se para se empenhar no jornalismo.

De acordo com Bottomore (2001) em 1913 Gramsci<sup>16</sup>, impressionado pelo movimento da classe trabalhadora de Turim, filiou-se ao Partido Socialista Italiano e iniciou sua atividade jornalística na redação turinense de *Avanti!* O contexto histórico italiano apresentava um contraste entre uma cultura camponesa em atraso e uma cidade industrial, o que acabou influenciando o pensamento do italiano marxista de que uma revolução socialista na Itália exigiria uma perspectiva nacional-popular e uma aliança entre o proletariado e o campesinato. Essa transformação da sociedade na concepção gramsciana define-se como a expansão do controle democrático pelas massas.

Seus escritos teóricos, em sua maioria elaborados no cárcere e publicados posteriormente, constituem uma análise dos problemas concretos da Itália sob a perspectiva marxista. Elaborou a teoria da hegemonia, dando importância ao partido como criador de uma cultura proletária e, segundo Duriguetto (2007) a partir do protagonismo político da crescente organização da massa proletária e do desenvolvimento do capitalismo é que Gramsci iria elaborar sua estratégia revolucionária. Este novo contexto histórico levou o italiano a,

visualizar uma complexificação das relações de poder e de organização de interesses que fazem emergir uma nova dimensão da vida social, a qual denomina de sociedade civil. Essa esfera da superestrutura ideopolítica designaria o espaço em que se manifesta a organização e representação institucional dos interesses dos diferentes grupos sociais, da elaboração e/ou difusão dos valores, cultura e ideologias que tornam ou não conscientes os conflitos e as contradições sociais (DURIGUETTO, 2007, p. 54).

Simionato (1995, p. 23) considera que Gramsci entendia que as desigualdades sociais dominavam a sociedade italiana e “a ideologia do favor comandava as relações entre o Estado e a classe burguesa”. O teórico entendia ser necessária a criação e difusão de uma determinada ideologia que transformasse a realidade — antagônica e contraditória — e concedesse à classe explorada força para participar das decisões sociais, pois, para ele, “o poder do Estado preocupava-se apenas com o desenvolvimento do capital industrial: proteções, prêmios, favores de todo o tipo e de toda medida”.

No pensamento gramsciano, segundo Bottomore (2001), a reflexão sobre o Estado é central e está ligada à temática da hegemonia. Estado, crise do Estado burguês, dentre outros, são problemas que delimitam o centro da reflexão teórica. Nos *Cadernos*, a reflexão de Gramsci sobre a ampliação do conceito de Estado expressa não só a superação do reduzido instrumentalismo (na concepção de Marx), cujo Estado representa um instrumento nas mãos

---

<sup>16</sup> Ver também em Coutinho (2011).

de uma determinada classe, mas também redefine a forma de Estado indicando-o como aparato hegemônico. O Estado na concepção do italiano representa, o complexo de atividades práticas e teóricas com o qual (SOUZA FILHO, 2001), a classe que detém o poder não somente justifica e mantém seu domínio, mas procura conquistar o consentimento ativo daqueles sobre os quais exerce uma dominação.

O Estado, portanto, representa não apenas força, mas também consenso, pois se mantém como instrumento da classe dominante, porém busca o consenso no âmbito da sociedade. Com esta concepção Gramsci amplia a ideia de Estado, que passa a ser constituído pela sociedade política e a sociedade civil. São dois segmentos distintos, mas apresentam o mesmo objetivo de atuação que é a manutenção da classe que detém o poder. Hegemonia encorajada de coerção nos termos de Gramsci.

Sobre este aspecto Coutinho (1992) destaca que o Estado ampliado<sup>17</sup> gramsciano é composto por duas esferas: Sociedade Política (aparelhos de coerção, sob o controle das burocracias, aparato policial e militar, sistema judiciário e administrativo) e Sociedade Civil (aparelhos de consenso — consentimento, preservação, adesão — representado por organizações responsáveis pela difusão de ideologias, como o sistema escolar, os partidos políticos, as igrejas, os sindicatos, os meios de comunicação e outros). Para Gramsci a sociedade civil representa o espaço de organização política das classes sociais, representa,

[...] o espaço em que se manifesta a organização e representação dos interesses dos diferentes grupos sociais (associações e organizações, sindicatos, partidos etc), esfera da elaboração e/ou difusão dos valores, cultura e ideologias (atividades culturais, meios de comunicação etc), que tornam ou não conscientes os conflitos e as contradições sociais. É uma das esferas sociais em que as classes organizam e defendem seus interesses, em que se confrontam projetos societários, em que se desenvolve a luta pela construção de projetos hegemônicos de classe (DURIGUETTO, 2005, p. 84).

Conforme a autora supracitada, para Gramsci a sociedade civil é um componente do Estado, é um complexo da superestrutura, ela faz parte do Estado, por isso o autor amplia a

---

<sup>17</sup>Sociedade política (Estado em sentido estrito, Estado-coerção): formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da expressão e da violência e que se identifica com os aparelhos coercitivos ou repressivos de Estado, controlados pelas burocracias. Por meio da sociedade política, as classes exercem sempre uma ditadura, uma dominação mediante coerção; e sociedade civil (Estado ético): organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo as escolas, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, os meios de comunicação etc. No âmbito e por meio da sociedade civil, as classes buscam exercer sua hegemonia (buscam ganhar aliados para suas posições mediante a direção política e o consenso). Os seus portadores materiais são os "aparelhos privados de hegemonia", organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política. Como a sociedade civil pertence ao Estado ampliado, ela seria estatal em sentido amplo (VIOLIN, 2006, p.5).

visão marxiana do Estado. Sociedade civil para Gramsci, — parte da infra-estrutura econômica — pertence ao momento da superestrutura, representa a história do domínio de alguns grupos sociais sobre os outros, representa a trama da hegemonia, da subordinação, da corrupção e da exclusão de poder, é a história da luta de classes.

Coutinho (1992) chama a atenção para o fato de que Gramsci enriquece a teoria marxista do Estado, a partir de novas determinações, ao colocar a sociedade civil no âmbito da superestrutura, pois representa o mundo das organizações, o mundo do Estado, o mundo da ideologia, o mundo da cultura, o mundo dos valores; é o momento da produção de ideias, de interesses, de consciência de classe, da produção de processos de luta.

Gramsci chama de sociedade econômica aquilo que Marx chamou de sociedade civil. Para Gramsci, a sociedade civil é a esfera que faz a mediação entre os interesses de classes — produzidos na esfera econômica — e o Estado, que utiliza a sociedade civil para divulgar, propagar e contextualizar suas leis, seu sistema jurídico-administrativo, através da imposição do medo.

Ao estudar a sociedade civil, Gramsci deu destaque e centralidade a esta esfera. O que importava ao autor seria entender como os aparelhos privados de hegemonia poderiam criar estratégias em que a esfera da sociedade civil passasse a dominar a sociedade política, elaborando processos para aboli-la. Gramsci foi fiel à realidade estatal de seu tempo, e também fiel à criação de estratégias ofensivas e de enfrentamento por parte das organizações.

A sociedade civil é uma esfera nitidamente classista, política, em que as classes organizam seus interesses, politizam suas necessidades sociais, uma esfera em que as classes lutam: uma para manter sua hegemonia, outra para criar processos de contra-hegemonia. No dizer de Montaño e Duriguetto (2010, p. 45 - 48) “hegemonia para Gramsci não equivale à pura dominação, mas à direção social baseada num certo consenso e aceitação dos setores subalternos”. Destacamos ainda 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 (que não se confunde com mera dominação) expressa a direção e o consenso ideológico (de concepção de mundo) que uma classe consegue obter dos grupos próximos e aliados. Ou seja, constituir-se como classe hegemônica significa construir e organizar interesses comuns e “tornar-se protagonista das reivindicações de outros estratos sociais”. A conquista progressiva de uma unidade político-ideológica — de uma direção de classe — requer assim a busca do consenso dos grupos sociais aliados, alargando e articulando seus interesses e necessidades na busca da superação dos seus limites corporativos (GRUPPI apud MONTAÑO E DURIGUETTO, 2010, p. 59).

No capitalismo, hegemonia significaria o predomínio ideológico de valores e normas impostos pela burguesia sobre o conjunto da sociedade.

De acordo com Duriguetto (2005) Gramsci defende uma estratégia revolucionária por parte das classes subalternizadas, pois podem ascender ao poder pela “guerra de posição”<sup>18</sup>, ou como Marx, Engels e Lênin, que defendiam a tomada do poder através da “guerra de movimentos”<sup>19</sup>, ou seja, uma tomada armada, a derrubada do Estado por meio da força, com a instauração da ditadura do proletariado.

A partir desta relação entre sociedade civil e política, Gramsci elabora sua teoria revolucionária de transição ao socialismo. De acordo com Montañó e Duriguetto (2010) Gramsci exemplificou sua teoria da revolução citando as sociedades do tipo oriental como, por exemplo, a Rússia, comandada pela sociedade política, na qual não foi desenvolvida uma sociedade civil fortalecida e articulada, e o processo revolucionário aconteceria mediante a guerra de movimento. Destacou também as sociedades ocidentais onde ocorreram a socialização da política e um equilíbrio entre sociedade civil (aparelhos privados de hegemonia) e a sociedade política. No caso destas sociedades o processo revolucionário ocorreria a partir de conquistas no âmbito e através da sociedade civil numa guerra de posição.

Segundo Duriguetto (2007) 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.

Segundo Coutinho (apud DEFILIPPO, 2012), os termos (ocidental, oriental) formulados por Gramsci, indicam processos históricos sociais, diacrônicos, que levam uma dada formação social a se “ocidentalizar”.

Esta estratégia (guerra de posição) ocorreria a partir da ocupação de espaços de direção, formando consensos no âmbito da sociedade civil. Conforme Duriguetto (2007) o

---

<sup>18</sup>“O embate girava em torno da conquista da hegemonia, a ser obtida no âmbito da sociedade civil” (SIMIONATTO, 1995, p. 39).

<sup>19</sup>Ou guerra de manobra ou frontal, como o choque frontal, explosivo, com vistas à tomada do Estado. (MONTAÑO E DURIGUETTTO, 2010, p. 47).

marxista italiano destaca que a pluralidade de partidos e associações, presentes no âmbito da sociedade civil revelam que esta é a esfera das organizações de interesses de classes antagônicas, coletivizando sujeitos e demandas.

Para Gramsci o que faz com que os trabalhadores se organizem são as demandas imediatas, mas estas precisam ser transformadas em demandas de classe. É a percepção de pertencimento de classe que pode conduzir os trabalhadores a se reconhecerem enquanto “classe para si”, possibilitando mudanças que vão contribuir para o rompimento com a ideologia vigente; este é o momento denominado por Gramsci de “catarse”<sup>20</sup>.

Para tal movimento, de acordo Simionatto (1995), Gramsci afirma que o papel assumido pelos “intelectuais orgânicos” é central, pois os considera “as células vivas da sociedade”, o vínculo orgânico, o elo entre a infra-estrutura e a superestrutura, é o grupo que tem nas mãos o poder, privilégios, e a força de direção dentro de um grupo social, capaz de conduzir a sociedade. O “intelectual” tem a função de difundir determinada ideologia, ideias, valores morais, valores éticos, de forma ininterrupta, visando conquistar a adesão da maioria. A ação será repetir suas ideias quantas vezes forem necessárias para atingir a mentalidade popular, conquistando e formando um consenso geral e uma concepção de mundo.

Segundo Gramsci (DURIGUETTO, 2007) o grupo que objetiva conquistar o poder deve primeiro difundir sua ideologia, conquistando o consenso através da adesão da maioria. Para o italiano hegemonia é direção, e, segundo Portelli (1997), conquista-se a hegemonia<sup>21</sup> formando um bloco histórico por meio da adesão da maioria, da transformação da ideologia das massas. Um consenso entre Portelli (1997) e Duriguetto (2007) é que a função exercida pelo partido político (intelectual coletivo) tem a finalidade de levar às massas consciência crítica e demonstrar a necessidade de organização e de politização das mesmas formando um bloco contra-hegemônico, ganhando espaços nas organizações e nos aparelhos da sociedade civil, já que esta expressa o domínio ideológico, representa a esfera em que se desenvolve a luta pela hegemonia.

Para vislumbrarmos tal possibilidade é necessário apreender o conceito gramsciano de sociedade civil em “sua dimensão classista, contraditória e política, como espaço de luta organizada e articulada das classes subalternas na busca da criação de um

---

<sup>20</sup>A “catarse” é o processo em Gramsci da elevação da consciência da “classe em si” à “classe para si” (MONTAÑO E DURIGUETTO, 2010, p. 48).

<sup>21</sup>“[...] a hegemonia, como “direção intelectual e moral”, incorpora uma dimensão educativa, na medida em que a formação de uma consciência crítica é um dos alicerces de uma ação política que procura conquistar a hegemonia” (MONTAÑO E DURIGUETTO, 2010, p. 48).

projeto contra-hegemônico ao do capital” (DURIGUETTO, 2005, p. 99), ou seja, a existência dessa dimensão política relacionada à sociedade civil revela a articulação com a luta pela hegemonia e a luta pela conquista do poder por parte das classes subalternizadas.

De acordo com o exposto, entendemos que a classe que objetiva o poder, que objetiva a transformação revolucionária da sociedade, necessita ser dirigente antes de tomar o poder, o que não implica a total realização política. Contudo é a partir desta conquista do poder político que as classes subalternas se tornarão o próprio Estado e criarão um novo bloco histórico. Bobbio apud Montaño e Duriguetto, (2010, p. 49) destaca que, “o fim do Estado é concebido como uma “reabsorção da sociedade política na sociedade civil”, ou seja, pela ampliação da sociedade civil e, portanto, do momento da hegemonia, no interior da esfera estatal, até eliminar todo o espaço ocupado pela sociedade política.

Esta análise, a partir da concepção gramsciana, é a base teórica e crítica para pensarmos as novas configurações assumidas pelo Estado e a sociedade civil na contemporaneidade.

## 1.2 – CRISE MUNDIAL DO CAPITAL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES AERCA DO PAPEL EXERCIDO PELO ESTADO ANTE AS CRISES RECESSIVAS

Na atualidade as concepções marxianas e marxistas de Estado e sociedade civil vêm sendo perpassadas por subterfúgios liberais que têm demonstrado grande força e poder de manutenção do sistema capitalista, mesmo diante das crises do próprio capital.

O neoliberalismo solapa 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 países, trazendo para uma imensa população as consequências do acirramento da questão social.

O ideário neoliberal reduz a concepção gramsciana de sociedade civil ao ser entendida como “terceiro setor”. Este termo na verdade serve para a desresponsabilização do Estado, ou seja, sua substituição por entidades dóceis, dependentes do Estado e do mercado, e não como fundamento para a guerra de posição gramsciana em busca da hegemonia, a ser

realizada pela sociedade civil organizada, pelos movimentos sociais, pelas organizações não governamentais combativas.

No dizer de Violin (2006), sociedade civil interpretada como um ‘terceiro setor’ está diretamente vinculada às correntes que segmentam a realidade social em setores autônomos, como a positivista, por exemplo, não correspondendo em nada com a concepção gramsciana. De acordo com Montañó (2002) a categoria sociedade civil em Gramsci supõe sua articulação com outras categorias centrais, a hegemonia de classe e a revolução. Pensar o conceito gramsciano de sociedade civil, desconhecendo sua articulação com estas questões, representa um reducionismo e esvaziamento do pensamento do teórico marxista.

Vivencia-se na contemporaneidade a redução das intervenções do Estado no que se refere às políticas sociais públicas. Essa retirada do Estado, segundo Defilippo (2012, p. 27) “vem sendo cada vez mais fortalecida por teorias à margem do entendimento de totalidade, como a do “terceiro setor”, 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 (2011), o neoliberalismo ratifica esta separação e enfatiza a questão da organização da sociedade.

Montañó (2002) analisa que para os defensores do “terceiro setor”, o fortalecimento deste significa o mesmo que reforçar a sociedade civil, contribuindo para a democratização da sociedade. Esta interpretação da sociedade civil enquanto um “terceiro setor” de acordo com o autor é contraditória e revela o caráter funcional desta proposta para o projeto hegemônico vigente; revela a despolitização operada neste setor e também seu caráter “democratizador”.

Identificar sociedade civil, em Gramsci, com o “terceiro setor” não incorpora a visão do marxista italiano de totalidade social, mas segmenta a realidade em três esferas isoladas e autônomas: o “terceiro setor” está “falsamente situado para além do Estado e do mercado” (COUTINHO apud VIOLIN, 2006, p. 10).

Diante do exposto, torna-se imprescindível buscar entender a correlação de forças que circunscreve o Estado e o papel que assume ante as crises recessivas, também apreender o papel assumido pelas organizações do “terceiro setor” em dias atuais.

### 1.2.1 – O Papel do Estado ante as crises recessivas do capital

A consolidação política, econômica e ideológica do capitalismo nos séculos XVIII e XIX, além de introduzir um novo paradigma societal, introduziu as novas formas de se pensar o papel do Estado e sua relação com a sociedade civil.

A economia capitalista de acordo com Netto (2009) funciona através de ciclos de expansão e de crises econômicas<sup>22</sup>. As crises são inerentes ao capitalismo e são inevitáveis. O que varia é sua duração e intensidade. Durante as crises, vão sendo geradas as condições para um novo ciclo econômico, com quebra de empresas, redução dos salários dos trabalhadores, desemprego, aumento das desigualdades sociais, o que contribui para o acirramento da questão social.

Nas três últimas décadas do século XIX, o sistema capitalista passou por uma profunda transformação. As técnicas de produção foram aperfeiçoadas paralelamente à forma da organização empresarial. A sofisticação tecnológica que se alcançou nesse período tornou os meios de produção acessíveis somente a uma ínfima minoria endinheirada, grandes e poderosos capitalistas, estimulando ainda mais a concentração de capital. Os capitalistas que não conseguiram acompanhar o ritmo das inovações técnicas em certos ramos foram eliminados, levando à monopolização de importantes setores da produção industrial. Esta fase caracterizaria a mudança do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista.

A eliminação da concorrência em alguns ramos vitais da economia, através da monopolização do mercado pelas grandes corporações, criou condições excepcionais de lucratividade, dando origem a um ciclo de acumulação e concentração de capital sem precedentes, fato que culminou na primeira grande crise capitalista. Para o controle desse processo foi necessária a reestruturação da produção, empreendendo uma racionalização técnico-administrativa do processo de trabalho.

A crise do capital ocorrida no século XIX de acordo com Behring (2007) foi superada pelo modelo de Estado com princípios liberalizantes<sup>23</sup>. Sem a intervenção estatal,

---

<sup>22</sup> Dentro de um ciclo econômico existe uma fase ascendente, quando a taxa de lucros se eleva e os capitalistas investem mais, gerando mais produção e mais lucros. No entanto, quando essa ampliação chega ao limite, a taxa de lucro começa a cair, as grandes empresas diminuem seus investimentos, iniciando um processo descendente, o que leva à crise econômica.

<sup>23</sup> Os princípios liberais, segundo Behring (2007), podem ser destacados: pelo predomínio do individualismo; pelo bem estar individual que maximiza o bem estar coletivo; pelo predomínio da liberdade e da competitividade; pela naturalização da miséria; pelo predomínio da lei da necessidade; pela manutenção de um

obteria sucesso econômico quem produzisse mais, com maior qualidade e menor preço; o funcionamento livre e ilimitado do mercado asseguraria o bem estar coletivo.

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. [...] a programática liberal acompanhou o desenvolvimento do capitalismo e cristalizou-se enquanto uma das mais “paradigmáticas e resistentes construções ideológicas da burguesia” (NETTO, apud, DEFILIPPO, 2012, p. 36).

No início do século XX, segundo a autora, com o aparecimento de várias potências industriais e as guerras comerciais que se seguiram, elevaram-se as tensões internacionais, fato que culminou na I Guerra Mundial caracterizada pela rivalidade entre as potências; pelo domínio dos mercados coloniais; pela corrida armamentista; pelo imperialismo europeu nos Balcãs e conflitos de fronteira entre os principais Estados europeus. Com o fim desta guerra, os Estados Unidos se converteram na primeira potência capitalista, tornando sua economia hegemônica no plano mundial. O sistema capitalista norte americano estava calcado na crença de que o funcionamento de toda a economia deveria ser entregue ao livre jogo do mercado sem a intervenção do Estado que, na verdade, era praticamente nula.

Em 1929 foi desencadeada a mais vasta e violenta crise do capital vista até então, tendo início com a quebra da bolsa de valores de Nova York. Essa crise distinguiu-se das anteriores por vários pontos. Foi uma crise, que, em razão do próprio caráter mundial do capitalismo, atingiu a Europa através dos cortes dos empréstimos norte-americanos e se difundiu para outras partes do mundo. Atingiu também todos os ramos da economia: bancos, indústrias, comércio, agricultura e todas as camadas sociais. Se os trabalhadores perderam seus empregos, os empresários arcaram com enormes prejuízos e muitos deles simplesmente faliram. Essa crise se alastrou pelo mundo, reduzindo o comércio mundial a um terço, gerou desemprego em massa, miséria, e abalou a legitimidade política do sistema capitalista.

Contrariamente à doutrina liberal, a superação dessa crise, que colocou em perigo a própria existência do sistema capitalista, ocorreu, segundo Behring (2007), através do crescente dirigismo econômico, ou seja, pela crescente intervenção do Estado na economia. De acordo com Bottomore (2001) o então presidente dos EUA, Roosevelt, lançou o programa de recuperação conhecido como *New Deal*, dividido em duas partes: medidas de recuperação, assistência social e reformas. A partir de então, o Estado teve um papel fundamental na

---

Estado mínimo. Um dos maiores defensores da doutrina liberal foi o escocês Adam Smith, o qual considerava que a economia deveria funcionar livremente (BEHRING, 2007).

organização da economia e da sociedade. O presidente em questão adotou medidas emergenciais tais como: fechamento dos bancos em crise; proibição da exportação e do entesouramento de ouro; realização de uma profunda reforma bancária; decretação da reforma agrária; compra dos excedentes agrícolas pelo Estado; incentivo a construção de obras públicas; dentre outros.

Várias leis vieram propiciar grandes reformas no plano social: direito às negociações coletivas de trabalho, seguro contra o desemprego, pensões por velhice, jornada de trabalho limitada a 40 horas semanais; proibição do trabalho infantil, dentre outras, levando a,

uma mudança profunda na perspectiva do Estado, que abrandou seus princípios liberais e incorporou orientações social-democratas num novo contexto sócio-econômico e da luta de classes, assumindo um caráter mais social, com investimentos em políticas sociais (BEHRING, 2007, p.63).

O Estado adotou como estratégia de superação da crise capitalista os princípios keynesianos<sup>24</sup>, passando a intervir na economia. A partir das relações internacionais desenvolvidas pós Segunda Guerra Mundial, configura-se um novo modelo de Estado: o Welfare State<sup>25</sup> ou Estado de Bem Estar Social, que predominaria até a década de 1970.

As elaborações de Keynes (BEHRING, 2007) ganham força, o Estado se organiza para responder às várias expressões da questão social, incorporando em seu interior as demandas da classe trabalhadora, porém mantendo os interesses da burguesia. Este Estado se fortaleceu com o investimento na produção taylorista/fordista<sup>26</sup>, redistribuindo renda e bem estar, garantindo o direito a voto, pleno emprego, atuação em setores estratégicos da economia (infraestrutura), e efetivação de políticas públicas.

---

<sup>24</sup>[...] Keynes escreve a teoria geral do emprego, do juro e da moeda [...] nele substitui a “mão invisível do mercado” (de Adam Smith) e o laissez-faire (do pensamento liberal clássico) pela regulação estatal do mercado, pela intervenção do Estado na economia buscando desencorajar o capitalista a poupar (guardando seu dinheiro improdutivamente), enquanto o incentiva a investir na atividade produtiva, gerando mais empregos e maior renda, e impulsionando o consumo (MONTAÑO E DURIGUETTO, 2010, p. 57).

<sup>25</sup>Destacamos que este modelo de Estado de Bem Estar Social não se configurou em todos os países desenvolvidos e nos países periféricos não se chegou a configurar o compromisso da social democracia.

<sup>26</sup>Antunes (2000) identifica que o binômio taylorismo/fordismo é expressão do sistema produtivo e de seu respectivo processo de trabalho que vigorou na grande indústria ao longo de todo o século XX, sobretudo a segunda década. Este binômio se baseava na produção em massa de mercadorias, através da linha de montagem e de produtos mais homogêneos; através do controle do tempo e movimentos pelo cronômetro taylorista e da produção em série fordista. Pela existência do trabalho parcelar e pela fragmentação das funções; pela separação entre elaboração e execução no processo de trabalho; pela existência de unidades fabris concentradas e verticalizadas e pela constituição/consolidação do trabalhador coletivo fabril “operário massa” — especializado apenas em sua função e inserido em um contexto de divisão rígida do trabalho. Segundo Antunes (2000) o “operário massa” do fordismo operava apenas a sua máquina, em um processo repetitivo e altamente especializado, ao passo que no toyotismo há um processo produtivo flexível no qual o operário opera simultaneamente uma série de máquinas.

Para Keynes o Estado apresenta legitimidade para intervir através de medidas econômicas e sociais, objetivando gerar uma demanda efetiva, se tornando um Estado controlador e regulador, mantendo o equilíbrio econômico por meio de política fiscal, acordos, distribuição de subsídios, políticas sociais, intervindo na relação capital/trabalho através de políticas de pleno emprego, controlando os preços, dentre outras medidas interventivas.

A intervenção do Estado a partir da segunda metade do século XX estava calcada em dois pilares: pleno emprego e maior igualdade social através dos serviços sociais. As políticas sociais se generalizam neste contexto, criando medidas anticíclicas, resultado de um pacto social estabelecido com o movimento operário. A luta da classe trabalhadora não conseguiu uma ruptura com o modelo de produção capitalista, mas garantiu conquistas importantes no que diz respeito aos direitos sociais, abriu mão de seu projeto socialista em troca de soluções imediatas garantidas pelas políticas sociais<sup>27</sup>. A longo prazo, isso acabou por enfraquecer o movimento dos trabalhadores.

Segundo Behring (2007) o modelo fordista de produção se consolidou no pós Segunda Guerra Mundial, quando a tecnologia se tornou meio de produção na indústria civil, levando ao *boom* da produção de bens de consumo; também impulsionou a indústria automobilística e, junto a isso, ocorreu a urbanização e suburbanização das cidades. Tanto o fordismo quanto o keynesianismo associados, constituem, segundo a autora, os pilares do processo de acumulação acelerada do capital pós — 1945. Ocorreu nesse período aumento da demanda efetiva, altas taxas de lucro, maior incremento das condições de vida das massas, pleno emprego.

No período pós 2ª Grande Guerra até meados dos anos 1970 consolidaram-se as três décadas de glória do capital, ou seja, configurou-se o capitalismo maduro, com lucratividade para as empresas, políticas sociais para os trabalhadores e o surgimento de grandes oligopólios estatais e privados. Essa era de ouro do capitalismo é caracterizada pela extensão do trabalho assalariado, subordinação das finanças ao investimento produtivo e fortalecimento da função estatal, compromisso estabelecido pela social-democracia pautado em um pacto de classes (entre Estado, empresários e trabalhadores), um pacto de negociação.

---

<sup>27</sup> “[...] as políticas sociais decorrem fundamentalmente da capacidade de mobilização e organização da classe operária e do conjunto dos trabalhadores, a que o Estado, por vezes, responde com antecipações estratégicas” (NETTO apud DURIGUETTO, 2007, p. 80).

O Estado de Bem-Estar Social passa a exercer funções estratégicas no enfrentamento da pobreza, do desemprego e da desigualdade social, ao mesmo tempo em que propiciava a acumulação de capital. Tem-se um longo período de acumulação de capitais e de exploração maciça da força de trabalho.

Segundo Behring (2007), no fim dos anos 1960, o capitalismo “maduro” apresentaria sinais de esgotamento. O excesso de capacidade de produção acarretou perda de lucratividade das indústrias de transformação provocando o germe do crescimento acelerado do capital financeiro a partir do final da década de 1970.

Emerge as raízes da estagnação e novamente crise do capitalismo, o que significou consequências catastróficas para as condições de vida e de trabalho da maioria dos trabalhadores. Rompe-se com o pacto dos anos de crescimento, com o pleno emprego e com o desenho social-democrata das políticas sociais. Comprime-se os lucros e o setor manufatureiro, devido ao excesso de capacidade e de produção fabril.

### **1.2.2 — Crise Capitalista e Estado Neoliberal**

O sistema capitalista enfrentaria a partir da década de 1970 novas crises e desafios (DELGADO, 2001, p. 86). Uma crise estrutural do capital, tendo como principais manifestações: as crises de superprodução, crise financeira, crise do comércio internacional, crise fiscal do Estado, crise do modelo de produção fordista, crise do Estado de bem estar social, queda das taxas de lucro, baixo crescimento econômico.

De acordo com Soares (2000) esta crise ocorreu devido às mudanças nos padrões tecnológicos com introdução da robótica, da automação, além do avanço do sistema capitalista, que iniciou um processo de internacionalização dos mercados e dos sistemas produtivos, com uma forte ofensiva do capital no setor financeiro o que contribuiu para caracterizar nos termos de Chesnais (apud DURIGUETTO, 2005, p. 6) “uma nova configuração do capitalismo mundial e dos mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação”.

A chamada mundialização<sup>28</sup> do capital que para Iamamoto (2009, p. 342-343), "reafirma o mercado como órgão regulador supremo das relações sociais", reforça cada vez mais o individualismo, desarticula as lutas, incentiva a privatização e a mercantilização, incentiva a produção e a circulação das mercadorias, torna as políticas sociais cada vez mais focalizadas e seletivas, direcionadas a preservar apenas os mínimos necessários à população "excedente lançada ao pauperismo" extremo. Este cenário contribui para o aumento de desempregados, para desregular e informalizar as relações trabalhistas.

O capital mundializado tem como centro a criação da concentração da riqueza de um lado e de outro o crescimento exponencial da miséria, da pobreza, do pauperismo, da população relativa, explicitando as reconfigurações assumidas pela questão social na contemporaneidade.

Conforme Iamamoto (2008, p. 125-126), essa subordinação da sociabilidade humana ao capital, a naturalização das desigualdades sociais, expressam, hoje, "um desenvolvimento econômico que se traduz como barbárie social". Como resultado uma pobreza produzida historicamente, "onde trabalhadores se encontram universalmente subjugados, abandonados e desprezados, porquanto sobranes para as necessidades médias do capital" (IAMAMOTO, 2008, p.125-126).

A crise mundial do capital iniciada na década de 1970 provocou recessão econômica, automação do processo produtivo, terceirização, globalização e mudança do padrão de produção fordista para o modelo flexível de acumulação (avanço tecnológico, automação, diminuição do chão de fábrica, desemprego estrutural, produção variada e heterogênea, desterritorialização da produção).

Será neste contexto que economistas, ideólogos e políticos vão recorrer ao velho liberalismo, um "retorno à ortodoxia" dando origem às teses monetaristas e neoliberais que iriam favorecer o desenvolvimento de uma nova reestruturação capitalista e de um novo padrão de regulação sócio-estatal. Para alguns teóricos, os fundamentos fordistas/keynesianos tornaram-se coisas do passado e o primordial seria liberar a reestruturação produtiva e estatal, diminuindo a presença do Estado.

---

<sup>28</sup>A mundialização emergiu e se estruturou, desde a segunda Guerra Mundial se sustentando nos grandes núcleos transnacionais, articulado a partir das finanças pelas instituições financeiras que passaram a operar o conjunto da economia mundial. Elas estão construídas a partir do domínio da economia, sustentada pelos grandes grupos transnacionais, resultado da centralização crescente ao longo de décadas no contexto (IAMAMOTO, 2008, CHESNAIS, 1996) de profunda desregulamentação e liberalização da economia.

De acordo com Soares (2000) como resposta a essa crise foram adotados os princípios neoliberais<sup>29</sup>, doutrina que favorece a redução do papel do Estado na esfera econômica, dando cada vez mais liberdade ao mercado, trazendo consigo a informalidade do trabalho, desemprego, subemprego, desproteção trabalhista, desarticulação do poder dos sindicatos, imposição pelos países de centro do ajuste neoliberal aos países periféricos, causando consequências catastróficas para os países da América Latina incluindo o Brasil que, através da dívida externa, objetivava a proteção da economia mundial. Segundo a autora, esse ajuste foi na verdade um desajuste social, sendo incompatível com a construção de uma política social justa e universal.

Tal estratégia faz parte de um movimento de ajuste global, que se desenvolve num contexto de globalização financeira e produtiva. Esse processo de ajuste global da economia mundial caracteriza-se por um rearranjo da hierarquia das relações econômicas e políticas internacionais, feito sob a égide de uma doutrina neoliberal, cosmopolita, gestada no centro financeiro e político do mundo capitalista.

As políticas de corte neoliberal — consagradas em 1990 pelo economista norte-americano John Williamson no chamado Consenso de Washington — caracterizam-se por “um conjunto abrangente de regras de condicionalidades aplicadas de forma cada vez mais padronizadas aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais” (SOARES, 2003, p.19). Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes. 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.

Esta estratégia de ajuste visa a inserção dos países periféricos à nova dinâmica do capital, agora globalizado; subordinar as economias mais vulneráveis; diminuir a intervenção estatal; incentivar a abertura do mercado interno; incentivar as privatizações; propiciar liberdade total dos mercados aplicando uma política restrita para o combate à inflação, além de reduzir gastos públicos.

As políticas de ajuste neoliberal assumiram formas diferenciadas em cada país da América Latina devido às estratégias de desenvolvimento em relação à industrialização,

---

<sup>29</sup>Um conjunto de exigências que submete os Estados à dinâmica da globalização capitalista, transferindo as responsabilidades e as decisões do Estado [...] para o mercado, da esfera pública [...] para a iniciativa privada, da soberania da nação para a ordem social capitalista dominante no cenário mundial (ABREU, 1999, p. 41).

tempo (período de implantação), diferença conjuntural, estruturação da economia, do Estado, estruturação das políticas públicas (grau de universalidade no acesso, padrão de funcionamento), situação política e econômica fragilizada etc.

De acordo com Soares (2000) os países centrais, por controlarem os avanços científicos e tecnológicos, desgastaram suas relações com os países periféricos. Estes países “mergulharam” numa grave crise financeira e econômica, caracterizada pela distribuição desigual dos custos sociais, pela crise no mundo do trabalho e pelo aumento de trabalhadores autônomos com rendimentos desiguais, o que acabou gerando grandes bolsões de pobreza e agravando a distribuição da renda e riqueza nacionais. .“Por trás da globalização, o que se vê é a crescente ampliação das distâncias e das desigualdades” entre as regiões e países do mundo (SOARES, 2000, p. 22).

As políticas de ajuste também provocaram cortes nos gastos sociais levando a deterioração dos serviços públicos, precarização das políticas públicas, dentre outros. Este ajuste que para Soares (2000), deveria garantir o fim da inflação e estabilidade da moeda, causou na verdade um completo desastre social, restringindo direitos (como direito a um emprego formal) e refletiu na maior desordem social que o continente latino-americano vivenciou.

Defilippo (2012, p. 49) esclarece que “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”. Estas passam “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” e passam a ser substituídas por programas<sup>30</sup> de combate a pobreza visando amenizar os problemas sociais.

Segundo a autora 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.

---

<sup>30</sup>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 (SOARES, apud, DEFILIPPO, 2012).

Setores públicos estatais neste contexto passam a ser substituídos por organizações privadas sob a justificativa de que o Estado já não consegue resolver os problemas sociais, e, para tanto, necessita de “programas de alívio à pobreza”. A não valorização das ações públicas governamentais em detrimento do enaltecimento das ações de organizações de caráter privado, que, em diversos casos, têm deficiência de capacidade técnica na realização de ações sociais, assim o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se no papel de regulador e provedor destes e convoca a sociedade a participar do controle social e da gestão de serviços sociais, transferindo suas responsabilidades para o chamado “terceiro setor”<sup>31</sup>. O conceito hegemônico de “terceiro setor” faz parte do rol ideológico que ratifica os preceitos neoliberais.

### 1.2.3 – Estado Brasileiro Contemporâneo: Os Impactos do Ajuste Neoliberal

O Brasil como país periférico se insere no processo de reestruturação produtiva de forma subordinada e gradativa. Houve um ensaio tímido na década de 1980, mas de maneira explosiva e decisiva nos anos 1990, com os governos Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso (FHC), através das transformações no mundo do trabalho, na produção e na esfera do Estado.

As agências internacionais propõem como uma das estratégias neoliberais a “Reforma do Estado”, que conforme Teixeira (2008, p. 29) objetiva torná-lo “ágil, eficiente, desburocratizado, com gestão gerencial típica e necessária para os novos tempos, capaz de inserir os países na globalização e na democracia”.

Este processo culminou com a desregulamentação da economia, a liberação das importações e o início da flexibilização do trabalho. As medidas tomadas pelo governo na década de 1990 foram desorganizando o mercado de trabalho no Brasil. Em uma década o país se transformou radicalmente: redução de postos de trabalho, desemprego em massa e redução dos trabalhadores com carteira assinada, transformando-os em trabalhadores

---

<sup>31</sup>Este setor, composto por Organizações Sem Fins Lucrativos (OSFL) e Organizações Não-Governamentais (ONG's), denomina-se terceiro, uma vez que não se localiza e nem exerce ações em nível de governo (primeiro setor) e nem sequer em nível de mercado (segundo setor).

terceirizados e subcontratados. Os que estão empregados com carteira assinada se inserem no regime de trabalho polivalente. Ocorre neste contexto também enfraquecimento dos sindicatos. O ataque ao trabalho engendra uma retração do movimento trabalhista, alcançando retrocessos de conquistas históricas, sendo assim, o ideário neoliberal ganha força. Concomitante ao processo de reestruturação produtiva e de transformações no mundo do trabalho está a Reforma do Estado.

O neoliberalismo, doutrina hegemônica de estratégia burguesa frente à crise, executa seu ideário contestando e responsabilizando o Estado em face do crescimento das despesas sociais públicas. A burguesia internacional e seus representantes neoliberais e agências do capital internacional, propõem que o Estado seja reformado como estratégia de enfrentamento da crise. Sob o argumento da estabilização da crise fiscal e do ajuste estrutural enquanto pacote de políticas orientadas ao estabelecimento de um novo padrão de acumulação é proposta a reforma do Estado brasileiro. Uma reforma inspirada no ideário neoliberal e tal como explicitado nas recomendações do Consenso de Washington e das agências financeiras internacionais.

A reforma do Estado foi decisiva para imprimir uma direção política de classe às estratégias de enfrentamento da crise, inaugurando nesse processo uma nova fase do capitalismo contemporâneo baseada no tripé da liberalização, privatização e desregulamentação, com predomínio do capital financeiro em detrimento do capital produtivo (MOTA, 2008, p.237).

A crise do Estado brasileiro causou o esgotamento dos padrões ideológicos e da forma de intervenção, exigindo uma nova agenda na qual estivessem incluídas a estabilidade econômica, a reinserção internacional, dentre outros. A contenção dos índices inflacionários aconteceu a partir de estratégias coercitivas, com sérias consequências para as instituições democráticas, confinando as decisões ligadas às reformas liberais no interior da burocracia.

Conforme Soares (2000) com a escassez de recursos, a estabilização econômica esvaziou itens como as reformas sociais, levando ao abandono de projetos igualitários, exigindo uma maior inflexibilidade na gestão dos recursos públicos e diminuindo os gastos sociais, o que resultou em uma agenda mínima, em descompasso com a participação das demandas sociais.

Para a autora ocorreu um forte ataque aos elementos de políticas sociais e trabalhistas de influência keynesiana, levando os setores de esquerda a sucumbirem às

pressões de Washington, dando início a um processo de ajuste capitalista que levou ao esvaziamento das conquistas sociais expressas na Constituição Federal (CF) de 1988.

Neste contexto foi proposta uma nova forma de gestão do Estado como condição para o enfrentamento da crise, que foi a chamada “Reforma do Estado”<sup>32</sup>. Nela se pretendia uma estratégia política que promovesse competência, eficiência, visando à maximização das condições de *Governance*,<sup>33</sup> ou seja, maximiza-se a capacidade de governo e eficácia do Estado para lidar com seus problemas e dificuldades.

Reformar o Estado significaria transferir para o setor privado as atividades que poderiam ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, salientaremos outro processo, a “publicização” que segundo Diniz (1997) que é a descentralização para o setor público não estatal a execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados por ele, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica.

Diniz (1997) traz mais detalhes mostrando que as novas propostas apontam para a construção de um Estado capaz de descentralizar funções e transferir responsabilidades, um Estado com capacidade de ação, que implemente com sucesso suas políticas, que faça valer suas decisões. Esta reforma foi pensada a partir da maximização das condições de *Governance* do sistema estatal, com destaque para a expansão da capacidade de comando, de coordenação, o que requer uma estratégia política para conduzir acordos e alianças.

Esta reforma administrativa, implementada a partir do Plano Diretor da Reforma do Estado proposto por Bresser Pereira, tornou-se um “marco” na história do Estado brasileiro como tentativa de se resgatar a eficiência, responsabilidade, transparência da administração pública e a capacidade governativa do Estado. Envolveu a descentralização, a participação cidadã e o controle social, com uma administração mais plural, a partir de um modelo gerencial e um serviço público coerente com o capital.

---

<sup>32</sup>Em 1995 segundo Diniz (1997) teve início no Brasil a Reforma da Gestão Pública ou reforma gerencial do Estado com a publicação, nesse ano, do Plano Diretor da Reforma do Estado e o envio para o Congresso Nacional da emenda da administração pública que se transformaria, em 1998, na Emenda 19. Nos primeiros quatro anos do governo FHC, enquanto Luiz Carlos Bresser-Pereira foi o ministro, a reforma foi executada em nível federal, no MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Com a extinção do MARE, por sugestão do próprio ministro, no final desse período a gestão passou para o Ministério do Planejamento e Gestão, ao mesmo tempo em que estados e municípios passavam também a fazer suas próprias reformas (DINIZ, 1997).

<sup>33</sup>O termo *Governance* foi introduzido no debate internacional visando garantir um Estado eficiente, que envolvesse dimensões de caráter social e político da gestão pública, articulação do público/privado na formulação das políticas, com destaque para o trato do governo em relação a termos como justiça, igualdade, direitos humanos etc (DINIZ, 1997).

Para Pereira (1998), foi a Constituição Cidadã<sup>34</sup> que condenou o Brasil a uma volta ao passado, daí a necessidade de dotar o Estado de mais *Governabilidade*, isto é, de capacidade política para governar, a partir da existência de um pacto social e político entre governo e setores sociais; e *Governance*, que representa, como já visto, a capacidade financeira e administrativa de um governo implementar políticas e realizar suas decisões tornando-se mais eficiente, atendendo às demandas dos cidadãos com mais qualidade e com um custo menor.

Behring e Boschetti (2007) afirmam que esta proposta de reforma implantada no Brasil foi, de fato, uma “contra-reforma” em função das consequências negativas para a classe trabalhadora. Verificou-se a falência do poder público no Brasil, com decrescente eficácia operacional, e a incapacidade do Estado de fazer valer suas decisões, além da impotência executiva e total inoperância do Estado. A autora explica que o que se viu foi o enxugamento da máquina burocrática com o desmantelamento do governo e do setor público, causando um verdadeiro retrocesso social.

Afirmção interessante é a de Soares (2000) quando diz que o quadro de retrocesso social esteve acompanhado da precarização do trabalho e das políticas públicas. O aumento da demanda por benefícios e serviços vinculou-se à reprodução de um Estado de mal-estar nos termos da autora e com isso criou-se uma articulação entre assistencialismo focalizado e mercado livre voltado para o cidadão consumidor.

