

SORAYA ARAUJO UCHÔA CAVALCANTI

Estratégia Comunidade Solidária:
Estudo de Caso em uma Associação Comunitária no Cabo de
Santo Agostinho participante do X Concurso de Projetos do
Programa Capacitação Solidária / 1998.

Dissertação apresentada como requisito
parcial à obtenção do grau de Mestre.
Curso de Pós-Graduação em Serviço Social
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal de Pernambuco
Orientadora: Profa. Ana Cristina Souza Vieira

RECIFE, 2001

SORAYA ARAUJO UCHÔA CAVALCANTI

Estratégia Comunidade Solidária:
Estudo de Caso em uma Associação Comunitária no Cabo de
Santo Agostinho participante do X Concurso de Projetos do
Programa Capacitação Solidária / 1998.

Dissertação apresentada como requisito
parcial à obtenção do grau de Mestre.
Curso de Pós-Graduação em Serviço Social
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal de Pernambuco
Orientadora: Profa. Ana Cristina Souza Vieira

RECIFE, 2001

SORAYA ARAUJO UCHÔA CAVALCANTI

Estratégia Comunidade Solidária:
Estudo de Caso em uma Associação Comunitária no Cabo de
Santo Agostinho participante do X Concurso de Projetos do
Programa Capacitação Solidária / 1998.

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, pela Comissão formada pelos professores:

Orientadora: Profa. Ana Cristina Souza Vieira
Departamento de Serviço Social, UFPE

Prof. Anita Aline Albuquerque Costa
Departamento de Serviço Social, UFPE

Prof. Tarcísio Patrício
Departamento de Economia, UFPE

Recife, 30 de agosto de 2001

Aos meus pais,

À Ítalo,

À Sofia.

AGRADECIMENTOS

A Deus, Criador do céu e da terra.

Aos meus pais: Béo e Lourival.

A Ítalo, meu amado.

À Sofia, minha moleca amada.

À minha professora orientadora Ana Vieira.

À Eloíne Alencar.

SUMÁRIO

Lista de Siglas	VII
Resumo	VIII
Abstract	IX
Lista de Tabelas e Quadros	X
Introdução	11
CAPÍTULO I - Reforma do Estado e Políticas Sociais no Brasil	20
1.1 Contextualizando a década de 90	20
1.2 Reforma do Estado no Brasil, nos anos 90	22
1.3 A Reforma do Estado nos anos 90: Síntese da Proposta	23
1.3.1 Organizações Sociais (OS)	28
2 A Reforma do Estado nos anos 90: Limites e Consequências	30
CAPÍTULO II – Assistência Social nos anos 90 e o crescimento do terceiro setor nos anos 90	38
2.1.2 Assistência Social - Perspectiva dos Direitos	38
2.2.1 A Lógica da Solidariedade	42
2.3 O Terceiro Setor em Questão	44
CAPÍTULO III – A Estratégia Comunidade Solidária	51
3.1. A Secretaria Executiva	51
3.2. O Conselho da Comunidade Solidária	53
3.2.1 As Ações de Fortalecimento da Sociedade Civil	54
3.2.1.1 O Programa Voluntários	54
3.2.1.2 RITS – Rede de Informações para o Terceiro Setor	55
3.2.1.3 Marco Legal	56
3.2.2 Comunicação Social e Promoção de Parcerias	57
3.2.3 Interlocação Política	58
3.2.4 Programas Inovadores de Desenvolvimento Social	58
3.2.4.1 Programa Alfabetização Solidária	59
3.2.4.2 Programa Universidade Solidária	61
3.2.4.3 Programa Capacitação Solidária	63
CAPÍTULO IV – Capacitação de Jovens: Algumas Conclusões	73
4.1 O Programa Capacitação Solidária em Recife e Região Metropolitana	73
4.2 O Cabo de Santo Agostinho – PE	77
4.3 O Estudo	81
4.4 Os resultados obtidos: Algumas conclusões	84
Considerações Finais	94
Bibliografia	98
Documentos	106
Anexos	110

LISTA DE SIGLAS

AAPAS - Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária.

AAPCS - Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária.

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento.

CCS - Conselho da Comunidade Solidária.

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social.

CRUB - Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras.

MEC - Ministério da Educação e do Desporto.

OC's - Organizações Capacitadoras.

OG - Organização Não Governamental.

ONG's - Organizações Não Governamentais.

OS - Organizações Sociais.

OSC's - Organizações da Sociedade Civil.

OSCIP - Organizações da Sociedade Civil Sem Fins Lucrativos.

RITs - Rede de Informações para o Terceiro Setor.

UNISOL - Programa Universidade Solidária.

RESUMO

O objeto deste trabalho consiste em analisar a proposta de reforma do aparelho estatal e o funcionamento da estratégia Comunidade Solidária, bem como o crescimento da participação da sociedade civil organizada no repasse de responsabilidades do Estado, especificamente, políticas sociais, à sociedade civil.

Foi utilizada a metodologia de estudo de caso, associada à análise de contexto articulando a perspectiva da Associação Comunitária em questão, às diretrizes emanadas do contexto atual, especialmente ao que se refere ao Estado brasileiro e reforma do Estado, estratégia Comunidade Solidária e novos papéis estado – mercado – sociedade.

Coloca-se à Associação Comunitária, um grande desafio, que é sem dúvida, qualificar jovens de baixa renda para o mercado de trabalho cada vez mais competitivo, com recursos cada vez mais escassos. A escolaridade dos jovens participantes do Programa Capacitação Solidária é relativamente baixa – pelo menos 70% dos jovens participantes possuem escolaridade da 5ª a 8ª série do ensino fundamental – e isso acaba dificultando consideravelmente a sua inserção no mercado de trabalho.

O Programa Capacitação Solidária traz consigo uma proposta, em parte, inovadora e coerente com as diversas transformações políticas e sociais a que estamos inseridos – no que se refere à globalização e empregabilidade. Bem como, à assessoria técnica prestada às Organizações Capacitadoras, e mais especificamente à Associação Comunitária em questão, parceira no desenvolvimento dos cursos para a capacitação profissional de jovens para o mercado de trabalho.

ABSTRACT

This objective this work is to analyze the propose of reform of State and the functionally of strategy Comunidade Solidária like the increase of participation of civil society organization in the to be drenched of responsibility of State specifically social politics to the civil society.

The methodology of stud's case was utilized in associate to the analyze of context articulate to perspective of community association in that question, to the emends directresses of actual context, specially to the that refer to the Brazilian State and reform of the State, strategy Comunidade Solidária and great desire, that is without do it to quality poor young's that will participate of Programa Capacitação Solidária is relatively slow - it's of 70% of young that will participate. School Tate of 5^a to 8^a grade of fundamental teaching – and this difficult to your participation in the work's market.

The Progama Capacitação Solidária has one propose in part innovated and coherent with the very politics transformation and social to that we are participate – when it refer to the globalization and employment like to the tecnic assessorary made to the capacitate organization association of young's in the work's market.

LISTA DE TABELAS E QUADROS

TABELA 1:

Origem dos participantes do Curso de Gestores Sociais	70
---	----

TABELA 2:

Projetos Inscritos / Demandados X Concurso de Projetos 1998	76
---	----

QUADRO 1:

Cursos Oportunidades e Negócios desenvolvidos no ano de 1999	71
--	----

QUADRO 2:

Organizações Capacitadoras de 1996 a 1999 a nível nacional	72
--	----

QUADRO 3:

Organizações Capacitadoras de 1996 a 1999 a nível regional	77
--	----

QUADRO 4:

População Economicamente Ativa 1980 Cabo-PE	79
---	----

INTRODUÇÃO

Este trabalho destina-se ao cumprimento de parte das exigências do Mestrado da Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Tem como objeto de estudo a reforma do Estado e o conseqüente repasse de responsabilidades, à sociedade civil, das políticas públicas, especificamente políticas sociais, no Programa Capacitação Solidária através da estratégia Comunidade Solidária¹.

Buscou-se a partir da perspectiva adotada por uma Associação Comunitária no município do Cabo de Santo Agostinho - parceira do Programa Capacitação Solidária, evidenciar o funcionamento da estratégia Comunidade Solidária e sua ligação de modo indireto com a reforma do Estado na medida em que traz em si, propostas semelhantes quanto aos novos papéis do mercado – Estado – sociedade.

A Associação Comunitária pesquisada foi participante dos X e XVII Concursos de Projetos para a Capacitação Profissional de Jovens na região metropolitana de Recife (1998 e 2000), localizada no município do Cabo de Santo Agostinho-PE.

Esta dissertação se traduziu numa continuidade e aprofundamento de

¹ A Comunidade Solidária se apresentou inicialmente como Programa Comunidade Solidária, posteriormente como estratégia Comunidade Solidária de combate à fome e a pobreza. Traz consigo, de modo semelhante, propostas formuladas pela reforma do Estado, referentes aos novos papéis para o Estado – mercado – sociedade.

estudo teórico desenvolvido no momento da graduação, o qual resultou em monografia acerca do Programa Universidade Solidária².

Esta dissertação tem como objetivo fornecer subsídios ao debate atual no que se refere à relação reforma do Estado X Estratégia Comunidade Solidária, na garantia do acesso aos direitos sociais, mais especificamente na capacitação profissional de jovens para o mercado de trabalho, através de parcerias com o Programa Capacitação Solidária.

A reforma do Estado privilegia repasse de responsabilidades para a sociedade civil³ possuindo, assim, uma ótica de minimização do Estado, focalização e seletividade das políticas públicas. O locus privilegiado dessa análise é a Estratégia Comunidade Solidária, que busca superar a pobreza e a exclusão social, através de suas diversas ações, imprimindo novos significados à política social brasileira.

A estratégia Comunidade Solidária é uma iniciativa governamental ligada diretamente à Casa Civil da Presidência da República, sob a Coordenação da primeira dama Ruth Cardoso. É bastante ampla e está organizada em duas instâncias: a primeira é a Secretaria Executiva, responsável pela articulação e Coordenação de programas pertencentes e desenvolvidos por vários Ministérios. A segunda é o Conselho da Comunidade Solidária, que possui em sua proposta similaridades quanto aos novos papéis: estado – mercado – sociedade, propostos pela reforma do

²A Caixa de Pandora? Uma Experiência de Estágio no Programa Universidade Solidária 1998 no Município de Ipubí-PE. Recife: a autora, 1999. (TCC) disponível também nos endereços: <http://pessoal.onda.com.br/colman/documen.htm>; www.gesti.hpg.com.br/biblioteca.htm.

³ O conceito de Sociedade Civil tem sido trabalhado por vários autores. Para Gramsci (1978) o Estado é dividido em: *Sociedade Política* – Coerção e a *Sociedade Civil*, constituída por organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão de ideologias (aparelhos ideológicos do Estado), como é o caso das associações de bairro, sindicatos, partidos, igrejas, escolas, organizações profissionais, etc. Nesse sentido é possível acrescentar as Organizações Não Governamentais e as empresas que praticam filantropia empresarial, na medida em que se colocam como parte da Sociedade Civil. Ver também Bobbio, Norberto. O Conceito de Sociedade Civil. Rio de Janeiro, Graal, 1982.

Estado, mais especificamente o que se refere às Organizações Sociais – OS.

Na Comunidade Solidária essas similaridades possuem ligação direta com as Organizações da Sociedade Civil, através dos princípios norteadores da estratégia Comunidade Solidária: descentralização, parceria e solidariedade⁴.

A década de 90 tem sido fortemente marcada por um contexto que coloca em xeque a garantia dos direitos sociais e políticas sociais, de modo geral.

Estar preparado intelectual e politicamente para enfrentar as novas demandas sociais resultantes desse contexto, tornou-se um pré-requisito fundamental para o cientista social comprometido com a população usuária dos serviços sociais.

A temática da política social vem sendo intensamente explorada pelos Assistentes Sociais e, especificamente a Comunidade Solidária vem sendo constantemente discutida⁵. Esta estratégia repercute diretamente no oferecimento de serviços sociais à população brasileira e, mais especificamente, naqueles oferecidos pelas Organizações Não Governamentais (ONG's)⁶ através de parcerias com o Estado, como é o caso do Programa Capacitação Solidária (integrante do Conselho da Comunidade

⁴ “Os princípios fundamentais que norteiam a atuação da Comunidade Solidária são: *parceria, solidariedade e descentralização*. Aposta-se que todos trabalhando juntos, constituindo uma *rede de parceiros*, possam contribuir para construir uma comunidade mais unida e solidária que, pouco a pouco, elimine a fome e a pobreza no país.” A Proposta da Comunidade Solidária In: Franco, 1998.

⁵ Ver Sposati, 1995; Cavalcanti, 1999; entre outros.

⁶ De acordo com Gohn (1995: 208) as Organizações Não Governamentais (ONG's) se traduzem em organizações de direito privado que desenvolvem “ações coletivas sem fins lucrativos, que se colocam em defesa de setores da sociedade civil, excluídos ou à margem do processo de desenvolvimento sócio-econômico, desempenhando um papel de mediação entre a sociedade propriamente dita, o mercado, e o Estado, através de parcerias em políticas públicas”. Ver também: Gohn, 1998; Rico, 1998; Montão, 1999; Sarachu, 1999; Tenório, 1999; Druker, 1994; ou ainda: o sub ítem “Terceiro Setor em Questão” presente nesta Dissertação.

Solidária), desenvolvido por uma ONG especialmente criada para esse fim, a Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária (AAPCS). Este é um dos motivos para elegê-lo como foco prioritário.

Atualmente vem sendo desenvolvido um esforço por parte do Governo Federal, sob a Coordenação do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, para a Reforma do Estado (Brasil, 1995), com a privatização e a chamada publicização dos serviços estatais⁷, especificamente as políticas públicas.

Nesse processo merecem destaque as Organizações Sociais⁸ (OS) em fase de implantação⁹ (inclusive em Pernambuco) trazendo à tona o crescente protagonismo das Organizações Não Governamentais (ONG's) – Terceiro Setor – na execução de políticas públicas (políticas sociais, em especial) que expressam mais significativamente o repasse de responsabilidades à sociedade civil, através da chamada publicização.

A estratégia Comunidade Solidária exerce especial posicionamento nessa Reforma, já que, antecipadamente, se propõe a desenhar um novo modelo de articulação Estado – sociedade – mercado, muito próximo da proposta que a Reforma do Estado pretende implementar, em especial no que

⁷A *publicização dos serviços estatais* corresponde ao “movimento em direção ao setor público não-estatal, no sentido de responsabilizar-se pela execução de serviços que não envolvem o exercício do poder do Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica (...). Através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal, o denominado *terceiro setor*, a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle.” (BRASIL, 1997c:02).

⁸ As Organizações Sociais (OS) dizem respeito a “uma forma de propriedade pública – não estatal, constituída pelas associações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público” (BRASIL, 1997c: 05).

⁹ De acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (antigo MARE) já foram qualificadas como Organizações Sociais: Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto – ACERP; Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron – ABTLuz; Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia – BIOAMAZÔNIA; e Instituto de Desenvolvimento Sustentável – MAMIRAUÁ. Dados de Junho/2000 (Ofício nº 160/2000-SEGES/MP – Brasília, 07/06/2000).

diz respeito aos Programas Alfabetização, Universidade e Capacitação Solidária.

Com relação aos subprogramas da Comunidade Solidária se dividem em dois tipos distintos: o primeiro, é constituído por programas que pertencem a ministérios e são articulados através da Secretaria Executiva, com o objetivo de combater a fome e a exclusão social. O segundo, se refere aos programas desenvolvidos, através de parcerias, pelo Conselho da Comunidade Solidária. Estes programas, em alguns casos, são coordenados por ONG's especialmente criadas para esse fim (como é o caso da Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária¹⁰ – AAPCS e a Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária – APPAS).

A Comunidade Solidária se pauta em três pontos centrais: Descentralização, Parceria e Solidariedade, presentes nos programas e projetos articulados pelo Conselho da Comunidade Solidária. A Secretaria Executiva, por sua vez, coordena programas pertencentes a outros ministérios. Já os programas articulados pelo Conselho da Comunidade Solidária têm sua execução diretamente vinculada à Sociedade Civil.

Os Programas de Desenvolvimento Social são os que mais se aproximam dos pontos centrais adotados pela Comunidade Solidária. Concomitantemente, são também os que mais se aproximam da proposta de Reforma do Estado e repasse de responsabilidades referentes às políticas sociais para a sociedade civil.