O programa de privatizações de áreas como as de ação social refletiu a gravidade da crise fiscal do Estado brasileiro. Através do programa de publicização (que envolve a descentralização, organização social e parcerias), transferiu-se para o setor público não estatal a produção de serviços não exclusivos do Estado, estabelecendo um sistema de “parceria” entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. Desse modo, o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se no papel de regulador e provedor destes e convoca a sociedade a participar do controle social e da gestão de serviços sociais, transferindo assim suas responsabilidades para o chamado “terceiro setor”<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup>A atual Constituição Federal do Brasil, chamada de “Constituição Cidadã”, foi promulgada no dia 5 de outubro de 1988. A Constituição é a lei maior, a Carta Magna, que organiza o Estado brasileiro. Na Constituição Federal do Brasil, são definidos os direitos dos cidadãos, sejam eles individuais, coletivos, sociais ou políticos; e são estabelecidos limites para o poder dos governantes.

<sup>35</sup>Este setor, composto por Organizações Sem Fins Lucrativos (OSFL) e Organizações Não-Governamentais (ONG's), denomina-se terceiro, uma vez que não se localiza e nem exerce ações em nível de governo (primeiro setor) e nem sequer em nível de mercado (segundo setor).

Na concepção de Behring (2005), esta contra-reforma foi uma estratégia ideológica do capital de retirar o Estado de suas funções produtivas e facilitar as privatizações, dando destaque para a formulação de um Estado forte na condução do ajuste direcionado à expansão do mercado e um Estado mínimo para o social. Ao entregar o patrimônio público ao capital estrangeiro favoreceu-se o aumento do desemprego, da miséria, da pobreza; tudo isso a partir do discurso de combate à crise fiscal do Estado. O discurso que perpassa esta “reforma” é ideológico e mistificado, representando o cinismo da classe dominante.

O programa de publicização, que se expressa na criação de agências executivas, organizações sociais e regulamentação do “terceiro setor” na área social, trouxe o serviço voluntário, e o fortalecimento de ações solidárias e beneméritas.

Segundo Montaño (2002), as atividades sociais, de acordo com o modelo de publicização, poderiam então ser executadas a partir de um controle maior da população se fossem realizadas descentralizadamente. As organizações sociais representam as entidades públicas não estatais, que podem ser vistas como participantes do controle social. De acordo com Delgado (2001),

as atuais fundações públicas tornaram-se organizações sociais, ou seja, entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que possuem autorização específica do Poder Legislativo para celebrar contratos de gestão com o poder executivo e assim ter o direito a dotação orçamentária. [...] a nova relação Estado/Sociedade Civil está garantida através da Lei nº 9790, de 23 de Março de 1999, [...] que institui e disciplina o termo de parceria (p. 90).

As parcerias para Montaño (2002) representam na verdade a desresponsabilização do Estado no trato da questão social, que transfere para o chamado “terceiro setor” suas responsabilidades. Essa ação levou à precarização/focalização das políticas sociais, diminuição dos custos sociais, perda da dimensão da universalidade do direito, desvalorização da força de trabalho e também redução de direitos trabalhistas. Esta proposta reduz na verdade a concepção gramsciana de sociedade civil.

Informação interessante é a de Duriguetto (2007, p. 185) quando diz que se deve distinguir o termo sociedade civil (pensada como “terceiro setor”), da concepção gramsciana de sociedade civil, pois, como “terceiro setor” entende-se a sociedade civil setorializada, já na teoria gramsciana a categoria sociedade civil é inserida na totalidade social.

Reforçando esta ideia a autora destaca que enquanto as organizações do chamado “terceiro setor” são caracterizadas por serem não estatais, não mercantis, homogêneas e sem

contradições de classe, as da sociedade civil gramsciana expressam tanto os interesses da classe dominante na esfera econômica e seus desdobramentos na lógica estatal quanto os das classes subalternas.

A autora traz mais detalhes mostrando que as organizações do “terceiro setor” revestem-se de valores solidários, altruístas e, portanto, aclassistas e apolíticos. Já o conjunto de organizações da sociedade civil, definidas a partir da concepção gramsciana são compreendidas por concepções e atividades políticas de determinações classistas. E, por fim, Duriguetto (2007) sinaliza que se o objetivo ideopolítico das organizações do “terceiro setor” é construir o “bem comum” a partir de uma negociação harmônica entre cidadãos independentes de seus interesses de classe, os fundamentos da sociedade civil, na concepção gramsciana, será o de lutar pela construção de uma contra-hegemonia que se materializará na formação de um novo projeto societário.

Conforme Soares (2000), com o processo de reforma do Estado ocorreu um retorno à família, às organizações sem fins lucrativos, ONG’s, organizações filantrópicas, as quais se posicionam como agentes do bem estar, passando a “substituir” o Estado na execução das políticas públicas, configurando um verdadeiro retrocesso histórico, implicando uma volta ao passado. Esta solução encontrada e adotada foi devida à constatação de que o Estado, de acordo com o plano de “reforma”, seria ineficiente na área social, daí a necessidade de transferir suas ações para um setor privado considerado “mais” eficiente. O Estado neoliberal instaurado no Brasil acabou reduzindo a qualidade e quantidade das políticas públicas. A população ficou entregue a uma rede comunitária de solidariedade pautada em valores como ajuda mútua e amor ao próximo.

Para Behring (2007) este caráter regressivo das políticas sociais; o esvaziamento orçamentário, a descentralização, a transferência de responsabilidades (estados, municípios etc), a privatização total ou parcial, dentre outros, contribuiu para que os serviços públicos se tornassem de péssima qualidade, com políticas sociais focalizadas, e serviços direcionados exclusivamente aos mais pobres dos pobres. Reforçando esta ideia Soares (2003, p. 27) destaca que,

a questão social passa a ser objeto de ações filantrópicas e de benemerência deixando de ser responsabilidade do Estado. As redes de proteção devem ser comunitárias e locais. As políticas sociais passam a ser substituídas por programas de combate à pobreza que tratam de [...], minimizar os efeitos do ajuste sobre os mais pobres ou os mais frágeis.

Montaño (2002) afirma que a retração do Estado na área social é acompanhada pelo aumento explosivo das atividades da sociedade civil. As organizações, neste contexto, exercem papel ideológico e funcional ao reforçarem os interesses capitalistas no processo de reestruturação do capital e, principalmente, assumem a função de atuarem no enfrentamento da questão social. O autor destaca que,

a função das parcerias entre Estado e as ONG's não é a de compensar, mas a de encobrir e a de gerar a aceitação da população a um processo que, como vimos, tem clara participação na estratégia atual de reestruturação do capital. É uma função ideológica (MONTAÑO, 2002, p. 224).

Conforme o mesmo autor, esta ação serve para ocultar as relações contraditórias e antagonicas do sistema capitalista e leva à perda dos direitos conquistados com a Constituição de 1988. A sociedade civil sob o ideário neoliberal, interpretada como um “terceiro setor”, revela como já explicitamos, seu caráter funcional e contraditório, e a despolitização operada neste setor.

O estudo de Soares (2000) aponta que os países de periferia, nos quais não existiam políticas sociais, acabaram sendo obrigados a aplicar programas emergenciais, de solidariedade comunitária; entretanto estes programas foram insuficientes para diminuir a desigualdade social. Segundo a autora, nos países onde existiam políticas sociais como previdência social, saúde e educação básica, o desmonte agravou as condições sociais levando à desestruturação das políticas sociais. A população empobrecida acabou entregue aos programas financiados por recursos internacionais e pelos serviços prestados por ONG's, instituições filantrópicas, associações e outras.

Mas cabe aqui apontarmos que inserida na concepção neoliberal de redução do Estado — mínimo para o social — a assistência social brasileira vem seguindo nos últimos anos uma assistência de ação limitada, na contramão da noção de direito e de política social, negando a justiça social ou igualdade social com alto grau de seletividade, direcionada aos pobres dos pobres.

Numa sociedade extremamente concentradora de renda, como a brasileira, a redução do Estado na área social causou serias consequências para a população, refletindo no agravamento das sequelas da questão social, no descaso com a elevação da pobreza e miséria no país, e na concretização de uma justificativa ideológica de transferência de funções do Estado para a sociedade civil, através do “terceiro setor”, especialmente das ONG's.

Verifica-se também que a substituição dos agentes públicos estatais por organizações comunitárias ou não governamentais é característica dos chamados “programas de alívio à pobreza”. Em vez de potencializarem as ações públicas governamentais, essas entidades “societárias” substituem os órgãos do governo sem que possuam capacidade profissional e técnica eficientes para realizar ações no âmbito social (SOARES, 2003, p.28). As políticas sociais, neste contexto, são substituídas por programas, executados pela “sociedade civil” pensada como “terceiro setor”, contribuindo para o crescimento de atividades filantrópicas/assistenciais.

a filantropia substitui parcialmente os direitos sociais. Os pobres substituem os cidadãos. A ajuda individual substitui a solidariedade coletiva. O emergencial e o provisório substituem o permanente. As micros-soluções *ad hoc* substituem as políticas públicas. O local substitui o regional e o nacional. É o reinado do minimalismo no social para enfrentar a globalização no econômico. Globalização só para o grande capital. Do trabalho e da pobreza, cada um que cuide do seu como puder. De preferência com um “Estado forte para sustentar o sistema financeiro e falido para cuidar do social” (SOARES, 2003, p.12).

Montaño (2002), em seu estudo, destaca os equívocos que envolvem o chamado “terceiro setor” e desvela o fenômeno real que está por trás deste termo evidenciando a estratégia do capital em estimular a “ideologia do terceiro setor”<sup>36</sup>. A discussão segue no próximo item particularizando as ONG’s no Brasil. Nesta direção segue a concepção de Netto (2004, p. 74) ao afirmar que a ofensiva capitalista impulsionou “a constituição de um novo associativismo, expressamente dirigido para rebater sobre setores e categorias sociais determinadas”.

### 1.3 O DEBATE DO “TERCEIRO SETOR”: PARTICULARIDADES DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS NO BRASIL

O estudo, a discussão e reflexão relacionada ao “terceiro setor” é assunto atual, pertinente e, portanto, sua dimensão e significado necessitam ser compreendidos dentro da

---

<sup>36</sup>O “terceiro setor” tem sido posto como espaço privilegiado da intervenção de agências expressivas da sociedade civil, tanto as que vinculam as demandas populares quanto as que servem de conduto à explicitação dos interesses do capital. Situado no próprio processo de reestruturação do Estado como uma instância diversa deste e da esfera mercantil, o terceiro setor tem se revelado um importante instrumento do projeto capitalista de restringir ao limite as funções estatais legitimadoras, mostrando-se não só compatível, mas funcional à reestruturação comandada pelo capital; ademais há claros indícios acerca do papel de desmobilização democrático-popular desempenhado pelas ONG’s (NETTO, 2004, p. 74).

conjuntura social, econômica e política que tem determinado sua configuração no contexto contemporâneo. Há quem defenda o fortalecimento de uma “sociedade civil organizada” e “democratizada” como: Fernandes (2005), Rifkin (2005), Cardoso (2005) e outros. Montañó e Duriguetto (2010) entendem o “terceiro setor” como função ideológica, ou seja, funcional ao projeto neoliberal.

Criticam os autores pós-modernos que o caracteriza como organizações da sociedade civil compreendida por diversas classes sociais em parceria (não mais classista, nem transclassista, mas interclasses) e fomentadas legal, política e financeiramente pelas parcerias com o Estado ou com as empresas. Pensa-se no conjunto da sociedade civil, sem contradições, sem interesses contraditórios, como ONG’s, fundações empresariais, instituições religiosas, entidades filantrópicas etc. Portanto, para os pós-modernos, nem as contradições no âmbito produtivo (que fundam as classes sociais, as relações sociais e a exploração), nem as contradições na esfera do mercado — que condensam a desigual distribuição de riqueza e as desigualdades sociais — mas as articulações e parcerias no âmbito da sociedade civil fundam essas organizações.

Sob o solo de mudanças no papel do Estado brasileiro e a promoção e expansão do chamado “terceiro setor” nos anos 1990 como fenômeno promovido pelos governos neoliberais, torna-se fundamental analisar as organizações deste setor que se mobilizam na gestão de respostas às expressões da questão social, encobrindo, segundo Montañó (2002), o grande serviço que prestam ao capital e ao ideário neoliberal. O autor afirma que as “parcerias” servem para ocultar as relações contraditórias e antagônicas do sistema capitalista e provocar a perda dos direitos conquistados com a Constituição Cidadã. Serve para transformar a sociedade civil num “terceiro setor”,

despolitizado, espaço de “parcerias” interclasses (substituindo as lutas entre as classes), em que se operam a “solidariedade” e a “auto-ajuda”, o voluntariado, a filantropia (empresarial ou não), assim como as enganosas noções de “empoderamento”, “a Economia Solidária” etc (MONTAÑO E DURIGUETTO, 2010, p. 304).

Para Montañó (2002) duas desmistificações são importantes. Uma é a falsa noção do “terceiro setor” que induz a pensar a realidade social não como um todo articulado, mas como um espaço setorializado, onde cada setor seria autônomo. Já o segundo pressuposto induz à separação por setores. O Estado como primeiro setor, o mercado como o segundo setor e o terceiro setor constituído pela “sociedade civil”. De acordo com Montañó (2002) a

realidade não pode ser pensada de forma segmentada entre Estado, mercado e sociedade civil, pois esta segmentação visa o fortalecimento da hegemonia do capital.

Reforçando e complementando esta ideia, Montañó (2005, p. 161-162) afirma que “neste setor, que passa a ocupar o lugar da sociedade civil, não se fala mais em sociedade de classes, não se fala mais de interesses antagônicos, e sim em interesses comuns”. No debate que envolve o “terceiro setor” não aparecem outras organizações tais como o Movimento Sem Terra (MST), as Forças Armadas Revolucionárias (FARCS), mas fortalece-se o Criança Esperança, o Viva-Rio, as ONG’s, a “responsabilidade social”, ocultando os movimentos contestatórios, revolucionários, ou que defende os interesses dos trabalhadores em contraposição aos interesses do capital.

Uma das finalidades deste setor destacada pelo autor é que além da despolitização do social encobre-se “a hegemonia do capital no âmbito da sociedade civil, porque agora todos viram parceiros”, quer dizer, duas ou mais partes estabelecem um acordo de cooperação para atingir interesses comuns, nesse sentido as parcerias são estabelecidas entre sujeitos públicos ou privados, individuais ou coletivos, para a realização de intervenções finalizadas, sobretudo ao desenvolvimento econômico ou social de um determinado grupo ou território.

Outra questão “é a falsa noção progressista de sociedade civil organizada”. Mas como pensá-la deslocando-a da realidade? O “terceiro setor”, pensado como sociedade civil organizada, tem deixado de fora o Comando Vermelho, por exemplo, a Central Única dos Trabalhadores — CUT, o MST, os sindicatos, os movimentos armados, as organizações ilegais, os movimentos contestatórios: ”devemos pensar a sociedade civil organizada não como algo mágico do “terceiro setor” em que tudo é parceria, harmonia, solidariedade e sim como um espaço de contradição e de lutas” (MONTAÑO, 2005, p. 162 - 163).

Entendemos que o “terceiro setor” na contemporaneidade é operacional/funcional ao projeto neoliberal de reestruturação do capital, pois assume suas “tarefas” sem nenhum tipo de contestação, de embate, de luta.

As organizações deste setor se apresentam como um conjunto de entidades sem fins lucrativos, tais como associações e/ou fundações, reconhecidas ou não, formal ou informalmente, por órgãos governamentais nas instâncias municipal, estadual e federal. São ONG’s e associações comunitárias, instituições de caridade, instituições religiosas, filantrópicas, que realizam ações solidárias e voluntárias, atividades pontuais e informais, dentre outras. Para Delgado (2001, p. 93) as ações deste setor visam “possibilitar a satisfação

das necessidades humanas e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos”, objetivos estes que são alvo de crítica da autora.

São ações que segundo Montaño e Duriguetto (2010, p. 306) “expressam funções a partir de valores” tais como: “solidariedade local, voluntariado, autoresponsabilização e individualização (substituindo os valores de solidariedade social e universalidade, e direitos dos serviços típicos dos Estados de “bem-estar”. Os autores consideram que o neoliberalismo instrumentaliza um conjunto de valores, práticas e sujeitos, a fim de tornar a sociedade civil mais “dócil, desestruturada, desmobilizada, amigável”, camuflando a real funcionalidade por traz do fenômeno, qual seja:

a) Justificar e legitimar o processo de desestruturação da Seguridade Social e desresponsabilização do Estado na intervenção social. b) Desonerar o capital da responsabilidade de cofinanciar as respostas às refrações da “questão social” mediante políticas sociais estatais. c) Despolitizar os conflitos sociais dissipando-os e pulverizando-os, e transformar as “lutas contra a reforma do Estado” em “parceria com o Estado”. d) Criar a cultura/ideologia do “possibilismo”. e) Reduzir os impactos (negativos ao sistema) do aumento do desemprego, produto da reestruturação produtiva. f) A localização e trivialização da “questão social” e a autorresponsabilização pelas respostas às suas sequelas (MONTAÑO E DURIGUETTO, 2010, p. 306).

Conforme Montaño (2002) as organizações do “terceiro setor” começam a ganhar mais credibilidade do que os movimentos sociais, uma vez que elas não representam uma ameaça, mas sim uma “contribuição” para o crescimento econômico do país. Passam a estabelecer uma relação diferenciada com o Estado e com as empresas, pois deixam o espaço das lutas e conflitos para as negociações e consensos, da relação de interesses conflitantes para a relação clientelista, da mobilização para a parceria.

O autor traz considerações mostrando que antes da década de 1980, as Organizações Não Governamentais apresentavam um caráter mais politizado e mais articulado a partidos, subsidiárias dos movimentos sociais. Delgado (2001, p. 93) participa da mesma ideia ao demonstrar que nos anos 1960 e 1970 as ONG’s se “estruturam como movimentos de resistência e enfrentamento à ditadura militar, aliadas aos movimentos sociais, à ala progressista da Igreja, às organizações dos trabalhadores [...]”.

Fato interessante é o apresentado por Mestriner (2008, p. 43-44) ao destacar a constituição/instituição das ONG’s no Brasil desde o período Imperial. A autora expõe alguns dados interessantes que nos permitem visualizar o surgimento de algumas instituições de caridade e de ajuda mútua que emergiram a quase quatrocentos anos atrás sendo criadas sob base caritativa e beneficente a partir de “novos conjuntos de organizações, incentivados pelo

Estado e pela Igreja Católica, não distante, no entanto, do universo de filantropia acumulado por anos” (MESTRINER, 2008, p. 44).

Para Mendes (1999, p. 6) é importante pontuar que no período compreendido entre a ditadura de Vargas, e a ditadura militar, ocorreu um processo de reorganização da sociedade brasileira com projetos associativistas, autônomos e políticos, “em que um grande número de associações civis e os sindicatos, formalmente atrelados ao Estado, terão papel significativo”. Emergem neste contexto, segundo o autor, as organizações que iriam se defrontar com o regime vigente.

A partir da década de 1980, este segmento ganha maior visibilidade enquanto novos espaços de participação cidadã e incorporam diversificadas configurações tais como instituições de caráter filantrópico que prestam serviços na área da saúde, educação e bem-estar. São organizações de defesa de direitos, como mulheres, idosos, indígenas, proteção ao meio ambiente, e mais recentemente observa-se o crescimento da filantropia empresarial, das chamadas “empresas cidadãs”.

Na década de 1990 os movimentos sociais ampliam sua atuação e, neles inseridas, as Organizações Não Governamentais passam a ocupar um lugar de destaque na conjuntura democrática nacional. Vinculadas diretamente às demandas populares, inauguram, no âmbito da sociedade civil, um fazer interativo técnico-político, como um instrumento de “enfrentamento” da questão social e do elitismo político, instituindo a própria esfera pública como espaço mais amplo do que o de atuação do próprio Estado. Cabe aqui registrar que a utilização do termo ONG’s serve para nomear um amplo espectro de agentes, parcialmente destituídos de interesses econômicos e voltados para a promoção de mudanças socioeconômicas.

De acordo com Neylar (1999) a partir da Segunda Guerra Mundial e até quase o final dos anos 1980 o conceito de desenvolvimento esteve vinculado à ideia de crescimento econômico. Neste contexto, à sociedade cabia somente o lugar de beneficiária e às suas instituições cabia a condição de meras cooperantes, o que em outras palavras quer dizer: nem se articulavam politicamente, nem participavam como parceiras nesse espaço. Tanto as ações governamentais quanto as das organizações privadas, na concepção do autor, limitaram-se a investir no sentido de minorar os efeitos decorrentes da reprodução da pobreza, sem questionar em quais condições os programas de desenvolvimento poderiam passar a implementar mudanças e contribuir para com a população alvo de suas ações.

O desmantelamento das ditaduras nos países subdesenvolvidos, conforme Neylar (1999), o surgimento de novos sujeitos políticos, a quebra do bloco socialista, a discussão referente ao papel do Estado diante das novas territorialidades definidas pelos mercados, a revolução das comunicações, transformando a informação em um bem de primeira grandeza e, em última instância, a globalização, como um processo inexorável, incidiram sobre a matriz do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (SICD)<sup>37</sup> e se constituíram nas grandes questões que insuflaram o debate sobre uma terceira via para o desenvolvimento.

O autor, em seus estudos, destaca que a frenética onda economicista logrou afastar completamente as discussões sobre o desenvolvimento qualquer questão que pudesse por em confronto os ganhos do capital. Numa dialética sempre mais perversa, afirma que o social ganha relevo no discurso político dos governantes do Terceiro Mundo simultaneamente à queda de suas economias, à retração de suas políticas sociais, dentre outros.

Continuando a considerar Neylar (1999) destaca que o início do credenciamento das ONG's, no Brasil, coincide com a necessidade nacional de formular respostas ao autoritarismo vigente nas relações entre sociedade civil e Estado. Nesse momento histórico a sociedade se viu impelida a empreender um trânsito ideológico no qual a democracia não poderia mais ser concebida apenas como um ideal político, precisava urgentemente ser entendida como uma prática social. Em pouco tempo, concluiu-se que, se a conquista do Estado de direito foi fruto de um determinado processo de intervenção social, a sua implementação, além de representar um instrumento disciplinador, no âmbito dos governos, exigiria mudanças no perfil das ações dos demais atores sociais.

Tal fato representa um avanço para este modelo de Estado na direção de legitimar instâncias que garantam a convivência entre as formas representativa e participativa de democracia. Passou-se a visualizar a criação de conselhos populares como instrumentos de controle social sobre o executivo, de assessoria para o Judiciário, e de balizamento do uso da representação no legislativo. Nessa dinâmica de alargamento dos espaços de intervenção política, as ONG's ganharam relevância e as suas ações foram se confrontando, simultaneamente, com as práticas autoritárias dos governos e com as formas conservadoras das organizações de representação popular.

---

<sup>37</sup>Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (SICD) — Rede de instituições públicas e da sociedade civil que promovem ações de Cooperação Internacional ao desenvolvimento. O SICD está formado por muitas organizações de diferentes naturezas, orientações e funções, dentre as quais encontram-se organismos internacionais, governos e instituições públicas dos países doadores e receptores de ajuda, organizações não-governamentais, empresas e outras entidades da sociedade civil. Estas organizações compõem uma rede que de forma mais ou menos articulada configura o SICD (AYLLÓN, 2006).

A maioria das ONG's nascidas no Brasil e em outros países nas últimas décadas, são resultantes das novas relações políticas. Sob a designação ONG's vem surgindo, cada vez mais e recentemente, organizações inspiradas em interesses econômicos voltadas para o mercado de prestação de serviços técnicos. O conjunto das entidades referidas sob essa nomenclatura não formam um grupo homogêneo, tanto pelo momento histórico em que passaram a existir quanto pelos objetivos, missão, formas de funcionamento, atribuições, competências etc.

Segundo Cabanes (1997) o sistema de proteção social brasileiro, por ter sido organizado, em ambientes sociais autoritários, e por ter permanecido atrelado a um complexo produtivo estimulador da concentração de renda, continuou servindo à reprodução da exclusão social, mesmo depois de restaurada a democracia política. Inserida nesse contexto, a atuação da maioria das Organizações Não Governamentais, até o início dos anos 1990, nem correspondiam à ideia de integração entre direitos e políticas públicas, e nem estavam abertas para acolher as demandas de certos segmentos da população, submergindo ao modelo autoritário.

Neylar (1999) explica que do ponto de vista formal as ONG's são constituídas pela vontade autônoma de indivíduos que se reúnem com a finalidade de promover objetivos comuns de forma não lucrativa. A legislação brasileira prevê três formatos institucionais para a constituição de uma organização sem fins lucrativos — associação, fundação e organização religiosa. Por não ter objetivos confessionais, juridicamente toda ONG é uma associação civil ou uma fundação privada.

O termo ONG adquire significado de agente articulador entre os programas de desenvolvimento de políticas sociais, passando a designar, prioritariamente, no cenário nacional e internacional, as entidades privadas sem fins lucrativos, voluntárias, autônomas, descentralizadas e vinculadas às questões locais. Segundo Mendes (1999, p. 24) a nomenclatura ONG — que virou moda nas últimas décadas no cenário brasileiro — é um termo importado que apareceu pela primeira vez em documentos das Nações Unidas, no final da década de 1940, referindo-se a um universo amplo e pouco definido de instituições.

O autor traz considerações mostrando que as ONG's são organizações formais, privadas, com fins públicos e sem fins lucrativos, autogovernadas, com parte de seus membros/colaboradores voluntários, objetivando transformações em nível micro e macro. Explica também que o número de voluntários nestas organizações é superior ao número de

funcionários contratados configurando uma característica própria que é o trabalho voluntário<sup>38</sup> associado à ajuda mútua, ao amor ao próximo, à solidariedade.

Nesta mesma direção está a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), fundada em 10 de agosto de 1991, formada por ONG's com o objetivo de promover o intercâmbio entre entidades que buscam a ampliação do campo da cidadania, a constituição e expansão dos direitos fundamentais, a justiça e a consolidação de uma democracia participativa.

Objetiva também consolidar a identidade das ONG's brasileiras, afirmando sua autonomia em face do Estado, dos partidos políticos, das Igrejas e dos movimentos populares. Procura ainda defender os interesses comuns de suas associadas; estimular diferentes formas de intercâmbio, interajuda e solidariedade, inclusive financeira, entre as associadas, contribuindo para a circulação de informações, a consolidação e o diálogo com instituições similares de outros países e a informação sobre a atuação de agências governamentais e multilaterais de cooperação para o desenvolvimento; combater todas as formas de discriminação, racial, étnica e de gênero, enquanto obstáculos à construção da cidadania e constituição dos direitos fundamentais; ser um instrumento de expressão, em âmbito nacional e internacional, das contribuições e propostas, opiniões e alternativas das ONG's frente ao desafio do desenvolvimento; dentre outros.

A ABONG dispõe no artigo 2º de seu estatuto que são consideradas ONG's as entidades que juridicamente são constituídas sob a forma de fundação ou associação, todas sem fins lucrativos, notadamente autônomas e pluralistas, que tenham compromisso com a construção de uma sociedade democrática, participativa e com o fortalecimento dos movimentos sociais de caráter democrático, condições estas, atestadas pelas suas trajetórias institucionais e pelos termos dos seus estatutos. Os princípios defendidos pelas ONG's são:

direitos humanos — promovendo os padrões internacionais e verificando violações e abusos. Estado de direito — através de ajuda legal acessível ou grátis, educando todos os cidadãos sobre os seus direitos e defendendo reformas legais. Participação das mulheres — preparando-as para a participação política e protegendo-as da discriminação socioeconômica. Educação cívica — através de programas de educação incidindo no papel do cidadão numa sociedade democrática e

---

<sup>38</sup>A atuação do grande exército de voluntários existentes nestes espaços provoca segundo Iamamoto (2005) a desqualificação técnica e política no trato da questão social que acaba ficando entregue nas mãos de pessoas sem qualificação adequada. Estes executam e elaboram projetos, realizam cadastro de famílias, montagem e distribuição de cestas básicas, apoio em eventos, atendimento ambulatorial e psicossocial, dentre outras atividades sociais.

diversificada. Imprensa livre — promovendo a comunicação social independente, formando jornalistas e fixando os padrões de ética jornalística. Desenvolvimento de partidos políticos — através da supervisão de eleições por observadores nacionais treinados e do recenseamento de eleitores. Responsabilidade do governo — fazendo análises políticas e fiscalizando as ações do governo (ABONG, 2006).

Para a realização destes objetivos, a ABONG desenvolve uma linha de produção e de difusão de conhecimento, entendendo que possui uma contribuição a dar à sociedade brasileira, especialmente nas temáticas prioritárias de seu trabalho. Além disso, valoriza a produção de suas associadas, dando-lhes visibilidade pública.

Nos anos 1990 ocorreu a nova regulamentação da filantropia com a criação da nova Lei da Filantropia (Lei 9732/98), que isenta as entidades filantrópicas de contribuírem com a Seguridade Social. Essa Legislação normatiza a relação Estado/sociedade, ou seja, estabelece as chamadas “parcerias”, enfocando ações no campo das políticas públicas e do acesso de organizações sem fins lucrativos aos recursos públicos. A Constituição Federal altera o conceito de entidade filantrópica para Entidade Beneficente de Assistência Social. Elas apresentam uma grande diversidade, principalmente temática, variando desde entidades ligadas ao meio ambiente e aos grupos feministas, até as organizações voltadas para a proteção da criança e do adolescente, idosos, e outras.

Possuem uma cultura organizacional evidenciada por um sentido de identidade muito forte, ao qual se atrela a sua missão social, sendo reconhecida como peça importante na formação de uma rede internacional de solidariedade, cujo fio condutor é a reivindicação de direitos de cidadania, em escala mundial. Operando com desenvoltura recursos de *marketing* institucional, as Organizações Não-Governamentais estão consolidando seus espaços nos processos de formulação e implementação de políticas públicas, especialmente pela capacidade de focalizar interesses marginalizados pelos esquemas oficiais.

Para Cabanes (1997), essas entidades trouxeram, além da reivindicação e da crítica aos mecanismos vigentes, propostas de mudança para o trabalho com comunidades, contribuindo para a redefinição dos parâmetros dos sujeitos, sugerindo a ideia de sujeito sócio-político. Tal perspectiva de mudança é traduzida pela utilização de duas grandes linhas de intervenção: a do convencimento, para a adoção de novas práticas cotidianas e a da capacitação, para a replicação dessas práticas.

Por outro lado, como são diversificadas através de uma variedade de interesses e formas de ação, as ONG's tendem a permanecer pequenas, aspecto este que permite aos seus componentes participar diretamente da tomada de decisões, criando, dessa maneira, um

campo experimental de quebra da hierarquia e do autoritarismo, indispensável para o estabelecimento de relações menos autoritárias com as comunidades.

Cabanes (1997) percebe que as ONG's privilegiam o micro como um espaço de ação política para a promoção de justiça social, marcando a sua diferença estratégica com as perspectivas organizacionais dos movimentos sociais anteriores ao golpe militar de 1964. Ou seja, liberadas da perspectiva messiânico-autoritária de conduzir as massas a um grande porvir e, até certo ponto, diz o autor, movidas pela busca de se construir um Estado de bem-estar-social, essas organizações dedicaram-se a um amplo trabalho educativo e autoformador.

E, optando pela ideia de que todas as mudanças trazem mudanças, valorizaram a desconstrução e a reforma dos mecanismos de reprodução do dia a dia como método para se avançar também em direção a uma transformação política. Com isso passaram a contribuir para que as comunidades auferissem ganhos de curto prazo, bem como para o desenvolvimento do *locus* de reflexão, que revelaram a necessidade de se aprimorar os mecanismos democráticos diante da diversidade de interesses existentes em uma sociedade desigual.

Como consequência desse processo, vem crescendo, em geral, a demanda por uma concepção mais integrada de políticas sociais. Essa intermediação, entre as questões de competência dos governos e as questões de interesse das comunidades, feita pelas ONG's, através do desenvolvimento de novos métodos e práticas sócio-políticas, é, justamente, o que as faz se destacar dentro do conjunto dos movimentos sociais.

Cabanes (1997) observa a existência de alguns pontos controversos na atuação das ONG's diante do processo de divisão de responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil: os governos dos Estados seriam os únicos a deter os direitos e os deveres de promover o bem-estar das populações, mesmo que requerê-lo fosse direito e dever exclusivos da população. O autor explica que a participação da sociedade civil é vista, pelos governos, como uma usurpação de seus deveres e só a tolera porque se trata de um direito. Por sua vez, a sociedade civil, através das ONG's, compreende que sua participação representa a prestação de um serviço extra: um direito, mas não um dever. Entretanto não concordamos com tal colocação, pois de forma alguma as ONG's são vistas pelos governos como usurpadoras, mas sim como "parceiras" do poder público. Não são as Organizações Não governamentais que garantem direitos, mas sim o Estado. Concordamos sim de que a atuação das ONG's encobre a ideologia capitalista, sendo funcional ao sistema.

Sobre o universo associativo brasileiro do qual as ONG's fazem parte, foi lançado, em dezembro de 2004, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em parceria com a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) e o grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), dados representativos acerca do número de Organizações Sem Fins Lucrativos no país. O estudo revela que até 2002 existiam no Brasil 276 mil fundações e associações sem fins lucrativos empregando 1,5 milhões de pessoas.

Os dados desta pesquisa apontam para uma imensa pluralidade e heterogeneidade dessas organizações sem fins lucrativos: igrejas, hospitais, escolas, universidades, associações patronais e profissionais, entidades de cultura e recreação etc. São entidades de variados portes e áreas de atuação. O trabalho intitulado *Ongs: um perfil*, publicado em novembro de 2004 pela própria associação apresenta dados relacionados às 213 ONG's que são filiadas a ABONG com o principal objetivo de fazer com que as pessoas conheçam que tipos de ações são realizados por essas instituições.

Segundo o IBGE (2006) de modo geral, o conjunto de associações e fundações brasileiras está constituído por milhares de organizações muito pequenas e por uma minoria que concentra a maior parte dos/as empregados/as das organizações. Cerca de 80% destas organizações não têm sequer um/a empregado/a e, por outro lado, cerca de 2.500 entidades (1% do total) absorvem quase um milhão de trabalhadores/as. O número de funcionários nestes espaços representa o dobro do número de funcionários públicos federais na ativa. Esse pequeno universo é constituído por grandes hospitais e universidades pretensamente sem fins lucrativos, na sua maioria, entidades filantrópicas, portadoras do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), certificado este que possibilita a isenção da cota patronal, em razão da contratação de funcionários e prestadores de serviços.

Para Montaño (2002) existem no Brasil atualmente cerca de 400 mil ONG's e mais ou menos quatro mil Fundações, sendo que 60% destas foram fundadas na década de 1980. Apesar da diversidade temática das ONG's, muitas atuam no campo da educação, da organização e participação popular, e com diversos movimentos sociais e populares. Segundo a ABONG (2006) o papel político de buscar a transformação social e lutar pela construção de uma sociedade mais justa e sustentável é outro elemento em comum entre as organizações.

Todas buscam o alcance de objetivos como a promoção do desenvolvimento nacional com sustentabilidade ambiental e social, a garantia dos direitos humanos, o fortalecimento da cidadania e da participação política e a conscientização dos setores

populares da sociedade. No que diz respeito às estratégias de atuação, destaca-se o apoio e assessoria a grupos populares, trabalhos de educação popular, mobilização e articulação da sociedade civil e elaboração de pesquisas e estudos — e aquelas com foco no Estado — proposição de políticas públicas e controle social da gestão pública.

Segundo Gouveia (ABONG, 2006)<sup>39</sup>, presidente da ABONG, essas organizações enfrentam o desafio inicial de adquirir maior visibilidade e legitimidade perante a sociedade. Para a presidente, as ONG's não têm o papel de executar políticas públicas e não devem, em hipótese alguma, buscar substituir o Estado; mas sim, atuar para que o poder público seja fortalecido, apresentando novas propostas de ação e organização. Destaca também que a ABONG não trabalha com o conceito de “terceiro setor”, pois segundo a mesma, esse é um conceito acrítico, por trabalhar com a ideia de setorialização. Acredita que existe uma única esfera pública, da qual toda a sociedade deva participar, seja propondo políticas e ações ou controlando o percurso dos investimentos públicos.

Outro estudo importante é o de Albuquerque (2006, p. 37) ao explicitar acerca das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (FASFIL). Esclarece que estas são recentes, criadas a partir dos anos 1990. O autor traz considerações mostrando que as FASFIL são em sua maioria pequenas organizações, 77% não possuem nenhum funcionário, 7% contam com 10 ou mais trabalhadores assalariados e ocorre uma elevada concentração de força de trabalho em poucas organizações (1%), que empregam cem ou mais trabalhadores e representam 2.500 mil entidades que absorvem sozinhas mais de um milhão de trabalhadores.

Em relação a área de atuação destas instituições, de acordo com o relatório FASFIL (2002), 26% dedicam-se a atividades confessionais, são organizações ligadas às instituições religiosas. Estas organizações possuem, ainda, uma cultura organizacional evidenciada por um sentido de identidade muito forte, ao qual se atrela a sua missão social valores como amor ao próximo, ajuda mútua, solidariedade, sendo reconhecidas como peça importante na formação de uma rede internacional de solidariedade em escala mundial. Deste total, 16% realizam atividades relacionadas à defesa de direitos, 16% são patronais e profissionais 14% realizam atividades culturais e recreativas, 12% prestam serviços de assistência social, 6% educação, 1% saúde, meio ambiente e habitação menos de 1%.

---

<sup>39</sup> Gouveia destaca um último ensinamento deixado por Ebert de Souza (Betinho): “as ONG's não existem para substituir os partidos, os sindicatos, as igrejas, mas para atuar junto à sociedade civil, contribuindo com seu modo próprio de ser” (ABONG, 2006).

As FASFIL empregam 1,5 milhões de assalariados, correspondendo a 5,5% dos empregados de todas as organizações registradas no país. De acordo com Albuquerque (2006, p. 38), a maior concentração de assalariados encontra-se nas áreas de saúde e educação (apesar destas instituições serem em número reduzido). A assistência social emprega 15% do total de trabalhadores. As organizações de pequeno porte tais como as culturais, recreativas, religiosas, defesas de direitos, meio ambiente empregam apenas um quarto dos empregados.

As principais terminologias para designar as instituições que fazem parte do universo sem fins lucrativos são: sociedade civil sem fins lucrativos, organizações ou entidades sem fins lucrativos<sup>40</sup>; associações; entidades filantrópicas, beneficentes ou de caridade; fundações; Organizações Não Governamentais, fundações empresariais, instituições religiosas. A seguir explicitaremos acerca das características fundamentais destas organizações.

A sociedade civil sem fins lucrativos ou Entidades sem fins lucrativos de acordo com Mendes (1999, p. 11) é um termo genérico usado para indicar qualquer um dos demais subconjuntos. Representa um referencial jurídico usado em contextos técnicos para qualificar o estatuto legal da organização. Estas entidades, nos termos do autor, são formalmente reconhecidas pelo Código Civil Brasileiro (Lei nº 3.107, de 1/1/1916) como pessoas jurídicas de direito privado, diferenciadas das sociedades mercantis, pelos fins econômicos.

As Instituições Religiosas segundo Albuquerque (2006, p. 34) como as Igrejas, especificadamente a católica, têm um papel importante em relação ao fortalecimento do “terceiro setor” brasileiro, pois representam 38,6% do total de organizações existentes. O autor esclarece que as Santas Casas de Misericórdia foram pioneiras e, após a “separação” entre Estado e Igreja, representaram as primeiras organizações sem fins lucrativos no Brasil<sup>41</sup>. Atualmente as organizações ligadas a igrejas protestantes<sup>42</sup>, espíritas, e outras, também têm desenvolvido inúmeras atividades, ainda que em números sejam menores.

Mendes (1999, p. 11) define que as associações possuem um contrato que é estabelecido entre os vários sujeitos a fim de executar atividades comuns e/ou fazer a defesa de interesses comuns. Estas organizações englobam grande variedade de estratégias organizativas e iniciativas sociais, que “vão desde clubes recreativos e esportivos a sindicatos, passam por entidades com objetivos culturais e artísticos, associações de moradores, grupos

---

<sup>40</sup> Não distribuem lucros ou resultados entre seus dirigentes ou gestores. No Brasil tal distribuição passou a ser permitida com a promulgação da Lei das Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's).

<sup>41</sup> Ver Mestriner, 2008.

<sup>42</sup> Sobre as ONG's evangélicas ver Santos (2009).

comunitários, núcleos de produção etc”. As associações são obrigadas a determinar estatutariamente as responsabilidades de seus dirigentes e membros, e estão proibidas de distribuir lucros (GIFE, 2005/2006).

Em relação às entidades filantrópicas, beneficentes ou de caridade, Mendes (1999) explicita que estas objetivam servir a um público externo e/ou interno no caso por exemplo das Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI's). Realizam ações direcionadas à saúde, educação, cultura, assistência social e outras. Estas entidades filantrópicas explicitam o campo do assistencialismo, e dos valores como o altruísmo, abnegação, boa vontade, serviço à comunidade. De acordo com Mendes (1999) possuem maior facilidade em obter mais benefícios do que as associações.

As fundações pertencem a uma categoria jurídica de direito privado e sem fins lucrativos, cuja “composição interna resulta da destinação para alguém, de um patrimônio vinculado a um fim específico” (MENDES, 1999, p. 12). As fundações são obrigadas a registrar seus atos na Curadoria de Fundações do Ministério Público de sua comarca. Assim, cada Estado pode determinar normas de fiscalização e prestação de contas aplicáveis às fundações no âmbito de sua jurisdição (GIFE, 2005/2006).

Segundo Szazi (2003, p. 37) a fundação “é patrimônio destinado a servir sem intuito de lucro, a uma causa de interesse público determinada, que adquire personificação jurídica por iniciativa de seu instituidor”. As fundações foram instituídas pela administração estatal, as quais geraram e reforçaram, nos termos de Mendes (1999), as ambiguidades entre público e privado.

Mendes (1999, p. 12) explica que o termo Organizações Não Governamentais<sup>43</sup> é utilizado para caracterizar entidades com características próprias reconhecidas pelos próprios agentes, pelo senso comum ou pela opinião pública. Como entidades sem fins lucrativos, as ONG's, para efeito de lei, podem ser instituídas como associações e/ou fundações (Art. 16 do Código Civil). De acordo com o autor, utiliza-se a característica de associação por não levar em conta a posse de patrimônio próprio. Atualmente, conforme o autor, 95% das Organizações Não Governamentais são registradas como Associações Civas Sem Fins

---

<sup>43</sup> De acordo com Albuquerque (2006, p. 31) as ONG's “são instituições privadas sem fins lucrativos que, ao obter algum resultado econômico de suas atividades, devem reinvesti-lo na atividade alvo da organização. Apesar de não governamentais, os fins a que essas instituições se dedicam tem características de serviço público, ainda que em escala diferente do realizado pelo Estado. [...] diferentemente dos movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores e associações de moradores, as ONG's não têm um caráter representativo, podendo falar somente em nome próprio. Como organizações particulares, elas têm se multiplicado em função das demandas e iniciativas existentes [...]”.

Lucrativos. Estas instituições trabalham com a defesa de direitos, capacitação de pessoal, assessoria para mobilização popular, articulação política, disseminação de informações, dentre outros.

Estas instituições que pertencem ao chamado “terceiro setor” possuem um marco legal que o regula. Este “setor” está calcado em leis que regem as entidades, afirmando a “cooperação” e a “parceria” entre o Estado e a sociedade. Montañó (2002, p. 203-204) destaca a:

Lei 9135 — Reconhece como de utilidade pública as sociedades civis, associações e fundações. Lei 9608/98 — Serviço voluntário considerado como atividade não remunerada prestada por pessoa física e entidade pública. Lei 9637/98 — Qualifica como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos. Lei 9790/99 — Qualifica pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos e institui o termo de parceria entre o poder público e as ONG’s. Lei 9732/98 — Concessão de certificado de entidade de caráter filantrópico.

Segundo Szazi (2003) a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935 é uma das primeiras qualificações concedidas às organizações sem fins lucrativos. Dispõe que as Organizações da Sociedade Civil, as Associações e as Fundações constituídas no país, que visam o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade, podem ser declaradas de utilidade pública, desde que: adquiram personalidade jurídica; estejam em efetivo funcionamento e sirvam desinteressadamente à coletividade e que os cargos de sua diretoria não sejam remunerados. Esta lei determina também que nenhum favor do Estado decorra do título de utilidade pública.

A Lei nº 91, instituída no período do Estado Novo, segundo o autor, dispõe que a declaração de utilidade pública seja feita em decreto pelo poder Executivo, mediante requerimento processado no Ministério da Justiça. A Lei nº 8.742, de sete de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, trata, em seu art. 18, da concessão de registro e certificado de fins filantrópicos às entidades privadas que prestam serviços e assessoramento de assistência social. Tal concessão encontra-se entre as competências do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); o que veremos com mais detalhes no Capítulo II.

Montañó (2002) diz que por meio das qualificações exigidas o Estado participa através de financiamentos diretos ou indiretos às entidades concedendo recursos provenientes de verbas públicas e estabelecendo convênios ou subvenções no âmbito municipal, estadual e federal. As concessões de recursos financeiros a estas organizações evidenciam a estratégia do Estado neoliberal, de investimento reduzido em políticas públicas.

De acordo com pesquisa realizada pelo IBGE (2006) acerca das Entidades Privadas sem Fins Lucrativos, 55,7% delas recebem financiamento público das esferas municipal, estadual ou federal. O financiamento municipal é o que mais se destaca segundo o IBGE, atingindo 84,9%, seguido pelo financiamento estadual e federal que chegam a, respectivamente, 39,5% e 40,5% das entidades. Ressalta-se que a mesma entidade pode receber financiamento simultâneo de diferentes esferas governamentais e de fontes privadas.

Os demais recursos são provenientes de grandes entidades que realizam suas doações<sup>44</sup>, e também de pequenos e médios contribuintes, que, segundo Montaña (2002, p. 208), devem ser convencidos do “bom uso dos recursos”. Esta maneira de captação de recursos causa “perda de várias características das ONG’s, que passaram a ser criadas a fim de absorver recursos internacionais”. Essa obtenção de recursos<sup>45</sup> se torna fundamental para a missão da organização, que também ocorre através de outras fontes tais como: os próprios membros filiados à organização, público de forma geral, simpatizantes, empresas que realizam suas doações, vendas de serviços, sorteios<sup>46</sup>, verbas vindas do exterior, doação de pessoas física e jurídica, dentre outros.

De acordo com o GIFE (2005/2006), Szazi (2003) e também conforme o Manual de Administração Jurídica, Contábil e Financeira para Organizações Não Governamentais (2003) as principais certificações previstas na legislação brasileira são:

---

<sup>44</sup>“Desde 1996 é permitida a doação de pessoas físicas para entidades, mesmo as de utilidade pública, mas sem qualquer vantagem fiscal. Há vantagens fiscais no caso de doações feitas ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente no limite de até 6% do valor do imposto de renda devido. De acordo com a Secretaria da Receita Federal, em 2002 o volume de doações no Brasil foi de cerca de 3,6 milhões. Outra possibilidade é a doação em favor de projetos culturais e investimentos realizados com incentivo às atividades audiovisuais” (ALBUQUERQUE, 2006, p. 52).

<sup>45</sup> Os recursos são provenientes de “Simpatizantes, membros filiados à organização e público em geral (recursos financeiros, materiais ou humanos, os membros contribuem com mensalidades, anuidade de filiação [...] substitui-se as atividades assalariadas por tarefas voluntárias, fugases e de qualidade duvidosa [...]; Empresas doadoras ou fundações de filantropia empresarial (empresa cidadã, que é uma nova modalidade do capital para obter isenção de impostos e subsídios estatais, para melhorar a imagem da empresa [...] A filantropia empresarial entra nos custos de representação do capital, [...] melhorando o marketing comercial, isenção de impostos estatais, subsídios e benefícios; Atividades Comerciais e Vendas de Serviços (vendas de bens e serviços paralelos à atividade social, como forma de financiá-la; Instituição Estrangeira (entidades como ONU, têm desembolsado recursos para o ”terceiro setor” (83% das ONG’s ativas aqui no Brasil recebem verba do exterior); Recursos Governamentais (o Estado, Governos e Municípios constitui no Brasil importante fonte de recursos para o Terceiro Setor, através das parcerias, onde o Estado destina enormes quantias às Organizações Filantrópicas e de serviço público), ora se os recursos estatais vêm dos impostos sociais, o verdadeiro criador destes fundos na verdade é o cidadão (MONTAÑO, 2002, p 212-215). Ver também Szazi (2003), Albuquerque, (2006).

<sup>46</sup>“São uma das maneiras mais comuns de obter receitas, mas para que sejam realizados é necessária autorização federal, a fim de que não causem prejuízos ou danos à população ou à economia popular. O pedido só poderá ser feito se a entidade for de utilidade pública ou filantrópica e se os recursos forem utilizados na manutenção da obra social a que ela se dedica” (ALBUQUERQUE, 2006, p. 53).

- A) Declaração de Utilidade Pública Federal (UPF);
- B) Registro no Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS);
- C) Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS);
- D) Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP);
- E) Certificado de Filantropia;
- F) Organizações Sociais (OS);
- G) Cadastro Nacional de Entidades Ambientais.

Outros instrumentos contratuais são os convênios regulados em âmbito federal pelo Ministério da Fazenda, e os contratos com a administração pública, regido pela lei de licitações, celebrada entre órgãos do poder público e privado. Também os auxílios, as contribuições, os contratos de gestão<sup>47</sup>.

As Organizações Não Governamentais segundo Albuquerque (2006) são consideradas empregadoras para os efeitos da legislação do trabalho, como qualquer empresa com fins lucrativos, e com as mesmas obrigações em relação aos direitos do trabalhador. De acordo com o autor é importante que as ONG's cumpram corretamente o que preconiza a legislação trabalhista, seguindo as regras da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e das convenções coletivas de trabalho ao contratar seus funcionários.

Segundo Albuquerque (2006) o trabalho não remunerado exercido por voluntários (Lei do Voluntariado nº 9.608/98), é um trabalho que não gera vínculo empregatício nem obrigações de natureza trabalhista ou previdenciária. O trabalho voluntário, ou melhor, a ação voluntária, deve obedecer aos seguintes critérios: ser voluntário, ser gratuito, ser prestado pelo indivíduo isoladamente, ser prestado à entidade governamental ou privada sem fins lucrativos e voltada para objetivos públicos. Firma-se um termo de adesão constando identificação da organização e do voluntário, a natureza e condições para o serviço, a carga horária, o local de trabalho e afins.

O autor esclarece que a maioria das instituições vem optando por contratar trabalhadores autônomos ou utilizar contratos de prestação de serviços de “empresas abertas por eles como forma de evitar o pagamento de encargos trabalhistas, apesar de os serviços serem prestados de forma contínua, pessoal e com dependência econômica” (ALBUQUERQUE, 2006, p. 83). Segundo o mesmo, esta prática prejudica o contratado, pois

---

<sup>47</sup> Mais detalhes em Szazi (2003).

perde as garantias previstas na lei trabalhista e o trabalhador ainda tem que arcar com o ônus da abertura e manutenção da empresa. Diz ainda “que a alteração dessa realidade só será possível diante de uma reforma na legislação trabalhista em tramitação há anos no Congresso”.

O “terceiro setor” emprega um número elevado de trabalhadores, com isso as ONG’s, as OSCIPS, e outras, têm se transformado, de acordo com Bonfim (2010), em organizações de “auto-ajuda”, porquanto têm uma utilidade fundamental voltada para seus membros; ser uma fonte de emprego. Soma-se a isto, diz o autor, o efeito ideológico de utilização do “ócio criativo” e do “tempo livre”. Devido ao desenvolvimento tecnológico “libera-se” tempo do trabalhador, podendo utilizá-lo para desempenhar atividades voluntárias em proveito da sua própria comunidade ou vizinhança.

O voluntariado teve um grande avanço no Brasil principalmente no período compreendido entre 1979 e o início dos anos 1990 quando vigorou o Programa Nacional do Voluntariado, da Legião Brasileira de Assistência (LBA). Uma pesquisa do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) mostra que o número de voluntários no Brasil passou de 22 milhões para 42 milhões nos últimos anos, especialmente após a criação do Ano Internacional do Voluntário, em 2001, pela Organização das Nações Unidas (ONU). Explica ser o voluntário o cidadão que, motivado pelos valores de participação, solidariedade e amor, doa seu tempo, trabalho e talento, de maneira espontânea e não remunerada, para causas de interesse social e comunitário. Percebe-se uma clara tendência deste conceito ser absorvido e cada vez mais colocado em prática pelos brasileiros. A questão do voluntariado precisa ser abordada de forma crítica, para que se possa apreender a funcionalidade que assume na atualidade. Diz Bonfim (2010) que,

a lógica capitalista atual se apropria de valores, como a solidariedade, e de motivações individuais (sejam elas de ordem religiosa ou aquelas ocasionadas por situações de desemprego) para forjar uma “cultura do voluntariado”<sup>48</sup> necessária ao estabelecimento do consenso e de um “novo” padrão de intervenção social (BONFIM, 2010, p. 11).

Delgado (2001) explicita que o “terceiro setor” se apresenta como o “redentor” (p. 96), um espaço que é disputado pelos desempregados que buscam uma vaga de emprego no país. Sobre este aspecto a autora explica que configura-se um espaço caracterizado por

---

<sup>48</sup> Ver mais detalhes em Bonfim (2010).

empregos precarizados, trabalhadores subcontratados, que trabalham em tempo parcial, sem vínculo empregatício, sem proteção social.

Nas palavras da autora este setor representa o “lixo” da sociedade contemporânea. Os desempregados e subempregados, “não encontrando um lugar no mercado”, buscam refúgio nas ONG’s em troca de alguns “benefícios” como “isenção de imposto de renda, isenção de contribuição previdenciária ou uma renda mínima”. Por outro lado os trabalhadores, ao realizarem atividades voluntárias, acabam “desenvolvendo atividades sociais, recuperam a autoestima que lhes foi negada com a ausência de trabalho remunerado”, esclarecendo ainda mais, a autora explica que na verdade tais atividades “têm um papel de funcionalidade em relação ao sistema”. Em relação ao trabalho precarizado discutiremos mais adiante.

Com a intensificação do debate internacional sobre a relativa incapacidade do Estado de atender a todas as demandas sociais e a necessidade de fortalecimento da sociedade civil, foi ampliada a difusão dos conceitos de “terceiro setor” e responsabilidade social empresarial, conforme já destacamos nos itens anteriores. No Brasil, cresce por parte do empresariado a necessidade de promover “mudanças” na área social, muito além do assistencialismo.

Foi neste contexto que o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), sendo uma rede sem fins lucrativos que reúne organizações de origem empresarial, familiar, independente e comunitária, que investe em projetos com finalidade pública, busca o aperfeiçoamento e a difusão de conceitos e práticas do uso de recursos privados para o desenvolvimento do bem comum, objetivando contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável do Brasil, por meio do fortalecimento político-institucional e do apoio à atuação estratégica dos investidores sociais privados.

Nascido como grupo informal em 1989, foi instituído como Grupo de Institutos, Fundações e Empresas em 1995 agregando 25 organizações. Nos anos seguintes, tornou-se uma referência no Brasil sobre investimento social privado e até hoje vem “contribuindo” para o desenvolvimento de organizações similares em outros países. Hoje, a rede GIFE reúne 131 associados que, somados, investem por volta de R\$ 2 bilhões por ano na área social. Segundo o último Censo GIFE, os associados investiram cerca de R\$ 1,3 bilhão em projetos sociais, culturais e ambientais. Essas organizações priorizam a juventude em seus investimentos sociais, objetivando a inserção do segmento no mercado de trabalho.

O desgaste das ações filantrópicas na opinião pública, provocado pela corrupção no sistema social e na LBA, levou o grupo a mostrar ao país que havia muitas organizações realizando um trabalho sério na área social, investindo recursos privados com fins públicos. Assim, em 26 de maio de 1995 realizou-se a Assembleia de Constituição do GIFE, com a presença de 25 organizações, tendo como seu primeiro documento aprovado o Código de Ética.

O GIFE é, portanto, fruto do processo de redemocratização do país, do fortalecimento da sociedade civil e, especialmente, da crescente conscientização do empresariado brasileiro de sua responsabilidade na minimização das desigualdades sociais existentes. Nos mais de 20 anos de atuação, o GIFE se consolidou como uma referência no Brasil sobre investimento social privado e vem contribuindo para a criação de outras associações similares na América Latina.

Segundo dados do GIFE, o Investimento Social Privado (ISP), representa o repasse voluntário de recursos privados de forma planejada, monitorada e sistemática para projetos sociais, ambientais e culturais de interesse público. Incluem-se neste universo as ações sociais protagonizadas por empresas, fundações e institutos de origem empresarial ou instituídos por famílias, comunidades ou indivíduos. Os elementos fundamentais — intrínsecos ao conceito de investimento social privado — que “diferenciam” essa prática das ações assistencialistas são:

- Preocupação com planejamento, monitoramento e avaliação dos projetos;
- Estratégia voltada para resultados sustentáveis de impacto e transformação social;
- Envolvimento da comunidade no desenvolvimento da ação.

O Investimento Social Privado pode ser alavancado por meio de incentivos fiscais concedidos pelo poder público e também pela alocação de recursos não-financeiros e intangíveis conforme já analisado anteriormente.

Segundo o Código de Ética do GIFE fazer parte da rede GIFE de Investimento Social Privado significa acima de tudo ser uma empresa “comprometida” com o desenvolvimento sustentável da sociedade brasileira e com a promoção da cultura do investimento social privado no Brasil.

Outros dados obtidos no site do GIFE indicam a existência de um ambiente regulatório moderno, claro e estável, que é fator fundamental para promover a expansão e qualificação do investimento social privado em qualquer país. Com base nessa premissa, o GIFE desenvolve, desde o início de 2003, uma iniciativa destinada a contribuir para o

aperfeiçoamento da legislação brasileira relativa ao “terceiro setor”, com o Programa Marco Legal e Políticas Públicas.

Em maio de 2006, o foco de atuação do Programa foi refinado com a aprovação da Carta de Curitiba — *Visão GIFE do Marco Legal do Terceiro Setor*, um documento que estabelece os cinco temas que a rede GIFE identifica como prioritários no processo de aperfeiçoamento do marco legal do “terceiro setor”: liberdade de organização e funcionamento para as organizações da sociedade civil; transparência e controle social (*accountability*); imunidades e isenções tributárias; incentivos fiscais para iniciativas de interesse público; e segurança jurídica, na qualidade de tema transversal.

Em 2009, o GIFE elaborou uma nova versão da publicação original, o livro *Perspectivas para o Marco Legal do Terceiro Setor*, com o apoio da *Ford Foundation* e da *W.K. Kellogg Foundation*. Trata-se de um documento mais aprofundado que, em relação a cada um dos temas indicados na Carta de Curitiba, contém: uma descrição concisa de como a legislação brasileira aborda a matéria; a identificação e análise dos principais entraves e oportunidades; e um conjunto de propostas concretas de aperfeiçoamento do respectivo ambiente regulatório, incluindo medidas legislativas, administrativas e/ou de auto-regulação.

Espera-se que o documento não apenas oriente a atuação do GIFE ao longo dos próximos anos em relação à melhoria do marco legal do “terceiro setor”, mas também que sirva de referência e contribua para a definição de uma agenda comum capaz de aglutinar os esforços de todos aqueles que já estejam engajados ou queiram participar desse processo — parlamentares e outros agentes públicos, organizações da sociedade civil, acadêmicos, empresas, meios de comunicação e a sociedade em geral.

Realizado em parceria com o Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE) e Instituto Itaú Cultural, o censo apresenta também que a Educação ainda permanece como o principal setor que recebeu mais recursos no período. “Vivemos na época da reorganização de ambientes, que favorecem o crescimento da sociedade civil. O “terceiro setor” triplicou de tamanho e as empresas cada vez mais têm alinhado seus interesses corporativos com as ações sociais”, afirma Fernando Rossetti, secretário-geral do GIFE.

Tão importante quanto os demais levantamentos feitos com os associados do GIFE, vale mencionar que a relação entre o investimento social privado e a crise financeira, deflagrada no final de 2008, sofreu pouco impacto. No ano passado os investimentos tiveram uma diminuição de 6% em relação ao ano anterior. Porém, vale ressaltar que 45% dos investimentos originalmente planejados, representando a maioria, permaneceram no ano

passado. Dos demais, 29% tiveram uma “ligeira redução” e 18% uma “significativa redução”. No Brasil, a diminuição não foi tão grande devido às características do investimento social brasileiro (GIFE, 2005/2006).

Nos Estados Unidos da América (EUA), por exemplo, as entidades aplicam recursos próprios no mercado financeiro e investem no social parte dos rendimentos. Com a crise houve uma queda de cerca de 30% do patrimônio dos fundos desses investidores sociais. No Brasil, a maior parte dos investidores opera a partir de repasses anuais para composição dos orçamentos e não de fundos próprios. Há também a questão do Brasil ter sido “menos” afetado pela crise, explica Rossetti (GIFE, 2005/2006).

O censo GIFE é um mapeamento bienal sobre o ISP de seus associados. O grupo congrega organizações de origem privada e financiadoras de projetos sociais, ambientais e culturais de interesse público. O perfil dos associados que participam da pesquisa que gera o Censo GIFE é composto por 54% de Associações/Fundações Empresariais, 24% de Empresas, 11% de Associações/Fundações Independentes, 6% Associação/Fundação Comunitária e 3% de Associação/Fundação Familiar. A rede GIFE — por reunir alguns dos maiores investidores do país — compõe um grupo que responde por cerca de 20% do montante total investido na área social pelo setor privado, de acordo com dados da pesquisa Ação Social das Empresas, do IPEA.

Dados apresentados pelo GIFE (IPEA, 2010) destacam que 800 mil empresas brasileiras (69%) com um ou mais empregados declara realizar, em caráter voluntário, algum tipo de ação social para a comunidade. Destas, dois terços afirmam que a prática social é habitual. Desse total 482 mil empresas aplicaram, em 2010, aproximadamente quatro bilhões de reais. Outro dado significativo é que as FASFIL, entre 2002 e 2006, cresceram em 22,6%, passando de 276 mil, como visto anteriormente, para mais de 400 mil.

Em sua distribuição por atuação, do total de entidades criadas a partir dos anos de 1990, 41,5% são voltadas para a promoção do desenvolvimento e defesa de direitos e interesses dos cidadãos incluindo nesta categoria o grupo das associações patronais e profissionais. Os trabalhadores das FASFIL ganhavam, em média, o equivalente a 3,8 salários mínimos por mês, em 2005. No total, a remuneração dos profissionais que trabalham formalmente nessas entidades envolveu recursos da ordem de R\$ 24,3 bilhões, o que equivale a uma média mensal de R\$ 1.094,44.

De acordo com o estatuto do GIFE, as organizações sociais que não são de origem empresarial, familiar, independente e/ou comunitária, ou seja, que não foram criadas nem têm

uma empresa privada, alguma família, indivíduo comunidade como mantenedor, não têm perfil para se associar. Para essas organizações o GIFE oferece outras oportunidades de articulação com sua rede de associados e acesso às informações relacionadas ao “terceiro setor” e ao “investimento social privado”, como, por exemplo, informativos online de acesso gratuito, cursos, eventos e publicações para ONG’s, instituições filantrópicas e organizações sociais ligados ao setor público ou para quem deseja saber como criar organizações com esse perfil. Os interessados são indicados à ABONG.

Analisando criticamente a atuação das ONG’s no Brasil, vale acrescentar que, face ao exposto, estas apontam respostas parciais/mínimas às várias expressões da questão social, pois no seu âmbito de atuação, não abarcam ampla parcela da população, sem a garantia de um atendimento de repercussão nacional. Sendo assim, consideramos que constituem soluções paliativas e insuficientes. As respostas à questão social, segundo Montaña (2002), explicitam a precarização das políticas sociais e assistenciais estatais, a remercantilização/privatização da seguridade e das políticas sociais e assistenciais e a refilantropização.

No contexto brasileiro as Organizações Não Governamentais vão assumindo paulatinamente a responsabilidade pelos serviços e políticas sociais de maneira multifragmentada, valendo-se das “parcerias”. Essa atuação, por meio de projetos e parcerias, realizados de maneira fragmentada e paliativa, limita o atendimento amplo de caráter universalizante dos direitos sociais. Outro elemento que limita a atuação das ONG’s é o financiamento, que está sujeito aos ditames dos colaboradores/financiadores, e da conjuntura em âmbito nacional e internacional, interferindo diretamente na intervenção/atuação das entidades.

Entendemos que só o Estado tem condições de atingir um amplo espectro da população brasileira, pois é o garantidor de direitos, do acesso universal, uma vez que este apresenta legitimidade, e condições estruturais para tal.

As organizações que compõem o “terceiro setor” colaboram, na verdade, para o processo de privatização e precarização dos serviços sociais, a partir dos parâmetros neoliberais, não reagindo concretamente a este processo perverso, antagônico e contraditório.

Outro aspecto importante, e que será explicitado no Capítulo II, diz respeito a problematizar a relação da assistência social com as Organizações Não Governamentais. Esse debate, de extrema relevância, está posto no cerne da configuração e compreensão que irá prevalecer acerca do caráter da política social de assistência no contexto brasileiro. Significa

dizer que, além de colocar legalmente, a assistência social no patamar de Política Social Pública, é necessário romper com práticas que historicamente a caracterizam.

## **CAPÍTULO II – A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO BRASILEIRO E JUIZFORANO**

As ações de entidades assistenciais vão perpassar toda a construção histórica da assistência social no Brasil. Na atualidade, esse quadro torna-se complexo porque, por um lado, a assistência, enquanto política pública é de responsabilidade do Estado, e, por outro, o contexto neoliberal impulsiona a expansão do chamado “terceiro setor”, creditando-o como exemplo de “eficiência” no trato da questão social.

Diante desta questão, contextualizar a política de assistência social no Brasil e suas particularidades é fundamental para que possamos desmistificar a ideia de se confundir assistência social com assistencialismo. É preciso romper com a identificação histórica entre assistência social e as ações de diversas entidades filantrópicas, Organizações Não Governamentais, uma vez que no âmbito destas reina a noção de solidariedade, ajuda e amor ao próximo, filantropia, assistencialismo, e no âmbito do Estado deve imperar a noção de direito e o reconhecimento da assistência social como política pública<sup>49</sup>. Nesse sentido buscaremos compreender a relevância desta política no contexto marcado por desigualdades, por forças sociais contraditórias, de interesses diversos em jogo.

A prática de ajuda pautada na “concepção de força moral de conduta baseada nos valores da caridade e benemerência” (TORRES, 2007, p. 15) visa consolar os aflitos, os necessitados, os desafortunados, os carentes. Tais valores impulsionam ações de solidariedade na sociedade configurando a origem histórica do campo assistencial brasileiro marcado por expressões como caridade, benemerência, filantropia, assistencialismo, solidariedade religiosa, realizando ações voltadas aos mais carentes na forma de favores e de maneira paternalista.

Conforme Behring e Boschetti (2007) a história dos direitos sociais no Brasil data do início do século XX, quando a organização do trabalho, pautada no modo capitalista de produção, leva à cena política a questão social. A construção desses direitos está diretamente ligada à configuração do modelo de produção, do poder de mobilização da classe trabalhadora e das respostas que o Estado produz para intermediar a relação entre capital e trabalho.

---

<sup>49</sup>As políticas públicas são entendidas como instrumentos e/ou um conjunto de ações de intervenção do Estado na sociedade objetivando produzir, instituir e distribuir bens e serviços sociais categorizados como direito de cidadania. As intervenções podem ser na área econômica ou na área social, como assistência, educação etc (PEREIRA, 2002, p. 60-76).

Podemos considerar que o direito origina-se no seio das sociedades de classes e tem como função social ordenar e disciplinar os conflitos existentes nesta sociedade. A sociedade capitalista administra os conflitos mediante a legalização de alguns direitos, que se fazem necessários, principalmente para contornar as situações de desigualdade.

Neste contexto, de acordo com a autora, ser cidadão significaria possuir uma carteira de trabalho assinada, além de pertencer a um sindicato, ou seja, os indivíduos que não se enquadravam neste padrão de cidadania, ficavam a mercê da benemerência, da filantropia ou da caridade, a fim de receberem alguma ajuda, alguma assistência.

No marco inicial da política pública de assistência social no Brasil como campo de ação governamental, temos a inauguração do Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS) criado pelo Decreto Lei nº 525/1938, durante o governo Vargas. O CNSS funcionava em cooperação com o Ministério da Educação e Saúde e contava com a participação de pessoas consideradas “ilustres” e de grande destaque social. A atribuição do Conselho, de acordo com Toledo (2010), era a de determinar a alocação de recursos financeiros e subvenções para entidades da sociedade que prestavam serviços de assistência, destinados quase que exclusivamente aos pobres. Segundo a autora, o Conselho analisava os “méritos” das entidades que deveriam receber os recursos, criando um conceito de “benemerência” da assistência social (ANDRADE apud TOLEDO, 2010).

O CNSS se responsabilizava pelo credenciamento de entidades filantrópicas e pelo recebimento de recursos públicos, representando a primeira experiência no campo da institucionalização da assistência social no país; entretanto, a prática clientelista permaneceria. Este conselho “consolidou a estratégia de aliança do Estado com a sociedade civil, via filantropia” (MESTRINER, 2008, p. 51), como forma de concessão de vantagens às associações, e não para a garantia de direito à população<sup>50</sup>.

Para Mestriner (2008, p. 62) é importante apontar que o CNSS não foi instituído como “assistência social e sim como Serviço Social<sup>51</sup>, área profissional emergente no Brasil no mesmo período”. Destaca que apesar de a criação do CNSS ter sido caracterizada como uma inovação do governo Vargas, “ao final cria apenas uma política de incentivo ao

---

<sup>50</sup>Dentre as ações do CNSS podemos destacar: elaboração de formulários, realização de visitas para conhecimento das instituições, cadastros e atribuição de subvenções, exercício de função fiscalizadora, apresentação de projetos de lei ao governo, elaboração de propostas para que sejam criados serviços como os centros sociais.

<sup>51</sup>[...] o que causa surpresa, visto que no âmbito desta formação, os profissionais, via de regra, serão alheios a tal Conselho. Possivelmente a terminologia tenha se dado por influência da fundadora da Escola de Serviço Social do Rio de Janeiro, Stela de Faro, que apesar de conselheira do CNSS, não conseguiu integrar os dois organismos, trazendo ao Conselho elementos da área acadêmica (MESTRINER, 2008, p. 62).

amparo social privado e filantrópico, por meio de mecanismos de subvenção” (MESTRINER, 2008, p. 71).

O segundo momento fundamental rumo à institucionalização da assistência no país foi a criação, em 1942, da LBA — quatro anos após a inauguração do CNSS, financiada com recursos dos extintos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's). A junção de obras de caridade (religiosas) com as ações de primeiro-damismo contribuíam para o predomínio do assistencialismo, marcando as relações de tutela, favor e clientelismo entre Estado e sociedade no Brasil. Mais tarde a LBA passaria a ser uma instituição de caráter seletivo e de primeiro-damismo articuladora da assistência social, vinculada a uma rede de instituições privadas conveniadas.

As ações da LBA se caracterizaram como ações de caráter emergencial e assistencialista por atenderem exclusivamente parcelas da população em situação de extrema pobreza, deixando marcas extremamente focalizadas nas políticas e ações. Tais ações contribuíram de maneira decisiva para a construção da assistência social enquanto política pública focalizadora, voltada para o pobre dos pobres. Explícita a contraditória relação entre o público e o privado<sup>52</sup>, ou seja, as características destas organizações resumem-se com clareza na ideia do privado com funções públicas.

De acordo com Mestriner (2008), a utilização de organizações sociais do setor privado já existentes, na área social, se apresentava enquanto estratégia de ampliação e incentivo à sociedade civil, revelando o toque liberal e o princípio da subsidiaridade que orientam o Estado. Assim explica a autora, que a normatização da assistência social no contexto brasileiro aconteceu ao mesmo tempo em que o Estado incorpora as instituições e entidades privadas existentes no país para operacionalizarem os serviços sociais. Essa incorporação, firmada enquanto ajuda ao setor privado, se dava somente através de subvenções e institucionalização.

O período ditatorial impulsionou e desenvolveu a ideologia do desenvolvimentismo, configurando um novo momento de “modernização conservadora” no Brasil com “concentração do poder estatal e grande burocratização” (FERREIRA, 2007, p. 14). Ocorreu neste contexto modificações nas relações de trabalho expressas na política salarial do período, que segundo a autora ficou conhecida como lei do arrocho salarial. O

---

<sup>52</sup>Iniciativas privadas que não visam o lucro; iniciativas na esfera pública que não são feitas pelo Estado. Nem empresa nem governo, mas sim cidadãos participando, de modo espontâneo e voluntário, em um sem-número de ações que visam ao interesse comum (FERNANDES, 1994, p. 11).

quadro que se configurava era de aumento da exploração e perda de direitos conquistados pela classe trabalhadora, ampliação da miséria absoluta e relativa de grande parcela da população; desarticulação da força de trabalho; discriminação e desarticulação de grandes parcelas da população nos diferentes campos da vida econômica, social e política. As demandas na área social eram atendidas por meio da assistência e da repressão.

Nos anos mais nebulosos do período ditatorial (1971) foi criado o Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PRORURAL), o Fundo de Assistência Rural (FUNRURAL), destinado a incluir o trabalhador rural na previdência. Iniciou-se um processo de universalização das políticas sociais e uniformização dos serviços, além da implementação de programas que incluíam trabalhadores domésticos e autônomos e a ampliação do sistema previdenciário. Ficaram de fora do sistema, ao final do regime militar, os que não tinham relação formal de emprego.

Como decorrência do autoritarismo militar da época, gerou-se um clima de insatisfação entre a massa dos trabalhadores, principalmente entre os metalúrgicos do ABC paulista. Estes se mobilizaram através de greves operárias a fim de lutar por direitos sociais, obtendo adesão de parte da Igreja e de expressivo número de intelectuais. Essa mobilização contribuiu para a organização, em 1980, do Partido dos Trabalhadores (PT), e esse processo organizativo contribuiu com a ruptura da estrutura política partidária do período ditatorial.

Neste contexto os direitos sociais e sua expansão seriam executados de forma a compensar a repressão. Os programas assistenciais regulados pelo poder estatal são intensificados, centralizados e regulados e passam a atender alguns requisitos tais como a subordinação aos preceitos da segurança nacional e o favorecimento da acumulação capitalista.

São exigidas do setor assistencial práticas inovadoras para demandas postas pela nova realidade nacional de transição democrática, já que um número crescente da população exigia respostas mais ágeis e efetivas. Apesar do forte controle exercido pelo Estado, o sistema de proteção social avançou rumo à sua consolidação. Os movimentos sociais se reestruturaram através da articulação da sociedade civil, “fazendo com que eclodissem os chamados novos movimentos sociais ou sindicalismo autêntico, além do reordenamento político de alguns partidos e surgimento de outros” (FERREIRA, 2007, p. 16).

Os movimentos sociais, as associações, as ONG's, os sindicatos, enfim, os cidadãos organizados deste período, buscaram imprimir um sentido diferenciado às formas de formulação e implementação de políticas públicas, especialmente as sociais. O resultado foi a

criação de um modelo institucional participativo e descentralizado nas áreas de saúde, educação e assistência social (AVRITZER, 2006).

Este processo de democratização e ampliação das lutas por direitos de diversos grupos e movimentos sociais (sindicatos, partidos políticos, intelectuais, profissionais liberais, parcelas da Igreja, organizações públicas e privadas dentre outros) culminaria na promulgação da Constituição Federal de 1988 — a Constituição Cidadã — consagrando direitos civis, políticos e sociais, além de instituir o conceito de seguridade social, que englobaria as políticas de saúde, assistência social e previdência. A legislação prevê uma articulação entre essas três políticas para formar um sistema universalizado de proteção social<sup>53</sup>.

Apesar do caráter democrático da Constituição de 1988, e o avanço na concepção de cidadania por parte do Estado, esta ainda manteve características conservadoras e esteve longe de resgatar o conjunto das necessidades e reivindicações das classes assalariadas. Todavia, tornou-se o marco legal para a compreensão das transformações e redefinições do perfil histórico da assistência social no Brasil, que a qualifica como política de seguridade social<sup>54</sup> a ser gerida pelo Estado, e a ser colocada, então, como direito social. Contudo, os traços da cultura política brasileira incidirão fortemente na concepção, no trato e na configuração desta política.

A inclusão da assistência social no tripé da seguridade social permite entendê-la não mais como atividades e ações de benevolência ou favor, além de atendimentos eventuais, mas como conteúdo de política pública, de responsabilidade do Estado e direito da população. Nesse sentido, Toledo (2010, p. 36) destaca que são exigidas “novas capacidades para sua gestão, assim como a necessidade de recursos humanos próprios e de regulação dos serviços e das instituições que dão corpo a política de assistência social”.

Ocorreu um reconhecimento da produção social dos problemas sociais, o que é percebido, por exemplo, no programa de transferência de renda implantado em 1996,

---

<sup>53</sup>A proteção social, em termos gerais, pode ser identificada como um fenômeno que conserva uma regularidade histórica, e está presente em diferentes espaços e tempos e atua sobre as limitações dos indivíduos quando este apresenta perda — temporária ou permanente — de sua autonomia em prover sua reprodução. Ou seja, se expressa em práticas destinadas a assegurar a defesa de indivíduos em situação de vulnerabilidade (TOLEDO, 2010, p. 22).

<sup>54</sup>Art. 194 da Constituição Federal. A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único — Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I — universalidade da cobertura e do atendimento; II — uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III — seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV — irredutibilidade do valor dos benefícios; V — equidade na forma de participação no custeio; VII — caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

abrangendo todo o território nacional: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) <sup>55</sup>, vinculado tanto à necessidade quanto ao direito. Mas entendemos que o legado da assistência social na sociedade brasileira tem se focado nas situações de pobreza e renda da população, “bem como esteve associada a relações de interesse (clientelismo, assistencialismo) e foi tratada por muito tempo como mecanismo de troca de favores e não como um direito” (TOLEDO, 2010, p.37). Reforçando e complementando esta ideia, Mestriner (2008, p. 16) destaca que a assistência social:

desenrolou-se ao longo de décadas, como doação de auxílios, revestida pela forma de tutela, de benesse, de favor, sem superar o caráter de prática circunstancial, secundária e imediata que, no fim, mais reproduz a pobreza e a desigualdade social na sociedade brasileira, já que opera de forma descontínua em situações pontuais. Sempre direcionada a segmentos da população que vivem sob o signo perverso da exclusão, não cumpre a perspectiva cidadã de ruptura da subalternidade. Ao contrário, reitera a dependência, caracterizando-se como política de alívio, por neutralizar demandas e reivindicações.

De modo geral entendemos que a Constituição Cidadã de 1988 expressou uma nova concepção de assistência ao estabelecer o atendimento das necessidades de proteção social à população. Mestriner (2008, p 18) afirma que alçá-la ao campo da seguridade social significa “a sua (re) conceituação, como um conjunto de alterações institucionais [...] e a redefinição dessa relação do Estado com a população demandatária” que historicamente é mediada e atendida pelas Organizações Não Governamentais, Instituições Filantrópicas e outras.

Neste patamar, traçar o campo de atuação do Estado, no âmbito das três esferas de governo como diz Toledo (2010, p. 39), “indica uma tentativa de superação das práticas tuteladoras a partir da separação do campo público das práticas privadas, de natureza individualizada”. Na concepção da autora, o Estado altera sua lógica de intervenção “deslocando suas ações para além do campo da ajuda, posto que o gestor público passe a ter a responsabilidade de prover e suprir determinadas necessidades da população” (TOLEDO, 2010, p. 40).

A assistência social, apesar de ser garantida na Constituição de 1988, como responsabilidade do Estado e direito dos cidadãos de que dela necessita, somente recebe

---

<sup>55</sup>O BPC, constitui-se em transferência monetária de valor igual a 01 salário mínimo mensal a idosos e portadores de deficiência incapacitados para a vida independente. Este benefício constitui-se enquanto direito referenciado e garantido na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e reafirmado nas legislações que a complementam, diferenciando-se de outros benefícios fundados em transferência monetária, que por sua vez constituem-se em programas que podem ser extintos a mero ato de vontade do proponente (FERREIRA, 2007, p. 44).

*status* de política pública a partir da Lei 8742/93 — LOAS. Esta Lei regulamenta a assistência social<sup>56</sup> brasileira, dando elementos para a sua efetivação enquanto política pública estratégica no enfrentamento da pobreza e primordial para o exercício pleno da cidadania.

Com o avanço conquistado a partir desta lei, as ações assistenciais passam a ser desenvolvidas de forma integrada, a fim de garantir o atendimento às necessidades básicas do cidadão. A assistência social deixa o campo da benesse e entra na pauta do direito conquistado, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, elevando-a para o patamar de cidadania, de política de Estado, e não de mero assistencialismo.

## 2.1 — A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: AVANÇANDO NA CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

O avanço na regulamentação da assistência social no Brasil é inegável com a promulgação da LOAS. Tal lei expressou, na concepção de Defilippo (2012), um corte com o “simples altruísmo” até então vivenciado diante da pobreza e desigualdade social, imprimindo à assistência um significado político e social até então negado aos trabalhadores.

De acordo com Boschetti (2003), a assistência social enquanto direito e responsabilidade do Estado se diferencia da prática da ajuda, filantropia, benemerência e abarca particularidades e imperativos tais como: 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 a responsabilidade política de seus representantes e confere ao mesmo a possibilidade de se reconhecer enquanto sujeito portador de direitos. Sendo um direito constitucional, a assistência social tem então um

---

<sup>56</sup>A assistência social — direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que promove os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. Lei 8742/93. Artigo I: a assistência social objetiva: I — a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e a velhice; II — o amparo às crianças e adolescentes carentes; III — a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV — a habilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V — a garantia de 1 ( um ) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a próprio manutenção ou tê-la provida por sua família.” Artigo II. As ações de assistência social, no âmbito das entidades e organizações de assistência social, observarão as normas expedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social — CNAS, de que trata o art. 17 desta Lei. Artigo VII. O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho da Assistência Social do Distrito Federal. Artigo IX lei 8742/93.

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. Isto porque 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. 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.

Dentre os direitos assistenciais existem aqueles que são diretos, sob a forma de salário mínimo para idosos e deficientes. 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 o objetivo de garantir as necessidades básicas, sob o princípio da universalização dos direitos sociais, ainda que defrontando-se sempre com seletividade *versus* universalidade (DEFILIPPO, 2012).

Refletir e debater sobre o conteúdo da política de assistência social brasileira é um grande desafio, principalmente por sua inserção recente enquanto direito universal. A PNAS expressa a assistência social como um dos pilares do sistema de proteção social brasileiro, cabendo-lhe efetivar direitos por meio de ações de prevenção e provimento de um conjunto de garantias ou seguranças que cubram, reduzam ou previnam riscos e situações de vulnerabilidade social.

Considerando os níveis de desigualdade que o Brasil vem acumulando nessas últimas décadas, a assistência social enquanto direito foca suas diretrizes no atendimento aos cidadãos em situação de vulnerabilidade e pobreza — sabendo-se que problemas provenientes da desigualdade social jamais poderão ser enfrentados por meio de um assistencialismo meramente complementar e emergencial.

A colocação da assistência social entre os direitos sociais de cidadania implica na reversão da abordagem antes vigente e ainda presente nesta área, em que serviços assistenciais eram oferecidos de forma paternalista, como dádivas e benesses, de forma descontínua e sem maiores preocupações com a qualidade, na medida da disponibilidade dos recursos e dos interesses políticos dos governantes em exercer o controle social.

Percebe-se a existência de uma dualidade de concepções que envolvem a assistência social brasileira. A realidade contemporânea nos remete a pensar a assistência

social como uma política que deve ser gerida e mantida pelo Estado. Entretanto, sua construção nos leva a colocá-la também no campo da caridade, da filantropia, da troca de favores e do clientelismo político. Ou seja, a sua historicidade consubstancia a dualidade entre assistencialismo e assistência, entre ações públicas e privadas e entre dever moral e dever do Estado. Essa dualidade de concepção está presente quando destacamos as ações realizadas por organizações do “terceiro setor”, basicamente fundamentadas na solidariedade, na filantropia, no voluntariado.

A relação da assistência social com as ONG’s, partícipes do chamado “terceiro setor”, traz implicações para o desenvolvimento e consolidação da assistência social enquanto política pública, pois sua identificação nestes espaços ocorre muito mais no campo da filantropia do que no campo dos direitos sociais.

Segundo Neylar (1999) a relação da assistência social com as instituições do “terceiro setor” não é recente e faz parte da história e do processo de consolidação da assistência. As ações desenvolvidas pelas ONG’s e demais entidades filantrópicas sempre foram vistas como ações assistenciais, pois prestar assistência aos desassistidos significa organizar práticas caritativas de ajuda ao próximo para cumprir um dever moral para com a sociedade. Por isso, grande parte das entidades assistenciais é mantida financeiramente pela classe dominante e administradas pelas elites da alta sociedade. Estas instituições passam a ocupar um lugar de destaque na conjuntura democrática nacional, vinculadas diretamente às demandas populares, onde inaugura um fazer interativo técnico-político, como um instrumento de controle das várias expressões da questão social.

Mota (2008) destaca que no governo de FHC, nos anos 1990, a assistência social foi tratada com forte influência dos pressupostos da solidariedade, do trabalho voluntário e das parcerias. O mesmo pode ser dito, de acordo com a autora, para o Programa Fome Zero do governo Lula, amparado no caldo cultural da solidariedade, despido de qualquer conteúdo classista, e também no atual governo Dilma Roussef.

Colocar a assistência social como direito foi um ganho político importante e necessário, tendo em vista que vivemos numa sociedade que produz e reproduz várias formas de desigualdade e que os direitos sociais estiveram historicamente voltados para os trabalhadores inseridos no mercado de trabalho.

De acordo com Boschetti (2003) a assistência social destina-se à população mais carente, que se encontra à margem do sistema produtivo, sem muito poder de organização e reivindicação, o que dificulta sua consolidação enquanto direito. Nesse sentido, seu

desenvolvimento acaba sendo marcado por ações esporádicas, emergenciais e focalizadas por parte do governo.

Desenvolvendo mais esta ideia, Oliveira (2003) afirma que a assistência social colocada como dever moral é vista como uma prática particularista, fundada nos princípios da ajuda. O trabalho assistencial pode ser exercido por qualquer indivíduo, não sendo obrigatoriamente um dever do Estado. Essa concepção de assistência é fortalecida na sociedade brasileira, marcada pelo clientelismo político, pelo apadrinhamento e pela cultura do favor.

a eterna (e muitas vezes intencional) confusão entre assistência e filantropia é reforçada pela opacidade das relações entre público e privado no Brasil; esta confusão não é resultado de mero desconhecimento das diferenças e, por que não dizer, antagonismo, entre assistência como política pública e benemerência; trata-se, na verdade, de uma atitude orientada por uma intencionalidade de manutenção da assistência sob a ótica do dever moral e submetida a interesses clientelistas e paternalistas (BOSCHETTI, 2003, p. 43-44).