O Programa Alfabetização Solidária está direcionado a jovens de 12 a

¹⁰ A AAPCS era anteriormente denominada Associação de Apoio ao Programa Comunidade Solidária, porém mudou sua razão social recentemente para Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária.

18 anos (principalmente), residentes em localidades com altos índices de analfabetismo (superior a 42%), na faixa etária de 15 a 19 anos (CCS. Edição Especial, 1998), e está diretamente vinculado ao direito de acesso à educação.

O Programa Universidade Solidária está direcionado a localidades interioranas com altos índices de pobreza, mobilizando a participação de jovens universitários orientados a trabalhar prioritariamente com lideranças locais, com temas relacionados à educação para saúde.

O Programa Capacitação Solidária atua nas regiões metropolitanas no País. Em Recife, atua desde 1998, através de concursos de projetos, inscritos pelas Organizações Não Governamentais interessadas no desenvolvimento de cursos profissionalizantes, visando a inserção profissional de jovens. Os cursos são direcionados a jovens de 16 a 21 anos. Está diretamente vinculado ao direito de acesso à profissionalização e acesso ao trabalho, garantidos através da Constituição de 1988.

De acordo com dados do Capacitação Solidária, em 1998, na região metropolitana de Recife foram aprovados 124 projetos de capacitação de jovens, dos quais 66 projetos em Recife, seguido de Cabo de Santo Agostinho e Olinda, com 15 cada um¹¹.

Com o objetivo de analisar o processo de minimização do Estado e o consequente repasse de responsabilidades à sociedade civil, através da Comunidade Solidária, enquanto estratégia de implementação das propostas formuladas para a reforma do aparelho estatal, elegeu-se o Programa Capacitação Solidária.

Nesse sentido, buscou-se a partir da metodologia de estudo de caso,

¹¹ Os demais são: Camaragibe com 11; Igarassu com 06; Jaboatão dos Guararapes com 05; Abreu e Lima com 04; Paulista com 03; e Itamaracá e Itapissuma com 02 cada um. Capacitação Solidária, 1998.

associado à análise do contexto atual, evidenciar a perspectiva adotada por uma Associação Comunitária – parceira do Programa Capacitação Solidária – localizada no Cabo de Santo Agostinho-PE, no que se refere à garantia dos direitos sociais, mais especificamente a garantia ao acesso desses direitos via inclusão social pelo trabalho, entre jovens de 16 a 21 anos.

As entidades parceiras do Programa Capacitação Solidária na qualificação de jovens para o mercado de trabalho, são em sua maioria, Associações Comunitárias. No ano de 1998, através do X Concurso de Projetos essas entidades representavam 38,60 % do universo das Organizações Capacitadoras (OC's), sugerindo que essas entidades estão assumindo a capacitação profissional de jovens, em maior incidência, nesse programa.

Por esse motivo, optou-se por desenvolver o estudo proposto em uma Associação Comunitária que promovesse a capacitação de jovens. Quanto à localização dessa entidade, foi possível constatar que Recife e Cabo de Santo Agostinho possuíam cada um, 11 (onze) Associações participantes¹². Para a escolha da Associação foi adotado o critério de maior incidência dos cursos oferecidos por essas entidades. Os cursos de *Construção Civil e Afins* e *Informática* com 05 (cinco) projetos cada obtiveram maior incidência¹³.

Dessa maneira, foram selecionadas 06 (seis) Associações¹⁴: 02 (duas) delas ofereceram cursos na área de Informática, ambas localizadas em Recife e 04 (quatro) delas ofereceram cursos na área de Construção Civil e Afins, 03

¹² Os demais são: Camaragibe: 08; Olinda: 04; Abreu e Lima e Igarassu: 03 cada; Itapissuma: 02; Itamaracá e Jaboatão: 01 cada (Relatório de Atividades, 1999: 54-57).

¹³ Os demais foram: Artesanato, Manutenção / Mecânica de Veículos e Turismo e Hotelaria com 04 cada; Artes e Espectáculos, Eletricidade e Eletrônica, Saúde e Marcenaria e Moveleira com 03 cada; Agricultura, Estética Higiene e Embelezamento, Pecuária, Calçados e Artefatos de Couro, Confecção de Roupas e Pesca, Agricultura e Maricultura com 02 cada; Alimentação, Condutores de Veículos, Empregados Domésticos e Serralharia com 01 cada (Idem).

¹⁴ Ver anexos.

(três) delas localizadas no Cabo de Santo Agostinho e 01 (uma) localizadas em Recife.

Ao observar que o número de Associações que desenvolveram o Curso na área de Construção Civil e Afins foi o dobro das que desenvolveram na área de Informática, optamos por pesquisar uma Associação que tivesse realizado o Curso na área de Construção Civil e Afins, restando, assim, 04 (quatro) Associações, 01 (uma) delas em Recife e as demais no Cabo de Santo Agostinho.

Ao estudarmos as possíveis discrepâncias entre as Associações parceiras do Programa Capacitação Solidária (enquanto OC's) no que se refere às capacidades técnicas, financeiras e administrativas, optamos por pesquisar uma entidade que estivesse localizada num município não capital, o que, em tese, significaria que esta entidade tem acesso em menor quantidade e qualidade, às informações, do que aquelas localizadas em Recife. Assim, uma entidade localizada no Cabo de Santo Agostinho deveria ser escolhida, restando ainda três entidades.

A escolha da Associação Comunitária participante da pesquisa, obedeceu ainda, a um último critério: que essa entidade tivesse participado de um novo concurso de projetos para a região metropolitana de Recife, realizado no ano de 2000. Desse modo, uma entidade foi selecionada para estudo: localizada no Município do Cabo de Santo Agostinho, participante dos X e XVII Concursos de Projetos para a Capacitação Profissional de Jovens da região metropolitana de Recife – PE.

Dessa maneira, foram entrevistadas pessoas ligadas diretamente à Associação Comunitária – dois dirigentes e presentes e dois coordenadores de projetos financiados pela AAPCS; e um técnico ligado diretamente ao

escritório regional do Programa Capacitação Solidária, como fonte de dados complementar. Outros dados foram obtidos ainda através de documentos do Programa Capacitação Solidária (através da AAPCS).

Após a coleta dos dados, procedeu-se a sua análise de modo concatenado ao contexto atual, articulando a perspectiva dos parceiros às diretrizes emanadas do contexto atual, especialmente no que se refere ao Estado brasileiro, estratégia Comunidade Solidária e novos papéis Estado – mercado – sociedade.

Desse modo, verificou-se que o Programa Capacitação Solidária conseguiu estabelecer um diálogo com a Associação Comunitária em questão, trazendo valiosas informações ao seu *modus operandi*, o que a priori, os governos federal, estadual e/ou municipal não haviam conseguido, ao menos até aquele momento. Contudo, a abrangência daquela Associação Comunitária é ainda, mínima perto da possibilidade do aparelho estatal, fazendo com que acessar o direito ao trabalho via inclusão social de jovens de 16 a 21 anos pela qualificação profissional para o trabalho se traduza em algo distante, reduzido a um percentual mínimo da demanda existente na localidade, como será visto adiante.

Concomitantemente, a Comunidade Solidária e o Programa Capacitação Solidária, se apresentam como uma estratégia de implementação da reforma do Estado, reforçando, à longo prazo a perda da garantia dos direitos sociais, e mais especificamente o direito social em questão neste estudo.

CAPÍTULO I:

Reforma do Estado e Políticas Sociais

1.1 Contextualizando a década de 90

O cenário atual brasileiro vem sendo marcado por inúmeras transformações sociais, políticas, econômicas, culturais. Muitas dessas transformações têm ocasionado a perda da garantia dos direitos sociais¹⁵, como o processo de sucateamento do ensino público; a desigualdade do acesso aos serviços públicos; entre outros, de milhões de brasileiros e agravado a situação daqueles que se encontram na pobreza.

É nesse cenário que o objeto da presente proposta está inserido, nos levando, antes de qualquer coisa, a redesenhar o contexto que a década de 90 tem figurado e suas principais conseqüências para a sociedade brasileira.

A “questão social” no Brasil, na atualidade, encontra-se na sua forma mais perversa. Seu agravamento tem como um de seus fomentadores o avanço da perspectiva neoliberal que, através das diversas estratégias, tais como: abertura ao capital estrangeiro, minimização do Estado e privatizações, entre outros tem buscado criar permanentemente novas formas de acumulação, com

¹⁵ “A educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados”. In: Título II, Capítulo II, Art 6º Brasil, 1989.

garantia de concentração e acumulação de riquezas.

Dessa maneira, os países vêm se inserindo a globalização¹⁶. Uns com iguais condições e lucros satisfatórios (Japão, USA...), outros de forma subalterna – como é o caso do Brasil – (SANT’ANA, 2000), trazendo prejuízo a milhões de habitantes e à garantia dos direitos sociais dessas pessoas, através da desregulamentação da economia, aumento de desemprego, etc.

Para Sant’ana (2000: 74/75) as transformações no mundo do trabalho vêm alterando as relações de trabalho – “organização e gerenciamento de indústria, novos tipos de contrato de trabalho e comercialização, maiores índices de produtividade ditados pelo avanço tecnológico e pela automação” – a partir de uma produção flexível, o que ela chamou de “cotidiano inteiro do trabalhador, os direitos, a educação, o lazer, a vida privada de maneira geral”.

Essas modificações no mundo do trabalho desenham o cenário ideal para o processo que se convencionou chamar de globalização. A essas modificações são acrescidas outras de igual importância que Sant’ana (2000: 76) chamou de “reorganizações nas instituições capitalistas: a ampliação do sistema bancário e creditício; fusão de empresas ou acordo estabelecido entre elas para ‘repartir’ os mercados ou frações destes, formando os chamados cartéis”.

Para Sant’ana (2000: 76) essa questão cria a necessidade de “mecanismos extra-econômicos de controle, por meio do Estado, seja numa

¹⁶ O termo globalização é bastante recente, embora designe um fenômeno que data de épocas remotas, como quando da expansão marítima que ocasionou o “descobrimento” do Brasil e Estados Unidos, por exemplo. Na atualidade, serve para apontar a *transformação* do mundo numa *aldeia global*, expandindo fronteiras políticas, econômicas e culturais, principalmente. Ver também: GÓMEZ, José Maria. Globalização da política. Mitos, realidades e dilemas; RAMOS, Maria Helena Rauta. Poder local e acumulação capitalista na era da globalização. In: Praia Vermelha. Estudos de Teoria Social. Vol. 1 nº 1 Rio de Janeiro, UERJ, 1997; entre outros.

perspectiva neoliberal ou social democrata”, demonstrando a necessidade da participação do Estado, de modo indireto, através também do controle social.

1.2 Reforma do Estado no Brasil, nos anos 90

A reforma do Estado no Brasil vem sendo amplamente discutida, nesse debate é possível considerar, pelo menos, duas perspectivas:

A primeira amplamente divulgada no discurso Governamental que possui como um dos principais defensores e formuladores o então Ministro da Administração e Reforma do Estado (extinto MARE) Luiz Carlos Bresser Pereira, justifica que a partir dos anos 70 “o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa de redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação, que desde então, ocorreram em todo o mundo” (BRESSER PEREIRA, 1997). Com base nessa constatação deve haver uma ampla Reforma do Estado, a fim de que a crise seja superada.

Outra perspectiva que envolve a rediscussão do Estado, fundamenta-se em Ernest Mandel, trazida para o Serviço Social por Elaine Behring¹⁷, pela qual a expansão e/ou recuo das políticas sociais estão intrinsecamente relacionadas à expansão e/ou depressão da acumulação capitalista – às crises cíclicas do capital. Sob esta ótica, a crise que marca profundamente os anos 90 não tem sua origem no Estado, mas no próprio capital.

¹⁷ As obras utilizadas por Elaine Behring para análise da proposta de Mandel são: Mandel, Ernest. Da Comuna a Maio de 68. Lisboa, antitodo, 1979; Mandel, Ernest. Marxismo Revolucionário atual. Rio de Janeiro, Zahar, 1981; Mandel, Ernest O Capitalismo Tardio, 2ª ed. São Paulo, Nova Cultural, 1982; Mandel, Ernest. O lugar do marxismo na História. São Paulo, Aparte, 1987; Mandel, Ernest. Além da Perestroika. São Paulo, Busca Vida, 1989; Mandel, Ernest. A crise do Capital. São Paulo, Ensaio/Unicamp, 1990. (Behring, 1998).

Essas duas perspectivas, fundamentalmente opostas, repercutem em um mesmo objeto comum: as políticas sociais na atualidade. O que se coloca aqui é ponto central nessa discussão: Quais as consequências da reforma do Estado para as políticas sociais na atualidade?

1.3 A Reforma do Estado nos anos 90: Síntese da Proposta

Bresser Pereira (1997) considera que a necessidade da Reforma do Estado é fruto da crise do Estado¹⁸ partindo da idéia de que “a coordenação do sistema econômico no capitalismo contemporâneo é (...) realizada (...) pelo mercado (...), mas também pelo Estado”¹⁹. Assim, a crise do sistema econômico resulta na crise do Estado. O Estado, portanto deve sofrer uma séria e extensa reforma, de modo a garantir a reestruturação do capital como vetor do desenvolvimento econômico e social, ampliando, a longo prazo, para Bresser Pereira a co-responsabilidade na prestação de serviços públicos.

Sob esse prisma, é preciso imprimir uma nova relação entre Estado – Mercado – Sociedade Civil. As propostas para a Reforma do Estado defendidas por Bresser Pereira (1997: 18) e pelo extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, apontam para o Estado Social Liberal

(...) social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles

¹⁸ “(...) uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado (...)” (Bresser Pereira, 1997:09).

¹⁹ “(...) está implícito que a coordenação do sistema econômico no capitalismo contemporâneo é, de fato, realizada não apenas pelo mercado, como quer o neoliberalismo conservador de alguns notáveis economistas neoclássicos, mas também pelo Estado: o primeiro coordena a economia através de trocas, o segundo, através de transferências para os setores que o mercado não logra remunerar adequadamente segundo o julgamento político da sociedade” (Idem).

de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará os seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação de recursos humanos e de suas empresas para a inovação e competição internacional

e para tanto são necessários os seguintes processos básicos: dedução do grau de interferência do Estado - desregulamentação; estabelecimento de mecanismos de controle social; aumento da governança do Estado; aumento da governabilidade; delimitação da área de atuação.

No que se refere à desregulamentação, Bresser Pereira destaca que é função do Estado, enquanto regulador, “definir as leis que regulam a vida econômica e social” (Ibidem: 32). Assim, “a reforma do Estado aponta na redução, embora em termos realistas, não se possa pensar na sua eliminação” (Ibidem: 34).

Para esse autor (1997: 39) “no capitalismo do século vinte-e-um o espaço público voltará a crescer, mas agora no plano não-estatal do controle social” e um dos instrumentos de controle é, sem dúvida, o contrato de gestão²⁰, acompanhado dos conselhos na administração das Organizações Sociais e Agências Executivas.

São princípios norteadores dos mecanismos de controle: “o princípio da maior democracia, o princípio da maior difusão de poder, o princípio econômico da eficiência; o princípio da maior automacidade dos controles; o princípio do aumento do espaço público não-estatal”, de modo combinado à administração gerencial (BRESSER PEREIRA, 1997).

²⁰ Este contrato de gestão, direcionado às Agências Executivas e Organizações, parte da idéia de que “é de suma importância o desenvolvimento de instrumentos de regulação política e inserção social, de tal modo que as organizações sejam mais eficientes (economia de recursos), efetivas (satisfaçam os cidadãos) e responsáveis (accountable), é uma peça-chave no resgate da autonomia gerencial da Administração Pública Brasileira” (MARTINS, 1999:10)

Bresser Pereira (1997:42) ao definir “as principais características da administração gerencial que também vem sendo chamada de nova administração pública”, enuncia:

orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário do cidadão-cliente; ênfase no controle dos resultados através de contratos de gestão (ao invés de controle de procedimentos); 3. fortalecimento e aumento da burocracia estatal, organizada em carreiras ou ‘corpos’ do Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão de políticas públicas; 4. separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas; 5. distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executoras, que realizam atividades exclusivas do Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder do Estado não está envolvido; 6. transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos; 7. adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) controle social direto, (2) do controle de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada; 8. terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado.