O clientelismo é uma característica marcante da cultura política brasileira. Colocado no âmbito da assistência, o clientelismo imprime a essa política uma cultura que fragiliza a ideia do direito e fortalece a ideia da dádiva e do favor (OLIVEIRA, 2003). Além da cultura clientelista, a assistência historicamente vem sendo assumida por entidades filantrópicas, principalmente mantidas pela Igreja Católica e também por empresas cidadãs ou instituições assistenciais privadas criadas para esse fim. Essa concepção funda a noção de assistência, trazendo uma série de barreiras para sua efetivação e consolidação enquanto direito da população e responsabilidade do Estado. Tem-se a ideia de que a assistência representa uma política compensatória, atendendo a população mais vulnerável socialmente e que, por isso, manteria um caráter mais imediatista e emergencial, o que a deixa relegada a um segundo plano.

O sistema de seguridade social no Brasil determina o dever do Estado de prover o mínimo vital a todos os cidadãos e reconhece o direito à proteção social sem prévio contrato ou contribuição. A assistência social assume a condição de política pública, dever do Estado e direito de todos aqueles que dela necessitarem. O avanço consiste em permitir que a assistência social “transite do assistencialismo clientelista para o campo da política social” (COUTO, 2010, p. 33).

Na tentativa de consolidação da assistência enquanto uma política gerida pelo Estado foi instituída em 1995 a PNAS e as Normas Operacionais Básicas – NOB (1997 e 1988). Tal legislação teve o intuito de regular e organizar o sistema descentralizado e

participativo, além de definir seus objetivos, diretrizes, ações e prioridades no que se refere ao processo de descentralização da assistência social nas três esferas de governo, e também definir as estratégias de repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os fundos estaduais e municipais de assistência. É importante destacar que a aprovação da primeira política de assistência social só aconteceu segundo Couto (2010, p. 35), em 1998, e “apresentou-se insuficiente e confrontada pelo paralelismo do Programa Comunidade Solidária instituído pela medida provisória nº 813 de 1/01/1995”, ano da posse de FHC.

O Programa Comunidade Solidária foi apresentado como principal estratégia de governo no combate à fome e a miséria sob justificativa de busca de políticas sociais públicas mais eficientes e do reconhecimento do crescimento da participação da sociedade civil. O programa representaria um novo modelo de atuação social, objetivando somar esforços do governo e da sociedade, com base no espírito da solidariedade, “tendo em vista gerar recursos para combater a pobreza e a exclusão social” (SILVA E SILVA, 2001, p. 14-5).

Mas, apesar de várias propostas, o que de fato ocorreu segundo Silva e Silva (2001), foi o aumento exagerado de concentração de riqueza, uma das principais causas da pobreza no país. A referida autora destaca que,

além da dramática e histórica concentração de renda, indicadores como diminuição de renda do trabalho, redução da renda per capita, crescimento da participação dos mais pobres na carga tributária, ritmo nulo ou insignificante do crescimento da economia no decorrer de vários anos, não acompanhando o crescimento populacional, elevação do desemprego e do trabalho precarizado e instável, fazem com que se tenha, no país, segundo estudo de Sônia Rocha, do IPEA, uma população de 54,4 milhões de pobres e indigentes, representando 34,9% daqueles que conseguem comer o mínimo necessário, mas não ganham o suficiente para satisfazer suas necessidades básicas ou que não conseguem renda, sequer para atender às necessidades alimentares [...] Nesse quadro, a questão central que se expressa é: como vem sendo enfrentada a pobreza e a indigência crescente, no Brasil, durante o governo FHC? (SILVA E SILVA, 2001, p. 12).

O programa aponta que o Estado deve partilhar com a sociedade ações no campo da proteção social “cabendo à família, à comunidade, às ONG’s, ao voluntariado e à iniciativa privada empresarial, significativa participação no processo de provimento social”. Tal proposta reforçou a “associação entre assistência social e solidarismo voluntário” (COUTO, 2010, p. 93).

Nesta abordagem a autora afirma que o Programa Comunidade Solidária não se distingue substancialmente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

(CONSEA)<sup>57</sup>, criado no governo Itamar Franco por sugestão do presidente do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, que teve em Betinho e Dom Mauro Morelli as referências necessárias para galvanizar as iniciativas da sociedade civil. De outra parte, Demo (2001) esclarece que o vínculo do Programa Comunidade Solidária com a sociedade civil havia se tornado um programa típico de primeiro-damismo “cuja função maior era dar cobertura social ao Plano Real, eximindo o presidente de ter de fazer política social explícita e abrangente” (p. 68), além de garantir eficiência no gerenciamento e eficácia no atendimento das ações do governo já existentes, visando resultados eficazes pautados em princípios gerenciais básicos tais como “descentralização, parceria governo/sociedade civil, integração e focalização” (SILVA E SILVA, 2001, p. 73).

O PCS, apesar de ter sido implementado como estratégia primordial no enfrentamento da questão social, passa a ser apreendido pelo discurso crítico, sobretudo como um programa social emergencial e assistencialista. Esta estratégia, segundo Silva e Silva (2001), expressa a proposta do governo neoliberal em transferir a responsabilidade das políticas sociais para o âmbito da sociedade civil, bem como a caracterização de ações fragmentadas, seletivas, focalizadas. Na concepção de Sposati (apud SILVA E SILVA, 2001, p. 77) esta estratégia representa o,

desmonte de órgãos de assistência social, com secularização da responsabilidade pública pelas políticas sociais; continuidade do primeiro-damismo da era Vargas, marcado pela benevolência e pela bondade; ênfase na centralização do executivo federal, mesmo dizendo pautar-se pela descentralização; centralidade da figura dos prefeitos municipais em substituição das forças sociais locais; indefinição de recursos, dependentes de vários ministérios, alocados em diferentes programas, conferindo-lhe um caráter de instabilidade; marcas de ações sociais focalizadas e seletivas; retorno a práticas assistencialistas e patrimoniais.

A perspectiva reducionista do Estado reitera a velha e tradicional regulação da assistência social fragmentada em múltiplos atores, sem o compromisso de assumir sua responsabilidade social e pública, apresentada como resposta, por vezes, nos termos de Ferreira (2007), ineficiente e imediata às necessidades da camada de desempregados empobrecidos e necessitados, em total situação de degradação das suas condições de vida, não se configurando assim como direito.

---

<sup>57</sup>O CONSEA é um instrumento de articulação entre governo e sociedade civil na proposição de diretrizes para as ações na área da alimentação e nutrição. Instalado no dia 30 de janeiro de 2003, o Conselho tem caráter consultivo e de assessorado Presidente da República na formulação de políticas e na definição de orientações para que o país garanta o direito humano à alimentação (CONSEA, 2012).

A consolidação e efetivação da assistência social como política pública e direito social coloca na ordem do dia o enfrentamento do neoliberalismo na contemporaneidade. Na verdade o desenvolvimento desta política no período FHC expressa claramente a desresponsabilização do Estado no trato das expressões da questão social, por meio de ações de caráter privatista, focalista e fragmentado. Outro aspecto a destacar neste campo seria:

a “descentralização destrutiva” operada pelo desmonte de instituições nacionais como a LBA e a Fundação Centro Brasileiro Para a Infância e Adolescência (FCBIA), sem planejamento prévio, combinada com a transferência das ações para os municípios, sem o devido apoio técnico e financeiro para que os mesmos fossem capazes de assumir as ações (SOUZA FILHO E OLIVEIRA 2012, p. 17).

Os governos de Collor e FHC, respectivamente, deixam claro, que as políticas econômicas e sociais são orientadas pelo ditame neoliberal, expressas na mercantilização, assistencialização, re-filantropização e focalização das políticas sociais, sendo incompatível com o caráter universal dos direitos sociais.

É também de natureza neoliberal a política social do governo Lula, que optou pela continuidade de investimentos nos programas de transferência de renda voltados para categorias e/ou segmentos em situação de pobreza absoluta, o que lhes garante a caracterização de programas focalizadores e restritivos, de reduzido investimento nos serviços, programas e projetos de assistência social, evidenciando o caráter residual e de manipulação da política assistencial. Fica evidente que a política de assistência social no Brasil, apesar de garantir direitos socioassistenciais, não é capaz de “construir saídas estruturais para a condição de pobreza” (SOUZA FILHO E OLIVEIRA, 2012, p. 25) de boa parte da população brasileira.

No governo Lula o Programa Bolsa Família se destacou como a principal estratégia de combate à pobreza e à desigualdade social no país. A população alvo do programa é constituída por famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. As famílias extremamente pobres são aquelas que têm renda per capita de até R\$ 70,00 por mês. As famílias pobres são aquelas que têm a renda per capita entre R\$ 70,01 a R\$ 140,00 por mês, e que tenham em sua composição gestantes, nutrízes, crianças ou adolescentes entre zero e 17 anos (MDS, 2012).

As famílias passam a receber uma transferência monetária de acordo com os critérios adotados pelo programa. Tais critérios acabam elegendo o mais pobre entre os pobres, deixando claro seu caráter discriminatório e fragmentado, excluindo um grande contingente de famílias e indivíduos que também se encontram na mesma situação de pobreza

e vulnerabilidade social. Souza Filho e Oliveira (2012, p. 28) explicitam que os limites da política de assistência social pautada nos programas de transferência de renda são:

o baixo montante das transferências monetárias a famílias vivendo em extrema pobreza; a fragmentação de programas de iniciativa municipal, estadual e federal; a não vigência destes programas com uma política macroeconômica de distribuição da riqueza socialmente produzida e de geração de emprego e renda faz com que esses programas cumpram uma função meramente compensatória.

Entretanto, podemos considerar a existência de aspectos relevantes da política de assistência no governo Lula como o encerramento do Programa Comunidade Solidária; o Bolsa Família<sup>58</sup>, englobando os demais programas de transferência de renda, a centralização das ações assistenciais no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome e a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, consubstanciando as diretrizes da IV Conferência de Assistência Social realizada em Brasília, que apontou como deliberação central a implementação e construção do SUAS, requisito fundamental da Lei Orgânica da Assistência Social para dar efetividade à assistência enquanto política pública de direito.

Esta lei estabelece a gestão do SUAS em todo território nacional, integrando os três entes federativos, definindo competências e responsabilidades a fim de que seja garantida a efetivação e consolidação dos direitos legalmente determinados “sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e articulada às iniciativas da sociedade civil” (FERREIRA, 2007, p. 29).

Os conceitos básicos do SUAS estão expressos na matricialidade sócio-familiar; descentralização político-administrativa; territorialização; novas bases para a relação Estado /sociedade civil — controle social; financiamento nas três esferas de governo com divisão de responsabilidades; política de recursos humanos; informação, monitoramento e avaliação das ações com substituição do padrão assistencialista pelo padrão de política social, mantendo um sistema de gestão orçamentária, democrática e participativa.

São ações importantes para a efetivação da assistência social como política social pública que deve ter a primazia do Estado na sua administração. Entretanto esse avanço ocorre num contexto de contrarreforma do Estado brasileiro conforme destaca Behring

---

<sup>58</sup> O programa Bolsa Família, em maio de 2006 estava implantado em 99,9% dos municípios brasileiros, beneficiando 11,8 milhões de famílias, atingindo, portanto quase 47 milhões de brasileiros (SOUZA FILHO e OLIVEIRA, 2012).

(2003), que, sob os impactos do ajuste neoliberal, restringem direitos e ampliam a intervenção do mercado para todos os âmbitos da vida social.

Em julho de 2010, de acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), dos municípios brasileiros, 99,7% já se encontravam habilitados em um dos níveis de gestão do SUAS<sup>59</sup>. Do mesmo modo, ainda segundo o MDS, todos os Estados comprometidos com a implantação de sistemas locais e regionais de assistência social e com sua adequação aos modelos de gestão e cofinanciamento propostos, assinaram pactos de aperfeiçoamento do Sistema<sup>60</sup>.

O CNAS foi instituído pela LOAS, em 1993, com o objetivo de promover o controle social da política de assistência social e contribuir para o seu permanente aprimoramento, a partir das demandas essenciais apresentadas pela sociedade brasileira. Apresenta como principais competências a aprovação da PNAS, a regulação da prestação de serviços públicos e privados de assistência social, o zelo pela efetivação do sistema descentralizado e participativo, e a função de convocar ordinariamente a Conferência Nacional de Assistência Social.

A construção do conteúdo da NOB/SUAS ocorreu de forma democrática através de um longo processo de discussões e mobilização de diversas categoriais na luta pela implantação da política de assistência. Enquanto um modelo de gestão, o SUAS supõe um pacto federativo, apresenta uma lógica de organização de suas ações caracterizadas por níveis de complexidade por território, considerando as regiões e o porte do município. São estabelecidos níveis de complexidade diferenciados para as ações da assistência que passam a ser divididas em proteção social básica, proteção social especial de média e alta complexidade, vigilância social e a defesa dos direitos sócioassistenciais.

---

<sup>59</sup>O SUAS realiza o gerenciamento do vínculo estabelecido entre as entidades e organizações de assistência social ao sistema, mantém um Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social, e concede certificação a entidades beneficentes, quando necessário.

<sup>60</sup>A Norma Operacional Básica (NOB/Suas) define que, diferentemente dos municípios, para os estados não há níveis de gestão no SUAS e, conseqüentemente, não há um processo de habilitação. Para aderir ao sistema, os estados devem comprovar sua capacidade de gestão através da apresentação de um conjunto de documentos sobre o cumprimento dos requisitos previstos no Art. 30 da LOAS em seu parágrafo único, a comprovação da elaboração de Relatório Anual sobre o cumprimento do Plano Estadual de Assistência Social e a celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual. O Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual e do Distrito federal é regulamentado pela Resolução nº 5/06 da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), alterada pela Resolução nº 3/07 da CIT e pela Portaria nº 350/07 do MDS. Ele é o compromisso entre o MDS e os órgãos gestores da assistência social dos estados e do Distrito Federal, que tem como objetivo o fortalecimento desses órgãos para o pleno exercício da gestão do SUAS, do Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais, no seu âmbito de competência (MDS, 2012).

A proteção social se direciona com base nos princípios, diretrizes e objetivos da PNAS/2004 e deve ser oferecida por meio da rede socioassistencial diversificada, de modo a dar ampla cobertura de quem dela necessitar. Segundo Aviritzer (2006) a segurança a ser garantida relaciona-se à segurança de acolhida, à segurança social de renda e à segurança do convívio ou vivência familiar e social, e da segurança de sobrevivência aos riscos circunstanciais.

Detalhando o SUAS em linhas muito gerais, temos que os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)<sup>61</sup> — são os responsáveis por atender até 1.000 famílias/ano em cada território<sup>62</sup> de 5.000 famílias. Representa o equipamento de organização, coordenação e execução dos serviços relacionados à proteção social básica dos municípios, significando a “porta de entrada” dos usuários, pois, além de realizar as ações de forma direta, tem a função de potencializar a rede de serviços socioassistencial e estabelecer a referência para as demais políticas públicas.

Os CRAS são responsáveis pelo Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF). Este programa, segundo o MDS, objetiva o fortalecimento e a proteção das famílias, prevenindo a ruptura de laços, além de promover o acesso e usufruto de direitos e contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população usuária. O PAIF tem como público alvo famílias em situação de vulnerabilidade social. São prioritários no atendimento os beneficiários que atendam aos critérios de participação nos programas de transferência de renda e benefícios assistenciais.

A Proteção Social Especial objetiva proteger de situações de risco as famílias e indivíduos cujos direitos tenham sido violados e ou que já tenha ocorrido rompimento dos laços familiares e comunitários. A média complexidade destina-se aos indivíduos que tenham seus direitos violados, mas os vínculos familiares e comunitários não rompidos. A alta complexidade destina-se aos indivíduos sem referências e ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e ou comunitário.

---

<sup>61</sup>O CRAS é um equipamento público estatal, de base territorial, e deve estar localizado em áreas de maior vulnerabilidade social, servindo de referência para as famílias e indivíduos. Trata-se da porta de entrada para a rede de proteção social básica do SUAS (AVIRITZER, 2006, p. 86).

<sup>62</sup> Vale ressaltar, que dos 5564 municípios brasileiros 4.018, aproximadamente 73%, são de pequeno porte, com até 20.000 habitantes ou 5.000 famílias. Cabe a esses municípios organizarem em seus territórios a proteção social básica do SUAS. Já a proteção especial, que deve atender e acompanhar as situações em que há violação dos direitos, pode ter uma referência regional ou estadual. Isto significa que a proteção especial pode ser organizada para atender vários territórios, não só num mesmo município, mas de vários municípios da região ou através dos Serviços de Referência Regional coordenados pelo Estado (AVIRITZER, 2006, p. 87).

Este atendimento apresenta como público alvo a população que vive em total condição de risco pessoal decorrente de abandono, maus tratos físicos, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, trabalho infantil, dentre outras. Os CREAS são responsáveis pelos serviços de acolhimento institucional, acolhimento e proteção das famílias em situações de calamidades públicas e de emergências.

É fundamental apontar que a PNAS pode fortalecer a tendência de assistencialização e re-filantropização da assistência social explicitada no Programa Bolsa Família e no BPC. Souza Filho e Oliveira (2012, p. 32) afirmam que a política de assistência social “sofre os mesmos contrangimentos relacionados à assistencialização e privatização que as demais políticas sociais sofrem, podendo, inclusive, servir a uma proposta antagônica à sua concepção”.

As organizações da sociedade civil que atuam na área da assistência social de forma direta, além de comporem a rede de proteção social, também buscam o Certificado de Entidades de Assistência Social para garantir isenções fiscais e adquirir financiamentos externos. De acordo com as diretrizes do SUAS, todas as organizações devem estar inscritas no CNAS e devem fazer parte da rede sob a coordenação dos CRAS. O processo de reconhecimento dessas entidades — satisfeitas as exigências do SUAS — acontece no âmbito dos conselhos Municipal, Estadual e Federal de Assistência Social.

Informações relacionadas a dados básicos referentes à rede de atendimento socioassistencial executado por entidades que atuam na área da assistência encontra-se em estudo desenvolvido pela FASFIL<sup>63</sup> realizado pelo IBGE em conjunto com o IPEA, a ABONG e o GIFE em parceria com o MDS, a pesquisa das Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos.

Este estudo foi desenvolvido a partir dos dados contidos no Cadastro Central de Empresas — CEMPRE do IBGE, onde foram identificadas e quantificadas 33.076 entidades relacionadas à assistência social, das quais 16.089 se declararam como prestadoras de serviços assistenciais, abrangidas pela política pública sob responsabilidade do MDS.

Nesta pesquisa, de acordo com o IBGE (2006), são focalizados o perfil das entidades relativamente à sua qualificação, títulos e credenciamento pelos órgãos

---

<sup>63</sup> Para maiores informações, ver: As Fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

competentes, identificação dos serviços prestados, modalidades socioassistenciais, âmbito de atuação, período de funcionamento, metodologia de atendimento, instalações e equipamentos disponíveis, capacitação e nível de formação dos colaboradores, financiamentos, parcerias e caracterização do público-alvo, para o total Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação.

A inscrição das entidades no CMAS, ou no Conselho de Assistência Social (CAS) do Distrito Federal, é condição essencial para os encaminhamentos de pedidos de registro e do CEBAS, além da possibilidade das entidades se qualificarem como OSCIP e/ou OS. De acordo com o IBGE (2006) é registrada a existência de 6.932 entidades que possuem inscrição no Conselho Nacional de Assistência Social, destas, 2.629 (38%) são qualificadas como OSCIP e 4.065 (58,7%) como OS.

Na tabela 01 abaixo, pode-se verificar que o maior índice de inscrição por parte das entidades, de acordo com a Pesquisa das Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos (2006), ocorre nos conselhos municipais com 44%, depois segue a inscrição em âmbito estadual com 30% e a nacional com 26%.

Tabela 01: Número de Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos, segundo inscrição no Conselho de Assistência Social – Brasil

<b>Número de Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos, segundo inscrição no Conselho de Assistência Social - Brasil</b>		<b>%</b>
Municipal	11.676	44
Estadual	7.736	30
Nacional	6.932	26
Total	26.344	100

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Gerência Técnica do Censo Demográfico, Pesquisa das Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos 2006.

Segundo Oliveira (2003) os conselhos de políticas públicas, criados com a CF/1988, concretizam a possibilidade de participação da sociedade na gestão das políticas. Nesse sentido, os conselhos são formados com composição paritária entre representantes governamentais e representantes da sociedade. Estabelece-se, como obrigatoriedade, que todos os estados e municípios criem e efetivem os seus respectivos conselhos, pois as políticas sociais só serão viabilizadas mediante a efetivação destes espaços de participação.

De acordo com o autor supracitado a participação da sociedade nos conselhos não pode ser entendida apenas como cumprimento legal, mas precisa ser garantida como participação efetiva. Os conselhos configuram um ganho político, mas a forma como esses vão ser geridos determinará o seu caráter democrático ou repressivo. A partir desse

instrumento, a sociedade obteve o direito de participar desde a formulação e alocação de recursos até a execução das ações e avaliação dos resultados.

a participação popular não se dá apenas nos conselhos, embora estes sejam espaços privilegiados de discussão de problemas e de deliberação de decisões. Outras instâncias surgiram neste caminho da Assistência Social e muito contribuíram e contribuem para a consolidação desta política. Os fóruns estaduais e nacional, as diversas uniões de conselhos existentes no Brasil, as conferências nacionais, estaduais e municipais, entre outras, são exemplos que reafirmam os preceitos constitucionais e as diretrizes infraconstitucionais de participação e deliberação pública, tão relevantes para a efetividade do SUAS (AVRITZER, 2006, p. 89).

Além de acompanhar a execução orçamentária, a gestão, implementação e o planejamento da Política de Assistência Social, os conselhos têm a função de classificar e certificar as instituições que se configuram como entidades de assistência social. Essa é uma tarefa difícil, porém extremamente importante. Difícil porque existe uma heterogeneidade de organizações e em contrapartida, a legislação não deixa claro quais são os critérios para classificação das entidades. Essa tarefa é importante porque o conselho tem o poder de decidir e qualificar, como agência de assistência social, somente as entidades que estejam em consonância com a PNAS.

A gestão da assistência social pressupõe a responsabilidade do órgão gestor pelo exercício das funções de coordenação, articulação, negociação, planejamento, financiamento, monitoramento e avaliação das ações socioassistenciais desenvolvidas, em estreita interação com os demais atores do sistema — conselhos, ONG's, prestadores de serviços, usuários, dentre outros.

Conforme Mota (2008) a certificação das ONG's exige muita coerência, responsabilidade e transparência por parte dos conselhos, pois essa ação pode tanto fortalecer a assistência social como política pública de direito, quanto colocá-la como mero instrumento assistencial a serviço do capital mundializado.

## 2.2 — PARTICULARIDADES DA GESTÃO DO SUAS NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA: IMPLANTAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E CONDICIONALIDADES DO FUNCIONAMENTO

### 2.2.1 Caracterização do Município de Juiz de Fora

O município de Juiz de Fora é considerado pólo da região da Zona da Mata, situado no interior do estado de Minas Gerais. Localiza-se a sudeste da capital do estado, (Belo Horizonte) distando desta cerca de 280 km. Ocupa uma área de 1.429,875 km<sup>2</sup>, representando 0,245% do território mineiro, 0,1554% da área da região Sudeste do Brasil e 0,0169 % de todo o território brasileiro. Desse total 317,74 km<sup>2</sup> estão em perímetro urbano. É ainda o município mais extenso da Zona da Mata, com relevo bastante diversificado e clima tropical de altitude.

O espaço urbano segundo Barreto (2010) encontra-se dividido em sete centros regionais: Norte, Nordeste, Leste, Centro, Sudeste, Sul e Oeste. Sua posição geográfica é bastante privilegiada e estratégica. A cidade está próxima a importantes metrópoles urbanas, como Belo Horizonte (255 Km); Rio de Janeiro (180 Km) e São Paulo (480 Km), o que a torna um pólo atrativo para investimentos.

Até o ano de 1960 o número de habitantes teve um crescimento considerável, acima de 4% por ano. A partir desta década o ritmo do crescimento populacional sofreu uma reversão e passa a ser declinante. No recenseamento do ano de 1991, o município registrou um total de 385.966 habitantes, resultando em densidade demográfica de 271 habitantes por km<sup>2</sup>. Em 2010 a população do município foi contada pelo IBGE (2010) em 517.872 habitantes, sendo o quarto mais populoso do estado e apresentando uma densidade populacional de 360,42 habitantes por km<sup>2</sup>.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Juiz de Fora é considerado elevado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Seu valor é de 0,828, sendo o nono maior de todo estado de Minas Gerais, o quadragésimo nono de toda a Região Sudeste do Brasil (em 1.666 municípios) e o 145º de todo o Brasil (entre 5.507 municípios). Considerando apenas a educação, o valor do índice é de 0,920, enquanto o do

Brasil é 0,849. O índice da longevidade em Juiz de Fora é de 0,784 (o brasileiro é 0,638) e o de renda é de 0,781 (o do Brasil é 0,723) (BARRETO, 2010).

A cidade possui a maioria dos indicadores elevados e todos acima da média nacional segundo o PNUD. A renda per capita é de 13.715,11 reais, a taxa de alfabetização adulta é 95,30%<sup>64</sup> e a expectativa de vida é de 72,03 anos. O coeficiente de GINE, que mede a desigualdade social, é de 0,41 (1,00 é o pior número e 0,00 o melhor). A incidência da pobreza, medida pelo IBGE (2010), é de 12,86%; o limite inferior da incidência de pobreza é de 5,82%, o superior é de 19,91%.

Referente à economia, a agricultura não é relevante na cidade em função de sua taxa de urbanização que é elevada, mas a indústria é relevante para a economia do município. Dentre as atividades industriais de Juiz de Fora destacamos produtos têxteis, fabricação de alimentos e bebidas, artigos de vestuário, mobiliário, metalurgia, dentre outros. O setor terciário (serviços) representa a fonte que mais gera Produto Interno Bruto (PIB) no município.

Em relação à renda da população, quase todas as regiões apresentam o mesmo quantitativo populacional por faixa salarial, sendo que “o maior quantitativo ocorre na faixa de dois salários mínimos” (FERREIRA, 2007, p. 67). Na região central do município, constituída por bairros de alto poder aquisitivo, a faixa salarial gira em torno de 10 salários mínimos, área onde se concentra recursos e serviços privados tais como hospitais, escolas, clínicas e outros. Já a região nordeste está constituída na maioria por bairros carentes de infraestrutura e serviços, “porém, localiza-se nesta região uma área em expansão com população de classe alta” (FERREIRA, 2007, p. 68).

De acordo com o censo das famílias de baixa renda no município, um total aproximado de 75 mil pessoas vive abaixo da linha da pobreza com renda de menos de meio salário mínimo *per capita* mensal, sendo que destas, pelo menos sete mil em situação altamente precária: 5.400 (9%) vivem em residências de apenas dois cômodos, onde faltam banheiros, cozinha — ou ambos — dado considerado como indicador de miséria extrema. Foram identificados 78 núcleos de pobreza. Na zona urbana, vivem 57.714 nessas condições e na rural, 3.720. Negros e pardos representam 67,64% dessa faixa da população; em algumas regiões esse índice chega a 73%. Somados, analfabetos plenos e funcionais (menos de quatro

---

<sup>64</sup> Segundo o censo, a zona rural de Juiz de Fora apresenta maior parcela de analfabetos, em torno de 18,5%, e na região central o índice é de 2,82%, sendo a menor do município. Nas demais regiões a taxa média de analfabetismo gira em torno de 7,18%.

anos de estudo) formam 23,77%. Da mesma forma, apenas 26% das crianças até seis anos estão em escolas, o que revela outra lacuna, dessa vez na educação infantil (BARRETO, 2010, p. 198). Para a autora os dados explicitam ainda o avanço do índice de indivíduos com necessidades especiais e afirma que a estimativa é de que, em Juiz de Fora, as pessoas com deficiência somem 10% da população, a maior parte na periferia.

Os estudos de Barreto (2010) apontam que 14% da população sobrevivem com menos de dois salários mínimos. Essa população de pobres e miseráveis não alcançou status social, qualidade de vida e o mínimo para sobreviver dignamente. Vivenciam uma trajetória de vulnerabilidades, que os expõem a diversos riscos sociais. Como resultado a autora destaca que 63,9% dos juiz-foranos não usufruem do direito à qualidade de vida que a cidade oferece; o acesso é totalmente restrito a serviços como água tratada, habitação, serviços de saúde, educação e assistência social.

Em relação às pessoas com mais de 50% da sua renda proveniente de transferências governamentais, o percentual foi de 17,45% em 2010, mostrando um aumento em relação a 2000 que era de 12,7%. O percentual da renda proveniente de rendimentos do trabalho foi de 75,65% em 2000, com queda em 2010 para 66,02%.

Este quadro pauperizante não é uma particularidade apenas de Juiz de Fora, mas representa uma das expressões da questão social, elemento que compõe a formação social política e econômica do país, ou seja, é um componente de longa duração histórica fruto do acirramento da questão social no Brasil.

Os indicadores destacados apontam um crescimento da população de baixa renda nas áreas periféricas, inclusive em locais desprovidos de serviços básicos de infraestrutura, motivo pelo qual alguns bairros foram priorizados na aplicação de alguns programas sociais. O processo de urbanização, o aumento da inserção da mulher no mercado de trabalho e a acentuada desigualdade social na cidade contribuem para a intensificação da demanda e da pressão popular por creches e pré-escolas, atendimento sócio-assistencial e outros.

Nos anos de 1996 a 2000, (DEFILIPPO, 2012, p. 89), foi realizado um estudo, sob direcionamento do Plano Diretor do município, com o objetivo de “detectar as carências sociais no Município, e, através de categorização, especificou-se as “áreas de especial interesse social” (AEIS) <sup>65</sup>. De acordo com a autora, foram identificadas 144 áreas com

---

<sup>65</sup>“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” (DEFILIPPO, 2012, p. 89).

“subnormalidades” e mesmo considerando as particularidades de cada área, foi identificado que as AEIS apresentam características muito próximas, seja em termos sócio-econômicos, geográficos ou de infra-estrutura.

Para a autora tais estudos apontaram que “todas as áreas detectadas demonstram uma frágil situação sócioeconômica, visto que a renda da maioria da população ali residente estava entre 0 a 03 salários mínimos” (DEFILIPPO, 2012, p. 90-91). Explica que apesar do elevado IDH da cidade, “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”.

Apesar de se configurar como cidade de grande porte, uma cidade pólo na região da Zona da Mata Mineira e que desfruta de certa qualidade de vida, é uma cidade que expõe grandes desigualdades sociais. Desta forma, tendo em vista suas características e suas particularidades, aponta para a necessidade de intervenção mediante a implementação e execução de políticas de acesso a bens e serviços públicos tais como saúde, educação, assistência social, habitação e outros.

### **2.2.2 Caracterização do SUAS no município de Juiz de Fora**

A organização da assistência social no município remete ao início dos anos setenta, aproximadamente. Sua trajetória é perpassada por diferentes planejamentos advindos da administração pública ao longo dos últimos 40 anos.

Nos anos 1960/1970 a mobilização política de esquerda era intensa em Juiz de Fora. O município contava com diferentes partidos. Além das instituições partidárias, encontravam-se organizados na cidade, grupos de ação católica, associações de bairros, grupos estudantis e sindicatos; atores significativos no cenário político da cidade.

Durante o governo de Itamar Franco (1972-1974), foi criada em 1973 a primeira organização constituída pela gestão do município, a Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social (SEBES), que 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.

De acordo com Defilippo (2012), a rede de serviços sociais privados em Juiz de Fora, com iniciativas de maior alcance e maior público atendido, como instituições, fundações, associações e demais entidades datam de fins do século XIX. O Instituto Metodista Granbery, por exemplo, fundado em 1889, é a mais antiga organização inscrita no CMAS. “Até a data de 1973, quando da criação da SEBES, 43 entidades privadas prestavam serviços à população juiz-forana (p. 93)”<sup>66</sup>, confirmando o fato de que até então a assistência social não era política social pública no município, prevalecendo o crescimento de instituições e entidades de caráter benemerente, religioso e filantrópico no atendimento às mazelas da questão social.

Para Ferreira (2007) a constituição da assistência social pública em Juiz de Fora voltou-se historicamente para a introdução de mecanismos de apoio às organizações da sociedade civil, e não diretamente à população. Na década de 1980 ocorreram grandes mudanças no âmbito da assistência social. No período compreendido entre 1983/1988, sob administração do MDB (Movimento Democrático Brasileiro) acontece novo reordenamento das 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. Nesse sentido 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 locais.

Em janeiro de 1985, de acordo com Ferreira (2007) foi criada a AMAC<sup>67</sup>, que ficou então caracterizada como entidade civil de natureza jurídica privada, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica distinta da de seus sócios, os quais não respondem solidária ou subsidiariamente pelas obrigações por ela contraídas.

A opção por uma instituição privada segundo a autora supracitada se deu pela necessidade, no período, de se agilizar as decisões administrativas uma vez que se tratava de

---

<sup>66</sup>Ver mais detalhes em Defilippo (2012).

<sup>67</sup>De acordo com Toledo (2010) a instituição formou-se a partir de uma conotação híbrida: se em sua lei de criação é tida como uma associação civil, ao mesmo tempo o município de Juiz de Fora responde subsidiariamente pelas obrigações da AMAC; e nos termos do artigo 5º de sua lei de criação (Lei n.º 6624 — de 1º de novembro de 1984), a presidência da AMAC era exercida pelo prefeito do município desenvolvendo atividades típicas da administração pública, uma vez que é responsável pelo planejamento e execução da Política de Assistência Social na cidade. Ver detalhes em Ferreira (2007) e Toledo (2010) e Defilippo (2012).

solucionar questões emergenciais. Entretanto essa ação não vislumbrava o imbróglio que seria a AMAC atualmente: uma entidade privada com recursos oriundos da prefeitura. De início, o poder público encarregou-se do pagamento dos recursos humanos, sendo as demais despesas supridas com as verbas provenientes de arrecadações<sup>68</sup> dos movimentos comunitários.

A entidade passou a ser financiada com verba pública sem, contudo, romper com alguns traços típicos de clientelismo e comprometimento com interesses particularistas, pois, conforme esclarece Ferreira (2007), o primeiro superintendente nomeado na época foi o irmão do então prefeito da cidade.

Esta característica ficará ainda mais explícita quando se verifica em toda a trajetória da associação a presença da primeira dama em cargo de chefia ou o comando de aliados políticos dos prefeitos, como por exemplo, a Secretaria de Política Social (SPS) que teve como secretária Vanessa Loçasso Bejani, esposa do ex-prefeito Alberto Bejani.

Do período de sua criação até o ano 2009<sup>69</sup>, a AMAC desempenhou a gestão da assistência social municipal e a maior parte da execução dos serviços sociais ofertados. Sua construção acontece no contexto histórico de redemocratização do país, se assemelhando 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, ou seja, a AMAC se tornou “parceira”. Parceria esta entre uma associação civil e o poder público municipal. Fato importante é que até o ano de 2009 todos os prefeitos foram presidentes desta associação, demonstrando o caráter dual que a configurava (DEFILIPPO, 2012).

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) e o CMAS. De acordo com Toledo (2010) o

---

<sup>68</sup>Para incentivar e articular a participação dos diversos setores da sociedade nas ações da política social, a prefeitura criou, em 10 de outubro de 1983, os “Grupos Solidarietà”, (grifo nosso) uma organização voluntária sem fins lucrativos e com um prazo determinado de duração. A administração municipal se comprometeu a unir esforços para que, junto com os representantes das comunidades, pudesse implantar creches. Para isso, foi constituído o Grupo Pró-creche, formado por pessoas sensibilizadas com as questões da criança carente e empenhado em contribuir na manutenção e criação das Creches Comunitárias em Juiz de Fora (COSTA, 2006, p.9). Há, nos arquivos do Programa de Creches da Prefeitura de Juiz de Fora (PJF) registros de iniciativas de políticos e empresários em campanhas financeiras, o que pode ser uma das raízes das práticas clientelistas que perpassam a história das creches na cidade. Para trazer novos recursos foi também necessário recorrer a convênios com diferentes esferas governamentais, mas o pioneiro foi o firmado com a LBA em 1985 (COSTA, 2006, p. 10).

<sup>69</sup>“Tem-se o ano de 2009 um marco na Política de Assistência Social em Juiz de Fora, isso porque, 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” (DEFILIPPO, 2012, p. 96).

Conselho Municipal, embora instituído como mecanismo de descentralização da gestão e de controle social, teve como presidente neste primeiro momento de sua criação um vereador que se manteve presidindo o conselho até 1998, quando ocorre a primeira eleição e um representante da sociedade civil assume a presidência do mesmo.

Toledo (2010) esclarece que após o processo de reforma administrativa ocorrido no município nos anos 1990 a AMAC passa a compor a estrutura da Diretoria de Política Social (DPS), a qual fazia parte do conjunto dos órgãos da administração pública municipal, juntamente com uma série de diretorias que assessoravam o prefeito no direcionamento da administração pública municipal. Entretanto, 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 na cidade. A autora supracitada acrescenta que, após a criação da DPS, foi inaugurada a Secretaria de Política Social (SPS), tendo com competências a articulação e implementação das políticas sociais de educação, cultura, habitação popular, assistência social, trabalho, renda, esporte e lazer.

A SPS, além da AMAC, segundo Toledo (2010), 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 SPS contava também com a “parceria” de instituições/organizações privadas na composição da rede sócio-assistencial de prestação direta de serviços de assistência social.

Explica a autora que 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 de assistência social municipal. Ferreira (2007) acredita que este fato prejudicou as organizações e, conseqüentemente, os usuários e serviços ofertados. Apesar dessa relação de parceria entre a SPS e entidades da sociedade, majoritariamente era a AMAC<sup>70</sup> quem executava os serviços assistenciais no município.

---

<sup>70</sup>A AMAC priorizou 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

Em 2001 a AMAC iniciou seu Planejamento Estratégico, “iniciativa esta considerada pioneira dentro da administração municipal, instalando o Conselho Diretor de Planejamento Estratégico” (DEFILIPPO, 2012, p. 100). Essa estratégia, de acordo com a autora, permitiu a configuração de uma rede sócio-assistencial municipal. Em 2004 Juiz de Fora se estruturou 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, consubstanciados na divisão dos serviços de Proteção Social Básica e Especial.

Entretanto, para a autora o início da implementação do SUAS em Juiz de Fora apresentou fragilidades no que se refere ao direcionamento da política de assistência social, uma vez que esta era de responsabilidade da relação SPS-AMAC, e não propriamente de um órgão da administração direta do poder público. Outro ponto destacado por Souza Filho e Oliveira (2012) é que em se tratando da função assistência social a implantação do novo sistema não implicou em elevação dos recursos na área, ou seja, não contou com uma ampliação significativa de recursos.

Defilippo (2012) observa que 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, em 2009 foi criada a Secretaria de Assistência Social (SAS) - Lei 9750/ 02 de janeiro de 2009<sup>71</sup>, órgão da administração direta com autonomia administrativa, orçamentária e financeira que passa a compor o rol dos órgãos administrativos públicos, sendo responsável pela gestão da política assistencial, o que vai de encontro às atribuições até então exercidas pela AMAC.

É de competência da SAS: coordenar a formulação, implementação e articulação das diretrizes da PNAS e do SUAS 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,

---

de número de programas, projetos e usuários atendidos, era sobremaneira exercida com a AMAC e as outras parcerias permaneceram de forma secundária (DEFILIPPO, 2012. p. 100).

<sup>71</sup>A SAS é titularizada e chefiada por seu secretário, superior hierárquico de todos os agentes e órgãos, inclusive departamentos, que a integram. O secretário de Assistência Social editará por resolução o respectivo Regimento Interno, e a legislação hierarquicamente superior, assim como as competências dos demais órgãos e entidades da Administração Municipal (FERREIRA, 2007).

estaduais e de outros municípios com vistas à melhor realização dos seus objetivos; assessorar o prefeito em assuntos relativos à sua área de atuação.

O que muda com a implementação do SUAS, e que vai interferir na atuação da SAS em Juiz de Fora, é a focalização nos serviços oferecidos a partir das complexidades apresentadas (básica, média e alta complexidade); valores por tipo de serviços oferecidos e complexidade de acordo com o tamanho do município; territorialização através dos CRAS; co-financiamento da assistência social pelas áreas de saúde, educação, jurídica; padronização dos tipos de serviços que cada município deve prestar; maior valorização e discussão da área de Recursos Humanos (RH) na política de assistência social; necessidade da busca de um sistema de informação capaz de fornecer um real diagnóstico para a assistência social; família como referência e público-alvo: NOB, BPC e PBF.

Juiz de Fora avançou ao implantar o primeiro CRAS, localizado no Bairro Linhares. Entretanto o processo de implementação do SUAS no município foi acompanhado de algumas contradições em relação ao enquadramento dos serviços, os quais ora se confundem com a política e ora com as diretrizes, como é o caso da Regionalização da Terceira Idade, a Política de Abrigo e o CRAS.

Devemos considerar que apesar da AMAC estar estabelecida no cenário municipal enquanto referência central para as questões da política pública de assistência social, o dilema em torno do seu papel na sociedade está presente, e apresenta-se como um complicador que se arrasta por anos. Os questionamentos em torno da AMAC são muitos quando há a intenção de compreender seu vínculo institucional com a Prefeitura de Juiz de Fora, ou a qual setor ou instância deveria a AMAC estar vinculada, e também a que órgão o CMAS e o FMAS deveriam vincular-se. Por se tratar de uma associação civil e de direito privado a AMAC não faz parte da administração pública, logo, não pode receber a vinculação com o CMAS e FMAS. E o complicador maior, a situação de trabalho dos funcionários da AMAC.

Defilippo (2012) esclarece que 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. Em seus estudos a autora explica que em 2009 o então primeiro secretário da SAS, na justificativa de busca por resolução do impasse AMAC-Prefeitura, tentou, num primeiro momento, dismantlar a estrutura da AMAC, dispersando seus projetos e incorporando alguns deles à própria SAS. Esta situação gerou desconforto e muitas preocupações, principalmente entre usuários dos

serviços e trabalhadores da AMAC. 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.

Defilippo (2012) esclarece ainda que apesar da formação da política de assistência social no município, pode-se afirmar que a AMAC foi a ONG — mesmo atrelada enviezadamente ao poder público — que exerceu centralmente a relação Estado/ Organizações Não Governamentais. A estrutura organizacional da AMAC durante os mais de 20 anos de sua existência aglutinou a grande demanda social local, fazendo com que seus projetos e programas tivessem alto alcance, além de ter sido 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 (DEFILIPPO, 2012, p. 107).

Neste enfoque ainda vale destacar que a direção tomada pela administração da AMAC, no que se relaciona aos altos cargos da associação, sempre foram atreladas às gestões da prefeitura, portanto, utilizadas enquanto estrutura de poder. De acordo com Toledo apud Defillipo (2012, p. 108),

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.

Entendemos que apesar das diversas mudanças, impasses ainda são colocados para que se materialize uma estrutura administrativa mais transparente em relação à política de assistência social em Juiz de Fora. A implantação da SAS no município é importante, entretanto, ainda se faz necessário maior definição acerca do “lugar” da AMAC — se privada ou pública — no que se refere, principalmente, à composição das equipes dos serviços pois parte dos profissionais da secretaria e dos serviços a ela vinculados, a exemplo dos CRAS e CREAS, possuem contratos temporários. A rotatividade de profissionais compromete a continuidade de algumas ações, bem como a qualidade do acompanhamento das famílias

inseridas nos programas.