Para Bresser Pereira (1997: 40) “existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma”. Assim, para esse autor só haverá governança quando o Estado for menor, embora, mais forte, financeiramente, estruturalmente²¹, estrategicamente²² e

²¹ Ao partir de uma clara delimitação de sua área de atuação (Bresser Pereira, 1997: 44).

²² Quando as tomadas de decisões estão relacionadas às elites políticas capazes para tal (Idem) .

administrativamente²³.

Este autor parte da idéia de que “a capacidade política de governar ou governabilidade deriva da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade” (BRESSER PEREIRA, 1997: 45). Sob esse prisma atribui-se a falta de governabilidade, na atualidade, à crise fiscal do Estado e, conseqüentemente, a reforma do Estado passa a ser condição *sine qua non* para a retomada do crescimento, na medida em que, supostamente, retira os empecilhos – direitos em excesso, na ótica neoliberal – à expansão do capital e conseqüente desenvolvimento econômico e social.

Sob a justificativa de que o “Estado cresceu em termos de pessoal, e principalmente, em termos de receita e de despesa” chegando a variar na atualidade “entre 30 e 50 por cento do PIB” (BRESSER PEREIRA, 1997:21) estrutura-se a necessidade de delimitação da área de atuação.

Para esse autor (Idem: 22) o Estado:

é a organização burocrática que detém o ‘poder extroverso’ sobre a sociedade civil existente em um território. As organizações privadas e as públicas não estatais têm poder apenas sobre os seus funcionários, enquanto que o Estado detém o ‘poder de Estado’: o poder de legislar e punir, de tributar e realizar transferências a fundo perdido de recursos. O Estado detém esse poder para assegurar a ordem interna – ou seja, garantir a propriedade e os contratos -, defender o país contra o inimigo externo, e promover o desenvolvimento econômico e social.

A partir dessa ótica parte-se para distinguir três áreas de atuação: as atividades exclusivas do Estado - legislar; impor a justiça e a ordem; policiar; defender; representá-lo no exterior; arrecadar impostos; fiscalizar; e

²³ A partir de uma “burocracia tecnicamente capaz e motivada” (Ibidem).

regulamentar atividades econômicas (Ibidem: 23).

Essas atividades serão desenvolvidas pelas Agências Executivas²⁴ através de um contrato de gestão firmado entre o Ministério Supervisor e a Agência Executiva em questão.

A segunda área de atuação diz respeito aos serviços sociais e científicos do Estado – “uma série de atividades na área social e científica que não lhe são exclusivas, que não envolvem poder de Estado” (BRESSER PEREIRA, 1997: 25) – escolas; universidades; centros de pesquisa; creches; ambulatorios; hospitais; entidades de assistência social, em especial para crianças, adolescentes e idosos; museus; orquestras sinfônicas; oficinas de arte; emissoras de rádio e televisão educativa e/ou cultural; entre outros, conforme listagem do próprio Bresser Pereira (1997).

Desse modo, a execução dessas atividades estará a cargo das Organizações Sociais, também mediante contrato de gestão e à medida que uma Organização Social for criada, mediante Decreto uma instituição correspondente será extinta. Bresser Pereira optou por chamar esse processo de publicização ao invés de privatização.

Bresser Pereira (1997) chamou de publicização o processo de repasse de responsabilidades estatais às organizações da sociedade civil, seguido de uma séria desregulamentação dos direitos sociais e trabalhistas dos atores sociais envolvidos.

Finalmente, as atividades auxiliares como limpeza, manutenção, entre outras serão terceirizadas, submetidas assim às leis e condições de mercado.

²⁴ “A denominação Agência Executiva é uma qualificação a ser concedida, por decreto presidencial específico, a autarquias e fundações públicas, responsáveis por atividades e serviços exclusivos do Estado” (Brasil, 1997:07 – Caderno 9).

Instrumentos de fiscalização precisam ser validados, mas sobretudo é preciso garantir os direitos sociais e trabalhistas existentes, na perspectiva de sua ampliação e não de redução.

Após esse processo denominado de publicização, associado à privatização e à terceirização (BRESSER PEREIRA: 1997), caberá ao Estado prover recursos para a execução de políticas públicas e fornecer incentivos ao desenvolvimento do capital, bem como ditar algumas das principais regras da economia.

Com relação às atividades exclusivas do Estado, desenvolvidas pelas Agências Executivas, haverá dois outros tipos de instituições: “as secretarias formuladoras de políticas públicas” - responsáveis no âmbito das decisões estratégicas do Governo (Ministros, Chefes de Estado) e as Agências Reguladoras – encarregadas da definição de preços, relacionados ao “quase-mercado” (Idem:43).

De modo geral, essas são algumas das discussões que cercam a reforma do Estado e, nesse caso, o seu principal representante vinha sendo o então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira à frente do Plano Diretor da Reforma do Estado e o extinto MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado. Atualmente, esse papel cabe ao Ministério do Orçamento e Gestão.

1.3.1 Organizações Sociais (OS)

As Organizações Sociais tem como objetivo principal “permitir a publicização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos” (BRASIL, 1997c: 05) pautando-se na idéia de que serão otimizados, de um

lado, pela menor utilização de recursos, de outro, com ênfase nos resultados e não no processo, como vinha acontecendo, mediante flexibilidade e direcionado ao cliente cidadão, a partir da utilização do controle social.

As atividades compreendidas entre os serviços não-exclusivos são: educação, saúde, cultura e proteção ambiental. Assim como as atividades de assistência social, que já possuem uma significativa parcela de sua execução a cargo das organizações não governamentais (CARVALHO, 2000).

As Organizações Sociais (OS) dizem respeito a “uma forma de propriedade pública – não estatal, constituída pelas associações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público” (BRASIL, 1997c: 05).

As OS serão reguladas através de contratos de gestão firmados entre estas e o Estado. Este último demandará metas necessárias ao “atingimento dos objetivos das políticas públicas” (Idem) a fim de regular as ações destas.

As OS receberão esta qualificação mediante o cumprimento de requisitos específicos contidos na Medida Provisória nº 1591, de 09 de outubro de 1997 (Lei 9657, de 15 de maio de 1998), que trata: da qualificação, conselho de administração, contrato de gestão; execução e fiscalização do contrato de gestão; fomento às atividades sociais; e desqualificação.

As justificativas para a implementação das OS partem de que, através delas, o controle social será efetivado mais facilmente, “através da participação nos Conselhos de Administração/ dos diversos segmentos representativos da sociedade civil” (Ibidem), além disso, gozariam de autonomia, não possível nos aparelhos de Estado. A idéia que perpassa o discurso defensor das OS é de que o atendimento será melhor a um custo

menor.

As dotações serão destinadas às OS mediante contrato de gestão e integrarão o Orçamento da União, “cabendo às mesmas um papel central na implementação das políticas sociais do Estado” (BRASIL, 1997c: 06). Cada vez mais, as OS deverão se aproximar das regras concernentes ao setor privado, a saber: “contratação de pessoal nas condições de mercado; adoção de normas próprias para compras e contratos e ampla flexibilidade na execução do seu orçamento” (BRASIL, 1997c: 06).

De modo sucinto, essa proposta parte da idéia de que a crise existente na atualidade é uma crise fiscal do Estado. Desse modo, é preciso rever o modelo de Estado na busca de uma alternativa plausível à crise. A proposta de Agências Executivas, Organizações Sociais e terceirização acompanhada da devida privatização aparecem como a grande saída para a crise fiscal, nesta perspectiva.

Esse novo modelo de Estado pressupõe uma nova forma de gerência, através do processo de publicização, para que dessa maneira, a sociedade civil assuma a co-responsabilidade para amenizar os problemas sociais.

O Estado é assim, incapaz de resolver as desigualdades que se agravam ao longo dos anos e décadas, devendo portanto, esse ônus ser dividido com a sociedade como um todo. Aqui converge a idéia de solidariedade com os menos favorecidos, já que o Estado não é capaz de garantir direitos sociais para todos.

É aqui também que converge com a análise da Comunidade Solidária, em especial ao Conselho da Comunidade Solidária, já que este vem buscando imprimir um novo modelo de relação Estado-mercado-sociedade civil. Esse modelo, tem o seu molde traçado em consonância com a proposta de reforma

do Estado, como será visto neste trabalho.

É ainda válido ressaltar que a proposta defendida por Bresser Pereira (1997) tem como fundamentos centrais, a crise fiscal do Estado e a possibilidade de ampliação da cidadania, a partir da reforma do Estado. Mas esse posicionamento não é único. Outros autores partem da idéia de que essa crise é uma crise cíclica do capital e traz implicações sérias às políticas sociais, bem como aos direitos sociais e à cidadania, como será visto a seguir.

1.4 – A Reforma do Estado nos anos 90: Limites e Conseqüências

Elaine Behring (1998) em seu livro *Política Social no Capitalismo Tardio* discute o atual desenvolvimento do capitalismo e o papel central do Estado para a consolidação desse modo de produção.

Destaca que a intervenção estatal (Idem: 42) não é algo novo e tem contribuído de forma decisiva para a expansão capitalista. A própria reforma do Estado surge, em especial, por uma necessidade de expansão do capital.

A crise do Estado apontada por Bresser Pereira (1997) é, na verdade, parte da crise do próprio capital (BEHRING, 1998) e tem na atuação do Estado, sucessivas tentativas de conter essa crise (Idem: 166, 169). Behring destaca ainda, apoiada em vários autores, dentre os principais Mandel, que o capitalismo é acompanhado, ou por assim dizer, traz consigo, a existência de ciclos econômicos acompanhados de períodos de crises de expansão e acumulação econômica²⁵.

²⁵ “O descompasso entre produção e realização da mais-valia promove os ciclos longos de estagnação e expansão do capital. Dentro de um ciclo sucedem alguns momentos: após uma fase de expansão e

Behring (1998: 169) destacou que “a política social não é uma estratégia exclusivamente econômica, mas também política, no sentido de legitimação e controle dos trabalhadores”. Tem sido quase que uma constante a sua ampliação, diminuição e/ou retrocesso, de modo até irregular, oscilando entre altos e baixos, nos períodos de crise e/ou expansão do capital (Idem: 166; 169; 171 e seguintes). Para esta autora há uma dificuldade do controle dos ciclos econômicos (Idem: 172). São esses “ciclos econômicos [que] balizam as possibilidades e limites da política social” (Ibidem: 174).

A política social deve ser entendida, “historicamente, na relação desses processos de totalidade” (Behring, 1998: 174). Esses processos de totalidade a que se refere a autora são: “a inserção objetiva no mundo do capital” bem como a “luta de interesses que se movem na definição de tal ou qual política” (Idem).

A política social, hoje, tem ligação direta com o movimento do capital e a proposta de Reforma do Estado. Entender essa reforma e os seus limites são pressupostos essenciais para o entendimento da política social.

Foram vistos, anteriormente, os principais elementos da Reforma apontada por Bresser Pereira (1997) e pelo Governo Federal, bem como os possíveis benefícios defendidos por esse grupo. Nesse momento, em especial, buscar-se-á o outro lado da moeda, no qual a transferência de responsabilidades estatais pode trazer sérias consequências ao exercício pleno da cidadania.

Behring (1998: 187) destacou que “para a política social, a grande orientação é a focalização das ações, com estímulo a fundos sociais de

crescimento, dá-se a superacumulação – uma linha divisória na qual a taxa de lucros começa a decair pela dificuldade de realização da mais-valia; segue, então, a crise e a depressão.” (Behring, 1998: 116)

emergência”. Nesse sentido, embora a política social não seja redistributiva como se pretendia, e nem consiga sanar os problemas gerados no cerne da acumulação capitalista é preciso, hoje, mais do que nunca, buscar garantir a sua expansão. No atual contexto brasileiro vem se configurando um Estado mínimo para os trabalhadores e um Estado máximo para o capital (NETTO,1993). Assim, a minimização do Estado vem atender aos interesses de expansão dos limites e fronteiras do próprio capital, formando um “novo” mercado. Ou, nas palavras de Bresser Pereira (1997) “um quase mercado”, quando se refere à execução dos serviços sociais e científicos.

Faz-se ainda necessário explorar as conseqüências desse Estado mínimo para os trabalhadores e máximo para o capital (NETTO, op. cit.), no qual se insere a proposta da Comunidade Solidária e os seus sub programas.

Nesse sentido, Telles (1998: 111) traz elementos importantes. Ao tratar da nova questão social brasileira faz algumas pontuações, destacando que,

no cenário político atual há um deslocamento da pobreza como questão e como figuração pública de problemas nacionais, de um lugar politicamente construído – lugar da ação, e da intervenção, da crítica, da polêmica e do dissenso – para o lugar da não-política, onde é figurada como dado a ser administrado tecnicamente ou gerido pelas práticas de filantropia.

Assim, “o campo social é despolitizado e fixado como esfera que escapa à ação responsável, pois inteiramente dependente dessa versão moderna das leis da natureza hoje associada à economia e seus imperativos do crescimento” (Ibidem). Esse campo é fundamental para Telles (1998), já que aponta muitos dos enfrentamentos das relações Estado - sociedade e mercado.

De modo mais específico, sobre a estratégia Comunidade Solidária, Telles (Idem: 112) salienta que este Programa “opera como uma espécie de

alicate que desmonta as possibilidades de formulação das políticas sociais regionais pelos princípios universais dos direitos e da cidadania”, esvaziando mediações democráticas, “sempre sob a suspeita de incompetência e corporativismo”.

Para Telles (1998: 112) há um esvaziamento político no campo em que as políticas sociais vinham se processando. Nesse sentido, trata-se do

efeito da montagem de uma estrutura de atuação que estabelece uma articulação direta com organismos do executivo federal, de um lado e, de outro, a seleção ‘pelo alto’ das parcerias a serem feitas no âmbito da sociedade para a execução dos programas sociais.

Esses programas sociais trazem, em muitos casos, dentro de si, características compensatórias e de grande perfil seletivo e focalizado (Ibidem) em detrimento dos benefícios universais garantidos na Constituição de 1988. A idéia que perpassa é que a “pobreza é um dado inevitável” (Idem) devendo-se retornar assim à ajuda mútua, à caridade e à filantropia.

O discurso da solidariedade traz consigo um papel de legitimidade perante a sociedade, da política de reforma do Estado como vem sendo colocada pelo Governo Federal, na medida em que funciona como marketing social, minando os direitos sociais através da “transferência das responsabilidades públicas na prestação de serviços sociais para a assim chamada comunidade” (TELLES, 1998) que, neste caso podem ser as famílias, as ONG’s, as associações de bairro; e/ou através das empresas, a partir da chamada filantropia empresarial.

Esse processo – e aí se incluem a estratégia Comunidade Solidária e as Organizações Sociais – representa, do ponto de vista da garantia dos direitos sociais, um retrocesso, tanto quanto à formulação quanto à implementação das

propostas direcionadas à sociedade. Através, inclusive, da idéia de que o mundo abre as suas portas para os “aptos” e só deixa de fora os culpados pela própria pobreza. Assim, políticas sociais são direcionadas aos mais pobres entre os mais pobres, não atendendo “a quem dela necessitar” como especifica a Constituição, mas dentre esses aqueles em situação de emergência.

Essa ausência de garantias leva ao que Potyara Pereira (1998a: 56) chamou de denominador comum, na largueza interpretativa da exclusão social; “a destruição de vínculos que atavam um grande número de pessoas às engrenagens de uma sociedade integradora”. Os padrões atuais para enfrentamento dessa problemática estão longe de garantir a sua superação, já que se apóiam “na flexibilização das relações de trabalho, na seletividade ou focalização das políticas sociais e na desobrigação do estabelecimento de mínimos sociais como direitos de todos”.

Esses crescentes ataques à política social têm como operacionalidade direta os cortes nos gastos sociais, que aparecem como a saída plausível para a superação do déficit público. Essa medida implica, diretamente, em: “cortes de programas sociais (...), criminalização da pobreza e valorização de velhas fórmulas de ajuda social, travestidas de novas, e, por isso, veiculadas como avançadas” (Idem), como os inúmeros casos constantemente veiculados pelos meios de comunicação, a saber, Programa Voluntários, Amigos da Escola e tantas outras iniciativas pautadas na ajuda mútua ou na solidariedade.

A reestruturação das políticas sociais na contemporaneidade, visando atender aos novos determinantes da questão social, acontece na medida em que, elas próprias, estão sendo sucateadas. A reestruturação dessas políticas se dá em detrimento de um projeto político de sociedade que tem como valor central a liberdade igualitária (POTYARA PEREIRA, 1998a) e traz consigo

não a possibilidade da superação da questão social, mas a reforça, exigindo dos atores sociais, determinação, preparo intelectual e político a fim de que essa sociedade tenha suas garantias sociais e seus valores de liberdade igualitária, respeitados e ampliados.

Há, contudo, várias outras implicações da reestruturação das políticas sociais no âmbito local – municipal. Não é nosso objetivo adentrar nessa problemática, mas se faz de suma importância pelo menos pontuar algumas questões.

Cordioli (1995: 09) destaca que “o Estado passa a transferir as poucas iniciativas sociais pela qual ainda ficaria responsável para os municípios” já que, em tese, é o município que melhor possui condições para identificar e tratar dos problemas existentes na localidade.

Este autor chama a atenção ainda para o fato de que:

está em curso um processo de hiperespecialização do espaço, ou seja, algumas áreas serão especializadas em determinados tipos de empresas, que requerem contingentes determinados de mão de obra. O objetivo é garantir a este espaço uma autonomia político administrativa capaz de corresponder as suas necessidades específicas. O municipalismo é o que melhor corresponde a esta situação, pois as estruturas estatais municipais podem se flexibilizar para cumprir as demandas de seu espaço geo-econômico. Rompe-se com isto a concepção de que o Estado deve atender os setores menos favorecidos e as regiões menos desenvolvidas, promovendo uma certa distribuição de riqueza e a diminuição das diferenças econômicas e sociais.

Caberá ao município ser o vetor do próprio desenvolvimento e isso acabará aumentando o distanciamento existente entre os municípios mais ricos, principalmente capitais, dos municípios mais pobres, mas pertencentes à região metropolitana. Na medida em que caberá ao município, inclusive os

menos favorecidos, das regiões menos desenvolvidas, desempenhar esse papel de “distribuição de riqueza e diminuição das diferenças econômicas e sociais” (Ibidem).

Com essa lógica, os trabalhadores terão, e em muitos casos já têm, “acesso aos serviços de saúde e previdência de qualidade proporcional a sua renda” (CORDIOLLI, 1995: 07). Podemos acrescentar, proporcional também à realidade de seu município.

Indo mais adiante, pensando na qualidade do ensino, se faz necessário atentar para o fato de que, “as diversas funções no espaço da produção requerem (...) trabalhadores com diferentes níveis de escolarização e com treinamentos específicos” (Ibidem: 07). Desse modo, é possível concluir que a municipalização, se não bem dimensionada, irá produzir cidadãos menos qualificados e capacitados de acordo com a renda e a inserção sócio-econômica de cada município.

Todas essas questões colocam em xeque a proposta de reforma do Estado como benefício à população, inclusive a proposta da Comunidade Solidária. Assim, do modo como a descentralização e a “publicização” vêm sendo implementadas tende-se a ampliar o fosso existente entre os grandes e pequenos municípios, mesmo os da região metropolitana, fragmentando as políticas sociais e os próprios direitos sociais, enquanto garantias universais. Indo mais longe, será possível supor que haverá uma espécie de negação do acesso aos direitos sociais, a exemplo de significativa parcela da população que acessa os direitos que e como podem pagar – a exemplo, saúde – através de planos de saúde, educação – escolas particulares; aposentadoria – planos de previdência privada, etc.

Neste caso, será o município – o local – que irá definir, a partir de sua

renda e proposta política, o tipo de cidadão que terá, e como ele acessará os direitos sociais a partir de vários fatores, tais como: localização, histórico, grau de participação da sociedade civil organizada, inclusive organizações não governamentais que, neste caso, assumem papel essencial na execução de ações assistenciais e políticas públicas.

Acrescenta-se a esse aspecto o fato de que as organizações da sociedade civil também se inserem nesse distanciamento, na medida em que não dispõem, na mesma proporção, de capacidade técnica, administrativa e financeira para assumir a execução das políticas sociais.

Dessa maneira, a entidade responsável pelo desenvolvimento das atividades, em nível local, possui diante de si, inúmeros desafios práticos, colocados a sua realidade cotidiana, como será visto adiante.

CAPÍTULO II:

Assistência Social nos anos 90 e o Crescimento do Terceiro Setor

2.1 Assistência Social – Perspectiva dos Direitos

A estratégia Comunidade Solidária, de modo notório, se apresenta desvinculada da assistência social, enquanto política pública. Todavia, é de suma importância a compreensão do movimento que vem sendo empreendido por essa política, assim, será possível observar neste trabalho que, a vinculação de propostas, entre a estratégia Comunidade Solidária e a assistência social está presente em diversos momentos, na medida em que tratam do mesmo objeto com ações interligadas através do estabelecimento de parcerias.

Desse modo, a discussão da política de assistência social estará presente, com o intuito principal de compreender a sua movimentação na atualidade, contudo, sem nos determos em suas especificidades.

Após a Constituição de 1988 e a implantação da LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social - do ponto de vista legal, foi gerado um avanço notório, na garantia dos direitos de milhões de brasileiros. Além do que, se traduziu num momento democrático, através das esferas representativas da sociedade civil, organizadas para a consecução de uma política pública universalizada e

direcionada à população que dela necessite²⁶. Todavia, mesmo depois dessas conquistas, a assistência social continua com o “status de uma política secundária” (CARVALHO, 2000: 144).

Para Carvalho (op. cit.) é preciso superar a “ausência de interlocução política, ausência de interlocução teórica, ausência de debate ampliado entre e com teóricos e gestores do conjunto das políticas públicas” (Idem: 144), apesar do avanço da legislação. Essas ausências de que fala Carvalho poderão ser superadas, na medida em que, os setores envolvidos conseguirem avançar cada vez mais em direção ao usuário.

Esta autora aponta três tensões e novas disputas que precisam ser melhor refletidas, e duas delas estão diretamente relacionadas à proposta da Comunidade Solidária, merecendo receber especial atenção neste momento:

1. “a tensão e a disputa em torno de políticas e projetos de combate à pobreza e a política de Assistência Social”;
2. “a tensão entre a lógica da solidariedade, deslocando maior protagonismo para as organizações solidárias da sociedade civil (pela via do terceiro setor), e a lógica dos direitos, em que os mais excluídos, no caso brasileiro nem sempre são reconhecidos na prática como portadores de direitos e sim como merecedores de compaixão” (CARVALHO, 2000: 153-154)²⁷.

Desse modo, é possível estabelecer uma ligação direta entre a

²⁶ Não é nossa intenção, ao menos que neste momento, buscar evidenciar que a Comunidade Solidária esteja ou não direcionada à população que dela necessite, mas que, tão somente, os caminhos percorridos para a sua legitimidade são diferenciados, na medida em que, enquanto a política de assistência social foi proposta juntamente com a participação da sociedade civil organizada, a estratégia Comunidade Solidária foi implementada verticalmente, ligada diretamente à Casa Civil da Presidência da República.

²⁷ A outra tensão a que se refere a autora é “a tensão entre os projetos demandados pelas chamadas minorias e a política de Assistência Social” (idem). Carvalho destaca ainda que, naquele trabalho, não foi possível desenvolver essas questões, mas apenas apontá-las.

Comunidade Solidária e a assistência social, já que aquela se apresenta como uma estratégia de articulação entre os vários ministérios, no sentido de combater a fome e a pobreza²⁸. Em parte, ocorre uma certa disputa por recursos e/ou legitimidade entre um e outro, colocando a assistência social como uma política secundária, o que, a longo prazo, pode significar a falsa idéia de que a política de assistência social, por não combater a fome e a pobreza, não é fundamental, podendo ser privatizada e/ou extinta.

O segundo item traz à tona o crescente protagonismo das organizações da sociedade civil na execução de políticas públicas. Com a discussão e implementação da reforma do Estado, o terceiro setor passou a desenvolver fundamental importância na execução de ações de assistência, a partir das organizações sociais ou das organizações não Governamentais – ONG's. Assim, novos papéis são atribuídos ao Estado, de regulador, em especial; à iniciativa privada, como a filantropia empresarial; e à sociedade civil, em especial às ONG's.

A política pública de assistência social já possui como um de seus principais operadores, ao lado do Estado (CARVALHO, 2000: 149) essas organizações não governamentais (ONG's). Ao que tudo indica, a Comunidade Solidária procura trilhar caminhos para essa prática, que tende a ser cada vez mais presente.

A possibilidade de acessar os direitos sociais garantidos através da Constituição de 1988, a saber: “a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”²⁹, tem sido abalada diante de todas as

²⁸ A instância responsável por essa coordenação é a Secretaria Executiva.

²⁹ Título II, Capítulo II, Art. 6º In: BRASIL, 1989.

transformações que vêm sendo operadas no âmbito da reforma do Estado e da proposta de implementação da estratégia Comunidade Solidária, especialmente os programas que compõem o Conselho da Comunidade Solidária.

De início, a proposta presente no Conselho da Comunidade Solidária, *de per si*, não contempla diretamente o acesso a todos os direitos sociais garantidos na Constituição de 1988, tais como: previdência social, assistência aos desamparados e segurança, já que as duas primeiras estão a cargo do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS e Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, respectivamente, e a última vem passando, atualmente, por uma nova proposta, pautada no Plano de Segurança Nacional.

Nos serviços públicos oferecidos através da previdência social, está ocorrendo a reformulação do teto máximo permitido e do tempo para aposentadoria. Isso acabou gerando o crescente protagonismo da previdência complementar. A primeira garante aos funcionários de empresas privadas um teto máximo de aposentadoria³⁰, enquanto o cidadão deverá providenciar previdência complementar, caso deseje ultrapassar esse teto.

A segurança, também, de forma indireta, vem aparecendo como um bem rentável, privatizado, através das inúmeras empresas privadas de prestação de serviços de segurança patrimonial que, como no caso da previdência privada, só é acessado mediante o pagamento dos serviços que a maioria da população não tem como realizar.

Esses não são casos isolados, já que há uma tendência (CORDIOLLI, 1995) à negação do acesso aos direitos sociais. Esses aspectos merecem ser

³⁰ De acordo com o Jornal Diário de Pernambuco de 26 de novembro de 2000, a limitação da Aposentadoria do INSS é de R\$ 1.328,25 (hum mil, trezentos e vinte e oito reais e vinte e cinco centavos) e essa limitação leva contribuintes a recorrer aos planos de previdência privada, atualmente oferecidos pelo mercado.

melhor aprofundados, na medida em que a estratégia Comunidade Solidária se apresenta como uma das estratégias de implementação das reformas propostas para o aparelho do Estado, no atual cenário brasileiro. Nesse sentido, a Comunidade Solidária possui ligação direta com a proposta de reforma do Estado, merecendo uma análise de modo conjunto, a fim de promover um melhor entendimento dos fundamentos propostos pelos programas que compõem o Conselho da Comunidade Solidária.

Ao analisar a proposta da Comunidade Solidária, será preciso redesenhar a categoria *solidariedade*, que exerce, nesse caso, papel fundamental enquanto mobilizador da sociedade civil como agente para implementação das propostas formuladas por essa instância – a Comunidade Solidária, como será visto a seguir.

2.1.1 – A Lógica da Solidariedade

Gusmão (2000: 95), em recente trabalho, destacou que a categoria *solidariedade* sofreu vários ataques da lógica neoliberal, que elegeu “o mercado como regulador das necessidades sociais”. Hoje, para esta autora, está implícita “a solidariedade entendida como consentimento de classe”.

A categoria *solidariedade* está presente enquanto ideologia (GUSMÃO: 2000) na Ação da Cidadania contra a Miséria pela Vida e na estratégia Comunidade Solidária, de modo diverso. Contudo, na Comunidade Solidária, ela contribui para o consentimento de classe, na legitimidade do repasse de responsabilidades estatais, em especial na área social ao terceiro setor.

Nesse sentido, o Conselho da Comunidade Solidária desenvolve

interlocação com vários atores sociais, com o objetivo de combater a fome e a pobreza, articulando programas de desenvolvimento social, através de parcerias com diversos atores sociais. A partir dessa interlocação política, trabalha com a sociedade civil, empresa e Estado, buscando desenhar uma nova forma de intervenção estatal: reguladora – articuladora, enquanto a sociedade civil implementa as ações propostas.

Gusmão (2000:96-98) preocupou-se em discutir teoricamente a categoria *solidariedade* na contemporaneidade. Assim, parte da idéia de que, com a precarização das relações de trabalho e em nome da garantia da própria sobrevivência, os trabalhadores estão abrindo mão dos próprios direitos, subordinando-se às exigências do capital, beneficiando os empresários, ao invés de si próprios.

A “solidariedade interclasses” é a saída estratégica no contexto neoliberal, já que “coopta amplos setores intelectuais e populares e não apresenta saídas à humanidade a não ser o convívio ‘solidário’ entre classes desiguais nas sociedades dominadas pelo mercado” (GUSMÃO, op. cit.). Sob esse ponto de vista, é possível alegar que há o avanço da perspectiva do governo federal na busca de repasses de responsabilidades.

Diante dessa questão, é possível analisar que a categoria solidariedade aparece facilmente utilizada como marketing, a fim de conseguir o consentimento da população usuária dos serviços. Não basta implementar as ações, é preciso ter o consentimento do grande público usuário, garantindo, assim, a sua legitimidade.

Gusmão (2000: 101/102) destaca ainda, que não existe uma verdadeira ou uma falsa solidariedade, mas “uma solidariedade que oculta a luta de classes, que não considera as relações sociais no interior do capitalismo

baseadas na propriedade dos meios de produção e na apropriação privada do excedente”. E que “há uma solidariedade historicamente vivida, intrínseca à produção, à luta e à organização dos trabalhadores, mas transformada ao longo da história pela visão dominante”.

Nesse sentido, é possível constatar que a categoria solidariedade indica, de um lado, uma busca para o envolvimento e consentimento da sociedade (CAVALCATI, 1999) e, de outro, uma nova forma de administrar a “questão social”, na qual o Estado sai gradativamente do oferecimento de serviços para dar margem à intervenção empresarial e ao terceiro setor, principalmente, às ONG’s.

Dessas reflexões podemos situar a lógica da solidariedade, empregada atualmente por vários setores da sociedade civil, inclusive pelo próprio governo federal, nesse momento crucial para a política social, a saber: 1) a transferência de responsabilidades; 2) perda de garantia dos direitos sociais e por fim, 3) a legitimação dessa transferência de responsabilidades para a sociedade civil organizada. É a partir da postura adotada pelo governo federal que é possível supor que, a falta de investimentos e programas de caráter redistributivo, apenas agrava a situação vigente, colocando em risco toda a mobilização e os direitos conseguidos até o momento.

2.2 – O Terceiro Setor em questão

O Terceiro setor tem sido colocado em foco por inúmeros autores, na atualidade. As discussões, de modos distintos, têm abordado pelo menos duas perspectivas: a primeira, relacionada ao que Gohn (1998) chamou de novo

associativismo, ligado a setores populares e suas novas determinações; e a segunda, na área empresarial, mais próxima do marketing social, acerca das novas nuances no trato da “questão social” (RICO, 1998).

Para Palma (1999: 11-12) o crescimento do terceiro setor nos últimos anos ocorreu em decorrência de quatro crises: a falência do Estado Social e a sua incapacidade “de atender à população mais necessitada, por falta de recursos, estrutura e planejamento”; a crise do desenvolvimento sustentado devido a uma paralisação nas taxas de crescimento dos países; a crise do socialismo

o fim dos socialismo puro; e finalmente a quarta crise mais aplicável a países como o Brasil, é uma conjugação dos problemas do meio ambiente (lixo, poluição, destruição) com os problemas de segurança (medo, assalto, roubo), crianças fora das escolas, analfabetismo de jovens e adultos e por fim, carência de cidadania.

Falconer (1999: 02) por sua vez, destacou que “o terceiro setor surge como portador de uma nova e grande promessa: a renovação do espaço público, o resgate da solidariedade e da cidadania, a humanização do capitalismo e, se possível, a superação da pobreza”³¹.