Verifica-se um total desrespeito a NOB/RH com a abertura de muitos equipamentos (CRAS e CREAS), sem a mínima estrutura de recursos materiais e humanos (com contratos precarizados); ausência de concursos públicos; transferência de ações para o “terceiro setor” no município, caracterizando o modelo de Estado neoliberal, vigente na atual conjuntura.

No caso do controle social, observa-se que o conselho de assistência é quase um viés do governo, priorizando ações meramente burocráticas de inscrição e de renovação de registros, deixando de lado a ação política em defesa dos usuários da assistência. As limitações advêm da política neoliberal: pouco financiamento para a área social, políticas pontuais, focalistas; o cidadão apenas tem acesso aos mínimos sociais.

Além de recursos reduzidos, claro é o desinteresse da prefeitura em reorganizar a assistência no município de forma que atenda a população de maneira efetiva e não pontual, como a maioria dos projetos e programas. O Executivo Municipal ainda apresenta resistência em efetivar as propostas deliberadas no espaço das conferências municipais, o que demonstra a falta de compromisso e dificuldade deste em legitimar as conferências e o espaço dos conselhos de direitos.

Desde o ano de 2009 assistiu-se à ampliação expressiva de CRAS na cidade. Entretanto, sabe-se que a política de assistência social não se limita aos centros de referência; nesse sentido, ainda se faz necessário avançar em muitos aspectos. Destacamos a falta de realização de um plano municipal que apontaria os serviços ainda necessários a serem implantados na cidade.

As controvérsias em torno da situação jurídica da AMAC<sup>72</sup> se ampliam e ocupam o centro do debate sobre os rumos da política de assistência social na atualidade em Juiz de Fora. De acordo com o sítio da PJF (2012) em 2009 o prefeito<sup>73</sup> declarou que o município vem adotando ações para resolver a situação jurídica da AMAC. O Ministério Público do Estado (MPE) pediu novamente a extinção da associação e responsabilizou o mesmo por ato

---

<sup>72</sup>Para mais detalhes ver Toledo (2010).

<sup>73</sup> Custódio afirmou “que não tem detalhes sobre as ações porque a Prefeitura de Juiz de Fora (PJF) ainda não foi oficialmente notificada”. Mas considerou a atitude do MPE precipitada, já que a administração municipal, desde o início da atual gestão, está trabalhando para regularizar a situação da AMAC. Segundo o prefeito a relação financeira da instituição foi mudada pois a PJF passou a trabalhar com a entidade por meio de convênios, tratando-a como entidade não governamental. Além disso, a Procuradoria Geral do Município (PGM) enviou para a Câmara, mensagem que desvincula a presidência da AMAC do executivo municipal. Certamente a decisão judicial trará mudanças para os trabalhadores, para a associação, para a população usuária dos serviços e para a própria configuração da política de assistência social em Juiz de Fora.

de improbidade administrativa.

O mercado de trabalho caracterizado pelas organizações privadas sem fins lucrativos — e aqui se inclui a AMAC — aponta para uma elevada rotatividade de profissionais, entre eles assistentes sociais, visto que tais instituições atuam a partir de projetos, ou seja, sofrem descontinuidade. Verifica-se também grande número de contratos terceirizados, prestação de serviços através de convênios (inclusive de assistentes sociais), resultando na precariedade, temporalidade e instabilidade dos contratos de trabalho. Ocorre também redução de salários e garantias trabalhistas, intensificação do trabalho e polivalência, além do crescimento do pluriemprego com vistas a compensar os baixos salários pagos por essas organizações.

O caráter seletivo explicitado na política de assistência rebate diretamente na vida dos usuários. Fatores contraditórios perpassam essa política ao identificarmos falhas no atendimento, impossibilitando muitas famílias que por conta de sua renda ultrapassar alguns centavos acabam ficando fora dos programas. Entretanto existem casos de famílias serem cadastradas sem atender os requisitos estipulados pela política de assistência.

Notamos que atualmente a qualidade dos serviços ainda está comprometida e o acesso ainda é restrito. Percebemos que os usuários que procuram os serviços socioassistenciais no município apresentam uma postura submissa em relação ao caráter paternalista das políticas públicas. Os mesmos vêem os serviços prestados como favores e não como direito, o que evidencia a visão reducionista da democracia e da cidadania. Ainda prevalecem atendimentos imediatos, reforçando assim práticas fragmentadas que não contribuem para o processo de formação de sujeitos críticos e conscientes de seus direitos.

Até o ano de 2007, o atendimento no CRAS consistia basicamente em fornecer encaminhamentos para a rede socioassistencial, agendamento junto ao Programa Bolsa Família para solucionar questões técnicas e burocráticas, e realização de reuniões socioeducativas com as famílias atendidas pelo Programa de Ação Integrada a Cidadania (PAIC) (TOLEDO, 2008, p. 113).

Em 2008 foram implementados três CREAS no município, o Infância e Juventude e o Idoso/Mulher. O funcionamento do CREAS segue a lógica de atendimento por segmento: infância, mulher e idoso e não a uma perspectiva generalista e territorializada.

Outra questão importante a ser esclarecida é que tanto o CRAS quanto o CREAS se inseriam como programas de atendimento da AMAC, ou seja, foram implementados inadequadamente como programas/projetos socioassistenciais “e não como um equipamento cuja função primordial deveria ser a coordenação das ações assistenciais de um determinado território” (SOUZA FILHO E OLIVEIRA, 2012, p. 61) conforme preconiza a LOAS.

essa configuração dos CRAS/CREAS em Juiz de Fora mostra que a implantação destes institutos, além de não estruturar uma ordem administrativa pública de corte burocrático, não contribuiu para o reordenamento da lógica da política de assistência social, no sentido das orientações presentes na PNAS/2004. Sendo assim, a implementação dos CRAS/CREAS em Juiz de Fora não viabilizou um novo conteúdo para a política municipal de assistência social, nem contribuiu para a estruturação de uma ordem administrativa pública de caráter racional-legal para operacionalizar tal política (SOUZA FILHO E OLIVEIRA, 2012, p. 61).

A partir destas colocações podemos destacar e identificar a natureza contraditória e controversa da AMAC, primeiramente por apresentar caráter de associação sem fins lucrativos, sendo a mesma executora e coordenadora da política de assistência social no município, que deveria na verdade estar a cargo da administração pública direta e não de uma entidade caracterizada como Organização Não Governamental. A fragilidade desta estrutura não efetivou “uma estrutura burocrática estatal, visto que a institucionalidade organizada constituiu um mix público-privado, representado pela relação SPS-AMAC [...]” (SOUZA FILHO E OLIVEIRA, 2012, p. 58).

Esclarecimentos acerca da situação em que se encontra a AMAC hoje é de extrema relevância, principalmente porque, considerando-se sua natureza jurídica e sua real atuação na política de assistência social do município, os contornos jurídicos e suas consequências são indeterminados. Sendo assim é fundamental explicitar com clareza que apesar de se ter no município um órgão gestor materializado na SAS, a AMAC ainda desempenha papel fundamental na execução desta política (DEFILIPPO, 2012).

Atualmente a associação presta atendimento diário a mais de 15 mil usuários e suas famílias. Mantém convênios com a iniciativa privada e com a Prefeitura de Juiz de Fora, por intermédio das Secretarias de Assistência Social, Educação e Saúde. Oferece mais de 20 programas situados no campo da atenção básica e no campo da proteção social especial e uma grande diversidade de serviços, incluindo capacitações; elaboração de projetos; captação de recursos para municípios que buscam essas ferramentas de gestão em todo território nacional; coordenação de projetos e programas na área assistencial no município de Juiz de Fora.

Segundo o Anuário Estatístico do município (apud TOLEDO, 2010), até 2008 a AMAC já havia realizado mais de 192.992 atendimentos nos diversos programas assistenciais tais como: Casa da cidadania e Núcleo do Cidadão de Rua (NCR), Casa Aberta, Casa Abrigo, Casa do Aconchego, Casa de Acolhida Lumiar. Em relação aos programas de assistência social relacionados aos serviços de proteção à família, a AMAC realiza o serviço de Banco de Leite Humano, o projeto Bombeiro Amigo do Peito, curso Casal Grávido, campanhas de amamentação, palestras, entre outros.

O Serviço socioeducativo prestado pela AMAC, em conformidade com o convênio estabelecido com a Secretaria Municipal de Educação, oferece atendimento em creches em horário integral. A Casa do Pequeno Artista realiza ações voltadas para a inclusão social de adolescentes dos 12 aos 17 anos e 11 meses por meio de atividades artísticas: prática em dança moderna, teatro, musicalização, artes, informática, comunicação artística, xadrez e incentivo ao hábito de estudo. Outro serviço é o de iniciação esportiva voltado para crianças e adolescentes de 05 a 15 anos. O Curumim e o Salto para Cidadania realizam atendimento a crianças dos 06 aos 15 anos e 11 meses e oferecem atividades sociais em horário complementar ao período escolar. Nos curumins são desenvolvidas práticas de teatro, circo, artes, música, xadrez e atividades esportivas e acompanhamento escolar. As unidades oferecem duas refeições diárias por turno.

A AMAC, em parceria com a Associação Atlética do Banco do Brasil (AABB), oferece atividades esportivas e artísticas para adolescentes. O projeto Agente do Amanhã oferece cursos de capacitação para jovens e adultos de 16 a 29 anos do bairro Igrejinha e da região Norte da cidade. Há também o Centro de Convivência do Idoso e o programa Família Acolhedora para crianças e adolescentes com direitos violados que necessitam de afastamento provisório do convívio familiar.

Dentre os serviços de Produção Inclusiva, destacamos a Casa da Menina Artesã, Casa do Pequeno Jardineiro, Programa Municipal de Atendimento ao Adolescente (PROMAD), Catadores de Papel, Novo Cidadão, Novo Passo, Centro de Educação do Menor (CEM), Casa do Adolescente, e o Qualificando Famílias. Os Serviços de Média Complexidade (Proteção Especial) são: Programa de erradicação do trabalho Infantil (PETI), Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (PROCESCA), Centro de Defesa e Proteção dos Direitos da Pessoa Idosa (CEDDI), Liberdade Assistida, Migração, Abordagem a adolescentes aos quais foram aplicadas medidas socioeducativas de Prestação de Serviço à Comunidade e que foram encaminhados pela Vara da Infância e

Juventude; além do Programa de atenção às situações emergenciais (PASE), Rede de enfrentamento à violência contra a mulher (REVIVA), Área Azul etc.

A AMAC ao longo dos anos foi estabelecendo inúmeras parcerias<sup>74</sup> com diversas empresas privadas, instituições de ensino, PJF, e outras. A relação de “parceria” adotada no município entre a AMAC, empresas privadas, e demais organizações da sociedade civil que atuam com base na solidariedade, deixa explícito o papel que as mesmas vêm assumindo gradativamente, de se responsabilizarem pelas políticas sociais de maneira funcional aos interesses do capital, contribuindo para a desconstrução da noção de direito social.

As chamadas empresas cidadãs, ao estabelecerem esta parceria com a AMAC, ganham visibilidade no município ampliando suas possibilidades de aumento de produtividade, objetivando o aumento de seus lucros. Os investidores reconhecem que "fazer o bem compensa" e sabem que a responsabilidade social nas empresas garante visibilidade e maiores oportunidades de lucro e de sobrevivência dessas organizações. O fato é que os investidores têm preferido depositar seus milhões em empresas que, entre outras coisas, apresentem uma positiva imagem social. Por isso as empresas que são parceiras da AMAC concorrem anualmente ao Selo de Responsabilidade Social, que garante visibilidade social no município e regiões vizinhas.

Entendemos que a gestão da política de assistência social em Juiz de Fora fica comprometida enquanto política pública democrática ao identificarmos e analisarmos as condições de sua implementação e execução no município. A não condução desta política pelo poder público municipal, e sim por uma ONG, compromete o caráter universalizante das ações, além de debilitar e enfraquecer a política de assistência enquanto direito de cidadania e dever do Estado

Não temos a intenção aqui de esgotar a discussão que envolve as ONG's em Juiz de Fora, com destaque para a AMAC, mas sim demonstrar a importância de estudos sobre tais entidades para apreendemos o processo de desvendamento da realidade social que as envolve

---

<sup>74</sup> No artigo Art. 15 do Estatuto da entidade está disposto que a Associação Municipal de Apoio Comunitário — AMAC deverá possuir um cadastro de filiação dos associados, com indicação primordial do dia, mês e ano da filiação, assinatura do associado, bem como informação atualizada do endereço, visando possíveis correspondências. Segundo o Estatuto o cadastro descrito neste artigo deverá ficar à disposição dos associados para possíveis consultas e sob a responsabilidade do Departamento de Gestão de Pessoas (DGP), com interveniência da Gerência Administrativa de Recursos Humanos (GARH). Em relação aos associados da AMAC destacamos que a maioria são de empresas privadas que se identificam como empresas cidadãs que querem se manter no mercado e melhorar sua competitividade, e para isso precisam assumir sua responsabilidade social e pensar no seu lado humano, na sociedade. Entretanto cabe aqui ressaltar que atuam na verdade em prol do grande capital e no aumento de lucratividade.

e interfere no trabalho dos profissionais de Serviço Social inseridos nestes espaços sócioocupacionais. A perspectiva política e técnico-administrativa da ação institucional, a coerência da ação institucional com os direitos preconizados pela política de assistência social são perspectivas fundamentais para compreendermos as relações contraditórias que perpassam a discussão acerca do trabalho dos assistentes sociais em ONG's.

### 2.3 — ONG'S INSCRITAS NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA: CARACTERIZAÇÃO

Através da promulgação da Constituição de 1988 tem-se a ideia dos conselhos como mecanismos de concretização de novos canais de participação. Os conselhos se caracterizam por serem órgãos permanentes, paritários e deliberativos, compostos por igual número de representantes de entidades públicas e de representações da sociedade civil, com atribuições para discutir, estabelecer normas e fiscalizar a prestação de serviços sociais públicos e privados no município.

Está definido pela LOAS as competências do CMAS dos municípios: aprovar a 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<sup>75</sup>.

O registro ou inscrição de entidades junto ao CMAS de Juiz de Fora está regulado pela Lei Federal nº12. 101 de 2009 — Lei de Certificação de Entidades Beneficentes. Após a solicitação de inscrição junto ao CMAS a entidade recebe o técnico para fins de orientação quanto aos requisitos para renovação e/ou inscrição. Satisfeitas as exigências legais, a

---

<sup>75</sup> Somente podem atuar no atendimento social de famílias e indivíduos as entidades sociais que estão devidamente inscritas no CMAS. O mesmo deve informar e orientar as entidades sociais sobre a inscrição no conselho. Se uma entidade atende também o público infantil, ou as pessoas idosas, deve também inscrever-se junto ao Conselho Municipal Direitos da Criança e do Adolescente — CMDCA ou Conselho Municipal do Idoso CMI.

comissão de avaliação referenda e encaminha para a plenária do Conselho, colocando em votação a resolução que dispõe sobre a inscrição da entidade no mesmo.

Em Juiz de Fora existem atualmente mais de 428 organizações da sociedade civil que atuam com seguimentos diversos tais como assistência social, criança e adolescente, idosos, dentre outros. São tipificadas como Organizações Não Governamentais, Associações, Institutos e Fundações. Deste total, 84 são caracterizadas pela PJJF como ONG's, divididas por áreas de atuação. As associações somam 217, os Institutos, um total de 54 e os Sindicatos de classe somam 73.

Das 428 instituições, constatamos que atualmente 109 estão inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social desenvolvendo ações sócio-assistenciais. De acordo com o CMAS (2011) das entidades inscritas, 92 estão com documentação regularizada; as demais estão em fase de requerimento de pedido de inscrição e outras em solicitação de renovação.

A Lei federal n.º 12.101/09, que dispõe sobre a Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social, destaca que é de competência do CMAS o devido acompanhamento e fiscalização do processo que certifica as entidades e organizações de assistência social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A finalidade de se propor a inscrição de entidades e organizações não é apenas identificá-las, mas fiscalizá-las na forma, na qualidade, no impacto, no uso de recursos, no cumprimento da política de assistência social, quando do assessoramento, do atendimento e da defesa de direitos dos usuários.

Segundo o CMAS de Juiz de Fora, inscrever uma entidade é importante para qualificá-la como de assistência social, não apenas visando separar as que não são de assistência, mas para fortalecer o atendimento, o assessoramento e a defesa de direitos dos usuários. Entretanto, não podemos perder de vista o entendimento de que as organizações do “terceiro setor” vêm assumindo paulatinamente o encargo pelas políticas sociais de maneira funcional aos interesses do capital, contribuindo para a desconstrução da noção de direitos conquistados e consagrados pela Constituição Federal.

Considerando-se a amplitude numérica de ONG's que atuam na Política de Assistência Social em Juiz de Fora e as próprias limitações temporais para conclusão da dissertação, utilizamos o critério de recorte da totalidade, considerando apenas as entidades inscritas no CMAS.

Para atender aos fins da pesquisa, a seleção das instituições foi realizada a partir de um levantamento feito junto ao Conselho Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora.

O universo revelado — conforme já demonstrado — foi de 109 instituições inscritas no respectivo Conselho. Deste universo, cinco são novas e aguardam certificação, e uma entidade encontra-se desativada. Destacamos que em relação à natureza observamos a prevalência de associações comunitárias, entidades filantrópicas e religiosas, associações, fundações e ILPI's.

Das 109 entidades estabelecemos contato com 79 delas para a realização da investigação; em 30 delas não foi possível o contato devido a diversos contratemplos (telefones desatualizados, ou telefone não atendia). Do quantitativo de 79 instituições, apenas 45 apresentam em seu quadro de funcionários um ou mais assistentes sociais. Assim, 34 não têm profissionais de Serviço Social atuando e, como o objeto dessa dissertação refere-se ao trabalho dos assistentes sociais nas ONG's, estas últimas foram excluídas da amostra. Os 45 assistentes sociais atuando em ONG's em Juiz de Fora receberam um questionário com perguntas abertas e fechadas, enviado por meio eletrônico; entretanto apenas 12 responderam

O questionário foi dividido em duas partes, sendo que a primeira, que aborda as características das ONG's, será explorada neste capítulo. A segunda parte está diretamente relacionada ao trabalho e as condições de trabalho do assistente social que é o objeto central deste estudo.

Quanto à natureza destas Organizações Não Governamentais, destacamos que 05 estão tipificadas — de acordo com o CMAS — como associações, uma fundação, uma tipificada como ONG, duas entidades filantrópicas, uma ILPI, uma Instituição Civil Assistencial, e uma entidade não teve sua natureza declarada.

Em relação ao vínculo, destacamos que a maioria dos membros da diretoria das entidades são voluntários e estão vinculados a grupos de empresários, instituições religiosas e outras ONG's. A presença de voluntários chega a ser o dobro em relação ao número de trabalhadores contratados e apenas uma entidade declarou não ter voluntários. Pode-se também verificar que o aumento do número de voluntários nestas entidades cresceu muito a partir do contexto neoliberal.

Em relação à missão das entidades destacamos que a maioria busca promover o indivíduo, promover a inclusão, desenvolver no ser humano os aspectos bio-psíquico social e espiritual etc. Em termos técnicos o conjunto formado pela missão, visão e valores representa a identidade de uma organização. A missão é a finalidade da existência de uma organização. É aquilo que define o significado dessa existência.

A missão da organização liga-se diretamente aos seus objetivos institucionais, e aos motivos pelos quais foi criada a medida que representa a sua razão de ser. A visão é o objetivo da organização, é aquilo que se espera ser em um determinado (provável/curto) tempo e espaço. Os valores representam os princípios éticos que norteiam todas as suas ações. Normalmente, os valores são compostos de regras morais que simbolizam os atos de seus administradores, fundadores e colaboradores em geral.

Um indicador interessante relacionado à missão das ONG's é o índice de comprometimento tanto de funcionários quanto de doadores. Trabalhos de conscientização e de informação em relação à importância da instituição e a grandiosidade de seu trabalho fazem com que as pessoas se desliguem de suas atividades funcionais cotidianas e percebam uma “magnitude” maior no trabalho que realizam. Fato esse que leva cada vez mais pessoas a realizarem trabalhos voluntários por diversos motivos: para reivindicarem melhorias; por motivos religiosos de ajuda ao próximo, solidariedade; interesse pela ação voluntária e por realização pessoal; a atenção a diversas demandas como deficiência, alcoolismo, HIV, dependência química, educação de crianças, participação em projetos sociais e outros.

Entre as ONG's pesquisadas, todas têm formalmente definidas missão e valores. Mas isso não significa necessariamente que reflita a realidade das organizações estudadas, pois há casos em que a missão é definida e não é conhecida por todos. E principalmente verificamos que os valores relacionados à missão das organizações são valores originais típicos das organizações sociais — altruísmo, promoção social, ajuda mútua, compaixão, voluntarismo, sensibilidade, solidariedade e o direito à livre expressão e organização, valores esses que coadunam com o modelo de Estado neoliberal que prima pela solidariedade e amor ao próximo, incentivando a atuação destas ONG's prestadoras de bens ou serviços, que crescem ao ocupar o vazio deixado por um Estado deficiente na resposta às demandas da população.

Essas instituições se posicionam como agentes de “mudanças humanas”. Portanto seus resultados explicitam sempre mudanças em pessoas — de comportamento, condições, visão, saúde, esperanças e, acima de tudo, de sua competência e sua capacidade. A partir desta perspectiva, como fica localizada a garantia de direitos, quando se propõe desenvolver no ser humano os aspectos bio-psíquico social e espiritual, ou formação humana e cristã? Estas questões nos remete a pensar no caráter assistencialista destas entidades que está explícito em sua “missão” e nos motivos relacionados à criação/fundação desta e diretamente ligados à iniciativa pessoal de cuidado para com a pessoa com necessidades particulares, promoção do

amor ao próximo, fortalecimento do elo/parceria entre o poder público e a comunidade, e o fortalecimento do caráter imediatista destas organizações no município.

Os programas, projetos e/ou atividades desenvolvidas pelas ONG's em Juiz de Fora são bem diversificados, destacando-se: oficinas de música, artesanato e teatro para crianças e adolescentes; atividades recreativas; projetos pontuais de prevenção a doenças sexualmente transmissíveis; oficinas de teatro e dança para crianças e adolescentes; 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; 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.

Também 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; apoio ao deficiente, curso de informática, assistência ambulatorial, assistência médica, orientação para famílias, planejamento familiar, cursos de qualificação, centro de reabilitação para criança deficiente, defesa de direitos, educação para cidadania, assistência odontológica, campanhas de prevenção às drogas e álcool, cursos profissionalizantes, distribuição de cestas básicas, remédios, roupas, etc. A variada gama de projetos e atividades reforça a ideia de atendimento das demandas de forma paliativa e imediatista.

A chegada do usuário nas entidades acontece de forma espontânea, como é o caso de quatro entidades, em 02 por demanda encaminhada e em 05 de ambas as formas; apenas de uma entidade não obtivemos resposta. Geralmente, quando há encaminhamentos, os mesmos procedem do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), de UAPS, hospitais, Conselhos setoriais de políticas públicas, Ministério Público, Conselho Tutelar, escolas municipais e estaduais de Juiz de Fora, ou diretamente pela própria família que busca o atendimento nas instituições.

A opção pela demanda na área assistencial atualmente atendida pelas instituições, segundo os respondentes, decorre principalmente da percepção de seus fundadores de ser uma

demanda necessária de atendimento, não havendo instituições suficientes na área no município.

Em relação aos gastos mensais das entidades, 07 profissionais informaram não ter acesso a esses dados. Apenas 05 demonstraram conhecimento dos recursos gastos pela entidade, conforme demonstrado na tabela 02 a seguir.

Tabela 02: Custo Operacional e Fontes de Financiamento

<b>Custo Operacional e Fontes de Financiamento</b>		
<b>Média do Gasto Financeiro Mensal da Instituição</b>	<b>Entidade</b>	<b>%</b>
De 0 a 5.000,00	1	9
De 5.000,00 a 10.000,00	1	8
De 10.000,00 a 15.000,00	0	0
De 15.000,00 a 20.000,00	0	0
De 20.000,00 a 25.000,00	1	8
De 25.000,00 a 30.000,00	1	8
Mais de 30.000,00	1	8
Não respondeu — por não ter acesso a essa informação	7	59
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboração própria

Observou-se que as ONG's utilizam diferentes formas de captação de recursos para manutenção dos projetos, programas e atividades desenvolvidas, uma vez que os recursos acordados em convênio são insuficientes se utilizados isoladamente. Esta estratégia de captação de outros recursos funda-se na justificativa de que os mesmos são poucos e a demanda é sempre crescente.

Acerca dos recursos financeiros aplicados nos projetos desenvolvidos, a maioria das organizações realiza prestação de contas; total de nove entidades. Uma não realiza prestação de contas e 02 ONG's não responderam. Geralmente a prestação de contas é apresentada para o financiador, divulgada para a diretoria da organização e informada aos participantes dos projetos.

Para as entidades a principal fonte de recursos é proveniente do setor público, pessoas jurídicas e físicas, igrejas, organismos internacionais, ONG's e empresas que atuam em diversos ramos. Duas ONG's informaram que mensalmente os associados pagam uma taxa para a instituição. Uma ONG declarou que a maior fonte de recursos é oriunda da congregação que está vinculada a Igreja Católica, — esta por sua vez vive de alugueis de imóveis, doações etc. Outra entidade informou que recebe doação em dinheiro adquirido por meio de telemarketing e recebe doações em dinheiro e gêneros alimentícios de

supermercados. Uma ONG recebe apoio da associação mantenedora internacional e outros associados com doação em dinheiro e alimentos. Outras recebem apoio da prefeitura municipal, empresas privadas e órgãos públicos. Os recursos acordados em convênio variam de organização para organização, tendo em vista os serviços que ofertam e o número de atendimentos que realizam.

Vale ressaltar (DAGNINO, 20002) que o quadro de poucos recursos e o grande aumento da demanda leva à insuficiência dos serviços. Nesse sentido, configura-se a mesma faceta hegemônica atual traçada pelas diretrizes de um Estado mínimo, neoliberal, com serviços sociais poucos e ineficientes diante da demanda. Dagnino afirma que o 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” (DEFILIPPO, 2012, p.115).

A relação com outras instituições acontece a partir dos acordos para encaminhamentos. Em relação aos funcionários, a maioria das organizações conta com gestores, sub-gestores, presidente, vice-presidente, tesoureiro e conselheiros gerais, incluindo também profissionais de diversas áreas tais como: assistente social, psicólogo, agente de desenvolvimento econômico, oficinairos e recepcionistas, monitores, técnicos de enfermagem, cuidador de idosos, cozinheira, gerente administrativa, auxiliar administrativa, *office boy*, auxiliar de serviços gerais, encarregado de manutenção, *motoboy*, pedagoga, fonoaudióloga, lavadeira, auxiliar de lavanderia, cozinheira, técnica em enfermagem, atendentes e operadoras de telemarketing, dentista, professoras de evangelização, porteiro, fisioterapeuta, médico, nutricionista, cuidadoras residentes/mães sociais, encarregados de manutenção, educador físico e outros. Destacamos que nesse elenco de profissionais a maioria são de voluntários. Mas há também profissionais contratados por CLT com prazo determinado e indeterminado e autônomos. Este quadro explicita claramente a precarização do trabalho nestes espaços que são as ONG's.

Em relação às estratégias de formação continuada para os profissionais, uma entidade destacou que a organização não se envolve com a formação continuada dos profissionais, três entidades estimulam a formação continuada, mas não têm estratégias ou meios para tal. Outras 05 afirmam que a ONG estimula e autoriza a formação continuada, dado este que consideramos positivo para os profissionais envolvidos. Mais interessante ainda é que 02 organizações, além de estimular a formação continuada, autorizam e financiam esta

formação. Duas entidades não responderam. De maneira geral afirmamos que a preocupação com a capacitação continuada dos profissionais que atuam nas ONG's em Juiz de Fora é ainda relativamente reduzida.

A parceria com órgãos governamentais responsáveis por políticas públicas de atendimento à área e ao segmento que a instituição atende, mostra ser de muita importância para o atendimento permanente e contínuo dos usuários na garantia e defesa dos direitos. Entretanto uma entidade afirma que o apoio é restrito para as entidades que não sejam de público muito amplo. Outra entidade declarou não apresentar esta relação de “parceria” com órgãos governamentais.

As ONG's, embora sejam privadas, perseguem fins públicos. Deslocam o discurso de direitos humanos e de mudança social, e se tornam, como visto anteriormente, instrumentos da agenda neoliberal funcional ao capital. Ao prestarem serviços na área assistencial no município e mantendo as chamadas “parcerias” com órgãos governamentais e não governamentais correm o risco de incorporarem modelos e estratégias impostos pelos parceiros/doadores quando os mesmos passam a determinar o público a ser atendido pela entidade, ou a quantidade de usuários a ser atendido ou o tempo de duração de um determinado projeto, o que demonstra que há uma supervalorização da estrutura política e dos números, ao invés dos resultados efetivos a serem apresentados.

A relação entre o Estado e estas instituições é de “parceria”, o que mostra que, ao avançar nas prestações de serviços públicos, essas organizações contribuem para a terceirização de políticas públicas e para o recuo do aparelho estatal que deveria ser o responsável por estas ações. O poder público tenta camuflar a negligência dos direitos básicos que continua a acontecer, ao invés de reformar sua forma de administração pública. Podemos inferir que tais organizações destacam-se como respostas privadas às expressões da questão social, por fora das instituições estatais, contribuindo com o mito da eficácia privada em detrimento do público estatal.

A atuação das ONG's por meio de projetos e das “parcerias” limita o atendimento satisfatório e universal dos direitos sociais, pois atuam em determinado micro-espço não apresentando repercussão mais ampla. Compreendemos que só o Estado tem condições de atingir parcelas mais amplas da população e garantir o acesso universal, uma vez que este apresenta legitimidade e condições estruturais para isto.

Dentre as alternativas que são consideradas pelas entidades investigadas como limitações para o trabalho realizado nas mesmas destacamos: recursos financeiros

insuficientes; incapacidade para atender toda a demanda; descaso do gestor público; recursos humanos não capacitados. Duas entidades não responderam esta questão. Também se acentuam como limitações a falta de espaço físico, falta de apoio da população e de órgãos públicos. Tais dados destacam que tais dificuldades se referem muitas vezes a questões internas à própria instituição, que demandam não só a organização das mesmas, mas também um maior envolvimento da população atendida.

As organizações pesquisadas para a produção deste item representam um número pequeno, porém significativo para a compreensão de sua atuação na atual conjuntura social, o que nos permitirá apreender este espaço enquanto espaço sócio-ocupacional de muitos assistentes sociais.

Muito além de atuarem pelo bem comum, as ONG's possuem na sua própria denominação uma contradição, já que boa parte delas tem estreitos vínculos com o Estado, bem como com o mercado. Dessa forma, garantem os interesses de outros que não a sociedade civil, a quem se propõem a defender e apoiar inicialmente. O espaço das ONG's já é contraditório por natureza tendo em vista a estrutura sócio-política contemporânea.

Associações com finalidade de assistência social, entre outras, mesmo sendo caritativas como as que distribuem alimentos, roupas e remédios, cestas básicas à população necessitada acabam exercendo papel significativo, pois como se pode pedir que o indivíduo reflita sobre sua condição na sociedade enquanto cidadão, se não tem suas necessidades básicas/imediatas asseguradas pelo Estado. Grande parcela da população é usuária dos serviços prestados pelas ONG's no município, pois não tem acesso à habitação, emprego, atendimento de saúde com qualidade, e outros.

Os serviços são poucos, os recursos insuficientes, a demanda cresce exorbitantemente, segmentos que não são prioridade na seleção e incorporação da organização 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 ideário neoliberal para as políticas sociais, que segundo Behring e Boschetti (2007) ocupam lugar concretamente secundário, à revelia dos discursos 'neo-sociais e dos solidarismos declarados.

De acordo com os profissionais respondentes, as ONG's 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. Não se pode perder de vista que as ONG's estão inseridas numa sociedade cheia de contradições e oposições que se buscam escamotear em prol de interesses de uma minoria dominante. Estas premissas devem ser consideradas numa análise conjuntural e institucional que se proponha a uma real reflexão crítica acerca destes espaços.

As ONG's inscritas no CMAS têm seu monitoramento sistemático, garantindo um maior comprometimento das organizações na execução do serviço que oferta e politizando mais as ações. Este monitoramento segundo Defilippo (2012) é realizado pelos CRAS e CREAS, dependendo do enquadramento da organização na tipificação, e ocorre mensalmente. Segundo a autora o monitoramento não contempla ações mais amplas, como capacitação, por exemplo, mas funciona muito mais no sentido de monitoramento das ações e controle dos atendimentos, ou seja, é uma averiguação dos números acordados em convênio. 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.

Ao examinarmos na primeira parte desta pesquisa as particularidades das Organizações Não Governamentais que atuam na política de assistência social em Juiz de Fora, enquanto espaço sócio ocupacional para os assistentes sociais, percebemos o quão complexa são suas nuances e o quanto a ideologia do “terceiro setor” está presente. As organizações deste setor se mobilizam na gestão de respostas às expressões da questão social, encobrando, segundo Montañó (2002), o grande serviço que prestam ao capital e ao ideário neoliberal.

As “parcerias” servem para ocultar as relações contraditórias e antagônicas do sistema capitalista e provocar a perda dos direitos conquistados com a Constituição Cidadã. Constituem o mecanismo pelo qual o Estado viabiliza sua proposta de redução com o social por meio da publicização. Há um sentido político e ideológico na constituição das chamadas “parcerias”: sedimentar as mudanças necessárias à ordem do capital e amortecer os rebatimentos sociais.

Neste contexto as ONG's, se apresentam como *locus* importante de atuação para o assistente social, materializando limites, desafios e possibilidades objetivas de trabalho. Nesse sentido, situamos o objetivo geral desta pesquisa: apreender os processos e formas pelos quais o trabalho do profissional de Serviço Social é desenvolvido no âmbito destas instituições no município de Juiz de Fora, bem como elucidar algumas indicações de análise sobre o cotidiano da atuação profissional e as particularidades do trabalho do assistente social.

Acreditamos na relevância deste debate, uma vez que as iniciativas de análise do trabalho profissional são primordiais para contribuir com o processo de superação do cotidiano (carregado pela aparência dos fenômenos) e para elucidar limites e possibilidades de intervenção profissional, além de estimular o surgimento de novos questionamentos e reflexões.

Assim, sob o solo de mudanças no papel do Estado brasileiro e a promoção e expansão do chamado “terceiro setor” que analisaremos no capítulo a seguir as particularidades que envolvem o trabalho dos assistentes sociais nestes espaços, particularizando as ONG’s analisadas, atuantes na área assistencial no município de Juiz de Fora.

## **CAPÍTULO III – SERVIÇO SOCIAL E TRABALHO: MUNDO DO TRABALHO E ESPAÇOS SÓCIO-OCUPACIONAIS DOS ASSISTENTES SOCIAIS**

### **3.1 – BASES TEÓRICAS E ANALÍTICAS DAS DETERMINAÇÕES DA QUESTÃO SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE, CAPITAL FINANCEIRO E MUNDO DO TRABALHO**

Netto (1996) ao analisar as transformações societárias no capitalismo tardio, aponta como consequências da acumulação flexível: a desterritorialização ou mobilidade dos pólos produtivos, a produção segmentada e outros, considerados elementos determinantes para o estabelecimento de novos padrões de produzir e de gerir o trabalho.

A precarização avassaladora das condições de trabalho frente ao avanço da revolução tecnológica e científica de base microeletrônica, promove uma redução da demanda de trabalho gerando o chamado “desemprego estrutural” que:

a crescente potenciação do trabalho vivo possibilitada pelo avanço científico e tecnológico, em que a ciência torna-se uma força produtiva por excelência, patenteia o papel essencial que o trabalho cumpre na reprodução da sociedade contemporânea, como substância mesma da riqueza. Contraditoriamente, é o próprio desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social que torna o trabalho de muitos descartáveis à medida que reduz a demanda de trabalho vivo, repelindo um crescente excedente de força de trabalho, que passa a viver um cotidiano pleno de incertezas” (IAMAMOTO, 2005, p. 88).

Em face dessa realidade passível de questionamento da centralidade do trabalho, cabe reafirmar, contraditoriamente, a sua centralidade, na medida em que, a geração de riquezas ocorre pela extração de mais-valia através do trabalho abstrato (criador de valores de troca). Além disso, mesmo que o capitalismo fosse superado, o trabalho concreto (criador de valores de uso, trabalho útil) seria central na vida do homem, pois é por meio de sua atividade criadora que o homem realiza-se e distingue-se da natureza pela sua capacidade teleológica de projetar suas ações (IAMAMOTO, 2005).

Neste contexto evidencia-se o acirramento das múltiplas expressões da questão social, que consiste na base sócio-histórica da requisição social da profissão. Sendo o trabalho do assistente social um tipo de trabalho especializado que se realiza no âmbito de processos e relações de trabalho, que variam segundo os diversos espaços sócio-ocupacionais,

desmistificando a existência de um único processo de trabalho do assistente social, esses profissionais participam de processos de trabalhos coletivos, cujos produtos são frutos do trabalho cooperado, forjado com a contribuição das diversas especializações do trabalho. O reconhecimento do caráter coletivo do trabalho proporciona uma ampliação da visão do profissional, retirando o foco de análise da relação estritamente interindividual entre assistente social e usuário, visto que, o produto do trabalho não depende exclusivamente da competência do agente.

O trabalho centra-se, primordialmente, no campo político-ideológico, estando presente a complexidade contraditória do jogo de forças balizado pelos interesses do capital e do trabalho. Esta dimensão política que perpassa o trabalho profissional possui um rico potencial de promover uma transposição da alienação do trabalhador, sendo fundamental refletir sobre as demandas postas pelo capital e pelo seu oponente.

O assistente social adquire um papel relevante para a defesa do projeto democrático ao trabalhar cotidianamente com as interfaces da questão social, sendo muito importante sua atuação junto à classe trabalhadora, incentivando/assessorando iniciativas de mobilização social e reconhecendo as implicações ético-políticas de seu fazer profissional.

Nossa perspectiva de análise consiste, pois, em traçar as bases teóricas e analíticas das determinações da questão social no contexto contemporâneo sob o comando do capital financeiro e fetichizado, tendo como referência a radicalização da questão social e suas expressões. Qual o porquê desta radicalização? Qual é a lógica do funcionamento da sociedade capitalista contemporânea em relação ao trabalho, o primeiro carecimento da vida?

O novo processo de desenvolvimento do sistema capitalista, caracterizado pela mundialização do capital, desenvolvido no contexto de uma grave crise estrutural que se configurou nos anos 1970/1980 provocou, segundo Iamamoto (2008), mudanças radicais no processo de produção e reprodução do capital e no mundo do trabalho. Esse novo período capitalista se desenvolve no bojo de uma profunda crise de superprodução na qual as relações entre o Estado e a sociedade foram diretamente influenciadas “pelas exigências do mercado mundial sob o comando do capital financeiro” (IAMAMOTO, 2008, p. 142).

A apreensão do verdadeiro sentido da nova etapa do desenvolvimento do capitalismo mundializado é fundamental para explicitar seus impactos sobre o mundo do trabalho. Com base na teoria crítica da sociedade burguesa, realizada por Marx, é possível apreender as questões que perpassam a mundialização do capital caracterizado pelo regime de acumulação financeira e também a nova etapa de desenvolvimento capitalista e a crise desse

sistema no limiar do século XXI. Estas questões são fundamentais para desvelar as particularidades da questão social nesses novos tempos que incidem diretamente no mundo do trabalho, e também no trabalho dos assistentes sociais.

Segundo Aquino (2010, p. 15) Marx, em *O Capital*, oferece um amplo esclarecimento acerca da modernização capitalista, sendo o precursor da interpretação de um novo internacionalismo através do mercado mundializado, da mundialização da economia<sup>76</sup>. Conhecer o movimento da realidade a partir de uma perspectiva totalizante é fundamental para desvelar como as várias expressões da questão social vêm se reconfigurando na contemporaneidade.

A teoria desenvolvida por Marx está calcada na crítica radical da sociedade burguesa, que a partir da elaboração de uma reflexão crítica e dialética visa à superação da ordem capitalista, sistema este que é contraditório, antagônico e excludente, que submete o trabalhador a várias condições de exploração, explicitando cada vez mais as diferenças sociais advindas do processo de produção capitalista, agravando ao extremo a questão social na atualidade.

O processo de produção capitalista não se limita apenas em produzir mercadorias, mais-valia, produz e reproduz as próprias relações capitalistas nas quais apresenta, de um lado, o capital e, de outro, o trabalho na condição de assalariado. No processo de produção e reprodução do capital, as relações de produção e as forças produtivas, se apresentam como categorias importantes para este processo, bem como categorias como mercadoria, mais-valia, processo de trabalho, produção, distribuição e consumo, entre outra.

A mercadoria representa o produto do trabalho humano para ser consumido por outro que não seu próprio produtor, e regulada pelas relações de mercado, representando a célula menor do processo de produção capitalista. A mercadoria unifica uma dimensão qualitativa que é o valor de uso, e uma dimensão quantitativa que é o seu valor de troca, representando na sociedade capitalista a forma mais geral e elementar.

---

<sup>76</sup>A mundialização da economia está ancorada nos grupos industriais transnacionais, resultantes de processos de fusões e aquisições de empresas em um contexto de desregulamentação e liberalização da economia. Esses grupos assumem formas cada vez mais concentradas e centralizadas do capital industrial e se encontram no centro da acumulação. As empresas industriais associam-se às instituições financeiras (bancos, companhias de seguros, fundos de pensão, sociedades financeiras de investimento coletivo e fundos mútuos), que passam a comandar o conjunto da acumulação configurando um modo específico de dominação social e política do capitalismo, com o suporte dos Estados Nacionais (IAMAMOTO, 2008, p. 108).

O que agrega valor à mercadoria é o trabalho<sup>77</sup> socialmente necessário, utilizado para a produção da mesma, ou seja, está corporificado o trabalho humano. É no processo de produção que ocorre as relações de exploração e acúmulo de riquezas pelos capitalistas por meio da apropriação do excedente produzido pelo trabalhador, expresso na mais-valia.

O trabalhador é o único responsável pela produção da riqueza determinada pelas relações sociais, porém ele só recebe parte desta riqueza expressa em seu salário; a diferença entre o preço do salário e o preço final da mercadoria é apropriada pelo capitalista, originando todo o processo de exploração do trabalho — cerne do sistema capitalista.

Tais reflexões buscam reafirmar a dura realidade social que se apresenta, seja pelas complexidades e pelas contradições que se explicitam na desigualdade social que desumaniza os indivíduos, seja pela barbárie que se encontra a sociedade na atualidade, o que vem contribuindo para o agravamento cada vez mais explícito da questão social.

A concorrência capitalista contribui para que a burguesia invista constantemente no avanço das forças produtivas visando alcançar mercados mais lucrativos e maiores para seus produtos/mercadorias, objetivando através da mercantilização a sua integração em todos os mercados mundiais. É fundamental para o capital que essa mercadoria chegue até os indivíduos, para isso o sistema impõe necessidades à sociedade como um todo, como o consumo e a posse, se apropriando da totalidade dessas necessidades. Harvey (1982, p. 8) explica que:

no âmbito da mercadoria o trabalho pode, pela organização e pela luta de classes alterar a definição de suas necessidades, de maneira a incluir “razoáveis” padrões de nutrição, saúde, habitação, educação, recreação, diversão, etc. Do ponto de vista do capital, a acumulação requer uma constante expansão do mercado de mercadorias e isso significa a criação de novos desejos e necessidades sociais e a organização de um consumo nacional por parte do trabalho. Esta última condição sugere algo que é historicamente observável: que a economia doméstica precisa sistematicamente sujeitar-se à produção capitalista de mercadorias.