Do ponto de vista legal, a chamada “Nova Lei do Terceiro Setor”³² quando dispõe sobre a qualificação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) destaca que:

considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores,

³¹ Em seu trabalho Falconer (1999) procura mostrar que esses fatores são facilmente atribuídos ao terceiro setor. Notadamente, este autor procura evidenciar as possibilidades e limites do que ele chamou de “a promessa do terceiro setor”. Aponta que, no Brasil, a construção do terceiro setor “deu-se de fora para dentro: de fora do país e de fora do setor para dentro dele” (Idem: 03). O grande mote para o desenvolvimento do terceiro setor estaria na capacitação de sua gestão. Enquanto setor relativamente novo, precisa mais do que nunca, devido ao seu crescente protagonismo do *aperfeiçoamento da gestão*.

³² Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999.

empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

Para a obtenção da qualificação como OSCIP de que trata a lei, a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos deverá possuir em seus objetivos pelo menos uma das finalidades descritas em seu Art. 3º³³, outros pré-requisitos deverão ser observados, como os contidos nos art. 4º e 5º³⁴.

A obtenção da qualificação como OSCIP deverá ser realizada diretamente com o Ministério da Justiça³⁵, conforme a própria Lei 9.790 e o Decreto nº 3.100 de 30/06/1999, que trata da questão.

Rico (1998: 30), ao se referir à relação Estado – mercado – sociedade civil, destaca que “só é possível o ‘modelo’ funcionar se houver ‘colaboração do Estado’. O Capitalismo não se consolida sem a ajuda dos recursos públicos, seja mediante ‘fundo público’ ou a ‘fundo perdido’³⁶”. Ao defender essa intervenção e apoio estatal, Rico argumenta:

essa ‘dificuldade’ de investimentos em programas sociais que efetivamente enfrentem a miséria e a exclusão social, ‘obriga’ o Estado a estabelecer

³³ “promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; promoção gratuita de saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; promoção da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção ao desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado; promoção do desenvolvimento econômico e social e combate; experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; promoção dos direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de Interesse suplementar; promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo” In: Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999.

³⁴ Conf. Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999.

³⁵ O Ministério da Justiça terá o prazo de 30 (trinta) dias para estabelecer pela decisão ou não do certificado de qualificação da entidade requerente como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

³⁶ Esta é uma das justificativas comuns para que o Estado venha a ausentar-se da execução de programas sociais, mas existem outras, algumas das quais nessa mesma linha, partindo da crise fiscal do Estado.

parcerias com a sociedade civil. A escassez de recursos faz parte de um cenário que praticamente coloca a responsabilidade civil do cidadão e do empresário como indispensáveis ao enfrentamento da ‘questão social’ (Idem: 31).

Para essa mesma autora (1998: 27) a

expansão das atividades civis, em especial a partir dos anos 70, é uma resposta contundente ao fato de que o mercado e governo não conseguem, de per si, dar conta do enfrentamento de questões que vão desde problemas ecológicos a direitos de minorias étnicas e/ou raciais, ao desemprego, aos sem-terra, aos aposentados, a violência contra as mulheres, a exploração da mão-de-obra infantil, etc.

Drucker (1994) destacou que o terceiro setor “foi o que mais cresceu, movimentou recursos, gerou empregos, e foi o mais lucrativo na economia norte americana nos últimos vinte anos”.

Para Gohn (1998:11) “o crescimento neste final de milênio é um fenômeno mundial, e o terceiro setor já tem sido caracterizado como uma área estratégica da economia: a economia social”.

Gohn (1998) destaca ainda que “o despreparo dos movimentos possibilitou que novas ONG’s, e outras entidades associativas do chamado terceiro setor, ocupassem aqueles espaços”. Esse movimento foi chamado por Gohn de “o novo associativismo” e tem representado, ao longo dos anos, espaço permanente de lutas e conquista de direitos sociais.

O chamado “novo associativismo” advém dos grupos engajados em movimentos sociais, nos anos 70 e início dos anos 80, que se encontravam “despreparados diante da nova conjuntura de políticas sociais estatais de parcerias entre o Estado e entidades da sociedade civil organizada” (GOHN, 1998).

É ainda válido ressaltar que existe uma diferença substancial entre os movimentos, agora novo associativismo implementados nos centros urbanos e no campo destacados recentemente por Gohn (1998: 18):

Os chamados de fenômenos associativos:

são estruturados em movimentos sociais, envolvem alto grau de conflitualidade direta, com mortes e violência física; são organizados a partir de redes associativas religiosas e/ou político-ideológicas, têm bastante articulação com partidos da esquerda e com sindicatos de oposição ao status quo político do governo federal. O modelo organizativo destas lutas é mais próximo dos movimentos sociais clássicos, principalmente os operários e os partidos de esquerda, hoje tidos como ortodoxos.

Nesse primeiro ítem, Gohn analisa os movimentos originados no campo e sua influência hoje no novo associativismo, ligado ao terceiro setor. Essas características perpassam esse modo organizativo e imprimem peculiaridades na municipalização, na relação Estado – mercado – sociedade que se desenvolve nesse contexto, alterando prioridades e resultados, na garantia dos direitos sociais, já que alteram o “modus operandi” no dia a dia.

No meio urbano, o *associativismo dos anos 90* “não deriva de processos de mobilizações pontuais”. Assim, “a mobilização se faz a partir do atendimento a um apelo feito por alguma entidade plural, baseada em objetivos humanitários, como por exemplo, a fome” (Idem). Gohn destaca ainda que, em geral, é no urbano que estão localizadas as coordenações de cada movimento, bem como as estruturas organizatórias, já que é lá que é possível dar maior visibilidade e aparecer na mídia, conseguir apoio.

Em Pernambuco, mais de dois terços das ONGs (organizações não

governamentais) existentes estão localizados na capital³⁷ e de acordo com a área de atuação, crianças e adolescentes compõem são maioria, sem contudo, significar que não haja áreas de atuação múltiplas, por uma mesma ONG.

No que concerne às faixas de financiamento³⁸, em primeiro lugar estão aquelas situadas entre R\$ 50.000,00 e R\$ 200.000,00 (30 entidades) por ano, seguidas das que possuem um orçamento inferior a R\$ 10.000,00 por ano (26 entidades) e, em terceiro, estão as que possuem orçamento entre R\$ 10.000,00 e 50.000,00 (24 entidades).

As ONGs que tratam de educação e saúde são, em geral, as recém-criadas e “incorporam a rede pública como alvo de sua intervenção”. A temática da organização popular, por sua vez, está sendo trabalhada por instituições mais antigas. A geração de emprego e renda e os direitos humanos passaram a se “situar entre as prioridades de trabalho das ONGs no período” (ONGs Nordestinas, 1996: 08/09).

De acordo com essa pesquisa, as “ONGs têm freqüentemente, assumido a tarefa de capacitação do pessoal da rede pública, dentro de uma perspectiva de contribuir com a melhoria da qualidade do serviço prestado pelo Estado à população” (Idem: 13). Nesse sentido, é válido ressaltar que, com a perspectiva da reforma do aparelho do Estado, essa tarefa poderá ser ampliada e revista, atendendo melhor aos interesses da reforma. Contribuir com a melhoria da qualidade do serviço prestado à população parece ser um dos muitos desafios das ONGs nesse contexto de reforma.

³⁷ ONGs Nordestinas: Transformação e Permanência. SOUZA, Clêyde; SCHWEIGERT, Hans; OLIVEIRA, Rosalira. Olinda, Projeto Demo: 1996. Trata-se de uma pesquisa desenvolvida junto a 100 (cem) ONGs nordestinas, através de questionário aplicado entre os meses de julho e dezembro de 1995. Na ocasião, foi estimado que o universo pesquisado representou 20% de amostragem da região Nordeste.

³⁸ Do universo de 100 ONGs. As demais ONGs situam seus orçamentos em R\$ 200.000,00 e R\$ 600.000,00 (12); Mais de R\$ 600.000,00 (03); e Não responderam (05). Esses orçamentos são anuais.

As ONGs da atualidade possuem duas palavras-chave: parceria e articulação, elementos presentes tanto na Reforma do Estado como na estratégia Comunidade Solidária, como parte integrante do novo papel do Estado junto ao mercado e à sociedade civil. Os novos parceiros dessas ONGs são os órgãos públicos, as universidades e os centros de pesquisa (ONGs Nordestinas, 1996).

O termo parceria, para essas ONGs, configura uma relação de troca:

mais do que financiamento dos trabalhos, são os espaços de discussão conjunta, criados recentemente por algumas agências de cooperação (plataformas, projetos de diálogo, etc) que parecem corresponder, ou aproximar-se mais do entendimento do termo parceria, tal como começa a se delinear dentro do universo das ONGs (Idem: 18)

As ONGs indicam, no atual contexto, que são uma extensão da ação estatal e, nesse âmbito, assumem um papel específico na reforma do Estado e, conseqüentemente, na Comunidade Solidária, enquanto estratégia de implementação de um novo modelo de Estado – mercado – sociedade, pautando-se na reforma do aparelho do Estado.

É justamente nesse sentido que os programas coordenados e/ou articulados pelo Conselho da Comunidade Solidária, principalmente os Programas Inovadores de Desenvolvimento Social, possuem articulação direta com o conteúdo da Reforma e inclusive com a proposta das Organizações Sociais.

Desse modo, é válido salientar o crescente protagonismo das associações comunitárias, em especial as de bairro, que juntamente com as ONGs, vêm conquistando papel fundamental na execução de políticas sociais,

no atual contexto de Reforma³⁹.

Essas Associações estão assumindo, concomitantemente com as ONGs, a elaboração, o monitoramento e a execução de alguns projetos sociais (como é o caso do Programa Capacitação Solidária) e esse repasse de responsabilidades para a sociedade civil poderá produzir, ou ampliar significativamente “nesse locus”, o assistencialismo⁴⁰, ao invés de democratizar o acesso e a participação do cidadão consciente no que tange aos direitos sociais – uma das proposições da reforma do Estado (BREISSER PEREIRA, 1997).

Esse repasse de responsabilidades exige, no mínimo, capacidade técnica, financeira e administrativa, por parte dessas organizações da sociedade civil, para assumir tais funções.

A ausência dessas capacidades poderá produzir um distanciamento, a saber, na qualidade dos serviços prestados à população, na sua forma de implementação e nos resultados esperados. Assim, as pessoas poderão ser, por exemplo, insuficientemente qualificadas para o mercado de trabalho, minando a cidadania e a inclusão social via trabalho dessas pessoas.

Desse modo, a reforma do Estado, o crescente protagonismo do terceiro setor, e conseqüentemente a crescente tensão entre a lógica dos direitos via assistência social e a lógica da solidariedade, são algumas das principais questões que marcaram a década de 90 influenciando diretamente na proposta da assistência social e na estratégia Comunidade Solidária.

³⁹ O índice de associações comunitárias em Recife que desenvolvem projetos financiados pelo Programa Capacitação Solidária é de 38,60 %, já o segundo tipo de entidade, instituições ou centro de estudo, esse índice é de 12,28 %, quase 03 (três) vezes menos. (Relatórios de Atividades, 1999: 54-57)

⁴⁰ Seja personalizando o atendimento com fins eleitoreiros, seja desenvolvendo ações emergenciais desvinculadas de políticas de longo alcance.

CAPÍTULO III:

A Estratégia Comunidade Solidária

3.1 A Secretaria Executiva

A Estratégia Comunidade Solidária possui três princípios norteadores: Descentralização, Parceria e Solidariedade, buscando desenvolver suas ações a partir de dois espaços: a Secretaria Executiva e o Conselho da Comunidade Solidária.

A Secretaria Executiva (Franco, 1998: 14-15) articula diversas instâncias e ministérios a fim de viabilizar seis objetivos:

a) “Reduzir a mortalidade na Infância” (Ministério da Saúde):

1. Programa de Combate às Carências Nutricionais;
2. Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS);
3. Programa de Saneamento Básico da Fundação Nacional de Saúde;
4. Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente;
5. Programa Nacional de Imunização (PNI).

b) “Melhorar as condições de alimentação dos escolares e das famílias

carentes” (Ministério da Educação e Ministério da Agricultura e do Abastecimento):

1. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);
2. Programa de Distribuição de Alimentos (PRODEA).

c) “Apoiar o desenvolvimento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental” (Ministério da Educação e do Deporto – MEC)

1. Programa de Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar;
2. Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE);
3. Programa Saúde do Escolar;
4. Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental.

d) “Fortalecer a agricultura familiar” (Ministério da Agricultura e do Abastecimento):

1. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

e) “Gerar emprego e renda e promover a qualificação” (Ministério do Trabalho):

2. Programa de Geração de Emprego e Renda (nas áreas urbanas e rurais) – PROGER;
3. Plano Nacional de Formação Profissional – PLANFOR;
4. Intermediação Profissional.

f) “Melhorar as condições de habitação e saneamento básico” (Ministério do Planejamento e Orçamento):

1. Programa Habitar – Brasil;

2. Programa de Ação Social em saneamento – PASS.

Recentemente, em Julho/1999, foi lançado o Programa Comunidade Ativa com o objetivo de “promover o desenvolvimento local sustentável”, a partir de áreas prioritárias, como os municípios do norte e nordeste. É um programa coordenado pela Secretaria Executiva do Comunidade Solidária, foi lançado como “uma nova estratégia para combater a pobreza e promover o desenvolvimento nas localidades mais carentes do país” (O que é o Programa Comunidade Ativa, 2000).

É destinado a municípios com menos de 50 mil habitantes, que registram os menores índices de desenvolvimento humano (IDHs).

São múltiplos os parceiros: governo federal – encarregado de disponibilizar os seus programas aos municípios; Secretaria-Executiva – coordena o programa e é responsável pela negociação com os vários parceiros, acompanha e avalia a implantação do Comunidade Ativa nos municípios; governo estadual - indica interlocutores e facilitadores; prefeitura – mobiliza e estimula a sociedade local, também participa da equipe gestora; Sebrae – contrata e capacita gestores locais, gestores públicos, empreendedores e profissionais, além disso ajuda na criação de agências de microcrédito (Idem).

3.2 O Conselho da Comunidade Solidária

O Conselho da Comunidade Solidária (CCS) desenvolve, através de parcerias, alguns projetos sob sua coordenação. Os membros do Conselho, são “membros da sociedade civil, designados pelo presidente, com mandato de 02 anos, sem remuneração (personalidades identificadas com segmentos

específicos da sociedade, destacando-se aquelas da área de comunicação” (SPOSATI, 1995: 145).

Desse modo, o Conselho é apresentado como “um instrumento de combate à pobreza, à desigualdade e à exclusão social no Brasil, por meio da promoção de parcerias entre Estado e Sociedade (...) diagnostica problemas, identifica oportunidades de ação e mobiliza recursos humanos e materiais em iniciativas concretas de desenvolvimento social” (CCS: 1998: 04) concentrando ações em três frentes de trabalho: *ações de fortalecimento da sociedade civil, interlocução política e programas inovadores de desenvolvimento social*.

3.2.1 - As Ações de Fortalecimento da Sociedade Civil

As ações de fortalecimento da sociedade civil estão pautadas na alegação de que o terceiro setor, “o imenso conjunto de associações, fundações e demais sociedades sem fins lucrativos que compõem um universo extremamente diversificado” diferenciando-o dos setores governamentais e empresariais, não dispunha de legislação específica, na época, embora a própria Comunidade Solidária reconhecesse que representava “um papel de extrema importância no combate à pobreza e à exclusão social” (Idem: 31). Assim, visando superar esses obstáculos, ao mesmo tempo em que vislumbrava a possibilidade de ampliação da participação social, foram criados, em 1997, pelo CCS: o Programa Voluntários, Rede de Informações do Terceiro Setor – Rits, Marco Legal e Comunicação Social e Promoção de Parcerias.

3.2.1.1 - O Programa Voluntários

O primeiro é o Programa Voluntários⁴¹, que busca “promover um novo modelo de voluntariado no país, baseado na participação responsável e solidária dos cidadãos em iniciativas concretas de combate à exclusão social e melhoria da qualidade de vida em comum (...) não tendo nada a ver com a velha idéia de assistencialismo” (Ibidem: 33). Possui como parceiros os centros de voluntários, prefeituras, secretarias do Estado, empresas, fundações, associações de bairro e outras instituições da sociedade civil, e tem o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Fundação Banco do Brasil e Unesco, atuando em onze cidades do país, incluindo Recife.

De acordo com o CCS (1998: 33) o Programa Voluntários atua da seguinte maneira:

Valoriza a imagem do voluntário, incentiva o aumento de ações voluntárias; fortalece as organizações de voluntários, dando assessoria técnica e capacitação para que recebam e não desperdicem o potencial voluntário, divulga informações sobre iniciativas bem sucedidas, apóia a criação e consolidação dos centros de voluntários. (CCS, 1998:33).