---

<sup>77</sup> Como uma mercadoria encerra ao mesmo tempo um valor de uso e um valor, o trabalho que a produz tem duplo caráter. Em primeiro lugar, qualquer ato de trabalho é uma “atividade produtiva de um determinado tipo, que visa a um objetivo determinado” (*O capital*, I cap. I); assim considerado, é “trabalho útil” ou “trabalho concreto”, cujo produto é um valor de uso. Esse aspecto da atividade de trabalho “é uma condição da existência humana independentemente de qual seja a forma de sociedade; é uma necessidade natural eterna quer medeia o metabolismo entre homem e a natureza e, portanto, a própria vida humana”. Em segundo lugar, qualquer ato de trabalho pode ser considerado separadamente de suas características específicas, simplesmente como dispêndio de força de trabalho humana, “o trabalho humano puro e simples, o dispêndio de trabalho humano em geral”. O dispêndio de trabalho humano considerado sob esse aspecto cria valor e é chamado de “trabalho abstrato”. O trabalho concreto e o trabalho abstrato não são atividades diferentes, mas sim a mesma atividade considerada em seus aspectos diferentes (BOTTOMORE, 2001, p. 381).

Para competirem no mercado, conforme Antunes (2004), os capitalistas investem cada vez mais em maquinários e tecnologia para produzir em maior quantidade as mercadorias e com preços mais baratos. Com isso aumenta-se o capital constante, o que contribui para diminuir em longo prazo a taxa de lucros. Para se contraporem à tendência de queda da taxa de lucros, os capitalistas buscam aumentar a mais-valia pela maior exploração dos trabalhadores e uma maior apropriação da terra, do espaço e dos mercados em âmbito mundial.

O capital se apropria da totalidade da vida social para construir, se estruturar, para produzir e se reproduzir. O espaço, ou o território (o lugar onde as relações sociais acontecem, o chão de contradições e conflitos) é uma das dimensões das quais o capital precisa para se (re) produzir. O espaço é o lugar de onde é retirado o valor de uso, é o lugar no qual o indivíduo retira os meios para atender suas necessidades, por isso o homem, de sua relação com a natureza, sempre tirou os meios para sua subsistência. Este sistema explora a natureza de todas as formas, além do limite natural, utiliza o espaço para retirar seu valor de uso e imprimir seu valor de troca, é nesse espaço que o capitalismo, portanto, mercantiliza a sociedade.

Segundo Bihl (1999) a apropriação da totalidade da práxis social é uma apropriação contraditória, é uma apropriação que ocorre no enfrentamento. O capitalismo não teria dificuldade para se estabelecer se em sua base não estivesse presente a contradição, o antagonismo. Esse espaço, que para o capital é o lugar da mercadoria, da acumulação, também é o espaço aonde se cria a luta de classes. Essa luta de classes segundo Harvey (1982) não acontece só no interior da fábrica, ou no espaço econômico de uma sociedade, ela se expande para além do conjunto de outras relações sociais.

A ocupação do espaço territorial mundializado é uma ocupação de luta, de disputa e, nesse enfrentamento, a intencionalidade do capital é garantir a mercantilização, a acumulação e o lugar da produção capitalista. Para o trabalhador sua intencionalidade está relacionada à sua vivência social, sua sobrevivência, é o espaço de resistência, de desenvolvimento das relações que se constroem no processo de enfrentamento. É, portanto, nesse espaço que está refletida a intencionalidade de luta, a luta Capital/Trabalho.

A questão social é indissociável da sociabilidade capitalista, portanto, constitui uma unidade contraditória, sendo indissociável das configurações assumidas pelo trabalho e pelo Estado na expansão monopolista do capital. A gênese da questão social está na contradição fundamental da sociedade capitalista, na contradição capital/trabalho, no processo

produtivo de produção de bens, da produção da riqueza, da produção de cultura, da produção da ciência, todas essas dimensões socialmente produzidas, e cada vez mais, no contexto de mundialização do capital, a questão social se torna uma produção, segundo alguns teóricos, uma produção cosmopolita de ordem mundial onde a produção da riqueza é cada vez mais privada.

A mundialização da economia segundo Iamamoto (2008) é caracterizada pelo capital/dinheiro (capital/industrial e financeiro) altamente concentrado. O processo de centralização financeira e de concentração industrial do capital é acirrado, provocando uma maior interpenetração entre os capitais de vários países, assim como é criado, mediante o investimento internacional cruzado e as fusões-aquisições interfronteiras, de estruturas oligopólicas transnacionais num número crescente de ramos da indústria ou de serviços. Ocorre uma homogeneização do processo de produção, do consumo, apoiada na heterogeneidade da desigualdade das economias mundiais. Observa-se, uma profunda desigualdade entre as várias regiões do planeta, sendo que muitas delas encontram-se à margem desses processos de globalização.

De acordo com Aquino (2010) a miséria, o desemprego, a precarização dos estatutos salariais e a falta de perspectiva, abarcam grandes parcelas da população mundial e não só na denominada periferia do sistema capitalista, mas também nos países desenvolvidos. Os problemas ecológicos, de acordo com a autora, também se avolumam e denotam os limites do capital em sua etapa globalizada. A fase atual do capitalismo mundial caracteriza-se pelo baixo crescimento econômico e pela instabilidade permanente que atinge o sistema mundial em sua dimensão econômico-financeira.

Na raiz desse processo de crise do capital tem-se o desemprego crônico, a precarização das relações de trabalho, as contenções salariais, todas as formas de desmonte dos direitos de proteção social, todas as desregulamentações da força de trabalho.

o predomínio do capital fetiche conduz á banalização do humano, à descartabilidade e indiferença perante o outro, o que se encontra na raiz das novas configurações da questão social na era das finanças. Nessa perspectiva, a questão social é mais do que as expressões da pobreza, miséria e “exclusão”. Condensa a banalização do humano, que atesta a radicalidade da alienação e a invisibilidade do trabalho social [...] na era do capital fetiche (IAMAMOTO, 2008, p. 125).

Conforme Iamamoto (2008), essa subordinação da sociabilidade humana ao capital, a naturalização das desigualdades sociais, expressam, hoje, “um desenvolvimento econômico que se traduz como barbárie social” resultando em uma pobreza produzida

historicamente onde trabalhadores se encontram universalmente “subjugados, abandonados e desprezados, porquanto sobrantes para as necessidades médias do capital” (IAMAMOTO, 2008, p. 125-126).

É neste cenário de acordo com Iamamoto (2005) que se insere hoje o Serviço Social e as necessárias aproximações com a contemporaneidade da profissão exige situá-la dentro desta lógica, uma vez que se reatualizam os conflitos e antagonismos que justificam e reafirmam este tipo de intervenção. O Serviço Social é um produto histórico e adquire sentido e inteligibilidade na história da qual é parte e expressão. Daí a necessidade de se dispor de um atento acompanhamento conjuntural e de investir na pesquisa da realidade.

Pensar a questão social no quadro sociopolítico brasileiro e a implantação de políticas públicas sociais enquanto instrumento contraditório de manutenção do sistema capitalista e de atendimento às demandas postas pela classe trabalhadora significa entender que é a partir da emergência desta que são organizadas várias formas de intervir na realidade, o que determina e configura os diversos espaços sócio-ocupacionais dos assistentes sociais.

Estas questões remetem à profissão o desafio de decifrar as novas mediações por meio das quais se expressa a questão social na atualidade em uma dupla perspectiva: para que se possa tanto apreender as várias expressões que assumem, na atualidade, também as desigualdades sociais, sua produção e reprodução ampliada, quanto projetar e forjar formas de resistência e de defesa dos direitos. Tais mudanças ampliam as formas de enfrentamento à barbárie e apresentam desafios para os assistentes sociais no que se refere às suas competências e atribuições nos diversos espaços sócio-ocupacionais, tema que será tratado nos itens seguintes.

### 3.2 O TRABALHO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS EM JUIZ DE FORA: DESAFIOS PARA O PROJETO-ÉTICO-POLÍTICO PROFISSIONAL

A pesquisa que subsidiou esta dissertação buscou identificar a atuação dos assistentes sociais em um significativo índice de ONG's partícipes do chamado “terceiro setor” no município de Juiz de Fora. O desafio foi investigar a inserção do Serviço Social

nessa nova natureza de intervenção social buscando caracterizar primeiramente o perfil dos assistentes sociais que atuam em ONG's inscritas no CMAS no município.

O processo metodológico de análise constituiu-se de análise crítica e reflexiva que se deu por meio de pesquisa empírica, bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica foi realizada através de estudo de textos e produções teóricas, a pesquisa documental enveredou pelo acervo do CMAS (requerimento de inscrição das entidades, plano anual de ação (finalidades estatutárias, objetivos, infraestrutura, identificação dos serviços, recursos humanos envolvidos, recursos financeiros, abrangência territorial), deliberações em reunião de plenária), o que nos deu suporte para analisar os dados colhidos na pesquisa empírica e que serão apresentados a seguir. Das 109 ONG's inscritas no CMAS, foram identificadas 45 ONG's com atuação de assistentes sociais, que permitiu delinear parcialmente a caracterização do Serviço Social.

A presença e crescimento do chamado “terceiro setor”, como em todo Brasil, também podem ser observados em Juiz de Fora. Segundo levantamento realizado junto ao site da PJF existe mais de 400 organizações, conforme já destacamos no capítulo II. O critério utilizado para delimitar o objeto de estudo proposto foi o de estabelecer a aplicação dos questionários aos profissionais de Serviço Social que trabalham em ONG's inscritas no CMAS. Assim, foram identificadas 45 organizações que possuem inscrição e têm em seu quadro de funcionários assistentes sociais atuando.

Foram enviados questionários para todos os profissionais de Serviço Social. Entretanto, destacamos que apenas 12 assistentes sociais responderam as questões apresentadas. Este foi o recorte estabelecido para a investigação. O questionário aplicado aos profissionais contém questões discursivas e objetivas relacionadas à entidade e ao trabalho do assistente social, conforme anexo I.

É importante destacar que a baixa participação de assistentes sociais nesta pesquisa (limitações de tempo, proibição por parte das entidades etc) é preocupante uma vez que a mesma possibilita maior visibilidade em relação à centralidade ocupada pelos sujeitos que participam das referidas pesquisas.

Em relação ao perfil dos assistentes sociais participantes desta pesquisa, identificamos que todas pertence ao sexo feminino. Destacamos que a maioria das profissionais apresenta faixa etária entre 25 a 35 anos caracterizando trabalhadoras jovens, inseridas há pouco tempo no mercado de trabalho; a maioria das profissionais se formaram no

período de 2000 a 2010 e as demais com formação de 1986 a 1999. A maioria graduou-se em instituição pública (oito profissionais) e cinco em instituição de ensino privada presencial.

Com relação ao tempo de atuação na instituição, demonstrado na tabela abaixo, dois assistentes sociais estão na entidade há menos de um ano e quatro entre 01 e 02 anos, demonstrando a recente contratação. Dois assistentes sociais estão entre 02 a 05 anos; dois entre 05 a 10 anos e um está entre 10 a 20 anos.

Tabela 03: Tempo de trabalho na instituição

<b>Quanto ao tempo de trabalho</b>	
Menos de 1 ano	2
1 a 2 anos	4
2 a 5 anos	2
5 a 10 anos	2
10 a 20 anos	1
Mais de 20 anos	1
Total	12

Fonte: elaboração própria

Este resultado demonstra que quanto maior for o tempo de atuação na instituição menor é o número de profissionais, como foi identificado em uma entidade que apresenta um profissional que atua há mais de 20 anos. Os profissionais mais antigos apresentam certa estabilidade em relação aos seus empregos, diferentemente dos demais. Em relação às contratações a maior parte das profissionais foram contratadas de 2000 em diante, os dados revelam que a data de inserção coincide com o período do *boon* das instituições do “terceiro setor” no Brasil (anos 1990), pois, é um período em que mais foram criadas ONG’s no Brasil e também em Juiz de Fora.

No que se refere ao vínculo empregatício, observamos que sete dos entrevistados são celetistas, contratados por tempo indeterminado, o que demonstra a existência de um vínculo formal na relação de trabalho para a maioria dos assistentes sociais. Quatro profissionais são contratados temporariamente, e ainda verificamos que duas profissionais realizam trabalho voluntário. Destacamos que em uma das entidades a assistente social nos informou que trabalhou como voluntária por um período de 06 meses e atualmente é celetista. Outra assistente social iniciou suas atividades na instituição realizando uma ação voluntária, sendo contratada após 03 meses, para um período de meia jornada e após 02 anos de trabalho foi que passou a trabalhar em período integral.

A faixa salarial está compreendida entre um a quatro salários mínimos. Três assistentes sociais ganham entre R\$622,00 a R\$1000,00, outras três ganham de R\$1000,00 a

R\$2000,00 e uma com maior salário ganha entre R\$2000,00 a R\$5000,00 respectivamente. Uma profissional declarou que recebe um salário mínimo, por 12 horas semanais trabalhadas. Outra informou que recebe R\$8,61 por hora trabalhada. Destacamos que duas assistentes sociais não declararam faixa salarial.

No tocante aos dados referentes à faixa salarial dos assistentes sociais nota-se que a remuneração da maioria dos profissionais é relativamente baixa em relação a outras categorias profissionais. Todas mantêm inscrição junto ao CRESS, entretanto, verifica-se que a maioria das inscrições são recentes, o que demonstra a formação recente das mesmas e a busca pela inscrição apenas quando inseridas no mercado de trabalho.

Destacamos que a presença de duas profissionais atuando como voluntárias é relevante e precisa ser considerada, pois, a terceirização da prestação dos serviços sociais e o trabalho voluntário impossibilitam o aumento do quadro de funcionários públicos e também causa a precarização do trabalho e a restrição de direitos sociais e trabalhistas. Entretanto, apesar da participação de voluntários nas entidades, o número de profissionais que é remunerado (a maioria) é significativo, o que demonstra uma tendência à profissionalização em instituições desta natureza, que passam a necessitar de técnicos especializados para atuarem na implantação e elaboração de projetos, coordenação de programas, dentre outros.

Apesar de as ONG's apresentarem contratos de trabalho com reduzidas cargas-horárias, o assistente social trabalha muito além do contrato, recebe os menores salários, sem garantias trabalhistas. Há casos como o de uma das assistentes sociais que participou desta pesquisa, em que metade do salário que recebe fica com a entidade em forma de doação, condição esta exigida pela instituição. Sinônimo de precarização extremada do trabalho e, para além da exploração o roubo franco, aberto e declarado das ONG's, que encontram respaldo legal para manipular o trabalho.

Em face de tais condições de trabalho muitos dilemas são recolocados para a profissão, tais como o traço missionário, a falsa auto-representação da profissão como vocação, a histórica tendência da substituição da intervenção profissional por atividades voluntárias e desprofissionalizadas. Não há como negar o que a realidade impõe ao trabalhador assalariado, de modo que é necessário estarmos atentos aos inúmeros assistentes sociais e estagiários inseridos nas ONG's, que precisam de maior proximidade com o debate teórico-metodológico e com a análise crítica da realidade do cotidiano institucional.

As assistentes sociais nas entidades pesquisadas trabalham em programas e

projetos para os quais há repasse de recursos materiais, principalmente aqueles vinculados à área da assistência social, dirigidos à população chamada de “baixa renda”, ou seja, aquela que tem limitações para acessar a rede de serviços sócio-assistenciais e manter, de forma autônoma, suas necessidades básicas. Entretanto, as entidades não comportam responder toda a demanda — que se configura como demanda reprimida junto aos executores da Política Nacional de Assistência Social, entre outras políticas sociais — uma vez que os recursos que recebem não são suficientes. Precisamos destacar que outras entidades vivem de recursos próprios e doações limitando também o atendimento dos profissionais. Vale apontar que ao recorrer ao assistente social, o usuário espera que o profissional seja capaz de construir uma resposta profissional que atenda suas necessidades, principalmente aquelas de caráter imediato, como a ausência de alimentação, a dificuldade de acessar os serviços mais complexos no âmbito público, a busca por informação e orientações diversas.

Inserido no mundo do trabalho como trabalhador assalariado, o profissional de Serviço Social, ao mesmo tempo em que sofre as consequências da reestruturação produtiva (TORRES, 2009), atua sobre ela quando em contato com os usuários. Essa reestruturação incide sobre o trabalho e as condições de trabalho do assistente social, uma vez que parte significativa de profissionais trabalha em precárias condições, que também comprometem a autonomia do profissional. Nessas condições, o assistente social realiza suas atribuições e de certa forma, tem que remeter e corresponder aos interesses de quem mantém seu trabalho, pois, a qualquer momento, à revelia do seu interesse, pode ser convidado a não mais realizar suas atividades laborais e ter que enfrentar as dificuldades de encontrar novo emprego.

Com relação à carga horária desempenhada pelos assistentes sociais, verificamos que a de maior incidência é a de 30h trabalhadas (cinco profissionais), seguida dos que trabalham 12 a 20h semanais (três profissionais), uma profissional declarou trabalhar 40h semanais, outra trabalha 24h e por último uma assistente social que trabalha de 08 a 12h semanais. Uma assistente social declarou que trabalha mais de 40 horas por semana, dado este preocupante, pois segundo a CLT em seu Art. 58, a duração normal do trabalho, para os empregados em qualquer atividade privada, não pode exceder a 08 (oito) horas diárias.

Tabela 04: Carga horária semanal

Carga horária semanal		%
Menos de 8h	0	0
De 8 a 12 h semanais	1	9
De 12 a 20 h semanais	3	25
24h semanais	1	8
30h semanais	5	42
40h semanais	1	8
Mais de 40 h	1	8
Total	12	100

Fonte: elaboração própria

A Lei das 30h<sup>78</sup> adequa a jornada de trabalho sem redução salarial para o assistente social. De acordo com o CFESS (2012) a redução da jornada de trabalho para os/as assistentes sociais se justifica, pois, os profissionais são submetidos a longas e extenuantes jornadas e realizam atividades que provocam estado de profundo estresse, diante da convivência, apresentando um dos maiores índices de estresse, fadiga mental, desgaste físico ou psicológico.

Outra dado revelado pela pesquisa de campo é em relação às profissionais que possuem mais de um emprego: a maioria das assistentes sociais declararam não realizar nenhuma outra atividade remunerada que seja desvinculada de sua formação profissional. Entretanto, as demais realizam outras atividades desvinculadas de sua formação profissional como o caso de uma assistente social que declarou dar aulas particulares, e de duas profissionais que declararam trabalhar como auxiliar administrativo em outras empresas. Este dado demonstra uma tendência dos assistentes sociais buscarem outros empregos devido a baixa remuneração, à taxa de subocupação e também devido aos contratos temporários entre outros.

<sup>78</sup> Lei nº 12.317, dispõe que aos profissionais com contrato de trabalho em vigor na data de publicação desta é garantida a adequação da jornada de trabalho, vedada a redução salarial. Esta Lei entrou em vigor a partir da data de sua publicação em 26 de agosto de 2010. Em Juiz de Fora temos informação através do site do CRESS MG que a Associação Municipal de Apoio Comunitário de Juiz de Fora (AMAC), a Associação de Assistência Social João Emílio — Juiz de Fora já aderiram à Lei das 30h. Não estão ainda registrados as demais ONG's inscritas no CMAS.

Tabela 05: Atividades desvinculadas da formação profissional

Atividades desvinculadas da formação profissional	Percentual (%)
Não realizam nenhuma outra atividade remunerada	70
Realizam outras atividades	30
Total	100

Fonte: elaboração própria

A refuncionalização do Estado provoca o reordenamento no mercado de trabalho dos assistentes sociais, flexibilizando contratos, gerando instabilidade, precarizando as condições de trabalho, reduzindo os salários e criando a maior rotatividade dos profissionais e o pluriemprego. A inserção dos assistentes sociais em ONG's tende a ser caracterizada pela precariedade das inserções empregatícias, predominando a flexibilização das relações contratuais marcada pela rotatividade de emprego, multiplicidade dos vínculos de trabalho, níveis salariais reduzidos, jornada de trabalho de tempo parcial, contratos terceirizados, redução das garantias trabalhistas e aumento da exploração deste trabalhador devido à intensificação do trabalho em contratos de menos horas.

No que se refere à formação intelectual, observamos que a maioria das profissionais (no total nove) possui especialização. Nota-se a preocupação das mesmas em se aperfeiçoarem nas suas áreas de atuação, visto que a formação profissional é generalista. As áreas em que se especializaram são: planejamento e gestão ou sistemas de serviços de saúde; instrumentalidade em Serviço social com ênfase em saúde, assistência social, educação e judiciário; especialização na área de saúde da família; políticas públicas e gestão social e gestão de pessoas; especialização na área da infância e juventude; especialização em pesquisa e políticas de saúde coletiva; especialização na modalidade de residência em saúde da família. Uma assistente social possui mestrado, e outra mestrado e especialização em Serviço Social. Duas profissionais informaram não possuir especialização ou outro tipo de formação a não ser graduação, dado este que colide com a prescrição de constante formação para que o profissional se mantenha atualizado com as demandas que estão em constante mudança e assim qualificar sua intervenção, para que possa atuar de forma mais crítica e competente.

Apesar da maioria das profissionais (10) declararem que não recebem subsídio para se qualificar, buscam constantemente esta qualificação. Duas profissionais disseram buscar qualificação ocasionalmente. Das que buscam constantemente se qualificar, apenas uma profissional recebe subsídio da instituição em que atua para investir em sua qualificação. O fato de não buscar constantemente qualificação profissional pode causar uma distância

entre o trabalho intelectual de cunho teórico-metodológico e o exercício do trabalho profissional.

De acordo com Iamamoto (2005/B) sem a qualificação adequada e constante corre-se o risco de cair nas armadilhas do teorismo, do politicismo e do tecnicismo, além de recorrer a ações fatalistas ou apenas atividades rotineiras burocratizadas sem um agir crítico, propositivo, o que impossibilita o profissional de apreender o processo social em sua totalidade e de consolidar e reforçar o projeto ético-político do Serviço Social. O aprimoramento intelectual do profissional faz parte de um dos princípios do Código de Ética Profissional (1993), qual seja “compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional”.

O trabalho do assistente social no “terceiro setor”, não pode ser tratado/entendido de forma indissociável dos dilemas vividos pelo conjunto dos trabalhadores que acabam sofrendo perdas importantes em suas conquistas históricas, haja vista a existência de uma relação intrínseca entre a emergência do “terceiro setor” com as lutas setoriais; os trabalhadores do “terceiro setor”, apesar de terem em alguns casos, a carteira de trabalho assinada, ficam sujeitos aos dilemas relacionados à perda ou não de seus empregos, pois em muitos casos as entidades dependem de doações, recursos financeiros para manter os salários dos profissionais, o que não proporciona estabilidade/segurança de emprego aos mesmos. Assim como os demais trabalhadores, o assistente social é impactado pela flexibilização de direitos trabalhistas, rebaixamento de salários e demais exigências contemporâneas do capital no mundo do trabalho.

As conquistas almejadas pela classe trabalhadora pelo reconhecimento da política de assistência social como política pública e a inserção desta política no tripé da Seguridade Social, vem sofrendo golpes cotidianos, seja através da transferência dos serviços que deveriam ser providos pelo Estado para o setor privado/ “terceiro setor”, seja pelas precárias condições de trabalho e remuneração que os profissionais acabam tendo que se submeter, dentre outras perdas. E neste contexto, o assistente social não está imune.

Das doze assistentes sociais que responderam ao questionário, verificamos que onze afirmam conseguir propor e negociar seus projetos com a instituição e apenas um afirmou que não consegue negociar com a entidade. Acrescentaram ainda que haja certa morosidade na liberação dos projetos para execução, o que causa limitações para o desenvolvimento do trabalho.

É uma situação contraditória, pois, existem questões que são determinadas pela diretoria das entidades e que o profissional deve seguir, apesar de muitos não concordarem. Alguns projetos propostos pelas profissionais, em alguns momentos, não podem ser executados, pois, além de dependerem da aprovação da diretoria da entidade, dependem muitas vezes de verba e da atuação de outros profissionais.

Aqui podemos perceber um distanciamento de posições no que se refere à autonomia profissional uma vez que nas ONG's, a autonomia dos profissionais é parcial como já afirmou Iamamoto (2005/A, 2005/B e 2008). Por ser parcial, fica clara a dependência e a subordinação das mesmas às condições impostas pelas entidades. As assistentes sociais, devido à relação de assalariamento, dependem da instituição como meio de sobrevivência e estão sujeitas às condições clientelistas e assistencialistas que perpassam o trabalho profissional. A autonomia do assistente social é relativa, pois uma vez que este vende sua força de trabalho, diz Iamamoto (2005/A), o trabalho profissional fica submetido a quem o comprou. A relativa autonomia se manifesta na relativa independência, na definição de prioridades e na forma como executa seu trabalho, submetido ao jugo e ao controle de quem o contrata. Sendo o trabalho do assistente social, trabalho concreto e trabalho abstrato, portanto, trabalho alienado, compreender as relações institucionais e o direcionamento político-ideológico dos objetivos das ONG's, demonstram grande complexidade, que incide na compreensão da autonomia do trabalho cotidiano. A complexidade analítica do trabalho é encoberta pelas exigências rotineiras e reiterativas, presentes na esfera do cotidiano. Os relatos das assistentes sociais pesquisadas, reproduzidos abaixo, direcionam a análise.

*“Nos meus atendimentos individuais ou visitas, a autonomia é total, porém, quando proponho qualquer atividade que não esteja nas atribuições relatadas no dia da contratação, esta não é aceita. Exemplo: Trabalho educativo (em grupo) com as famílias, neste caso eu não posso fazer, somente a equipe pedagógica, que tem outra visão de abordagem. Ou seja, ao meu ver, a minha autonomia é relativa”.*

*“Toda proposta de trabalho precisa ser previamente aprovada pelo presidente da instituição. Não posso tomar atitude sem passar pela opinião dos diretores, que apresenta-se, entretanto, bastante flexível, e completamente envolvido nos ideais do trabalho desenvolvido pela Instituição”.*

*“Essa autonomia advem da coordenação democrática que existe no CRAS”*

*“Desde que eu faça meu trabalho voltado para os abrigados sem agir fora das normas da instituição!”*

A demanda pelo profissional de Serviço Social é proveniente de quem o contrata,

dessa forma, o agente irá trabalhar com as várias situações de vida do trabalhador, sendo que este não solicita tal profissional, ou seja, o profissional de Serviço Social atende os interesses da classe dominante que o remunera. O Estado e a classe dominante contratam o assistente social com um objetivo claro de servir a uma classe que lhe é oposta. Efetiva sua reprodução como força de trabalho e ao mesmo tempo exerce um controle ideológico e político sobre a classe trabalhadora. Se expressa aqui, o caráter de classe do exercício profissional.

O assistente social ao realizar seu trabalho, cria estratégias profissionais e políticas fortalecendo o sistema capitalista, reproduzindo com isso as contradições próprias desta sociedade. Entretanto, a profissão pode estar na contracorrente dos propósitos do Estado e da classe dominante, sendo possível que se volte para os interesses da classe trabalhadora.

Em relação ao local de trabalho duas assistentes sociais informaram que realizam suas atividades em ambiente compartilhado, mas que garante sigilo profissional. Todos possuem arquivo privativo que garante o sigilo de suas anotações. Dez profissionais disseram possuir ambiente exclusivo para atendimento, além de sala de reuniões; locais de trabalho estes que nos pareceram adequados às exigências do Código de Ética.

As condições de trabalho dos assistentes sociais devem estar em conformidade com o que está disposto no Código de Ética a fim de assegurar sigilo profissional e qualidade do serviço prestado pelo profissional. No capítulo V, em seus artigos 15 e 16, dispõe que o “sigilo protegerá o usuário em tudo aquilo de que o assistente social tome conhecimento, como decorrência do exercício da atividade profissional”, também destaca que “em trabalho multidisciplinar só poderão ser prestadas informações dentro dos limites do estritamente necessário”.

Os principais serviços prestados pelas assistentes sociais nas entidades são: atendimento sócio-familiar; atendimento sócio educacional; atendimento psicossocial; habilitação e reabilitação; atividade sócio comunitária; atividades recreativas lúdicas e culturais; atendimento domiciliar. As profissionais ainda realizam orientações sociais, assessoria, elaboração de relatórios, visitas domiciliares, elaboração, implantação e implementação de projetos, acompanhamento junto às famílias, dentre outros. Estes serviços devem estar em conformidade com as competências específicas definidas com diversas dimensões interventivas, complementares e indissociáveis, segundo o disposto pelo CFESS (2012, p. 12-13), ou seja, como uma dimensão que engloba as abordagens individuais, familiares ou grupais na perspectiva de atendimento às necessidades básicas e acesso aos

direitos, bens e equipamentos públicos.

Todas as doze profissionais participantes da pesquisa informaram que realizam encaminhamentos para a rede sócioassistencial do município. Este é um procedimento de articulação da necessidade do usuário com a oferta de serviços oferecidos pela rede. Os encaminhamentos são fundamentais para que o trabalho do assistente social seja efetivado, pois a articulação através das redes se faz imprescindível na e para reafirmação dos direitos sociais.

No Brasil, a partir da incorporação do ideário neoliberal, consubstanciada principalmente pela contrarreforma administrativa do Estado (BEHRING, 2005 e 2007), amplia-se a rede de entidades assistenciais e filantrópicas sem fins lucrativos e fundações empresariais envolvidas com a prestação de serviços sócio-assistenciais que se configuram como espaços de crescente possibilidade para a intervenção profissional, materializando desafios, limitações e possibilidades objetivas de trabalho.

Estamos tratando de um amplo e diversificado conjunto de organizações e iniciativas privadas que cresceu consideravelmente, principalmente no final do século XX, adentrando o século XXI, apoiadas por entidades institucionais também diversificadas, que prestam serviços sociais a indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade econômica e/ou social, assumindo finalidades públicas no país. Na prática, um conjunto heterogêneo e agrupado de modo impreciso, que acessa o fundo público para realizar solidariedade social.

As demandas originárias destes espaços em sua maioria advêm de segmentos da população (criança e adolescente, idoso, mulher e ou relações de gênero, pessoas com necessidades especiais), como ainda de movimentos urbanos, do meio ambiente, da questão étnica e dos vitimados de dependência química, violência sexual, doméstica, entre outras. Estas instituições custeiam suas despesas através de doações e, até mesmo, de financiamentos diretos do Estado através de verbas que são direcionadas a projetos sociais. Para isso são necessários técnicos especializados para captar estes recursos. Aqui identificamos uma das demandas para o assistente social.

O solo histórico presente atribui novos contornos ao exercício profissional nas ONG's, intensificando exigências profissionais, tais como: qualificação, competência, criatividade, dinamismo e flexibilidade, palavras carregadas de utilidade e significado em uma conjuntura de crise mundial do capital.

Atualmente existem no Brasil cerca de 110 mil assistentes sociais inscritos/as nos

CRESS em exercício profissional (CFESS, 2012) e, de acordo com pesquisa nacional realizada em 2005 (CFESS, 2012), verificamos que em os espaços sócio-ocupacionais do assistente social estão distribuídos de acordo com a tabela 06 a seguir:

Tabela 06: Inserção de assistentes sociais quanto à natureza da instituição

<b>Instituições</b>	<b>%</b>
Pública estatal	78,16
Empresas privadas	13,19
Terceiro setor	06,08
Não definido	02,57
Total	100,00

Fonte: (CFESS, 2012) e Iamamoto (2009).

Esta tabela explicita que o assistente social na sociedade brasileira é, em sua maioria, funcionário público, perfazendo um total de 78,16%. O segundo maior empregador, conforme tabela acima, são as empresas privadas com 13,19%, seguido do “terceiro setor” — ONG’s, com 6,8%. Algumas considerações são necessárias sobre as instituições privadas (empresas lucrativas) e as ONG’s. De acordo com os dados explicitados na tabela acima, as empresas privadas empregam mais do que o dobro de assistentes sociais se comparadas às instituições do “terceiro setor” e sequer, a décima parte daqueles que atuam no âmbito do espaço público.

Destacamos que é neste espaço contraditório e seletivo que são as ONG’s, que boa parte da população recorre às entidades assistenciais da rede presente no município, por não conseguirem atendimento suficiente no âmbito público-estatal. Estes espaços tornaram-se centros de triagem e encaminhamentos de demandantes para garantia de suas necessidades básicas em outros setores da rede sócio-assistencial da cidade, por não conseguirem atender a todos os usuários que chegam à entidade. E o usuário se desloca de entidade a entidade e muitas vezes não consegue atendimento. Nesse sentido o encaminhamento se torna um problema.

Em relação à seleção para atendimento dos usuários, são estabelecidos os seguintes critérios: composição e caracterização familiar, “grau de risco” pessoal e social, situação específica relativa ao atendimento, renda, domicílio/área geográfica, também pessoas encaminhadas diretamente pelo SUS, ordem de chegada, necessidade de acolhimento institucional. Apenas uma entidade, de uma assistente social entrevistada, não adota nenhum tipo de critério para atendimento.

O neoliberalismo reduz a intervenção do Estado em áreas voltadas para o social

conduzindo a um processo de precarização das políticas sociais estatais, reduzindo significativamente a prestação de serviços sociais em qualidade, quantidade, deixando amplos segmentos da população precariamente atendidos, contribuindo para reforçar a desigualdade social no Brasil. A implementação das políticas na esfera privada são destinadas a pequenas parcelas da população, de forma pontual, seletiva e segmentada muito distante da concepção da política social como direito do cidadão.

Em face do exposto as instituições não governamentais apontam respostas parciais às várias expressões da questão social, pois no âmbito de sua atuação não abarcam grandes parcelas da população no que se refere ao atendimento. Diante disso podemos afirmar que estas instituições apresentam soluções paliativas e insuficientes e utilizam critérios de seletividade para atender determinada demanda. Prestam seus serviços através de ações voluntárias, filantrópicas, caritativas, de auto-ajuda e ajuda mútua.

De acordo com as profissionais entrevistadas, apesar de não ocorrer atendimento total da população usuária dos serviços prestados pela entidade, as ações institucionais causam impacto na vida familiar e comunitária dos indivíduos, pois, entendem que os usuários veem na instituição um local de aprendizagem, aceitação e cuidado, onde a família se beneficia.

Em outra entidade, a profissional destaca, com base no depoimento de vários usuários, que se verificou mudança de comportamento de seus filhos, interesse pela escola e nenhuma evasão escolar. Destacou também que os usuários contam com a instituição para suportes diversos como, auxílio financeiro, cestas básicas, consultas médicas e transporte. Numa outra entidade, a família conta com o apoio da Instituição em diversos aspectos como apoio alimentar (são servidas diariamente 05 refeições durante a permanência dos assistidos nas atividades, além da doação de cestas básicas, em situação emergencial); apoio educacional (aulas de reforço escolar, fornecimento de parte do material escolar e acompanhamento contínuo da frequência e rendimento escolar dos assistidos).

Uma assistente social entrevistada afirma que a atuação da entidade em que trabalha é positiva nos casos em que os pais não têm com quem deixar os filhos para trabalhar; no caso em que a família é chefiada por mulheres; em situação de dependência química ou violência doméstica na família ou algum tipo de situação de negligência/maus tratos à criança, a família é atendida prontamente. Entretanto, considera que na maioria das situações a solução ainda é paliativa. Afirma que apesar de não haver uma pesquisa

sistemática para avaliação destas questões, percebe que há mudanças na vida dos sujeitos ao participarem de atividades socioassistenciais, como a participação em cursos de capacitação para emprego, inclusão de adolescentes em atividades socioeducativas e que permitem melhorar seus vínculos familiares, a participação em grupos reflexivos, inserção do sujeito em grupos comunitários, fortalecimento de vínculos familiares, etc.

Todas as profissionais participantes desta pesquisa informaram que encaminham as famílias atendidas na instituição para cadastramento nos CRAS no município. Através do trabalho da equipe dos CRAS no município, já foram atendidas mais de 6.000 famílias no território de sua abrangência. Essas famílias recebem orientações psicossociais, são encaminhadas para cursos profissionalizantes, para o mercado de trabalho e para os benefícios sociais. Muitas famílias antes da assistência do CRAS desconheciam ou não tinham acesso a determinados direitos.

Para o capital os serviços sociais são uma forma de garantir os elevados níveis de produtividade, pois mantém o equilíbrio psicofísico do trabalhador uma vez que canaliza e antecipa os focos de tensão que afetam o processo de exploração do trabalho. De outra forma, esses serviços continuam contribuindo para a burguesia. Quando há manutenção por parte do Estado do exército industrial de reserva, este favorece a competição entre os próprios trabalhadores e ainda reduz os salários, à medida que a oferta de mão de obra é superior à demanda. O capital se exime de criar as condições plenas para a reprodução da força de trabalho (aumento de salários, melhores condições de trabalho), se exime de qualquer custo da reprodução da força de trabalho.

Para os trabalhadores, os serviços sociais têm a finalidade de complementar sua reprodução física, intelectual, espiritual e também de sua família. Sua sobrevivência depende da venda da sua força de trabalho e, no limite dessa condição, tais serviços respondem à parcela de suas necessidades, pois, contraditoriamente, representam a luta dessa classe para que seus direitos sejam reconhecidos. Para o exército industrial de reserva, os serviços sociais são vitais para sua sobrevivência, já que não possuem outra fonte de renda.

Destacamos através da pesquisa realizada, que há profissionais que desconhecem as diversas necessidades da população. Assim, acabam valendo-se de critérios de elegibilidade, os incorporando nas funções burocráticas e, em última instância, utilizando-se de poder decisório sobre as condições de vida da população usuária.

Há de ser considerado também que, de acordo com os profissionais participantes

desta pesquisa, as atividades devidamente planejadas e implantadas, têm como objetivos proporcionar a “promoção social”, “promover a autonomia da comunidade”, “prevenir, promover, e proteger” segmentos empobrecidos e “excluídos” que estão na condição de vulnerabilidade pessoal e social. Esse discurso remete-nos à contradição que envolve a profissão de Serviço Social, uma vez que tais objetivos estão associados com a perspectiva de atendimento ao projeto ético político, da garantia de direitos e do exercício pleno da cidadania.

Infere-se daí que, o assistente social, ao assumir os objetivos da organização em que atua como sendo os da própria profissão, demonstra dificuldade em reconhecer suas atribuições e competências a partir dos instrumentos analíticos e interventivos presentes no exercício profissional. Não obstante, quando o trabalhador é contratado, o que é esperado do profissional por parte da entidade contratante, é que cumpra com as atribuições determinadas por seu empregador. Se o profissional não mantém certa distância analítica que lhe possibilite examinar as condições em que o seu trabalho se efetiva, isso pode não só comprometer o trabalho que realiza, mas também, a própria visibilidade e as implicações sociais desse trabalho.

Essa condição de distanciamento é construída pelo profissional a partir de alguns pilares de sustentação: a identificação das demandas de atendimento e não apenas aquelas indicadas previamente pela organização; o conhecimento das condições objetivas em que o seu trabalho se realiza; a apropriação do assistente social acerca do projeto profissional; as condições objetivas de vida do usuário e o conhecimento da realidade social. Sem essa condição o assistente social tende a identificar a organização como um bloco monolítico, sem qualquer possibilidade de alteração das condições de trabalho e serviços prestados.

Por seu lado, as organizações consomem não somente os saberes do profissional, mas também o produto do trabalho realizado, ou seja, o produto do trabalho também é determinado por quem o comprou. Na medida em que o assistente social é um trabalhador assalariado e identificado com os objetivos de quem o contratou, espera que seu empregador legitime o que faz. Assim, o produto do trabalho é aquele que o empregador reconhece de acordo com as suas determinações. Nessa direção, o produto do trabalho do assistente social é avaliado por seu desempenho em cumprir as determinações da organização, e não necessariamente pelo impacto de suas ações nas condições objetivas de vida do usuário. A construção do trabalho profissional esbarra no limite da organização. O assistente social

constrói e reproduz as atividades que caracterizam o seu trabalho profissional.

Uma retrospectiva na trajetória do Serviço Social brasileiro permite afirmar que o compromisso dos assistentes sociais com os direitos é algo que vem se consolidando. Tal compromisso é evidenciado no projeto profissional que desfruta de hegemonia no interior da categoria e que representa uma ruptura com o passado da profissão.

O projeto ético-político do Serviço Social traz a auto-representação de uma categoria profissional identificada com a defesa dos direitos e parametrada por uma direção social estratégica anticonservadora e anticapitalista. Os assistentes sociais vêm lutando em diferentes frentes para defender e reafirmar direitos e políticas sociais que, inseridos em um projeto societário fundamentado na perspectiva de totalidade, buscam sedimentar as condições econômicas, sociais e políticas para contribuir com as vias da equidade e cidadania.

Em conformidade com esta explanação destacamos o posicionamento de alguns profissionais ao entenderem que atuam em prol da garantia dos direitos de seus usuários de forma integrada às políticas setoriais, viabilizando o acesso, orientando e encaminhando-os à rede sócioassistencial do município, fazendo valer os direitos dos usuários no âmbito governamental ao acessarem os CRAS e CREAS, CEDDI, Conselho Tutelar e etc. através da participação no CMAS e em outros fóruns que visam assegurar os direitos da população.

Os assistentes sociais entrevistados afirmaram que, para realização trabalho institucionalizado, se utilizam como instrumentos para registro dos atendimentos o cadastro individual e familiar, prontuários, livros de registros, diários de campo, análise sócio econômica, dentre outros. Dos entrevistados, seis têm acesso a instrumentos parcialmente informatizados, duas utilizam instrumentos totalmente informatizados e quatro não utilizam instrumentos informatizados.

Entretanto, cabe reiterar que os instrumentos aplicados sem a clareza dos objetivos e das finalidades no que diz respeito à direção ético-político e teórico-metodológica, redundam num mero fazer profissional sem questionamento crítico desse fazer.

Na pesquisa de campo realizada, analisamos que dentre as atribuições mencionadas pelas assistentes sociais, que a maioria delas condiz com as atividades que foram demandadas para a categoria profissional ao longo de décadas tais como a supervisão do processo de reabilitação visual; entrevistas; abordagem social; estudo socioeconômico;

orientações sociais específicas; encaminhamento social; orientações previdenciárias; elaboração de dados estatísticos e relatório; projetos sociais; articulação com a rede parceira e captação de recursos; palestras sócio-educativas; visita domiciliar, grupos educativos; entrevistas; atendimento individual; busca de doações; encaminhamentos para a rede socioassistencial do município; atendimento familiar; acompanhamento de usuário/família; reuniões mensais.

Em uma determinada instituição a assistente social trabalha com famílias, tanto as famílias de origem — quando há possibilidade de reinserção familiar — quanto famílias substitutas/adoção. O foco do trabalho, segundo a profissional, está na garantia do direito fundamental à convivência familiar e comunitária. Para tanto, são realizadas regularmente intervenções junto à família — através de atendimentos individuais, entrevistas, visitas domiciliares, também *Advocacy* através da participação nos espaços de controle social e mobilização comunitária.

Outra profissional informou que realiza acompanhamento às famílias das crianças matriculadas no projeto da entidade através de atendimentos individuais, visitas domiciliares e reuniões. Outra assistente social informou que busca pelos direitos básicos dos abrigados da entidade e sempre que possível atua de forma a manter o vínculo familiar e comunitário, realizando atividades que visam a inserção dos mesmos na sociedade.