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) financia de modo parcial e decrescente a implantação dos Centros de Voluntários e após 03 anos os Centros devem ser auto sustentáveis.

Esses Centros de Voluntários recebem, capacitam e encaminham os voluntários para as entidades interessadas em recebê-los. Essas entidades, por sua vez, também recebem treinamento para o melhor aproveitamento dos

⁴¹ Parceiro, juntamente com a Rede Globo, do Programa Amigos da Escola.

voluntários encaminhados.

3.2.1.2 - RITS – Rede de Informações para o Terceiro Setor

O segundo Programa é o RITS – Rede de Informações para o Terceiro Setor⁴² criado em 1997, mas só implantado no segundo semestre do ano de 1998, em rede *on line* “com o objetivo de incentivar a interação e a troca de informações entre organizações da sociedade civil sem fins lucrativos” consistindo numa “rede virtual, apoiada na Internet, dedicada à geração e difusão de informações e à promoção da interação não só entre as entidades do setor, mas desse setor com os demais” (Idem: 37).

O RITS busca (CCS, 1998) disponibilizar informações pertinentes às legislações específicas, endereços de agências internacionais que financiam projetos e programas integrando o maior número possível de Organizações da Sociedade Civil (OSC's) nas diversas localidades do país. Desse modo oferece os seguintes serviços:

Informações on line sobre as organizações cadastradas; Sediamento de páginas dos associados; Informações legais; Treinamentos; Levantamento de recursos; Informações sobre financiamentos para o terceiro setor; Divulgação de projetos; Divulgação de currículos e anúncios; Estatísticas sobre o Terceiro Setor; Redes privadas para grupos distintos; Serviço de escritório virtual; Serviço de obtenção de informações na Internet; Balanço anual da filantropia empresarial; Teleconferência; Agenda de eventos (ibidem: 37).

⁴² O endereço eletrônico do RITS é <http://www.rits.org.br>

3.2.1.3 - Marco Legal

O terceiro Programa é o Marco Legal, que busca “avaliar a legislação e a regulamentação existentes, a fim de identificar os principais problemas. O foco é a legislação federal”, pautando-se na idéia de que as leis que norteiam o funcionamento do terceiro setor são incapazes de favorecer “o rápido e sólido” desenvolvimento do setor ao mesmo tempo em que garante a sua transparência (dados do CCS, 1998).

É sob esse prisma que o Marco Legal possui como áreas de trabalho os “registros e cadastros administrativos, legislação tributária; contratos e convênios com a administração pública; e legislação trabalhista e previdenciária” (CCS, 1998: 38). A idéia é identificar as principais dificuldades na área legal e sugerir mudanças e inovações na legislação atual, interligando as informações sobre a temática, no Brasil e no exterior.

É também, juntamente com a Interlocução Política, responsável pelas discussões e propostas para a nova Lei do terceiro setor.

3.2.2 - Comunicação Social e Promoção de Parcerias

Finalmente: Comunicação Social e a Promoção de Parcerias que visa “criar o melhor entendimento, pela sociedade em geral, dos programas e das estratégias respaldadas pelo CCS” bem como promover e ampliar parcerias com entidades (empresas, órgãos públicos, etc) a fim de angariar recursos para a viabilização dos programas e projetos e a divulgação dos resultados obtidos pelos mesmos. Dentre os trabalhos desenvolvidos o CCS (1998: 31) destacou:

Folheto institucional do Conselho da Comunidade Solidária; vídeo

institucional dos três anos do Conselho da Comunidade Solidária; site do Conselho da Comunidade Solidária na internet; boletins e material de comunicação produzidos pelos programas do Conselho da Comunidade Solidária (Programas Alfabetização, Capacitação, Universidade e Voluntários).

De um modo geral, nos três primeiros programas apresentados, voluntários, Rits e Marco Legal, o que se poderá perceber é uma concentração de esforços no que se refere ao terceiro setor, “além do Estado e além do mercado” (Idem) buscando prepara-lo para os novos papéis Estado-mercado-sociedade.

A preocupação é reconhecer que historicamente, e principalmente, a partir da década de 80, o terceiro setor tem representado especial instrumento de luta e de garantia dos direitos da população como um todo. Contudo, tem se constituído uma prática recente, o repasse de responsabilidade estatais garantidas através da Constituição de 1988, para o terceiro setor e os municípios de modo geral.

3.2.3 - Interlocução Política

A segunda frente de trabalho é a interlocução política que busca desenvolver “um trabalho intenso de mediação política que envolve (...) ministros de Estado, especialistas, representantes de entidades de classe e de movimentos sociais, empresários, acadêmicos” trabalhando no sentido de fortalecimento da “relação sociedade civil com as áreas governamentais, criando o espaço para que o entendimento se estabeleça” (CCS, 1998: 40).

A alegação é a de que as relações entre Estado e sociedade civil têm

sido por demais estreitas, e a possibilidade de sua ampliação representaria uma nova forma de concatenação de forças para o enfrentamento da “questão social”. Assim, aparece ou reaparece a idéia de ajuda mútua, de modo que, Estado e sociedade civil reúnam esforços para a resolução dos problemas atuais na sociedade.

3.2.4 - Programas Inovadores de Desenvolvimento Social

Como última frente de trabalho do CCS, estão os Programas Inovadores de Desenvolvimento Social, que visam o estímulo da constituição de parcerias para a viabilização desses programas em áreas estratégicas que não estejam “devidamente cobertas por programas governamentais ou da sociedade civil”. Os Programas Inovadores de Desenvolvimento Social atendem (CCS, 1998) grupos que até agora não foram beneficiados por ações sociais através de uma ação integrada entre governo e sociedade.

Desse modo, foram desenvolvidos três programas: Alfabetização Solidária, Universidade Solidária e Capacitação Solidária.

3.2.4.1 - Programa Alfabetização Solidária

O primeiro Programa, Alfabetização Solidária, é dirigido a municípios que possuem os maiores índices de analfabetismo do país, visando a redução das desigualdades regionais.

Atende, prioritariamente, jovens de 12 a 18 anos, sem excluir adultos que queiram participar. Motiva a entrar ou voltar à escola. E favorece a

profissionalização, oferecendo a partir de 1998, em parceria com o MEC e o Ministério do Trabalho curso Supletivo e curso profissionalizante aos alunos alfabetizados (CCS, 1998: 09).

O custo por aluno é de R\$ 34,00/mês. Esse valor é dividido entre o MEC e as empresas igualmente⁴³. O tempo de execução é de 06 (seis) meses, sendo 01 (um) destinado à capacitação dos alfabetizadores pelas Universidades e os outros 05 (cinco) para a realização do curso de alfabetização nas comunidades, com uma média de 03 (três) horas/aulas, três vezes por semana.

A atuação do Programa Alfabetização Solidária (CCS, 1998: 09) se dá, da seguinte forma:

Identifica os municípios, mobiliza e articula os parceiros; As universidades adotam voluntariamente um ou mais municípios, indicam professores para desenvolver projetos de cursos, capacitam em sua sede, coordenadores e alfabetizadores das comunidades; coordenam e avaliam os cursos. O Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) mobiliza as universidades. Empresas e outras instituições adotam um ou mais municípios e cobrem metade dos custos: transporte, hospedagem, alimentação dos coordenadores e alfabetizadores (no período de capacitação nas universidades), bolsas para os alfabetizadores e coordenadores nos municípios, viagens de acompanhamento e avaliação. O MEC cobre a outra metade dos custos, distribuindo material didático de apoio e bibliotecas; e patrocinando a equipe de coordenação do programa. As prefeituras garantem instalações para as aulas e apóiam a coordenação.

Este programa, como foi visto anteriormente, está direcionado aos

⁴³ Têm sido realizado constantemente campanhas para a adoção da alfabetização de adultos por parte da sociedade civil: cada pessoa voluntariamente adota os custos da alfabetização de um adulto com uma doação mensal, durante seis meses, de R\$ 17,00 mês. Essa propaganda foi veiculada através dos meios de Comunicação de massa (televisão e imprensa escrita).

municípios que possuem os maiores índices de analfabetismo, acima de 57 % da população na faixa de 15 a 19 anos, no primeiro ano de implantação e 48 % e 42% nos seguintes. Todavia, os “adultos que queiram participar” não seriam excluídos. Na realidade, o público adulto é um público alvo deste programa embora, não esteja incluso nos documentos oficiais da Comunidade Solidária. Desse modo, os participantes da faixa etária de 12 a 18 anos do Projeto Piloto (Janeiro-Julho 1997) eram 44,43 % do total, já os participantes acima dessa faixa etária, compunham 55, 57% do público atendido (ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. Relatório Final. 1997: 14).

Ora, se o número total de “adultos que queiram participar” é maior que o público alvo do projeto, qual a razão de ser considerado a exceção e não a regra? Isso traz, em última instância, um forte apelo social, já que ao invés de colocar em discussão os índices totais de analfabetismo, aponta um Estado solidário com “os adultos que queiram participar”, já que, numa ação que aparentemente se destina a jovens de 12 a 18 anos, existe um percentual ainda maior de pessoas com mais de 18 anos. Deste modo, é possível indagar, se o percentual de analfabetismo numa dada região entre jovens de 12 a 18 anos é de 57%, quanto será o número da população com mais de 18 anos? Assim, em parte, não se trabalha com números reais e não se tem uma dimensão real do problema.

3.2.4.2 - Programa Universidade Solidária

O segundo é o Programa Universidade Solidária (UNISOL) concebido inicialmente no ano de 1996, propondo sua atuação “em 100 municípios dos Estados do Nordeste e do Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais, levando

universitários de todo o país, orientados por docentes a conhecer e atuar em realidades diferentes daquelas em que vivem” (Programa Universidade Solidária, 1996: 05).

O UNISOL tem como principais parceiros o CRUB, o MEC, as universidades – que em 1998 já somavam 127, prefeituras, empresas públicas e privadas e as Forças Armadas. Consiste, num “Programa de mobilização de jovens universitários para a participação voluntária e solidária” (Programa Universidade Solidária, 1996: 05) num “exercício de responsabilidade social”, junto às comunidades de baixa renda através, principalmente, da educação para a saúde (CCS, 1998: 17).

O CCS (CCS, 1998: 17) define o Programa Universidade Solidária como um:

programa de mobilização de jovens universitários, que permite conhecer melhor a realidade do país e participar de um exercício de responsabilidade social, em viagens a municípios com altos índices de pobreza. Os estudantes coordenados por professores de suas universidades, divulgam informações e promovem atividades para a melhoria das condições de saúde, educação e organização das comunidades. Trabalham, prioritariamente, com lideranças locais que possam atuar como agentes multiplicadores.

O tempo para a realização do programa é de 04 (quatro) semanas, uma para capacitação dos estudantes nas universidades, que se realiza prioritariamente, ainda durante o ano letivo e as três semanas restantes para o trabalho de campo, geralmente entre os meses de janeiro e fevereiro, quando as universidades estão de férias.

Talvez o tempo despendido (quatro semanas) represente o maior desafio para a viabilização da proposta do UNISOL, todavia a cada ano é maior o número de participantes. Só no ano de 1998 foram 127 universidades

participantes, 382 professores, 3.820 estudantes, dos quais 102 de Serviço Social, e 296 municípios do Norte e Nordeste.

São objetivos do Programa Universidade Solidária (CCS, 1998: 06):

Articular com as universidades o desenvolvimento de programas que valorizem, no estudante, o seu sentimento de cidadania, possibilitando a inter-relação entre o modo de vida e o patrimônio cultural das comunidades com a experiência, os valores e os conhecimentos sistematizados dos estudantes; mobilizar estudantes e professores para a participação voluntária e solidária, em ações de combate à pobreza e a exclusão social, mediante atuação nas comunidades municipais; estimular a participação da população em ações que valorizem o sentido da cidadania; incentivar a participação direta da população em experiências, projetos e iniciativas que reverterem em melhoria de sua qualidade de vida; subsidiar a formação de agentes multiplicadores na comunidade, através do treinamento na área de educação e educação para a saúde.

A atuação do UNISOL é colocada pelo CCS (Idem: 19) nos seguintes moldes:

A coordenação da Universidade Solidária, com o apoio do CRUB e do MEC, acompanha todo o trabalho e articula os outros parceiros; as universidades selecionam e capacitam equipes de dez alunos e um professor coordenador, que se disponham a participar do programa e preparam plano de ação para o trabalho nos municípios; o professor coordenador faz viagem precursora aos municípios, colhendo informações para a elaboração do plano de ação; prefeituras garantem estadia e transporte local das equipes, além de espaço e apoio às atividades realizadas pelos universitários; as Forças Armadas fazem o planejamento logístico e cuidam do deslocamento das equipes; o CRUB convoca as universidades e canaliza os recursos. CNPq e Capes pagam bolsas para os estudantes; e empresas privadas e estatais dão apoio e patrocínio.

A equipe é composta por 01 (um) professor e 10 (dez) universitários. Em 1998 foi colocado em prática o modelo Anfitrião, quando uma universidade local recebe uma universidade de outro Estado. Vem sendo desenvolvido em alguns Estados, o Programa Universidade Solidária regional, quando uma mesma universidade acompanha, por um ano, uma mesma localidade.

É válido acrescentar que o Programa Universidade Solidária possui um forte marketing ao apelo social, com o aluno universitário funcionando, em alguns casos, como um *cabo eleitoral* do prefeito e do presidente, já que carregam a idéia, como alguns dos programas integrantes do Conselho Comunidade Solidária, de um Estado solidário preocupado com os menos favorecidos, como se de fato os conhecessem (CAVALCANTI, 1999).

3.2.4.3 - Programa Capacitação Solidária

O terceiro é o Programa Capacitação Solidária, elaborado no ano de 1995 e implantado no ano seguinte, com a publicação do edital para o “I Concurso para Capacitação Profissional de Jovens⁴⁴”, publicado em 29/03/96, para as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. A sua Coordenação é desenvolvida pela Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária – AAPCS⁴⁵, uma ONG especialmente criada para este fim.

Naquela ocasião foram inscritos 149 projetos, mas apenas 33 foram

⁴⁴ Cada concurso de projetos recebe uma numeração específica, geral para todas as regiões de abrangência do Programa. Assim, os demais são: Porto Alegre – I e VII concursos; Rio de Janeiro – I, III, VIII e XIII concursos; São Paulo – I, IV, IX e XIV concursos; Fortaleza – V e XII concursos; Belém – VI e XI concursos; Salvador – XVI concurso; São Luís – XV concurso; e finalmente Recife – X; XVII e XVIII concursos de projetos para capacitação profissional de jovens.

⁴⁵ Antes denominada Associação de Apoio ao Programa Comunidade Solidária – AAPCS.

aprovados, sendo realizados 42 cursos, entre as regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro. São objetivos do Programa Capacitação Solidária:

capacitar os jovens possibilitando sua inserção no mercado de trabalho; desenvolver nos jovens a sociabilidade, comunicação, organização, auto-estima e cidadania; suscitar nos jovens o interesse em ampliar seus conhecimentos; possibilitar a participação da comunidade na resolução de seus problemas; estimular soluções criativas e inovadoras na área de trabalho; identificar novos nichos no mercado de trabalho; favorecer parcerias; fortalecer as organizações não governamentais; (CAPACITAÇÃO SOLIDÁRIA BOL. Nº 2, 1998)

O Programa Capacitação Solidária (Idem) atua da seguinte forma:

Organizações Não Governamentais (ONGs) inscrevem, em concursos, projetos de cursos de capacitação profissional. O Programa Capacitação Solidária organiza os concursos, divulgados por editais, nos quais os projetos inscritos são avaliados e selecionados pelo Comitê Técnico Avaliador, formado por professores universitários e especialistas em capacitação profissional. A Associação de Apoio ao Programa Comunidade Solidária, também uma ONG, coordena todo o programa: capta recursos das empresas, confederações e federações da indústria e do comércio, e os repassa às ONG's para financiamento dos projetos selecionados; monitora e avalia os cursos. A Associação capta também recursos de agências internacionais. Empresas, confederações e federações da indústria e do comércio fazem doações à Associação de Apoio ao Programa Comunidade Solidária.

O público alvo do Programa Capacitação Solidária é o jovem entre 16 e 21 anos⁴⁶, oriundo de família de baixa renda, em geral até 03 (três) salários mínimos, estudante do ensino fundamental, residente na região metropolitana.

Cada jovem participante recebe uma bolsa-auxílio mensal no valor de

⁴⁶ Em alguns concursos de projetos eram admitidos jovens de 14 a 21 anos. Durante a realização do X concurso de projetos na região metropolitana de Recife, essa faixa etária ainda predominava.

R\$ 50,00 (cinquenta reais), alimentação, auxílio transporte, fardamento. O curso tem duração de 05 (cinco) meses, com carga horária diária de 06 h e total de 600 h, em 100 (cem) dias de aula. Esse período inclui as vivências em sala de aula e prática, neste caso desenvolvida junto a empresas e outras entidades.

É interessante destacar que, embora o Programa Alfabetização Solidária saliente que há um esforço conjunto no sentido de que os Programas Inovadores de Desenvolvimento Social, a saber, Capacitação, Universidade e Alfabetização Solidária venham a atuar em comunidades de forma conjunta, o público alvo desses três projetos encontra-se, geralmente, em localidades diferentes, haja vista que os altos índices de analfabetismo estão, em sua maior parte, concentrados em regiões interioranas, enquanto que o Programa Capacitação Solidária tem sua concentração nas regiões metropolitanas. Por outro lado, o Programa Universidade Solidária vem atuando em localidades distantes dos grandes centros urbanos, assim as iniciativas e atuação conjunta entre os programas ainda não se concretizou.

De acordo com o Programa Capacitação Solidária⁴⁷ a estimativa, no Brasil, para os anos de 1995 a 2005 entre jovens de 16 a 21 anos é da ordem de 20.716.034, desses 8.000.000 estarão residindo em áreas metropolitanas e pelo menos 1.800.000 serão oriundos de famílias que percebem até 03 (três) salários mínimos.

O Programa Capacitação Solidária, por sua vez, atendeu 104.282 jovens em todo o Brasil, representando assim 1,30% da demanda existente. Assim, é possível supor que se o Programa Capacitação Solidária, atender apenas os

⁴⁷ IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar, 1999 In: Seminário Pedagógico desenvolvido pelo escritório regional do Programa Capacitação Solidária em Recife, direcionado às Organizações Capacitadoras – OC's aprovadas no XVIII concurso de projetos – região metropolitana de Recife em 13 de agosto de 2001.

jovens oriundos de famílias com renda de até 03 (três) salários mínimos, esse percentual subirá para 5,79% da demanda existente.

O Programa Capacitação Solidária seleciona, através de concursos, os projetos que serão financiados em parceria com as organizações capacitadoras – OC's.

Quanto às etapas presentes no concurso de projetos do Capacitação Solidária é possível destacar pelo menos cinco, a saber: mobilização da região metropolitana para a divulgação do concurso; cadastramento de projetos; termo de compromisso; e divulgação dos resultados.

A primeira, mobilização da região metropolitana para a divulgação do Concurso:

Apresentação do Programa a representantes dos governos municipais e estaduais; Identificação do parceiro técnico que cederá infra-estrutura para o funcionamento do Balcão de Dúvidas; Levantamento de ONGs locais para envio do edital do concurso; Contratação e Treinamento de profissionais que darão esclarecimentos sobre o Programa e as regras do Concurso; Convites a especialistas para a composição do Comitê Técnico Avaliador; Reunião com as lideranças locais para a apresentação do Programa; Produção e distribuição do edital e dos cartazes do concurso; Reunião de esclarecimento as ONG, com ampla divulgação pela mídia (RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 1999).

A segunda etapa se refere ao recebimento e cadastramento dos projetos: nesta etapa há a numeração, reprodução e cadastramento de dados dos projetos para o banco de dados e formulação de relatórios sobre as ONGs e respectivos projetos. As ONGs recebem a confirmação do recebimento e a respectiva numeração para futuras consultas.

A terceira etapa se refere ao processamento da seleção dos projetos é

composta de seis fases: a primeira fase, de leitura – exclusão dos projetos que não atendem às exigências contidas no edital do concurso; envio pelo correio da documentação (projetos e resumos elaborados a partir do banco de dados) para os pareceristas e envio de cópia do projeto ao Conselho Municipal da Criança e do Adolescente a que se refere a proposta, para avaliação da sua pertinência em relação ao Estatuto da Criança e do Adolescente. A segunda fase se refere ao retorno desses projetos e ao lançamento das notas, conferidas por cada parceiristas, no banco de dados e emissão de relatórios, por classificação. Em seguida, são encaminhados para análise pelo setor financeiro.

A terceira fase corresponde a uma segunda leitura, dessa vez por outros três pareceristas, “os procedimentos para a composição dos grupos de parceiristas desta fase seguem os mesmos critérios adotados na primeira⁴⁸”. A quarta fase se refere ao retorno da segunda leitura pelos pareceristas e a preparação da reunião do Comitê Técnico Avaliador, através do lançamento das informações no Banco de Dados e emissão de Relatórios.

A quinta fase se refere à reunião do Comitê Técnico Avaliador, partindo da:

Explanação sobre o Programa: resultados obtidos, previsões e investimentos futuros; Análise dos dados levantados no concurso e discussão de suas especificidades; Definição da classificação final e emissão de listagem, que é assinada por todos os presentes na Reunião (RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 1999).

Finalmente, a sexta fase trata das entrevistas com as ONGs, quando são propostos ajustes orientados pelos pareceristas, conselhos municipais e análise

⁴⁸ Relatório de Atividades, 1999: 17

financeira; orientação sobre a documentação necessária para a elaboração do Termo de Compromisso que irá reger as condições gerais entre a organização capacitadora - OC e o Programa Capacitação Solidária; e cadastramento dos resultados e envio de cópia dos mesmos às equipes de monitoramento.

A quarta etapa se refere ao Termo de Compromisso, através da confirmação da documentação exigida e “verificação da sua compatibilidade com os acordos firmados nas entrevistas” (Idem); autorização para o primeiro depósito e envio dos projetos e dados referentes ao mesmo para a Coordenação Regional do Capacitação Solidária, a fim de fornecer subsídios para o monitoramento e acompanhamento dos projetos aprovados.

Finalmente, a quinta e última etapa se refere à divulgação dos resultados, através da “ampla distribuição de relatórios com síntese das informações dos projetos” (Idem); envio de correspondência aos parceiros com os resultados e às entidades que tiveram os seus projetos excluídos, explicitando o motivo.

O monitoramento e a avaliação de projetos são desenvolvidos através de vários mecanismos:

1. Balcão de Dúvidas – localizado na capital onde é lançado o Concurso, tem por objetivo orientar e esclarecer sobre o processo seletivo do concurso, bem como fornecer subsídios para o êxito de um projeto.
2. Seminários – Direcionados às ONGs que tiveram os seus projetos selecionados, antecedendo o início dos cursos. São dois: o Seminário Pedagógico, direcionado aos Coordenadores e Educadores do Projeto, buscando “desenvolver as capacidades básicas e específicas voltadas ao perfil atual da empregabilidade para jovens, de modo a possibilitar a sua inserção no mundo do trabalho” (RELATÓRIO DE ATIVIDADES,

1999). E o Seminário Financeiro, direcionado aos Coordenadores Administrativos, que

tem for finalidade esclarecer aspectos relacionados à administração de recursos, à taxa de administração das ONGs e aos procedimentos para o pagamento da bolsa-auxílio aos alunos, além de fornecer informações relativas ao acompanhamento financeiro mensal de projetos, realizado pelo Programa.

3. Monitoramento de caráter técnico pedagógico, em que cada monitor fica responsável por acompanhar pelo menos, uma vez por mês, através de visitação, 10 (dez) projetos e de caráter técnico financeiro, em que é realizada uma entrevista mensal e individualizada com representantes de cada projeto, a fim de discutir e orientar os recursos que serão utilizados na capacitação dos jovens.
4. Oficinas Técnicas e de Avaliação – Oficinas Técnico/Pedagógicas: São desenvolvidas duas em cada concurso e têm por objetivo fornecer instrumentos aos educadores e coordenadores, com vistas à prática pedagógica integrada. Há também a oficina de jovens, uma reunião de avaliação com a participação de cinco jovens de cada projeto selecionado.

Os parceiros do Programa Capacitação Solidária, por sua vez, são distribuídos por grupos:

1. parceiros financiadores – Contribuem com doações em dinheiro para a viabilização dos projetos de capacitação de jovens, são eles:

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS); Brazil Business Center; Confederação Nacional do Comércio (SESC e SENAC); Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (SESI e SENAI); FINIVEST; Fundação

Companhia Siderúrgica Nacional (CSN); Fundação Vale do Rio Doce; Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). (Idem).

2. parceiros de apoio – Doação de Bens: doam ao Programa Capacitação Solidária móveis novos ou usados, computadores, softwares, impressoras, etc.
3. parceiros técnicos – Colaboram com a divulgação ou “fornecimento de cadastros e outras informações regionais de interesse”⁴⁹, entre outros aspectos.
4. É possível acrescentar os parceiros executores, que são justamente as organizações capacitadoras – OC’s responsáveis pela execução dos cursos aprovados pelo Programa Capacitação Solidária.

O Programa Capacitação Solidária também desenvolve o Curso Gestores Sociais que,

tem por objetivo contribuir para o fortalecimento institucional de organizações que atuam na área social, fornecendo instrumentos básicos, técnicas, exercícios e reflexões para o aperfeiçoamento de competências na elaboração, gestão e avaliação de projetos sociais (RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 1999: 36).

De acordo com dados do próprio Capacitação Solidária, em 1999, os participantes do Curso Gestores Sociais eram, em sua maioria, gerentes e Coordenadores de ONGs, com escolaridade de nível superior.

⁴⁹ Relatório de Atividades, 1999: 32.

Tabela 1: Origem dos participantes do Curso de Gestores Sociais⁵⁰

Ano	Número de Cursos	Número de Participantes	ONGs	OGs	Sistema S	Outros
1997	3	111	51	14	17	29
1998	10	462	319	99	30	14
1999	24	813	667	114	16	16
Totais	37	1.386	1.037	227	63	59

Fonte: Relatório de Atividades, 1999: 36

Um outro curso desenvolvido pelo Programa Capacitação Solidária direcionado aos gerentes e coordenadores de OC's é o Curso de Planejamento e Gestão de Microempreendimentos (antigo Curso Oportunidades e Negócios). Este curso visa “contribuir com informações para que as ONGs orientem os jovens quanto aos procedimentos necessários para o auto-emprego” (Idem). Os temas trabalhados são: montar um microempreendimento – cooperativa, sociedade ltda, firma individual, sociedade civil, trabalho autônomo, etc. De modo que, ao final de cada curso, o aluno tenha uma orientação básica sobre as suas possibilidades de inserção profissional. Isso poderá estar gerando uma tendência: as ONGs estariam passando a selecionar jovens com idade igual ou superior a 18 anos, ao invés de 16, como é a proposta do Programa Capacitação Solidária.

A seguir um quadro quantitativo dos Cursos desenvolvidos em 1999 e participantes, por Estado:

⁵⁰ ONG – Organização Não-Governamental; OG – Organização Governamental: técnicos de órgãos municipais e estaduais; Sistema S – SESI, SESC, SENAC, SENAT, SEST, SENAI

Quadro 1: Cursos Oportunidades e Negócios desenvolvidos no ano de 1999

Local	Número de Cursos	Número de Participantes
Rio de Janeiro	3	110
São Paulo	2	64
Belém	2	64
Recife	1	48
Fortaleza	2	75
São Luiz	1	35
Salvador	1	55
Totais	12	451

Fonte: Relatório de Atividades, 1999: 41

Além desses instrumentos de monitoramento e avaliação de projetos, o Programa Capacitação Solidária desenvolve pesquisas relacionadas aos projetos e cursos de capacitação desenvolvidos pelas ONGs, tais como: Projeto ex-alunos (Estudo de egressos); Perfil dos Alunos; Perfil do alunado e tipologia de capacitações; Pesquisa de Atitude; Estudo Bolsa-auxílio; Avaliação dos efeitos do Programa sobre as ONGs. Em geral, essas pesquisas são desenvolvidas através da aplicação de questionários elaborados pelo Programa Capacitação Solidária e entregues às organizações capacitadoras, para que as mesmas apliquem com os alunos participantes da capacitação.

É interessante destacar ainda os tipos de organizações capacitadoras (OCs) participantes do Programa Capacitação Solidária nesses concursos. A seguir serão vistos dados nacionais a esse respeito. Nesse sentido, foi mantida a tipificação proposta pelo Programa Capacitação Solidária, constante no Relatório de Atividade (1999: 18).

Quanto ao tipo de organizações selecionadas pelo Programa Capacitação Solidária, através dos concursos de projetos para capacitação de jovens para o mercado de trabalho é possível estabelecer o seguinte quadro:

Quadro 2: Organizações Capacitadoras de 1996 a 1999 a nível nacional.

<i>Tipo de Organizações Capacitadoras</i>	<i>Percentual</i>
Associações Comunitárias	22,94%
Instituições de Assistência ou Desenvolvimento Social	19,14%
Instituições ou Associações Religiosas	12,16%
Instituições de Esporte ou Lazer	6,50%
Institutos ou Centros de Estudo	5,25%
Sindicatos ou Associações de Trabalhadoras	4,91%
Empresas	4,50%
Associações Étnicas e/ou Gênero	4,35%
Associações para Portadores de Necessidades Especiais	3,95%
Fundações	3,66%
Associações Ambientalistas	2,83%
Universidades	2,63%
Cooperativas	2,28%
Escolas e/ou Creches	2,28%
Centro de Defesa e Promoção dos Direitos	1,31%
Outras Organizações ⁵¹	1,31%

Fonte: Relatório de Atividades, 1999: 18

Em linhas gerais esses são os principais aspectos presentes no Programa Capacitação Solidária e implementação de concursos de projetos para capacitação profissional de jovens.

⁵¹Para outras organizações leia-se Clube de Serviços e Rádios Comunitárias.

CAPÍTULO IV:

Capacitação de Jovens: Algumas Conclusões

4.1 - O Programa Capacitação Solidária em Recife e Região Metropolitana

O Programa Capacitação Solidária começou a atuar na região metropolitana de Recife através do X concurso⁵² de projetos para a capacitação profissional de jovens desenvolvido no ano de 1998.

Naquele ano foram aprovados 111 (cento e onze) projetos de capacitação profissional de jovens dos quais 66 (sessenta e seis) só em Recife, seguido de Cabo de Santo Agostinho e Olinda com 15 (quinze) cada um e Camaragibe 11 (onze)⁵³.

No ano de 2000 foram enviados à AAPCS, através de concursos de projetos em 07 (sete) regiões metropolitanas do país⁵⁴ 3.615 projetos, dos quais 1.227 foram selecionados, perfazendo um total de 33,95% da demanda existente. Assim, foram capacitados 35.952 jovens para uma “habilidade geradora de renda” (RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2000: 09).

⁵² A numeração é nacional, ver o sub item “O programa Capacitação Solidária” no Capítulo anterior.

⁵³ Igarassu: 06; Jaboatão dos Guararapes: 05; Abreu e Lima: 04; Paulista: 03; Itamaracá e Itapissuma: 02 cada. Dados do Capacitação Solidária In: Capacitação Solidária: CCS, Dez/1998.

⁵⁴ Recife, Fortaleza, Aracaju, Belém, São Luís, São Paulo e Salvador In: Relatório de Atividades, 2000: 09.

O crescente número de projetos financiados pelo Programa Capacitação Solidária⁵⁵ levou a “busca constante de aprimoramento da metodologia dos cursos (...) definindo: um projeto por organização; um único curso por projeto; 30 jovens por curso; 05 meses [para] o período de desenvolvimento dos cursos, com carga horária total de 600 horas⁵⁶” (RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2000: 09).

Isso impediu a participação de jovens com ensino médio completo e/ou aqueles que já haviam participado de anos anteriores, bem como a

participação de jovens em conflito com a Lei, em situação de prostituição, que vivam nas ruas e com dependência química de qualquer natureza, uma vez que esse público necessita de atendimento especializado, não previsto nos cursos de curta duração do PCS (RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2000: 09).

Cerca de 50% dos jovens participantes do Programa Capacitação Solidária no ano de 2000 eram estudantes do ensino fundamental cursando de 5ª a 8ª séries⁵⁷, 80 % são oriundos de famílias que percebem até 03 (três) salários mínimos⁵⁸ (RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2000: 22).