Eiras, Moljo e Santos (2012, p. 132) destacam que “historicamente, o assistente social é reconhecido como o profissional que trabalha com famílias”, contudo, para as autoras, este trabalho realizado pelo profissional de Serviço Social representa um desafio no sentido da superação de ações que reproduzem a responsabilização das famílias e dos indivíduos pelas suas “mazelas” e “fracassos” na sociedade. Este posicionamento vai de encontro com uma das dimensões contidas no documento elaborado pelo CFESS que engloba as abordagens individuais, familiares ou grupais na perspectiva de atendimento às necessidades básicas e acesso aos direitos, bens e equipamentos públicos. Essa dimensão não deve se orientar pelo atendimento psicoterapêutico a indivíduos e famílias (próprio da Psicologia), mas sim à potencialização da orientação social com vistas à ampliação do acesso dos indivíduos e da coletividade aos direitos sociais.

Dados estatísticos fornecidos pela COFI (2005) acerca da pesquisa de 2005 sobre o mercado de trabalho dos assistentes sociais em Juiz de Fora de diversas áreas, aponta que as atividades profissionais se mantiveram, com exceção da presença de algumas demandas

consideradas recentes e que, segundo a COFI (2005, p. 24), são “fruto das modificações societárias conforme apresentado na tabela 07 abaixo:

Tabela 07: Atividades realizadas pelos profissionais

<b>Atividades realizadas pelos profissionais</b>	<b>Percentual (%)</b>
Atendimentos grupais	8,22
Encaminhamentos	8,22
Atendimentos individuais	8,09
Visitas domiciliares	7,84
Orientação social	7,58
Realização de Entrevistas	5,39
Coordenação de reuniões	5,01
Elaboração de pareceres	4,11
Seleção sócio-econômica	4,11
Supervisão de estágio	3,34
Acompanhamento usuário/família	3,08
Contato com outras instituições	2,57
Administração de benefícios	1,54
Realização de palestras	1,28
Elaboração de pesquisas	6,42
Elaboração de planos, programas e projetos	6,04
Participação de Conselhos	3,34
Capacitação das Equipes	3,08
Trabalho com equipe multiprofissional	1,79
Gerenciamento de setor	1,15
Coordenação de equipes e trabalhos	1,15
Outros	6,65
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fonte: Levantamento sobre o mercado de trabalho dos assistentes sociais em Juiz de Fora – CRESS – seccional Juiz de Fora – COFI, 2005.

Na execução do trabalho profissional, o assistente social encontra em seu local de trabalho, atividades previamente estabelecidas pelo empregador e/ou gestor. Tais atividades estão sujeitas à regulação que caracteriza o trabalho assalariado, regulação esta determinada por múltiplas determinações: o mercado de consumo, o produto que se quer produzir, os insumos, a oferta de mão de obra e o próprio salário.

A profissão, inscrita no trabalho coletivo, não é fruto só dos agentes, é também uma atividade determinada pelas circunstâncias que vão conferir direção e significado à profissão. Existe para atender às necessidades sociais através de mecanismos disponibilizados (políticas públicas) pelo Estado. Essa é a condição histórica da profissão.

Dos 12 assistentes sociais, nove participam constantemente das plenárias do CMAS, assim como em seminários e conferências da área. Entretanto, destacamos que muitas vezes a participação do profissional nos Conselhos acontece apenas para acompanhar o processo de registro e renovação de registro das entidades.

Os conselhos de direitos são espaços de participação democrática que tem demandado a inserção do assistente social, em virtude do processo descentralizado das políticas públicas com ênfase na municipalização. Entretanto, notamos que a participação com a finalidade exclusiva de acompanhamento do processo de registro das entidades não aponta para a defesa de direito dos usuários mas sim para a possibilidade das entidades que possuem seus registros poderem obter recurso governamental para os projetos e programas que apresentam. Destacamos que o fortalecimento dos espaços de controle social como os Conselhos, representam uma estratégia de enfrentamento da tensão entre a defesa efetiva dos direitos de um lado e de outro a mercantilização, a precarização do trabalho e das políticas sociais. Tensões essas que incidem diretamente nas condições e relações de trabalho, também dos assistentes sociais.

Dentre todas as solicitações feitas aos profissionais de Serviço Social nas ONG's, as mais incidentes conforme dados coletados e avaliados são: elaborar projetos, realizar encaminhamentos, acompanhamento sócio econômico dos usuários, realização de trabalho em equipe multiprofissional, cuidado com as questões burocráticas da instituição, divulgação da entidade, arrecadação de fundos, além de muitos assistentes sociais atuarem como “mediadores” entre usuário e instituição. Percebemos que algumas destas incumbências convergem com algumas das atribuições reconhecidas como suas pelos assistentes sociais que constam na Lei que regulamenta a profissão de Serviço Social.

Também questionamos os profissionais acerca de seus objetivos profissionais ao planejar e implementar suas ações nas entidades empregadoras, objetivos estes que explicitam o conteúdo ético político e a direção sócio-política do trabalho profissional. Obtivemos dados que vão ao encontro do que prescreve o CEP/1993 na medida em que citaram: trabalhar desenvolvendo uma intervenção profissional com competência ética e política; oferta de um trabalho qualificado aos usuários dos serviços; informar e conscientizar os usuários acerca de seus direitos; atendimento qualificado aos idosos afim de elevar o número de retornos ao grupo familiar. Realizar o acompanhamento sistemático das famílias, entendendo a criança como sujeito de direitos e considerando-a em sua condição peculiar de desenvolvimento. Socializar junto a comunidade os direitos sociais e incentivar sua participação no processo de consolidação desses direitos. Manter os vínculos familiares quando possível e proporcionar uma melhor qualidade de vida às pessoas com deficiência.

O Serviço Social se configura como profissão assalariada que atua diretamente no

processo de reprodução das relações sociais, no contexto marcado pela disputa entre capital/trabalho. Vivência no cotidiano de trabalho, transformações significativas que vão se modificando constantemente e complexificando os espaços sócio-ocupacionais dos assistentes sociais, imprimindo novos contornos às condições objetivas de trabalho e às demandas e requisições profissionais.

A condição de assalariamento do assistente social e ocupação de espaço na divisão social e técnica do trabalho, bem como a estruturação de seu mercado de trabalho particular é resultante de relações históricas, sociais, políticas e econômicas que o condicionam, lhe atribuem características particulares, moldam sua necessidade social e definem seus usuários e demandas. Seu significado social, demandas e atribuições devem ser identificadas dentro da trama de relações que constituem a vida social e particularmente no âmbito das respostas que a sociedade e o Estado constroem frente às necessidades sociais dos homens em suas múltiplas dimensões (materiais, espirituais, culturais, subjetivas e etc.). Estas dimensões constituem a sociabilidade humana e estão presentes no cotidiano do trabalho do assistente social.

De acordo com os dados coletados, seis assistentes sociais dizem ter materiais de trabalho disponível de forma suficiente, e quatro dizem que os materiais são insuficientes para a execução de suas atividades; os demais não responderam. Em relação às condições de trabalho nas ONG's em Juiz de Fora, dez profissionais avaliam como satisfatórias e dois avaliam como ruim.

Dentre as dificuldades apontadas pelos assistentes sociais destacamos: falta de autonomia e recursos financeiros para ampliação do atendimento e dos serviços prestados e limitação em relação à carga horária. A título de exemplo, uma das assistentes sociais trabalha apenas 12h semanais e as demandas para o setor de Serviço Social são grandes. A instituição se nega a ampliar a jornada de trabalho para não ter que aumentar o salário da assistente social. “Ganho muito pouco, mas também trabalho pouco o que limita expandir as ações. Mas não deixo de imprimir no meu trabalho qualidade, com isso sempre faço mais horas do que o previsto”. Outra profissional disse: “não tenho tempo a mais para realizar um trabalho com mais qualidade pelo pouco tempo que disponho”. Como o salário é baixo, o profissional acaba buscando outro emprego.

Destacam também a morosidade do trânsito das questões legais; material de trabalho pouco atualizado; recursos escassos e falta de apoio dos órgãos municipais,

principalmente, na área de saúde.

Outras dificuldades também foram destacadas como, transporte, falta de equipamentos e em algumas instituições falta espaço físico adequado para que os profissionais possam desenvolver suas atividades. Em algumas entidades o profissional não dispõe de espaço físico específico, o que precariza o desempenho e a qualidade de suas atividades.

Em relação ao conhecimento do profissional acerca da política de assistência social no município de Juiz de Fora, a maioria dos profissionais demonstraram proximidade com o tema ao afirmarem que acompanham constantemente as reuniões ordinárias e extraordinárias que acontecem nos conselhos, o que possibilita apreenderem o percurso da política e suas controvérsias; os profissionais relataram também que trabalham na perspectiva intersetorial buscando parcerias com outros setores na construção das políticas locais. Uma das assistentes sociais informou que organizou todo um detalhamento da rede sócio assistencial utilizando-o como norte para os encaminhamentos realizados.

Eiras, Moljo e Santos (2012, p. 132) ao analisarem o trabalho relacionado à rede sócio assistencial do município de Juiz de Fora percebem que os equipamentos vinculados à política assistencial encontram-se frágeis o que acontece segundo as autoras com os programas que são coordenados pela AMAC. Relatam que a rede é restrita e as “organizações e instituições não conveniadas vivem efetivamente em uma situação de instabilidade, tornando o serviço ofertado algo incerto e flutuante” O trabalho em rede na concepção das autoras representa uma “necessidade para a efetivação das ações para atendimento às demandas postas pelos usuários, daí indicarem sua fragilidade no sentido de buscar a ampliação da mesma.

No entendimento da maioria dos profissionais participantes, a política de assistência no município vem sendo executada de forma totalmente desorganizada e descompromissada. Percebe-se grande jogo de interesses políticos dentro do próprio conselho e uma desarticulação com o que é realmente a função do conselho deliberativo. As informações são fechadas para poucas pessoas e os conselheiros, muitas vezes, votam influenciados pela mesa diretora. Ocorre na opinião de um dos profissionais total desrespeito a NOB- RH com a abertura de muitos equipamentos (CRAS e CREAS), porém sem a mínima estrutura de recursos materiais e humanos com a presença de contratos precarizados; ausência de concursos públicos e transferência de ações para o “terceiro setor”.

Em relação a atuação dos assistentes sociais na área assistencial o CFESS

publicou no ano de 2009 o texto *Parâmetros para atuação de assistentes sociais na política de Assistência Social*. Neste documento de acordo com o Conselho Federal (2012) afirma-se que:

a intervenção profissional na política de Assistência Social não pode ter como horizonte somente a execução das atividades arroladas nos documentos institucionais, sob o risco de limitar suas atividades à “gestão da pobreza” sob a ótica da individualização das situações sociais e de abordar a questão social a partir de um viés moralizante. (CFESS, 2009, p.5).

O Conselho afirma que “no bojo da afirmação das diferenças entre Serviço Social e Assistência Social e do reconhecimento do papel histórico da profissão nessa política social” (CFESS, 2012, p. 10), os parâmetros apresentados no texto de 2009 explicitam as “competências gerais e competências específicas para a atuação de assistentes sociais na assistência social”. Nesse sentido entendemos que tais parâmetros servem para direcionar o trabalho dos assistentes sociais que atuam no espaço das ONG’s a partir de uma concepção de totalidade tendo como referência as diversas manifestações da questão social. Sendo assim a atuação dos assistentes sociais nas ONG’s não pode direcionar sua intervenção apenas para a execução de atividades rotineiras determinadas pela entidade, deve sim a partir de um posicionamento crítico, apreender de fato as competências que direcionarão seu trabalho.

Outra questão apontada pelos profissionais participantes desta pesquisa, é que no âmbito das ONG’s confunde-se muito Serviço Social com a assistência social. Sabemos que a assistência social desde os primórdios do Serviço Social tem sido um importante campo de trabalho de muitos profissionais, não obstante, não pode ser confundida com o Serviço Social e nem com a ação social realizada pelas ONG’s em questão.

Confundir e identificar o Serviço Social com a assistência social reduz a inserção da profissão na divisão social do trabalho. De outra forma, confundir a assistência social com o serviço prestado pelas ONG’s é reduzir a política de assistência social às ações imediatistas, focalistas, que insiste em envolver o trabalho profissional. O Serviço Social é uma profissão construída historicamente e hoje envolve as contradições sociais que configuram uma situação de barbárie, decorrentes do atual estágio da relação capital/trabalho, em sua fase decadente, monopolista, contraditória e excludente, ampliando as contradições e potencializando as lutas de classes.

Os trabalhadores e educadores que atuam nas ONG’s, segundo relato dos assistentes sociais, têm acesso às leis e normas através de fóruns, de acordo com a temática desenvolvida pela instituição, participando das reuniões dos conselhos, também viabilizando

informações por email entre os profissionais, por meios de capacitações permanentes, através dos treinamentos ministrados pela equipe técnica de algumas das entidades e por meio de materiais disponíveis via internet. Entretanto, ressaltamos que em uma determinada ONG, a assistente social nos relatou que já foi orientada pela coordenação da instituição que a capacitação da equipe pedagógica é uma atribuição da direção da entidade e não do assistente social, afirmou também que nunca no período em que vem atuando na entidade presenciou qualquer tipo de orientação em relação às leis, somente uma leve menção ao ECA.

Uma assistente social disse que recorre a todas as formas que tem conhecimento para poder efetivar o direito do usuário, seja através de orientações (de Legislações pertinentes, como o ECA; Lei Maria da Penha; Política de Convivência familiar e Comunitária, etc), contatos telefônicos e encaminhamentos a órgãos competentes (Conselho Tutelar, Vara da Infância e Juventude, Defensoria Pública; Ouvidoria da Saúde, dentre outros).

Verificamos que a maioria das profissionais participam de equipe interprofissional, e as demais não participam. Identificamos que metade das assistentes sociais declararam que o trabalho em equipe interdisciplinar é considerado bom, quatro alegaram ser regular e duas classificaram como ruim, segundo as tabelas abaixo,

Tabela 08: Participação dos assistentes sociais em equipe interprofissional

Participam de equipe interprofissional	Percentual (%)
Participam	70
Não participam	30
total	100

Fonte: elaboração própria

Tabela 09: Qualificação do trabalho interprofissional

Trabalho interprofissional	Percentual
Bom	50
Regular	25
Ruim	25
Total	100

Fonte: elaboração própria

Dentre as vantagens do trabalho em equipe apontaram: pesquisa em conjunto em prol do fortalecimento dos objetivos da instituição, realização de trabalho com maior qualidade e criatividade. O trabalho interdisciplinar, na opinião dos profissionais, qualifica a intervenção, estabelece estratégias de ação que se complementam, viabiliza a troca de saberes

e fluência exitosa do trabalho.

Em relação às desvantagens apontaram: que na maioria dos trabalhos em equipe existe competição entre os profissionais, diferença de posicionamentos, pois nem sempre há concordância entre os mesmos e na maioria das vezes o assistente social executa tarefas que não são do seu eixo profissional, “mas é importante executar quando se trabalha em grupo”. Destaca-se também o fato que muitos profissionais apresentam conhecimentos limitados e por isso precisam do trabalho e da opinião do outro para melhor atender a demanda dos usuários; e ainda profissionais com muitos anos de experiência que acabam influenciando as decisões da equipe em face do despreparo e imaturidade de alguns profissionais.

Como vimos, a maioria dos profissionais participam de equipe interdisciplinar. O objetivo é apreender o usuário na sua dimensão de totalidade e, assim, contribuir para o enfrentamento das diferentes expressões da questão social, abrangendo os direitos humanos em sua integralidade, não só a partir da ótica meramente orgânica, mas a partir de todas as necessidades que estão relacionadas à sua qualidade de vida.

de acordo com Yamamoto, a realização do trabalho interdisciplinar pode contribuir para um melhor conhecimento sobre as atribuições dos diversos profissionais e conseqüentemente, para a preservação das particularidades profissionais. Assim “são as diferenças de especializações que permitem atribuir unidade à equipe, enriquecendo-a e ao mesmo tempo, preservando as diferenças” (COFI, 2005, p. 36).

A atuação dos assistentes sociais com outros profissionais de áreas diversas exige uma intervenção multidisciplinar com competência técnica, teórico-metodológica e ético-política, qualificando o enfrentamento dos desafios postos pelas demandas que são apresentadas (pelos usuários, pela instituição) e pelas limitações que vão surgindo ao realizar um trabalho em equipe.

A COFI (2005) traz considerações destacando que em algumas entidades ocorre a instituição do “técnico de referência” quando se trata do trabalho em equipe. Assim todos os profissionais que fazem parte da equipe interdisciplinar recebem esta terminologia, e qualquer um deles poderá realizar o atendimento ao usuário, podendo ser o advogado, o assistente social, o psicólogo, médico, dentre outros. A Comissão de Fiscalização destaca que o usuário, a partir desta ótica, só será encaminhado aos demais atendimentos se o “técnico de referência” identificar a real necessidade.

O trabalho do assistente social, realizado em conjunto com outros/as profissionais, “deve preservar o caráter confidencial das informações sob a guarda dos/as

assistentes sociais, registrando-se nos documentos conjuntos aquilo que for necessário para o cumprimento dos objetivos do trabalho” (CFESS, 2012, p.14). Preservar o resguardo das atribuições privativas do assistente social e do sigilo profissional, numa perspectiva ética, alertando-se sobre a necessidade de discernir sobre informações, atribuições e tarefas que estejam no campo de atuação de cada profissão é fundamental para o bom desenvolvimento do trabalho em equipe.

No tocante à viabilização dos direitos preconizados pelas leis vigentes, informaram que prestam esclarecimentos e orientações pertinentes para tal fim. A contribuição pode ocorrer pela via da socialização de informações, da conscientização dos direitos dos usuários e da democratização do acesso aos bens e serviços disponibilizados pela rede socioassistencial do município.

Destacamos que o assistente social que possui uma formação qualificada e um posicionamento crítico, capaz de viabilizar direitos sociais dos sujeitos exatamente pela sua vinculação com princípios e valores fundamentados na democracia, cidadania, e pela visão crítica acerca da questão social e seus determinantes econômicos, sociais e políticos, contribui sobremaneira para a viabilização dos direitos sociais.

A maioria dos profissionais informou que procura direcionar sua intervenção pautada na perspectiva de uma sociedade mais justa e igualitária, pois entendem que esta é incompatível com o sistema capitalista vigente. Procura sempre, segundo a maioria entrevistada, tencionar os limites institucionais postos, de forma crítica e coerente com os princípios éticos inerentes a profissão. No entanto, entendem que, por estarem inseridos em ONG's, como trabalhadores assalariados, enfrentam também os limites impostos pela própria sociabilidade do capital.

Quanto às várias entidades aqui selecionadas, muitas vinculadas a diversas religiões (católica, evangélica, espírita), mantêm os resquícios históricos de uma direção clientelista e moralista, não condizendo com qualquer perspectiva de transformação societária, até porque a sua hegemonia hoje se faz com base em seus serviços filantrópicos, que mesmo com uma nova roupagem, mantêm o caráter assistencialista. Aqui identificamos um dos desafios para a efetivação do projeto ético-político no espaço das ONG's, que por si só é um espaço contraditório e funcional ao capital, não garantidor de direitos e que fortalece a cada dia o assistencialismo, a solidariedade e o amor ao próximo.

Segundo Netto (1999) a possibilidade de transformar a realidade que é tão

adversa, continua a ser tarefa dos homens quando organizados politicamente em torno de projetos de ruptura. Diz o autor que o empenho, nessa direção, se fortalece nas pequenas batalhas cotidianas, que, embora limitados profissionalmente, podem consolidar politicamente o agir profissional coletivo — a forma de resistência objetiva mais coerente com as intenções éticas assumidas.

Outras questões relacionadas aos desafios colocados pelo ideário neoliberal ao profissional de Serviço Social para a efetivação do projeto ético-político nas organizações do “terceiro setor” referem-se à busca constante de financiamento de projetos; a questão dos atendimentos serem pontuais, seletivos e fragmentados e o profissional acabar tendo que selecionar os mais necessitados. Isto faz com que o retorno do trabalho seja mínimo, já que existe o impasse entre quem demanda os serviços e quem contrata o assistente social.

Algumas entrevistadas destacam que o assistente social que atua nas ONG’s é mal remunerado e que muitas entidades ainda não reconhecem de fato o trabalho do assistente social, confundindo com a moça que ajuda, ou que não faz nada, sendo a profissão reconhecida parcialmente pela entidade. Muitos têm, ainda hoje, a ideia de que o assistente social é àquela pessoa bondosa e muito caridosa, que com seu “bom e enorme coração” se dispôs a “ajudar ao próximo”. Na verdade o assistente social é um profissional que após seus estudos está apto a exercer funções privativas do Serviço Social em diferentes áreas: escolas, hospitais, empresas públicas ou privadas, ONG’s, associações, etc. Relataram os profissionais que ocorre a não valorização da atuação do assistente social pelo programa, seja pelo desconhecimento do que é de fato a profissão, seja pela presença do assistente social na entidade apenas para atender exigências legais, dentre outros.

Segundo Iamamoto (2005) o que caracteriza o exercício profissional do assistente social em determinado período histórico, em dada época, são as materializações da dinâmica das relações sociais vigentes. Reforça a contradição e os antagonismos na sociedade que formam o motor básico da história. Dessa forma são dadas respostas às demandas impostas pelo capital e pelo trabalho. É a partir da compreensão de que o assistente social desenvolve seu trabalho via mediação que é possível criar estratégias profissionais e políticas para fortalecer o capital ou o trabalho, pois as classes só existem inter-relacionadas.

Essa análise está voltada para reconstruir a profissão (entender seu papel) considerando as relações sociais que exercem, nas quais seus personagens são vistos além de suas meras individualidades (AQUINO, 2010). Os personagens sociais que exercem seu

trabalho profissional são considerados como seres sociais particulares e, por isso, os seus modos de ver o mundo estão impregnados pela posição que ocupam no processo de produção e no jogo do poder. Nesse contexto, tanto quem contrata como quem usufrui dos serviços desenvolvidos pelo assistente social pode ser apreendido como representante dos interesses de classes.

Segundo Aquino (2010) que o assistente social como um trabalhador assalariado, vendedor de força de trabalho qualificada como mercadoria que possui valor de uso e de troca, expressa força de trabalho que ao se efetivar através dos meios e dos instrumentos de trabalho, metamorfoseia-se em trabalho.

A partir deste entendimento não se pode desconsiderar que os assistentes sociais integram os aparatos do poder e estão envolvidos na implementação das políticas sociais, sendo assim a atuação profissional deve ser analisada a partir do vínculo estabelecido com as organizações institucionais onde atuam e que os remuneram.

Embora o profissional não produza diretamente valor, é este quem cria as condições indispensáveis para o funcionamento da força de trabalho, facilitando a extração de mais-valia, ou seja, a atuação dos assistentes sociais não está diretamente ligada ao processo de produção de mais-valia. Sua ação está voltada para intervir na realidade usando conhecimentos acumulados e produzidos com o objetivo de subsidiar seu trabalho.

O projeto profissional do Serviço Social nasce imbricado na luta da sociedade brasileira pela democratização do Estado, assumindo uma perspectiva transformadora, que só é possível pelo reconhecimento das contradições e antagonismos inerentes a sociedade capitalista, desigual como a brasileira. Neste conjunto de lutas e anseios, assistentes sociais reconhecem sua condição e posição de classe, propondo o redimensionamento de seus valores e princípios, assegurando o compromisso com a construção da democracia, da justiça, da participação social, da cidadania.

Não obstante, mercado de trabalho, caracterizado pelas organizações privadas sem fins lucrativos — e aqui se inclui a AMAC — aponta para uma elevada rotatividade de profissionais, entre eles assistentes sociais, visto que tais instituições trabalham a partir de projetos. Existe também a intensa presença de contratos terceirizados de assistentes sociais, prestação de serviços através de convênios, garantindo na verdade, a precariedade, temporalidade e instabilidade atreladas a este tipo de vínculo contratual.

Ocorre também redução de salários e garantias trabalhistas, permitindo que além

de continuar descoberto dos seus direitos, aumenta-se a retirada de mais-valia deste trabalhador, pois este intensifica o trabalho caracterizando a polivalência, bem como o pluriemprego, necessitando procurar outros postos de emprego para suprimento de suas necessidades materiais. Este é um espaço não vantajoso para o assistente social, quanto a estabilidade, condições e qualidade de emprego, abrangência e continuidade de sua intervenção profissional.

São reflexos da reestruturação produtiva, pois esta intensifica os processos de subcontratação de serviços individuais dos assistentes sociais, acenando para a execução do trabalho profissional autônomo, temporário, por tarefa, por projeto, em função das novas formas em que estão sendo gestadas as políticas sociais. Em relação à política de assistência social do município, verifica-se que a terceirização vem sendo adotado em suas diversas modalidades, pela mediação de ONG's na contratação de profissionais e na prestação de serviços socioassistenciais, caso da AMAC, o que acaba por configurar a ação indireta do Estado na produção dos serviços públicos.

São muitas as limitações. Entretanto, estratégias para efetivação do projeto-político profissional na contemporaneidade devem ser elaboradas/executadas. As entrevistadas destacaram que o conhecimento teórico-metodológico é fundamental para apreender a contradição que perpassa o contexto societário, marcado pelo neoliberalismo.

Ser um profissional atuante junto às discussões das políticas públicas, além de estar constantemente em aprimoramento é fundamental. Necessário se faz também participar de movimentos sociais, conselhos e fóruns; viabilizar a capacitação continuada; propor articulações com as entidades representativas da categoria; ocupar, de forma qualificada, os espaços de participação e controle social; conhecer a rede socioassistencial do município; manter contato constante com as lideranças sociais; ser propositivo.

O Serviço Social, de forma sistemática, vem lutando pela efetivação de direitos, tem a ética como pressuposto teórico-político que remete ao enfrentamento das contradições postas à profissão. Contradições estas que ganham ares mais densos no contexto de redução e esvaziamento da intervenção do Estado e de transferência de suas responsabilidades para o âmbito do “terceiro setor”.

O “terceiro setor” representa a desresponsabilização do Estado em relação às políticas públicas sob a aparência de “solidariedade”, sendo que esta não supre os direitos da população. O Estado recua frente suas atribuições de planejador e executor das políticas

sociais e delega às ONG's seu papel e, estas, realizam a ação voluntária inspirada na solidariedade.

No que tange ao trabalho do assistente social, há o risco de cair na armadilha da solidariedade ou benevolência, porém, dependerá do direcionamento ético-político que o profissional irá imprimir em seu trabalho. O profissional deverá estar atento aos obstáculos postos pelo capital e ter como norteador de seu trabalho o projeto ético-político. Nos limites impostos pelo capital, uma das estratégias que os assistentes sociais que estão inseridos nas ONG's podem utilizar para lutar pela garantia de direitos dos usuários é a devida apropriação dos espaços de controle social, de forma que as entidades consideradas como partícipes do "terceiro setor" sejam monitoradas pelos conselhos.

É fundamental a participação dos usuários na vida política de forma mais efetiva, propondo ações, incentivando a defesa individual e coletiva de seus direitos, ou ainda deliberando e controlando as políticas públicas, diretamente ou através de representantes, que não só os políticos eleitos nas eleições, mas a participação dos próprios assistentes sociais, seja nos espaços dos Conselhos, Fóruns, Conferências, nos Orçamentos Participativos.

As respondentes revelam dados significativos acerca do Código de Ética, afirmam que o utilizam como norteador de suas ações uma vez que é através da busca pela efetivação dos princípios inscritos no Código que conseguem efetivar ações - sem o mesmo a intervenção profissional tornar-se-ia sem direcionamento ético e político. Este posicionamento dos profissionais é positivo se compararmos a pesquisa realizada por Vasconcelos (CFESS, 2012) com profissionais da área da saúde onde destaca que muitos assistentes sociais desconheciam o código profissional, utilizando referenciais baseados em sua visão de mundo, ou em valores pessoais, não materializando assim o código profissional.

refletir criticamente sobre as possibilidades de viabilização do CE é uma necessidade que remete ao fortalecimento do projeto ético-político profissional e ao compromisso profissional com os usuários dos serviços sociais: os trabalhadores e grupos sociais subalternos. Materializá-lo é um desafio a ser enfrentado nessa conjuntura histórica adversa ao pensamento crítico e à realização de seus pressupostos ético-políticos (CFESS, 2012, p. 35).

De acordo com Iamamoto (2005), dentre as exigências formativas e ético-políticas para a atuação dos assistentes sociais na realidade é fundamental ser um profissional culto e atento às possibilidades descortinadas na contemporaneidade, capaz de formular, avaliar e recriar propostas no nível das políticas sociais e de organização das forças da sociedade. Um profissional informado, crítico e propositivo, que aposte no protagonismo dos

sujeitos sociais. E ainda um profissional versado no instrumental técnico-operativo, capaz de realizar ações profissionais nos níveis de assessoria, planejamento, negociação, pesquisa e ação direta, estimuladoras da participação dos usuários na formulação, gestão e avaliação de programas e serviços sociais de qualidade, capaz de criar estratégias de resistência ao neoliberalismo.

É preciso pensar os entraves colocados pela contemporaneidade do capital mundializado, pelas novas formas de exploração da força de trabalho e pela contrarreforma do Estado neoliberal à contribuição na efetivação do projeto ético-político a partir do trabalho do assistente social. Neste contraditório terreno, ações devem ser desenvolvidas que provoquem reflexões e mudanças. Fundamental para isso é não naturalizar processos que burocratizem o atendimento ou impliquem no desrespeito àqueles que recorrem à instituição, nem aceitar atribuições que firam o direito ao sigilo profissional e criminalizem os indivíduos o que pode incorrer em violação de direitos.

Existem várias formas de violação de direitos, como a execução de tarefas de forma apressada e desatenta, como se os usuários fossem apenas números. A utilização de argumentos como “não temos mais no momento”, “está faltando”, “volte amanhã”, “pode aguardar”, “tem que fazer fila de espera” são atitudes que podem contribuir para violações. Entretanto, há todo um leque de possibilidades e mediações de contribuição dos assistentes sociais para a garantia de direitos. Compreender e fortalecer as iniciativas de resistência e crítica dos usuários em contraponto às tentativas de sua submissão à lógica desumanizadora e burocrática é um dever ético do profissional de Serviço Social.

O CFESS (2012) esclarece ser fundamental que o profissional atue coletivamente junto a movimentos sociais, na perspectiva da socialização da informação, mobilização e organização popular, que tem como fundamento o reconhecimento e fortalecimento da classe trabalhadora como sujeito coletivo na luta pela ampliação dos direitos além de potencializar a intervenção profissional voltada para inserção nos espaços democráticos de controle social construindo estratégias para fomentar a participação dos usuários nos Conselhos, Conferências e Fóruns; potencializar o trabalho profissional no que se refere ao gerenciamento, planejamento e execução direta de bens e serviços a indivíduos, famílias, grupos e coletividade, na perspectiva de fortalecimento da gestão democrática e participativa capaz de produzir, intersetorial e interdisciplinarmente, propostas que viabilizem e potencializem a gestão em favor dos cidadãos.

Quando são impostas tarefas para as quais não temos acúmulo teórico nem competência profissional, aceitá-las acriticamente pode favorecer a queda da qualidade dos serviços prestados à população usuária dos serviços. Articular-se a movimentos sociais e outros profissionais, além de denunciar situações de violação de direitos ao CRESS local são algumas das alternativas de como mobilizar novas estratégias e alianças para o enfrentamento. Calar-se é uma forma de submissão, é admitir que outras pessoas, à revelia dos nossos direitos e deveres interfiram no nosso fazer profissional.

Em nosso entendimento percebemos que as assistentes sociais participantes dessa pesquisa têm apresentado entendimento acerca do projeto profissional, esse posicionamento contribui para a superação da autoimagem conservadora do Serviço Social vinculada nos seus primórdios à vocação, a ajuda, e que, segundo Barroco (2001), foi superada na atualidade. Entendemos que o posicionamento dos profissionais na defesa pela ampliação e efetivação dos direitos reforça o posicionamento ético-político dos mesmos e o compromisso com a categoria e com os usuários dos serviços com a ampliação da cidadania, com a qualidade dos serviços prestados, dentre outros. “Compromissos estes que devem ser materializados nas atividades desenvolvidas pelos assistentes sociais, que só são possíveis com o espaço de participação e avaliação da população sobre os serviços prestados” (EIRAS, MOLJO E SANTOS, 2012, p. 123). As autoras destacam que para isso, os “profissionais devem privilegiar a utilização de instrumentos de caráter democrático, coletivo, sempre alinhados com a realidade em que intervém”.

As exigências postas na contemporaneidade para o profissional de Serviço Social não estão desarticuladas das necessidades do capital de maior exploração da classe trabalhadora, em função da ampliação da produtividade e, portanto, estas exigências profissionais têm sintonia com a conjuntura de alterações no mundo do trabalho e de intensa privatização e mercantilização da satisfação de necessidades sociais. De acordo com Abreu (2002, p, 190) é importante considerar que “as requisições, exigências, demandas e os espaços sócio-ocupacionais que as mediatizam não esgotam as possibilidades da intervenção profissional”, mas oferecem informações essenciais sobre as contradições que perpassam o exercício profissional do Assistente Social, em face dos interesses de classes em conflito.

O aumento da exploração em busca do aumento de produtividade expõe os trabalhadores às situações de polivalência, ao acúmulo de atividades e funções (concentração de atribuições), aos serviços terceirizados (assessorias e consultorias) e à incessante

atualização de conhecimentos e informações, a fim de atender “novas e velhas” demandas institucionais. Isso é pertinente para a categoria profissional do Serviço Social nos variados espaços sócio-ocupacionais, inclusive nas ONG’s.

É nesse debate que se concentra a importância de articular as exigências postas aos assistentes sociais que atuam em ONG’s e as mediações que vinculam o cotidiano profissional ao processo de reestruturação do capital, pois só assim será possível vislumbrar possibilidades de intervenção em concomitância com os princípios e os valores do projeto ético-político-profissional.

É imprescindível o resgate das legislações da profissão, bem como um debate e análise crítica sobre o exercício profissional em ONG’s, ambos pautados no projeto ético-político-profissional, a fim de aproximar os assistentes sociais das mudanças societárias e das discussões contemporâneas da profissão; desmistificar o trabalho desprofissionalizante em tais organizações e retomar a dimensão da identidade profissional em sua plenitude crítica.

Enveredar pela reflexão crítica da atuação profissional do assistente social em um determinado espaço sócio-ocupacional é um grande desafio que exige a cuidadosa apropriação das singularidades e particularidades, bem como a análise da sua inserção no contexto das profundas transformações societárias em curso.

Ao finalizarmos esta dissertação, podemos apontar que, frente às transformações societárias recentes, o assistente social, independente de seu campo de atuação, deve investir em sua formação permanente, perseguir a competência teórico-crítica, respeitar os compromissos ético-políticos e ainda aprofundar seus conhecimentos acerca de bases técnico-instrumentais visando transcender as demandas solicitadas pelo mercado e aplicar os preceitos do projeto profissional hegemônico.

Iamamoto (2008) expõe a necessidade de ser ampliado o campo teórico e prático e o potencial ético e político do Serviço Social, pois, o projeto-ético-político requer uma categoria forte e entidades fortes capazes de articular pensamentos críticos, inovadores, libertários e democráticos que contemplem a expressão dos indivíduos sociais, apostando na lógica dialética de uma história aberta. Só assim, de acordo com Iamamoto (2005), a profissão de Serviço Social poderá reduzir a defasagem entre a mistificação do real e o próprio real, entre o desejável e o possível e poder pensar na possibilidade de uma nova sociedade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi com base no método crítico dialético de Marx que analisamos os processos históricos das transformações societárias ocorridos na atualidade e suas implicações para a profissão de Serviço Social a partir do processo de reestruturação produtiva sob o ideário neoliberal, que delineou novos contornos para o mercado de trabalho, incluindo o dos assistentes sociais, com exigências de novas atribuições, funções, bem como requisitos e habilidades, sob novas condições e relações de trabalho. O método utilizado nos propiciou uma abordagem mais eficaz da realidade, buscando a essência, o universal, a totalidade dos elementos mais complexos.

Nesta ótica, entender o novo processo de desenvolvimento do sistema capitalista, caracterizado pela mundialização do capital, desenvolvido no contexto de uma grave crise estrutural que se configurou nos anos 1970/1980 provocando mudanças radicais no processo de produção e reprodução do capital e no mundo do trabalho foi fundamental para o desenvolvimento desta dissertação.

O novo período capitalista se desenvolve no bojo de uma profunda crise de superprodução, que neste contexto passa incidir diretamente nas relações entre o Estado e a sociedade, que foram diretamente influenciados “pelas exigências do mercado mundial sob o comando do capital financeiro” (IAMAMOTO, 2008, p. 142). O novo contexto de reestruturação produtiva passa a determinar um conjunto de mudanças no padrão de respostas à questão social, desencadeando um processo expansivo de precarização, mercantilização e refilantropização do atendimento de necessidades sociais, a partir da transferência de responsabilidades do Estado para o âmbito do mercado e do “terceiro setor” — este último desponta como espaço sócio-ocupacional para o assistente social, materializando limites, desafios e possibilidades objetivas de trabalho.

O objeto de investigação, analisado nesta pesquisa, é o trabalho do assistente social em Organizações Não Governamentais (ONG's). O objetivo foi apreender os processos e formas pelos quais o trabalho do profissional de Serviço Social é desenvolvido no âmbito destes espaços no município de Juiz de Fora, bem como os desafios que são postos para os profissionais nestes espaços, que vêm ocupando um número expressivo de assistentes sociais nos últimos anos. A finalização desta pesquisa contribui para a ampliação dos conhecimentos

acerca do trabalho dos assistentes sociais em ONG's, temática atual que expressa a necessidade do posicionamento ético-político dos profissionais.

Ao abordamos inicialmente as novas configurações do estado e da sociedade civil na contemporaneidade, discutimos a constituição do Estado moderno a partir da concepção dos clássicos, até a contemporaneidade. Essa análise foi necessária para clarificar nosso entendimento acerca do chamado "terceiro setor" terminologia reducionista que vem sendo interpretada por muitos como sociedade civil.

Para os defensores do "terceiro setor", o fortalecimento deste significa o mesmo que reforçar a sociedade civil, contribuindo para a democratização da sociedade. Esta interpretação é contraditória e aponta o caráter funcional desta proposta para o projeto hegemônico vigente; revela a despolitização operada neste setor e também seu caráter "democratizador". Identificar sociedade civil, em Gramsci, com o "terceiro setor" não incorpora a visão do marxista italiano de totalidade social, mas segmenta a realidade em três esferas isoladas e autônomas: o "terceiro setor" está "falsamente situado para além do Estado e do mercado" (COUTINHO apud VIOLIN, 2006, p. 10).

A partir desta análise avançamos também na abordagem das novas configurações assumidas pela sociedade capitalista e os padrões de regulação do Estado a partir do processo de reestruturação do capital, orientado pelo ideário neoliberal, com destaque para o ajuste neoliberal adotado no Brasil nos anos 1990. Analisamos a correlação de forças que circunscreve o Estado e a função que assume ante as crises recessivas, bem como o papel assumido pelas organizações do "terceiro setor" nos dias atuais, e que vem se configurando como espaço de trabalho de muitos assistentes sociais. O Estado se afasta de suas responsabilidades sociais, transferindo-as para o âmbito da sociedade civil, o que contribuiu para a fragmentação, focalização e precarização das políticas sociais públicas, tais como a política de assistência social.

O estímulo às ações de "parceria" por parte do Estado e as iniciativas do "terceiro setor" tendem a reforçar práticas de desresponsabilização do Estado em nome do fortalecimento da sociedade civil, redundando na "refilantropização da assistência" nos termos de Yasbek (2006). Entendemos que essa relação de "parceria" entre Estado e sociedade civil é fundamental para o capital, pois é uma relação sutil, não conflitiva, não significa uma relação de embate/luta, mas representa uma relação de complementaridade.

Confirmamos que o crescimento, visibilidade e expansão da intervenção das

ONG's tem relação direta e estreita com a conjuntura de reestruturação do capital na atualidade. Nesse novo contexto aparece a flexibilização com suas repercussões nos mundos da produção, da acumulação e do trabalho, alterando toda a órbita de produção e reprodução social, bem como as relações sociais resultantes deste novo contexto, incidindo diretamente no mundo do trabalho, também dos assistentes sociais (desemprego, precarização, flexibilização, terceirização, informalidade).

No espaço das ONG's ocorre segundo Montaño (2002, p. 251) “tendência ao pluriemprego [...] e uma diferenciação interna entre atores profissionais numa mesma instituição”. Resulta também num aumento considerável das atividades profissionais e uma precarização na qualidade dos serviços, além de pouco investimento em capacitação profissional devido ao desinteresse das instituições/organizações. Em síntese, o autor explica e concordamos que o “âmbito de inserção profissional no chamado “terceiro setor”, ONG's, não se mostra como vantajoso para o assistente social”, devido à instabilidade e condições de emprego, “não sendo fonte alternativa de emprego que compensaria a retração do emprego no âmbito estatal”<sup>79</sup>.

Aprendemos que o estabelecimento de “parcerias” com organizações do “terceiro setor”, beneficia apenas o capital, pois é sutil, não conflitiva, não constituindo uma relação de luta/embate, mas sim de negociação entre “parceiros” revelando a condução ao processo de perda da consciência de direitos e desrespeito aos princípios de universalidade; a visão fragmentada da realidade; a redução do gasto do Estado com o social. Este processo provoca a despolitização e desmobilização política; perda de espaço e poder dos movimentos sociais; solidificação de um mercado de trabalho flexibilizado, precarizado, e acima de tudo desvantajoso para os profissionais que vendem sua força de trabalho para intervir nas diferentes expressões da questão social, especialmente o assistente social.

Estas e outras questões vão influenciar no trabalho do assistente social. São elementos importantes para que possamos entender as condições de trabalho para além da esfera executiva que é o trabalho concreto. O trabalho precisa extrapolar a questão do direito. Nesse sentido é fundamental a apreensão do trabalho do assistente social objetivando a efetivação do projeto ético político profissional.

---

<sup>79</sup> No que tange especificamente ao contexto local, município de Juiz de Fora, verificamos que apesar da tendência de transferência do atendimento às demandas sociais do setor público para o privado, a contratação de assistentes sociais no município de Juiz de Fora ainda é mais expressiva em instituições públicas.

Na primeira parte da pesquisa buscamos mapear e caracterizar a rede de atendimento do “terceiro setor” em Juiz de Fora, especialmente as instituições que têm sua atuação voltada para a população usuária da política de assistência social. A partir destes dados buscamos destacar a dinâmica funcional e estrutural das organizações, a perspectiva política e técnico-administrativa da ação institucional, a coerência da ação institucional com os direitos preconizados pela política de assistência social, além da constituição e porte das instituições, estrutura de funcionamento, gestão, número de trabalhadores, equipe profissional, dentre outros. Na segunda e última parte da pesquisa, dedicada exclusivamente ao trabalho profissional, privilegamos — identificar a forma de contratação e condições de trabalho dos assistentes sociais nas ONG’s; elencar as atividades desenvolvidas pelos profissionais nas instituições e apontar as novas requisições impostas nestes espaços. É importante destacar que a baixa participação de assistentes sociais nesta pesquisa é preocupante uma vez que a mesma possibilita maior visibilidade em relação à centralidade ocupada pelos sujeitos que participam das referidas pesquisas.

No que se refere a ONG (AMAC) enquanto executora de programas assistenciais no município, a parceria das organizações do “terceiro setor” e, por fim, a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), destacamos e identificamos a natureza contraditória e controversa da AMAC, primeiramente por apresentar caráter de associação sem fins lucrativos, sendo a mesma executora e coordenadora da política de assistência social no município, que deveria na verdade estar a cargo da administração pública direta e não de uma entidade caracterizada como Organização Não Governamental. A fragilidade desta estrutura não efetivou “uma estrutura burocrática estatal, visto que a institucionalidade organizada constituiu um mix público-privado, representado pela relação SPS-AMAC [...]” (SOUZA FILHO E OLIVEIRA, 2012, p. 58).

Destacamos a urgência e relevância em se definir a real situação jurídica da AMAC principalmente porque considerando sua efetiva atuação na política de assistência social do município, os contornos jurídicos e suas consequências são indeterminadas. Por outro lado, entendemos que a política de assistência social em Juiz de Fora vem passando por um momento transitório, sendo fundamental explicitar com clareza que, apesar de se ter no município um órgão gestor materializado na SAS, a AMAC ainda desempenha papel fundamental na execução desta política.

No tocante ao perfil dos assistentes sociais entrevistados, predominaram os seguintes

resultados: todas pertencem ao sexo feminino; a maioria se encontra na faixa etária entre 25/35 anos caracterizando trabalhadoras jovens, inseridas há pouco tempo no mercado de trabalho; a maioria das profissionais se formaram no período de 2000 a 2010 e as demais com formação entre 1986/1999. A maioria graduou-se em instituição pública (sete profissionais) e cinco em instituições de ensino privada presencial. Embora a pesquisa tenha apontado um número maior de graduados em instituição pública, este resultado não explicita a realidade brasileira de crescimento do ensino em instituições privadas presenciais e a distância também em Juiz de Fora, município que recebe muitos estudantes vindos de outras cidades. Em se tratando do curso de Serviço Social destacamos que somente em Juiz de Fora existem uma instituição pública presencial, uma privada presencial e três privadas EaD.

Entre os entrevistados dez exercem a função de assistente social; onze têm especialização; a faixa salarial predominante está compreendida entre dois a quatro salários mínimos; a maioria dos assistentes sociais ingressou nas ONG's através de indicação/convite (09) e 03 por processo seletivo; onze profissionais têm carteira assinada e um realiza trabalho voluntário. Quanto à caracterização das Organizações, todas são financiadas por doações da sociedade civil e pela esfera governamental; no que diz respeito ao quadro de profissionais de Serviço Social no período em estudo, prevaleceram as opções "aumentou" e "se manteve", verificando-se um crescimento considerável destes profissionais nos espaços sócio-ocupacionais em pauta.

Com relação a carga horária desempenhada pelos assistentes sociais, verificamos que a de maior incidência é a de 30h trabalhadas (cinco profissionais), seguida dos que trabalham 12 a 20h semanais (quatro profissionais). Um assistente social afirmou trabalhar mais de 40h semanais, seguido de mais dois com jornadas de 40 e 24h semanais, respectivamente.

No que concerne aos dados sobre o fazer profissional do assistente social, as atividades predominantes são: o esclarecimento de direitos sociais, benefícios e serviços institucionais; o planejamento de programas e projetos sociais; a assessoria/acompanhamento a grupos sociais; orientação/encaminhamento para serviços e benefícios sociais. As novas requisições para a profissão mais destacadas foram: a qualificação constante, o domínio em informática e o conhecimento de leis pertinentes ao trabalho profissional. Ao detectar as principais dificuldades dos assistentes sociais no exercício profissional, notou-se que a principal diz respeito à falta de recursos financeiros, sendo esta uma das marcas das ONG's.

O assistente social das ONG's juizforanas almeja a qualificação constante. De acordo com Yamamoto (2005) sem a qualificação adequada e constante corre-se o risco de cair nas armadilhas do tecnicismo, do politicismo e do tecnicismo, além de recorrer a ações fatalistas ou apenas atividades rotineiras burocratizadas sem um agir crítico, propositivo, o que impossibilita o profissional de apreender o processo social em sua totalidade e de consolidar e reforçar o projeto ético político da profissão de Serviço Social. O aprimoramento intelectual do profissional faz parte de um dos princípios do Código de Ética Profissional (1993), qual seja “Compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional”.

Dos 12 assistentes sociais que responderam o questionário, verificamos que onze profissionais afirmam conseguir propor e negociar seus projetos com a instituição e apenas um afirmou que não consegue negociar com a entidade. Acrescentaram ainda que haja certa morosidade na liberação dos projetos para execução, o que causa limitações para o desenvolvimento do trabalho. Destacamos que a maioria dos profissionais declararam não ter autonomia para realizar suas atividades, uma vez que esta autonomia é parcial, conforme verificamos nos dados analisados anteriormente. Alguns projetos propostos pelos profissionais em alguns momentos não podem ser executados pois além de dependerem da aprovação da diretoria da entidade, dependem muitas vezes de verba e da atuação de outros profissionais.

Constatou-se que a principal dificuldade no exercício profissional diz respeito à falta de recursos financeiros, sendo esta uma das marcas das ONG's. Por fim, os dados traduzem tendências importantes do estudo do trabalho e do mercado de trabalho dos assistentes sociais nestas organizações. Dentre as dificuldades apontadas pelos assistentes sociais destacamos: falta de autonomia e recursos financeiros para ampliação do atendimento e dos serviços prestados e limitação em relação à carga horária. Destacam também a morosidade no transito das questões legais; material de trabalho pouco atualizado; recursos escassos e falta de apoio dos órgãos municipais, principalmente na área de saúde.

Outras dificuldades também foram destacadas como transporte, falta de equipamentos e em algumas instituições falta espaço físico adequado para que os profissionais possam desenvolver suas atividades. Em algumas entidades o profissional não dispõe de espaço físico específico, o que precariza o desempenho e a qualidade de suas atividades.

Há de ser considerado também que, de acordo com os profissionais participantes desta pesquisa, as atividades devidamente planejadas e implementadas têm como objetivos proporcionar a “promoção social”, “promover a autonomia da comunidade”, “prevenir, promover, e proteger” segmentos empobrecidos e excluídos que estão na condição de vulnerabilidade pessoal e social. Esse discurso remete à contradição que envolve a profissão já discutida por Iamamoto (2005) uma vez que tais objetivos aparecem ao lado da perspectiva de atendimento ao projeto ético político, da garantia de direitos, do exercício pleno da cidadania.

Neste levantamento, analisamos que dentre as atribuições mencionadas pelos informantes a maioria delas condizem com as atividades que foram construídas pela categoria profissional ao longo de décadas e estão em conformidade com pesquisa já realizada pela Comissão de Fiscalização da seccional de Juiz de Fora em sua região de abrangência.

Dos 12 assistentes sociais, nove participam constantemente das plenárias do CMAS, assim como de seminários e conferências da área. Entretanto, destacamos que muitas vezes a participação do profissional nos Conselhos acontece apenas para acompanhar o processo de registro e renovação de registro das entidades junto ao Conselho.

Também questionamos os respondentes acerca de seus objetivos profissionais ao planejar e implementar suas ações nas entidades empregadoras, objetivos estes que explicitam o conteúdo ético político e a direção sócio-política do trabalho profissional. Obtivemos dados que vão ao encontro do que prescreve o CEP/1993 na medida em que citaram intervir profissional com competência ética e política; oferta de um trabalho qualificado aos usuários dos serviços; informar e conscientizar os usuários acerca de seus direitos; atendimento qualificado aos idosos a fim de elevar o número de retornos ao grupo familiar e realizar o acompanhamento sistemático das famílias, entendendo a criança como sujeito de direitos e considerando-a em sua condição peculiar de desenvolvimento.

Em relação ao conhecimento do profissional acerca da política de assistência social no município de Juiz de Fora, a maioria dos profissionais demonstraram proximidade com o tema ao afirmarem que acompanham constantemente as reuniões ordinárias e extraordinárias que acontecem nos Conselhos, o que possibilita apreenderem o percurso da política e suas controvérsias; relataram também que trabalham na perspectiva intersetorial buscando parcerias com outros setores na construção das políticas locais. Destaque para uma das assistentes sociais que organizou todo um detalhamento da rede sócio assistencial

utilizando-o como norte para os encaminhamentos realizados.

É importante frisar que a condição de trabalhador assalariado, regulada por um contrato de trabalho, por si só impõe limites para o trabalho profissional. Entretanto, apesar da entidade contratante definir normas e condicionalidades, metas e recursos a serem destinados aos atendimentos dos usuários, esta não pode interferir na atuação do assistente social, pois a autonomia técnica é um direito e um dever do profissional de Serviço Social, de acordo com respaldo legal baseado na lei 8662/93 e CEP.

Verificamos que oito profissionais participam de equipe interprofissional e metade declararam que o trabalho em equipe interdisciplinar é considerado bom, seguidos dos que o classificam como regular e como ruim. A atuação dos assistentes sociais com outros profissionais de áreas diversas exige uma intervenção multidisciplinar com competência técnica, teórico-metodológica e ético-política que possibilite o enfrentamento dos desafios postos pelas demandas que são apresentadas (pelos usuários, pela instituição) e pelas limitações que vão surgindo ao realizar um trabalho em equipe.

A maioria dos profissionais informou que procura direcionar sua intervenção pautada na perspectiva de uma sociedade mais justa e igualitária, pois entendem que esta é incompatível com o sistema capitalista vigente. Procuram sempre, segundo os mesmos, tencionar os limites institucionais postos, de forma crítica e coerente com os princípios éticos inerentes a profissão. No entanto, entendem que, por estarem inseridos em ONG's como trabalhadores assalariados, enfrentam também os limites impostos pela própria sociabilidade do capital.

São muitas as limitações, entretanto, estratégias para efetivação do projeto-político profissional na contemporaneidade devem ser elaboradas/executadas. A partir da ação coletiva dos assistentes sociais que defendem um novo projeto de sociedade, estarão sendo construídas as bases e as condições necessárias para que rompam com seu papel histórico na complementação das ações, na viabilização burocrática de recursos compensatórios; na reprodução do consenso e do consentimento. Estarão sendo construídas as condições para que seja superada uma lógica de inserção dos profissionais e da operacionalização das ações baseada em atenção individualizada, burocrática, repetitiva, acrítica, de relações pessoais.

É oportuno destacar que as particularidades e tendências quanto a exigências profissionais, são tecidas pelas transformações contemporâneas e pelas especificidades do

espaço sócio-ocupacional das ONG's. As exigências profissionais se consolidam pautadas nos padrões de produtividade e qualidade do processo de reestruturação capitalista, a fim de manter essas organizações alinhadas com os interesses hegemônicos da classe dominante.

No que se refere ao campo da identidade e da autonomia profissionais, a “ideologia institucional”, de acordo com Duarte (2010) envolve e confunde o profissional de Serviço Social, que, muitas vezes, sintoniza seu projeto de profissão com o objetivo/projeto institucional e, assim, compromete o reconhecimento mais crítico da identidade e as possibilidades da autonomia relativa. O cotidiano portador de imediatismo e alienação é rico de determinações que precisam ser desveladas, em articulação com os processos sócio-históricos contemporâneos. Por isso, não estar atento às contradições e aos limites (im) postos pela conjuntura de reestruturação do capital tende a legitimar o projeto hegemônico neoliberal.

Os desafios são muitos, mas a luta é constante e árdua. A direção para nutrir ações e concretizar possibilidades ousadas e inovadoras diante das exigências (im) postas, da afirmação da nossa identidade profissional e da busca da ampliação da autonomia relativa nos espaços sócio-ocupacionais, particularmente nas ONG's, perpassa fundamentalmente, segundo Duarte (2010) dentre outros aspectos, pelo (a): qualificação teórico-metodológica, fundada na teoria social crítica e dialética que nos permita, por aproximações sucessivas, compreender a dinâmica societária e “atribuir transparência às brumas ideológicas que encobrem os processos sociais” (IAMAMOTO, 2009, p. 344), bem como elucidar as condições de vida e as necessidades sociais dos usuários, a fim de ultrapassar demandas institucionais; direcionamento ético-político do trabalho profissional, com afirmação de princípios e valores do Projeto Ético-Político, do conhecimento e domínio das legislações e produções contemporâneas do Serviço Social e da articulação e organização política dos assistentes sociais, nos mais diversos espaços de luta na sociedade; rompimento com as unilateralidades presentes no cotidiano do trabalho do assistente social com “vieses ora fatalistas, ora messiânicos” (IAMAMOTO, 2009, p. 349).

É central na agenda do assistente social a análise profunda do cotidiano profissional, por meio de estudos e pesquisas acadêmicas, com o objetivo de decifrar situações e limites; domínio do instrumental técnico-operativo, à luz da instrumentalidade do Serviço Social, a fim de potencializar ações profissionais, principalmente aquelas direcionadas para a organização dos sujeitos coletivos e para o fortalecimento dos direitos

sociais.

Em tempos tão difíceis para os trabalhadores, é necessário a luta constante, guiados pelo sólido projeto ético-político-profissional do Serviço Social, impulsionando o fortalecimento de um projeto societário contra-hegemônico comprometido com os interesses e necessidades das classes subalternas.

Caminhar na direção do projeto ético-político profissional possibilita aos assistentes sociais contribuir para enfrentar o grande desafio que coloca a luta contra o projeto capitalista neoliberal: promover uma interlocução entre os setores organizados da sociedade que buscam a radicalização da democracia e superação da organização social capitalista e expressivos segmentos dos trabalhadores que não têm condições, num primeiro momento, de se organizarem. Caminhando neste sentido estarão fortalecendo o papel político da profissão de Serviço Social nos espaços das ONG's que prestam serviços na área de assistência social.

Entendemos que as reflexões desenvolvidas neste trabalho não se esgotam, mas possibilitam responder as seguintes questões: é possível discutir política pública, acesso a direitos e vislumbrar a possibilidade de uma sociedade igualitária nestes espaços? É possível a superação da injustiça social, proveniente do capitalismo, enquanto projeto hegemônico, através dos desígnios da ajuda e amor ao próximo, da solidariedade? Onde se localiza, nestas questões, o alcance ético-político no sentido gramsciano de superação da realidade?

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABONG. **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONG's**. 2006. Disponível em: [www.abong.com.br](http://www.abong.com.br). Acesso em agosto de 2011.

ABREU, M. M. **Serviço Social e a organização da cultura: perfis pedagógicos da prática profissional**. São Paulo: Cortez, 2002.

ABREU, H. B. de. As novas configurações do Estado e da Sociedade Civil. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social: Mod. 1. Crise Contemporânea, Questão Social e Serviço Social**. Brasília: CEAD, 1999. P. 35-43.

ALBUQUERQUE, A.C. C. de. **Terceiro Setor: História e Gestão de Organizações**. São Paulo, Ed. Summus Editorial. 2006.

ANTUNES, R. **A dialética do trabalho**. São Paulo. Expressão Popular. 2004.

\_\_\_\_\_. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 7 ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2000.

AQUINO, I. G. C. **Serviço Social e Trabalho: os fundamentos teórico, metodológico e histórico da análise**. Rio de Janeiro: UERJ. Tese de doutorado. 2010.

AVRITZER, L. **Cadernos de Assistência Social: Trabalhador**. Núcleo de Apoio à Assistência Social. Bel Horizonte, NUPASS. 2006.

AYLLÓN, B. O sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de Economia e Relações Internacionais**. Faculdade de Economia da Fundação Armando Alvares Penteado. - Vol. 5, n. 8 - São Paulo: FEC-FAAP. 2006.

BARRETO, A. C. de J. **O lugar dos negros pobres na cidade: estudo na área de risco no bairro Dom Bosco**. Libertas. Juiz de Fora, v. 10, nº 2. P. 188-215, jul/dez. 2010.

BARROCO, M. L. S. **Ética e Serviço Social: Fundamentos Ontológicos**- 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BEHRING, E. R. BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. ed 3, São Paulo. Cortez, 2007.

BEHRING, E. R **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perdas de direitos**. São Paulo: Cortez, 2005.

BIHR, A. **Da grande noite à alternativa; o movimento operário europeu em crise**. São Paulo: Bontempo, 1999. P. 143-162.

BOBBIO, N. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. Ed brasiliense. 4ª Ed. São Paulo. 1994.

BONFIM, P. A **“cultura do voluntariado” no Brasil: determinações econômicas e ideopolíticas na atualidade**. São Paulo. Cortez, 2010. (Coleção da nossa época, v. 5).

BOSCHETTI, I. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília, CNPQ, 2003.

BOTTOMORE, T. **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro. Jorge Zahar. Ed. 2001.

BRASIL. LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DE 1993. **LOAS: Lei Orgânica da Assistência Social**: Legislação Suplementar: Ministério da Previdência e Assistência Social, Secretaria de Assistência Social: Rev. Laisy Roris [ET AL]. 2 ed. Brasília. MPAS, SEAS, 2001.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Guia de Orientação**

**Técnica – SUAS nº1 – Proteção Social Básica de Assistência Social, Brasília, 2005.**

CABANES, R. **Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios.** São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 1997.

CARDOSO, R. Fortalecimento da sociedade civil. In: Ioschpe, Evelyn et all (org.). **3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado.** 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

CFESS. **Atribuições Privativas do Assistente Social em Questão.** 1ª Ed ampliada. **Comissão de Fiscalização CFESS - Gestão “Tempo de Luta de Resistência”** 2012.

\_\_\_\_\_. **Observatório das 30 horas.** [http://www.cfess.org.br/noticias\\_res.php?id=473](http://www.cfess.org.br/noticias_res.php?id=473). Acesso em 23/10/2012.

\_\_\_\_\_. **Parâmetros para atuação de assistentes sociais e psicólogos na política de Assistência Social.** Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais.** Brasília, CFESS, 1993.

CHAUÍ, M. **Convite à Filosofia.** Ed. Ática, São Paulo, 2000.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital;** trad. Silvana Finzi. São Paulo: Xamã, 1996.

CMAS. **Conselho Municipal de Assistência Social.** Disponível em: <http://www.pjf.mg.gov.br/sas/conselho/index.php>. Acesso em novembro de 2011.

COFI. **Levantamento sobre o mercado de trabalho dos assistentes sociais em Juiz de Fora – CRESS – seccional Juiz de Fora – 2005.**

CONSEA. **Conselho Nacional de Segurança Alimentar.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/seguranca-alimentar-e-nutricional/consea>. Acesso em: /07/01/2012.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Brasília, 1988

COUTINHO, C. N. **O Leitor de Gramsci: escritos escolhidos 1936-1935**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2011.

\_\_\_\_\_. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**/ Carlos Nelson Coutinho – 3ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1996.

\_\_\_\_\_. **Marxismo e Política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez: 1996. P. 13-69, 91-120.

\_\_\_\_\_. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro. Campos. 1992.

COUTO, B. R. **O Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em movimento**. São Paulo. Cortez, 2010.

COSTA, F.C.G. **Educação Infantil em Juiz de Fora/MG: o processo de transferência da administração das creches da assistência social para a educação**. 2006. F. Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação, UFJF, Juiz de Fora, 2006.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DEFILIPPO, A. D. **Estado e Organizações da Sociedade Civil na Política de Assistência Social: A Particularidade do Município de Juiz de Fora**. PPGSS – Mestrado. UFJF. 2012.

DELGADO, L. B. O debate contemporâneo do Serviço Social: o terceiro setor em questão. In: **Revista Liberta**. Juiz de Fora, Universidade Federal de Juiz de Fora/ Faculdade de Serviço Social. Jul/dez, 2001. V.1-nº2. P. 85-103.

DEMO, P. Brincando de Solidariedade: política social de primeira-dama. In: **Comunidade**

**Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil.** Org. SILVA E SILVA, Maria O. Vários Autores. São Paulo. Cortez, 2001. P. 43-69.

DINIZ, E. **Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Em busca de um novo paradigma.** Rio de Janeiro. Ed. Fiocruz, 1997.

DURIGUETTO, M. L. **Sociedade Civil e democracia: um debate necessário.** São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil, esfera pública, terceiro setor: a dança dos conceitos. **Serviço Social e Sociedade.** Juiz de Fora. Cortez, nº 81, março, 2005.

EIRAS, A. A. T. S, MOLJO, C. B, SANTOS, C. M. O exercício Profissional na implementação do SUAS: Projeto ético Político, cultura profissional e intervenção profissional. In: **Sistema Único de Assistência Social, Organizações da Sociedade Civil e Serviço Social : uma análise da realidade de Juiz de Fora.** Org. Carina Berta Moljo e Maria Lúcia Duriguetto. Juiz de Fora: Ed UFJF, 2012. P. 105-144.

FERNANDES, R. C. O que é o Terceiro Setor. In: Ioschpe, Evelyn et all (org.). **3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado.** 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

\_\_\_\_\_. **Privado porém Público: o terceiro setor na América Latina.** Rio de Janeiro. Relume-Dumará, 1994.

FERREIRA, A. M. **Política de Assistência Social e Programa de Transferência de Renda: particularidades da realidade de Juiz de Fora.** Dissertação de Mestrado. UFJF. PPGSS. 2007.

FASFIL **As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil.** IBGE. Ed.1º. 2008. Disponível em: [http://www.gife.org.br/publicacao-as-fundacoes-privadas-e-assocacoes-sem-fins-lucrativos-no-brasil-\(fasfil\)-d23543a904f46f80.asp](http://www.gife.org.br/publicacao-as-fundacoes-privadas-e-assocacoes-sem-fins-lucrativos-no-brasil-(fasfil)-d23543a904f46f80.asp). Acesso em: dezembro de 2012.

GIFE. **Kit Censo GIFE 2005/ 2006. Disponível em:** <http://www.gife.org.br/publicacao-kit-censo-gife-2005-2006-censo-gife-educacao-da3c5fff52ef6c.asp>. Acesso em 2011-2012.

HARVEY, D. **O capital, o trabalho e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas.** Espaço e Debates. São Paulo. Cortez, 1982.

IAMAMOTO, M. V. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. In: **CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL.** Serviço Social: direitos e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. P. 341-376.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em tempo de capital fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo. Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** Ed 8. São Paulo, Cortez, 2005/B.

\_\_\_\_\_. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico metodológica.** 17 ed. São Paulo, Cortez. 2005/A.

**IBGE. Prefeitura de Juiz de Fora – 2010. Disponível em:** <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/default.shtm>. Acesso: 2011-2012.

\_\_\_\_\_. **As Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos no Brasil 2006.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/peas/2006/default.shtm>. Acesso em setembro de 2012.

IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/>. Acesso em 2010.

KOSHIBA, L. **História do Brasil.** 7 ed. E Atual. São Paulo. 1996.

LUKÁCS, G. **História e consciência de classe: estudos de dialética marxista.** Publicações escorpião, Porto, 1974.

MANUAL DE ADMINISTRAÇÃO JURÍDICA, CONTÁBIL E FINANCEIRA PARA ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – São Paulo, Petrópolis, 2003.

MARE. **Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.** Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995.

MARX, K. **Glosas críticas marginais ao artigo: O rei da Prússia e a reforma social de um prussiano.** Ed.1. São Paulo. Expressão Popular. 2010.

\_\_\_\_\_. **Contribuição à Crítica da Economia Política.** Tradução: Florestan Fernandes. 2ªEd. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

\_\_\_\_\_. **Prefácio.** In: Para a crítica da economia política. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultura: 1996.

\_\_\_\_\_. **O Capital: Crítica da economia política.** Livro 1. Trad. Reginaldo Santana. 26º Ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1985.

\_\_\_\_\_. **A Miséria da Filosofia** (1847). 2ª edição. São Paulo: Global. 1985.

\_\_\_\_\_. Contribuição para a Crítica da Economia Política. Trad. Edgar Malagodi. Coleção **Os Pensadores.** 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MARX E ENGELS. **Manifesto do Partido Comunista.** In: coleção a obra prima de cada autor. Trad. Pietro Nasset. São Paulo. Martim Claret, 1998.

MDS. **Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual.** Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas/pacto-de-aprimoramento-da-gestao-estadual>.  
Acesso em /17/02/2012.

MENDES, L. C. A.. **Visitando o Terceiro Setor (ou parte dele)**. IPEA. MF. Brasília, 1999.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a Assistência Social**. São Paulo, Cortez. 2008.

MONTAÑO, C. Políticas Sociais Estatais e Terceiro Setor: o projeto neoliberal para a atual resposta à questão social. In: **Gestão da Comunicação no Mundo do Trabalho, Educação, Terceiro Setor e Cooperativismo**. Org. Roseli Fígaro. São Paulo: Atlas, 2005. Vários autores. P. 159-166.

\_\_\_\_\_. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo, Cortez. 2002.

MONTAÑO C. E DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe e movimento social**. 1ª Ed, São Paulo: Cortez, 2010 – (Biblioteca básica de serviço social; v. 5).

MOTA, A. E. **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. 2 ed. Ver. e ampl. São Paulo. Cortez, 2008.

NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 7 ed. São Paulo, Cortez. 2009.

\_\_\_\_\_. **Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil**. In: Ivanete Boschetti; Potyara Amazoneida Pereira; Maria Auxiliadora César e Denise Bomtempo Birche de Carvalho. (Org.). **Política Social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: Editora da Universidade Nacional de Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. A construção do projeto ético-político do serviço social frente à crise contemporânea. In: **Capacitação em Serviço Social e política social Módulo 1: Crise**

**contemporânea, questão social e Serviço Social** Brasília: CEAD, UnB, 1999.

\_\_\_\_\_. Transformações societárias e serviço social – notas para uma análise prospectivada profissão no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade** n. 50, ano XVII. São Paulo:ortez, 1996.

NEYLAR, V. L. **A contribuição do terceiro setor para o desenvolvimento sustentado no país**. São Paulo. CIEE. 1999.

OLIVEIRA, H. **Cultura Política e Assistência Social**: uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2003.

PEAS. **Pesquisa das Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos**. IBGE/DPE/GTD - Gerência Técnica do Censo Demográfico. Publicação: Banco de Metadados Estatísticos. 2006.

PEREIRA, B. **Reforma do Estado para a Cidadania**. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

PEREIRA, P. A. P. A Política Social no contexto da seguridade social e Welfere State: a particularidade da assistência social. In: **Serviço Social e Sociedade**. Cortez Editora. São Paulo. 2002. P. 60-76.

PJF. **Prefeitura Municipal de Juiz de Fora**: Disponível em: <http://www.pjf.mg.gov.br/> último acesso em 09 de maio de 2012.

PNAS. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL/SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (MDS/SNAS) – **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, novembro de 2004. Disponível em <http://www.mds.gov.br/nob.asp> Acesso em agosto de 2005. Decretos n. 3298/99 e 5296. Novembro de 2004.

PORTELLI, H. **Gramsci e o Bloco Histórico**. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1997.

RIFKIN, J. Identidade e natureza do terceiro setor. In: IOSCHPE, E. (Org.) **3º Setor: desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005. P.13-24.

SANTOS, P. J. **O Trabalho dos assistentes sociais em ONG's Evangélicas em Juiz de Fora**. TCC. UNIVERSO. 2009.

SILVA E SILVA, Maria O. Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil. Vários Autores. São Paulo. Cortez, 2001.

SIMIONATTO, I. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social**. Florianópolis: Editora da UFSC; São Paulo: Cortez, 1995.

SOARES, L. T. **O Desastre Social. Os porquês da desordem mundial: mestres explicam a globalização**. Record. Rio de Janeiro. 2003.

\_\_\_\_\_. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo, Cortez. Coleção: Questão da nossa Época, v.78. 2000.

SOUZA, J. M. A. de. Estado e sociedade civil no pensamento de Marx. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, nº 101. P. 25-39, Jan/Marc. 2010.

SOUZA FILHO, R. de. **Gestão Pública e democracia: a burocracia em questão**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil: Gramsci e o debate contemporâneo de inspiração habermasiana. Praia Vermelha - Estudos de Política e Teoria Social, v. 4, 2001.

SOUZA FILHO, R. DE. E OLIVEIRA, E. A. Gestão do SUAS em Juiz de Fora: análise da estrutura burocrática. In: **Sistema único de assistência social, organizações da sociedade civil e serviço social: uma análise da realidade de Juiz de Fora**/Carina Berta Mojolo e Maria Lúcia Duriguetto (organizadoras) – Juiz de Fora. Ed. UFJF, 2012.

- SZAZI, E. **Terceiro Setor: regulação no Brasil**. 3ª Ed. São Paulo, Periópolis. 2003.
- TEIXEIRA, S. M. Reforma do Estado: impactos no desenho das políticas sociais. **Serviço Social e Contemporaneidade**, v. 1, p. 28-48, 2008.
- TOLEDO, S. N. **Implementação do SUAS: um estudo sobre as particularidades de Juiz de Fora/MG**. Dissertação de Mestrado. UFF/Centro de Estudos Sociais Aplicados/Escola de Serviço Social/Programa de Estudos Pós-Graduados/Mestrado em Política Social – 2010.
- TORRES, M. M. **As múltiplas dimensões presentes no exercício profissional do assistente social: intervenção e o trabalho sócio-educativo**. SERV. SOC. REV, LONDRINA, V. 12, N.1, 202 P. 202-227, JUL/DEZ. 2009.
- TORRES, R. C. **A trajetória da assistência na Igreja Universal do Reino de Deus (IURD): configurações e significados – um olhar sobre a Associação Beneficente Cristã (ABC) do Rio de Janeiro**. Tese de Doutorado. UFJF. ICH/CR. 2007.
- VIOLIN, T. C. **A sociedade civil e o estado ampliado, por Antonio Gramsci**. Revista Eletrônica do CEJUR, v. 1, n. 1, ago./dez. 2006.
- YASBEK, M. C. A Assistência Social na prática profissional: história e perspectiva. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo. Ano XXVII, n.85, p. 123-132. Março, 2006.

## **ANEXOS**

**ANEXO I**  
**FORMULÁRIO DE PESQUISA**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA**  
**PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO/MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**COORDENAÇÃO MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**  
**CAMPUS UNIVERSITÁRIO - MARTELOS - JUIZ DE FORA - MG**  
**CEP 36036-330**  
**TELEFONE: (32) 3229-3569**  
**FAX (32) 3229-3560**  
**E-mail: [mestrado.ssocial@ufjf.edu.br](mailto:mestrado.ssocial@ufjf.edu.br)**

**Mestranda: Patrícia Jobim Santos**  
**email: [patricia.jobim@yahoo.com.br](mailto:patricia.jobim@yahoo.com.br)**

**Contato: 99946203**

**Orientadora: Dra. Leila Baungratz**  
**Coorientadora: Dra. Isaura Aquino**

**Tema: “ O TRABALHO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NAS ONGs INSCRITAS NO CMAS EM JUIZ DE FORA”**

**PARTE I**

Nome da Entidade: \_\_\_\_\_  
Assistente Social entrevistado \_\_\_\_\_  
Cargo que ocupa na instituição \_\_\_\_\_

**I) Identificação da Entidade**

**Nome da Organização:** \_\_\_\_\_  
**Pessoa Jurídica:**  
( ) Associação ( ) Fundação ( ) Organização ( ) Outra \_\_\_\_\_  
Endereço: Rua; Av. \_\_\_\_\_ n°. \_\_\_\_\_ Bairro: \_\_\_\_\_  
Cidade: \_\_\_\_\_ Estado: \_\_\_\_\_, CEP \_\_\_\_\_  
Telefone: \_\_\_\_\_ Fax: \_\_\_\_\_ E-mail: \_\_\_\_\_  
Site na internet: \_\_\_\_\_  
Data de fundação: \_\_\_\_\_  
Missão: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**II) Em relação à Entidade**

- 1 - Público Atendido:** \_\_\_\_\_
- 2 - Números de vagas disponibilizadas:** \_\_\_\_\_
- 4 - Número total de trabalhadores remunerados:** \_\_\_\_\_
- 5 - Funções:** \_\_\_\_\_
- 6 - Forma de contratação:**  
 sem vínculo       CLT prazo determinado       CLT prazo indeterminado       autônomo  
 Outros: \_\_\_\_\_
- 7 - Número total de voluntários/funções:** \_\_\_\_\_
- 8 - Critérios para inserção no atendimento:** \_\_\_\_\_
- 9 - Responsável pela coordenação técnica? (implantação e acompanhamento de projetos)** \_\_\_\_\_
- 10 - Qual a forma de chegada do usuário na entidade?**  
 demanda espontânea       demanda encaminhada
- 11 - Se espontânea, quem faz o encaminhamento?**  
 Secretaria Municipal de Assistência Social       Centro de Referência de Assistência Social  
 Conselho de Assistência Social       Conselhos setoriais de políticas públicas  
 Conselho Tutelar       Outras entidades  
 Outra forma de encaminhamento \_\_\_\_\_
- 12 - Atividades que a instituição executa:**  
 Administra obras assistenciais (casas lares / ILPI's / hospitais)       Escolas (crianças, jovens e/ou adultos)  
 Apoio ao deficiente       Assistência ambulatorial  
 Geração de renda       Assistência médica  
 Assistência odontológica       Orientação para famílias  
 Órfãos       Planejamento familiar  
 Campanhas de prevenção às drogas e álcool       Oferece cursos de qualificação  
 Programas de recuperação de usuários de drogas       Centro de reabilitação para criança deficiente  
 Combate à violência doméstica       Combate o trabalho infantil  
 Construção de casas populares       Creche  
 Cursos profissionalizantes       Defesa de direitos  
 Curso de informática       Distribuição de cestas básicas, remédios, roupas  
 Educação para cidadania       Elabora e apoia projeto de formação de microempreendimentos e cooperativas
- 13 - Convênios/Parcerias:**  
 • Governamentais: \_\_\_\_\_  
 • Não-Governamentais: \_\_\_\_\_
- 14 - Certificações que possui:**  
 Utilidade pública municipal       Utilidade pública estadual       Utilidade pública federal  
 CEBAS (antigo certificado de filantropia)       OSCIP       Outros: \_\_\_\_\_
- 15 - Possui registro no:**  
 Conselho Municipal de Assistência Social       Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente  
 Conselho Municipal de Saúde       Conselho Municipal Anti Drogas – COMAD  
 Conselho Municipal de Educação       Outros: \_\_\_\_\_
- 16 - Fontes de Recursos Financeiros:**  
 Permanentes: \_\_\_\_\_  
 Esporádicos: \_\_\_\_\_

### III) - Estrutura Organizacional e Funcional:

- 1 - A diretoria é composta por voluntários?**       Sim.       Não.
- 2 - Vinculados a:**  
 Grupo religioso. Qual: \_\_\_\_\_  
 Clube de Serviço. Qual: \_\_\_\_\_  
 Associação de Moradores. Qual: \_\_\_\_\_  
 Outro. Qual: \_\_\_\_\_
- 3 - Além da Diretoria, a organização conta com a participação de outros voluntários?**  
 Sim.       Não      Quantos? \_\_\_\_\_
- 4 - Funções que exercem?** \_\_\_\_\_

### IV) - Custo Operacional e Fontes de Financiamento

- 1 - Média do Gasto Financeiro Mensal da Instituição:**  
 de 0 a 5.000,00       de 5.000,00 a 10.000,00

- de 10.000,00 a 15.000,00  de 15.000,00 a 20.000,00  
 de 20.000,00 a 25.000,00  de 25.000,00 a 30.000,00  
 Mais de 30.000,00

**2 - Qual é a principal fonte de recursos para a Instituição**

**(por ordem crescente de importância)**

- Setor público  Pessoas Físicas  Pessoas Jurídicas  Empresas  Igrejas  Organismos Internacionais  
 Organismos nacionais

**3 - Setor Público:**

Municipal. R\$ \_\_\_\_\_

Órgão municipal financiador: \_\_\_\_\_

Estadual. R\$ \_\_\_\_\_

Órgão estadual financiador: \_\_\_\_\_

Federal. R\$ \_\_\_\_\_

Órgão federal financiador: \_\_\_\_\_

**4 - Pessoas Físicas: (associados e outros)**

**- Doações em dinheiro:**  Sim  Não

mensalmente. Forma: \_\_\_\_\_

eventualmente.

**- Doações em gênero:**  Sim  Não

assiduamente  eventualmente. Tipo: \_\_\_\_\_

**5 - Doações por pessoas Jurídicas:**

Empresas: \_\_\_\_\_

**- Doações, em dinheiro:**  Sim  Não

mensalmente. Forma: \_\_\_\_\_

eventualmente.

**- Doações, em gêneros ou outras:**  Sim  Não

assiduamente  eventualmente. Quais: \_\_\_\_\_

Empresa(s) parceiras da instituição: \_\_\_\_\_

Igrejas:

**- Doações, em dinheiro:**  Sim  Não

mensalmente  eventualmente

Igreja(s) parceiras da Instituição: \_\_\_\_\_

**6 - Doação por Organismos Internacionais:**

**- Organismos Internacionais(s) parceiras da instituição:** \_\_\_\_\_

**- Doações em dinheiro:**  Sim  Não

mensalmente.  eventualmente.

Quanto (aproximadamente) \_\_\_\_\_

**- Doações, em gêneros ou outras:**  Sim  Não

assiduamente  eventualmente. Quais: \_\_\_\_\_

**7 - Organismos Nacionais: (não governamentais)**

**- Organismos nacionais parceiras da instituição:** \_\_\_\_\_

**- Doações, em dinheiro:**  Sim  Não  mensalmente.  eventualmente.

Quanto

(aproximadamente) \_\_\_\_\_

**- Doações, em gêneros ou outras:**  Sim  Não  assiduamente  eventualmente

Quais: \_\_\_\_\_

**8 - Dos recursos financeiros referentes aos projetos desenvolvidos, a organização realiza prestação de contas?**

Não. Por quê? \_\_\_\_\_

Sim. A prestação de contas é: (Assinale uma ou mais alternativas)

Apresentada para o financiador

Divulgada para a diretoria da organização

Informada aos participantes dos projetos

Declarada em assembléia

Publicada. Onde? \_\_\_\_\_

**9 - A opção pela demanda atualmente atendida pela Instituição é decorrente:**

da percepção de seus fundadores de ser uma demanda necessária de atendimento não havendo instituições suficientes na área;

por ser uma demanda de mais fácil atendimento pela Instituição;

por ser a demanda que mais se destaca na região onde se localiza a instituição;

a opção aconteceu naturalmente. O trabalho é fruto de um serviço social que começou pequeno, pontual e foi adquirindo expressão no bairro.

outra/Qual \_\_\_\_\_

**10 - Dentre as alternativas abaixo quais as que são consideradas como limitações para o trabalho realizado na instituição:**

recursos financeiros insuficientes

recursos humanos não capacitados

- pouca participação dos associados                       diretoria ausente  
 instalações físicas inadequadas                       não consegue atender toda a demanda  
 descaso do gestor público                       inexistência de planejamento das ações realizadas  
 outro. Citar: \_\_\_\_\_

**10 - A Instituição mantém parcerias e contatos com outras instituições que atuam na mesma área e segmento?**

- Sim.                       Não

Quais: \_\_\_\_\_

Como: \_\_\_\_\_

**11 - A organização se articula com órgãos governamentais responsáveis por políticas públicas?**

- Sim.                       Não

**12 - Como a Instituição avalia esta parceria com órgãos governamentais responsáveis por políticas públicas de atendimento à área e ao segmento que a instituição atende?**

**13 - Quais os principais avanços e conquistas já alcançados pela Instituição no atendimento à população usuária de seus serviços?**

**14 - A instituição participa do CMAS? Já atuou como conselheira?**

**15 - Em relação às estratégias de formação continuada para os profissionais indique qual é a situação atual.**

- A organização não se envolve com a formação continuada dos profissionais desse projeto  
 A organização estimula a formação continuada dos profissionais, mas não tem estratégias ou meios para tal  
 A organização estimula e autoriza a formação continuada dos profissionais  
 A organização estimula, autoriza e financia a formação continuada dos profissionais.

## PARTE II

### I) - Em relação ao Assistente Social

**1 - Instituição em que se graduou:** \_\_\_\_\_

**2 - Natureza**  pública  privada  EAD – privada

**3 - Ano da formatura:** \_\_\_\_\_

**4 - Qual a forma que foi contratada pela instituição?** \_\_\_\_\_

Tempo de trabalho na Instituição: \_\_\_\_\_ anos

**5 - Cursos de pós-graduação**

- especialização  mestrado  doutorado  outro.

Especificar \_\_\_\_\_

**6 - Possui Registro CRESS**  Sim  Não Desde? \_\_\_\_\_

### II) – Em relação ao Trabalho do Assistente Social

**1 - Qual é seu vínculo com a instituição?**

- contratado/CLT  concurso  voluntário  autônomo  sem vínculo

**2 - Faixa salarial** \_\_\_\_\_

**3 - Carga horária semanal** \_\_\_\_\_

**4 - Possui mais de um emprego como Assistente Social? Qual?** \_\_\_\_\_

Tipo de vínculo \_\_\_\_\_

Carga horária \_\_\_\_\_

Faixa salarial \_\_\_\_\_

**5 - Realiza alguma outra atividade remunerada que seja desvinculada de sua formação profissional?**

- Sim  Não Qual? \_\_\_\_\_

**6 - Busca qualificação?**  Sim  Não  constantemente  ocasionalmente

Recebe subsídio para tal?  Sim  Não

**7 - Participa de grupos de estudo?**  Sim  Não **Quais?** \_\_\_\_\_

**8 - Seu local de trabalho apresenta:**

ambiente de uso exclusivo

ambiente compartilhado, mas que garante sigilo profissional



26 - Consegue propor e negociar com a instituição seus projetos? ( ) Sim ( ) Não  
Justifique \_\_\_\_\_

27 - Participa de equipe interprofissional? Sim ( ) ( ) Não

28 - Vantagens e dificuldades do trabalho interprofissional \_\_\_\_\_

29 - Acredita que o trabalho profissional está condicionado pelas relações contraditórias entre capital/trabalho?  
( ) Sim ( ) Não

Justifique \_\_\_\_\_

30 - Utiliza o código de ética como norteador de seu trabalho? ( ) Sim ( ) Não  
Justifique \_\_\_\_\_

31 - Utiliza recursos legais em prol da população atendida? ( ) Sim ( ) Não  
De que maneira? \_\_\_\_\_

32 - Realiza estudos sócio-econômicos com os usuários para fins de benefícios e serviços sociais?  
( ) Sim ( ) Não  
Porque? \_\_\_\_\_

33 - No trabalho profissional e nos objetivos apresentados pela instituição existe a perspectiva de transformação da sociedade? Existe uma perspectiva de classe?  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

34 - Qual a contribuição específica do profissional do Serviço Social para a viabilização dos direitos preconizados pelas Leis Vigentes?  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

35 - Destaque na tabela abaixo quais os espaços de participação dos assistentes sociais nas ações desenvolvidas pela entidade. Assinale a frequência de participação.

		Quem participa?		
		PROFISSIONAIS (assistentes sociais)		
Espaços de participação	Não existem	Nunca	De vez em quando	Sempre
Em assembléias				
Nas discussões sobre o andamento dos projetos				
No gerenciamento dos recursos				
Nas reuniões de avaliação				
Em mutirões				
Em campanhas				
Em festas				
Na definição de rotina dos projetos				
Opinando sobre o uso dos espaços				
Outro. Qual?				

36 - O trabalho do assistente social no “terceiro setor” pode ser tratado/entendido de forma indissociável dos dilemas vividos pelo conjunto dos trabalhadores que acabam sofrendo perdas importantes em suas conquistas históricas?  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

37 - “Terceiro Setor”: Garantia de direitos ou solidariedade?  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

38 - Aponte os limites e desafios colocados pelo ideário neoliberal ao profissional de Serviço Social para a efetivação do projeto ético-político nas organizações do “Terceiro Setor”.  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

39 - Aponte as estratégias para efetivação do projeto-político profissional na contemporaneidade.  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

---

**40 - Qual seu conhecimento acerca da política de assistência social no município de Juiz de Fora?**

---

**41 - Como tem sido tratada a política de assistência social pela administração pública em Juiz de Fora?**

---

**42 - Quais as limitações apresentadas no município na condução da política de assistência social?**

---

---

## ANEXO II

### ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS INSCRITAS NO CMAS - JF

## **ANEXO III**

**DOCUMENTO SÍNTESE/ORIENTAÇÃO CONJUNTA MDS/CNAS**