O custo médio total por aluno é de R\$ 1.000,00 (um mil reais)⁵⁹, total já incluída a Bolsa Auxílio e a taxa de administração de 10% destinada às organizações capacitadoras – OC’s. A carga horária total é de 600 h e a

⁵⁵ No ano de 1996 foram 32; 118 em 1997; 346 em 1998; 792 em 1999; e 1226 em 2000. Dados nacionais. In: Relatório de Atividades, 2000: 10. Em alguns casos a OC desiste do financiameto, por esse motivo o número de projetos selecionados é, em muitos casos, superior ao número de projetos financiados.

⁵⁶ Em concursos anteriores uma mesma organização poderia desenvolver mais de um curso e/ou projeto, além disso não havia um número limite de alunos, ficando a cargo de negociação entre a entidade e a AAPCS.

⁵⁷ Os demais são: ensino fundamental da 1ª a 4ª séries – 4%; ensino médio – 28%; supletivo – 17%; ensino especial – 1% In: Relatório de Atividades, 2000: 22.

⁵⁸ Os demais são: 10% possuem renda familiar de 03 (três) a 05 (cinco) salários mínimos; e 1% acima de 05 (cinco) salários mínimos (Idem).

⁵⁹ Nos anos anteriores o custo médio era de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) aluno/mês com um custo total de R\$ 1.500,00 (hum mil e quinhentos reais) aluno para um projeto desenvolvido em 6 meses.

escolaridade exigida para os participantes é da 5^a a 8^a série do primeiro grau. Apenas 30% (trinta por cento) do total de alunos podem receber o auxílio transporte para a localidade do curso, os demais devem residir nas proximidades do local onde o curso será desenvolvido. Apenas 30% podem estar fora da 5^a a 8^a Série, a saber, no 1º Ano do 2º Grau. Contudo, esse número poderá ser ampliado, partindo de uma negociação entre a organização capacitadora e o Programa Capacitação Solidária, levando em consideração o perfil do curso escolhido, cursos como Monitor de Turismo, entre outros, exigem uma escolaridade mais elevada, 2º Grau, supostamente fora do perfil exigido pelo Capacitação Solidária.

É possível constatar, a partir dos dados demonstrados pelo próprio programa, que existe uma concentração de projetos no município capital: 66 enquanto que nos municípios não capitais são 45, devido a vários fatores.

De tal forma, a seleção de projetos através de concursos favorece a sua concentração nos grandes centros; municípios como Moreno e Araçoiaba também municípios da Região metropolitana do Recife, não apresentaram e/ou tiveram projetos desenvolvidos pelo Capacitação Solidária, até aquele ano.

Outro fator que deverá ser considerado é que os cursos desenvolvidos através do Capacitação Solidária têm como executores ONG's, associações de bairro, sindicatos, associações religiosas e empresas de pequeno porte, facilmente encontradas nos grandes centros urbanos, o que nem sempre acontece nos municípios de menor porte da região metropolitana de Recife, distantes do município capital, com menor arrecadação, etc.

A AAPCS traz elementos importantes quanto ao perfil do dos projetos aprovados através de Concursos por este programa:

Tabela 2: Projetos Inscritos/Demandados - X Concurso de Projetos 1998

Inscritos/Demanda		Selecionados/Financiados					
Projetos	Alunos	Projetos	%	Cursos	Alunos	%	ONGs
634	31.149	124	19,56	152	3.845	12,34	116

Fonte: Relatório de Atividades, 1999.

Quanto às áreas de capacitação, as dez mais oferecidas são⁶⁰:

1. Informática: 12 %;
2. Artes e Espetáculos: 10,12%;
3. Artesanato: 8, 53%;
4. Agricultura: 6,71%;
5. Alimentação: 6,71%;
6. Turismo e Hotelaria: 5,29%;
7. Construção Civil e Afins: 5,12%;
8. Comunicação: 4,95%;
9. Serviços de Apoio Administrativos e Gestão: 4,89%;
10. Estética, Higiene e Embelezamento: 4,25%.

Quanto ao tipo de organizações selecionadas pelo Programa Capacitação Solidária, através dos concursos de projetos para capacitação de jovens para o mercado de trabalho, na região metropolitana de Recife, é possível estabelecer o seguinte quadro:

⁶⁰ Áreas de Capacitação a nível nacional referente a 1.706 Cursos. Buscou-se demonstrar neste trabalho apenas as dez mais procuradas – presentes em projetos sociais elaborados pelas ONGs participantes e aprovados pelo Programa Capacitação Solidária. Conf. Quadro completo In: Relatório de Atividades. Novembro 1999. São Paulo, AAPCS, 1999: 15.

Quadro 3: Organizações Capacitadoras de 1996 a 1999 a nível regional.

<i>Tipo de Organizações Capacitadoras</i>	<i>Percentual</i>
Associações Comunitárias	38,60%
Instituições ou Centros de Estudo	12,28%
Instituições de Assistência ou Desenvolvimento Social	10,52%
Instituições ou Associações Religiosas	9,65%
Sindicatos ou Associações de Trabalhadores	6,14%
Associações Étnicas e/ou de Gênero	5,26%
Fundações	4,39%
Empresas	4,38%
Instituições de Esporte ou Lazer	3,51%
Cooperativas	1,75%
Escolas e/ou Creches	1,75%
Associações Ambientalistas	0,88%
Outras Organizações (Rádios Comunitárias)	0,88%
Associações para Portadores de Necessidades Especiais	0,00%
Centros de Defesa e Promoção dos Direitos	0,00%
Universidades	0,00%

Fonte: Relatório de Atividades, 1999: 54-57

Dentre as organizações capacitadoras da região metropolitana de Recife encontram-se aquelas que já dispõem de um histórico quanto ao seu papel na sociedade, como é o caso da: Casa da Mulher do Nordeste; Cruzada de Ação Social; Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social; Centro de Estudos e Pesquisas Josué de Castro; Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social; Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco; Gestos: Soropositividade, Comunicação e Gênero; Legião Assistencial do Recife, entre outras menos conhecidas. Cada uma com um histórico e características particulares.

4.2 O município do Cabo de Santo Agostinho-PE

O município do Cabo de Santo Agostinho está localizado na região metropolitana do Recife, a 41 km da capital, possui uma área de 445 Km², as vias de acesso são pela BR 101 e PE 7, e a densidade demográfica em 1996 era de 316,3 Hab/Km²⁶¹.

De acordo com dados do IBGE⁶² em 1996⁶³ residiam no município do Cabo de Santo Agostinho 140.764 pessoas, desses 69.330 referem-se aos homens e 71.434 às mulheres; 89% da população residia na área urbana e entre pessoas de 15 a 64 anos o percentual cai para 62% .

Entre os residentes do município com 04 anos ou mais de idade, 35% frequentam a escola; já o percentual dos jovens com idade entre 15 e 19 anos frequentando a escola é de 62% – o público alvo do Programa Capacitação Solidária é de 16 a 21 anos – e entre 20 e 24 anos o percentual é de 22%. A média de anos de estudo na localidade para pessoas com 04 anos ou mais de idades é de 3,98 %, sendo que para homens é de 3,79% e para mulheres 4,16%; 25% da população com 04 anos ou mais de idade possui menos de 01 ano de estudo (CABO... SÍNTESE, 2001: 01).

Na faixa etária dos 15 aos 19 anos residiam no município⁶⁴ 16.937 jovens e entre a faixa etária dos 20 aos 24 anos eram 14.594 jovens. No ano de

⁶¹ Aspectos Físicos. In: <http://www.cabo.pe.gov.br/numeros.html>, 2001.

⁶² Cabo de Santo Agostinho. Síntese In: Resultados dos Dados Preliminares do Censo 2000 <http://www1.ibge.gov.br/cidadesat/ufs/tem...0Malha%20Municipal%20Digital%201997&uf=PE> : 2001.

⁶³ Os dados para o ano de 2000 são: 152.836 pessoas residentes, desses 75.118 homens e 77.718 mulheres. In: Cabo de Santo Agostinho. Resultados dos Dados Preliminares do Censo 2000 <http://www1.ibge.gov.br/cidadesat/ufs/perfil2.php?codmun=260290> Grande parte dos dados disponíveis no IBGE são referentes ao ano de 1996, por esse motivo ele será tomado como referência nessa análise.

⁶⁴ Dados de 1996, constantes no endereço: <http://www.cabo.pe.gov.br/numeros1.html>, 2001.

2000 a Associação Comunitária⁶⁵ atendeu 25 jovens (entre 16 e 21 anos) através do curso de marcenaria, em parceria com o Programa Capacitação Solidária, representando aproximadamente 0,15 % do total da faixa etária entre jovens dos 15 aos 19 anos. Entre os jovens dos 20 aos 24 anos, esse percentual sobe para 0,17%. Ao unificar as duas faixas etárias esse percentual cai para 0,08% dos jovens residentes no município no ano de 1996.

Nos anos de 1998 e 1999, através do X Concurso de Projetos para Capacitação Profissional de Jovens, foram desenvolvidos naquela localidade 15 (quinze) projetos atendendo a um público de 480 jovens⁶⁶ entre 14 e 21 anos⁶⁷. Esse número representa 2,83% dos jovens entre 15 e 19 anos, do município, e 1,52% da faixa etária entre 15 e 24 anos.

No ano de 2000, na segunda fase do XVII Concurso de Projetos, foram 09 (nove) projetos aprovados no município de Cabo de Santo Agostinho visando atender a um público de 270 jovens entre 16 e 21 anos⁶⁸, representando 1,52% dos jovens entre 15 e 19 anos do município. Entre os jovens de 15 a 24 anos esse percentual cai para 0,86%.

No município do Cabo de Santo Agostinho existem 129 estabelecimentos de ensino fundamental; 11 de ensino médio; 1.090 empresas atuantes na localidade gerando 12.720 empregos; dessas, 752 são estabelecimentos agropecuários gerando por sua vez 4.661 empregos, na mesma época existiam na localidade 98.098 eleitores, que, em tese, fazem parte da população economicamente ativa (CABO... SÍNTESE, 2001: 02-03).

⁶⁵ A Associação Comunitária participante da pesquisa e do X concurso de projetos para capacitação profissional de jovens / 1998.

⁶⁶ Relatório de Atividades, 1999: 12.

⁶⁷ Naquele ano ainda eram admitidos jovens com 14 e 15 anos, nos anos seguintes a idade mínima subiu para 16 anos. X Concurso – Recife 1998. Relação dos Projetos Selecionados. Recife, 1998, mimeo.

⁶⁸ XVII Concurso – Recife II 2000. Relação dos Projetos Selecionados. Recife, 2000, mimeo

A população economicamente ativa se encontra distribuída de acordo com o seguinte quadro:

Quadro 4: População Economicamente Ativa – 1980 Cabo-PE

SETORES	VALORES ABS	%
Setor Primário	7.490	25,6
Setor Secundário	12.616	43,2
Setor Terciário	9.106	31,2
Procurando Trabalho	1.837	5,9
Total	31.049	100

Fonte: Perfil dos Municípios da RMR – Maio/1998 – FIDEM, disponível no endereço: <http://www.cabo.pe.gov.br/numeros1.html>, 07/08/2001.

Existem no município 35 empresas (unidades locais) na área de construção civil⁶⁹ ocupando 767 pessoas⁷⁰. Em 1998, a Associação Comunitária estudada capacitou jovens para atuar na área de construção civil e afins. No ano de 2000, capacitou jovens para atuar nas áreas de marcenaria e movelaria.

Nesse sentido, a Prefeitura Municipal⁷¹ destaca que:

o Município do Cabo de Santo Agostinho tem uma tradição de trabalhadores qualificados e semi-qualificados em diferentes áreas de atividades. Tradicionalmente a atividade sucro-alcooleira permitiu a formação de artesões com habilidades diversas como moveleiros, serralheiros, caldeireiros, etc. Também, sendo um pólo comercial e de serviços, o Município apresenta grande contingente de pessoas qualificadas para essas atividades.

A iniciativa do governo municipal, no que se refere à qualificação e

⁶⁹ Cabo de Santo Agostinho. Cadastro Geral. Unidades Locais. Dados disponíveis no endereço: <http://www1.ibge.gov.br/cidadesat/ufs/tem...1%2020%20Digital%20do%20Brasil%201997&uf=PE>, 2001: 03.

⁷⁰ Cabo de Santo Agostinho. Cadastro Geral. Pessoal Ocupado. Unidades Locais. In: <http://www1.ibge.gov.br/cidadesat/ufs/tem...1%2020%20Digital%20do%20Brasil%201997&uf=PE>, 2001: 03.

⁷¹ Mão-de-obra Qualificada. In: <http://www.cabo.pe.gov.br/maodeobra.html>, 2001.

requalificação de mão-de-obra aponta que:

diante das novas perspectivas da economia com a introdução de atividades modernas e altamente exigentes quanto ao perfil da mão-de-obra, o Município está estruturando amplo programa de qualificação de mão-de-obra, pressuposto básico das diretrizes do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável. Para tanto tem contado com o apoio do Governo Estadual e principalmente com recursos do Fundo de Assistência ao Trabalhador-FAT e do PRODER/SEBRAE (Idem).

Além disso, é desenvolvido pelo governo municipal o Programa Acreditar, direcionado ao pequeno empreendedor. Esse programa consiste em fornecer empréstimos a pequenos empreendedores do município⁷²:

na lista dos empréstimos se destacam os negociantes que lidam com confecção, doces e salgados, lanches, bares e feiras livres. Para conseguir um empréstimo, o empreendedor deve ter no mínimo 21 anos e comparecer ao posto do Ceape (Centro de Apoio ao Pequeno Empreendedor), com duas cópias da identidade, CPF e comprovante de renda. O empréstimo varia de R\$ 100,00 a R\$ 1 mil. Os juros ficam em torno de 6,5 % ao mês e o crédito financiado é pago em três parcelas.

4.2 O Estudo:

Para o estudo da reforma do Estado foram priorizados os documentos elaborados pelo extinto MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado, hoje Ministério do Orçamento e Gestão e o textos de Bresser Pereira (1997) e Behring (1998).

Buscou-se evidenciar o funcionamento da estratégia Comunidade

⁷² Acreditar. In: <http://www.cabo.pe.gov.br/programas1.html>, 2001.

Solidária e os sub programas que a compõem, especialmente o Conselho da Comunidade Solidária e o Programa Capacitação Solidária. Assim, analisou-se a proposta de reforma do aparelho estatal e o funcionamento do terceiro setor, bem como o crescimento da participação da sociedade civil organizada (associações de bairro) no repasse de responsabilidades do Estado, no que concerne às políticas públicas, especialmente, políticas sociais, à sociedade civil e as possíveis consequências à população usuária dos serviços sociais.

Nesse processo de repasse de responsabilidades à sociedade civil, se faz necessário a observância das formas específicas em que se dão as relações entre Estado – mercado – sociedade. Nesse sentido, foi nosso objetivo analisar a especificidade das relações entre a entidade localizada no Cabo de Santo Agostinho e o Programa Capacitação Solidária, através da inclusão social de jovens pelo trabalho. Assim, optou-se pela análise de um processo recente de capacitação de jovens, realizado na região metropolitana de Recife, mas fora da capital, por uma associação de bairro.

No processo de escolha da associação foram utilizados os seguintes critérios: 1) O percentual de 38,60% de associações comunitárias parceiras do Programa Capacitação Solidária, indicando a maior incidência destas; 2) A localização dessas entidades: Recife e Cabo de Santo Agostinho possuíam cada um 11 (onze) associações comunitárias participantes; 3) A maior incidência de cursos oferecidos, neste caso, construção civil e afins, perfazendo um total de 04 (quatro) entidades, sendo que, 03 (três) delas localizadas no Cabo de Santo Agostinho e 01 (uma) localizada em Recife; 4) Com o objetivo de evidenciar as possíveis discrepâncias entre as entidades localizadas em locais que, por não estarem localizadas no município capital, possuem em tese, maiores dificuldades de acessar as informações, optou-se

por estudar uma entidade localizada no município de Cabo de Santo Agostinho-PE que, coincide com o maior número de entidades que desenvolveram o curso na área de construção civil e afins; 5) Entre as três entidades restantes, optou-se por estudar aquela que continuasse parceira do Programa Capacitação Solidária, através de um novo concurso de projetos, neste caso o XVII concurso de projetos de capacitação profissional de jovens da região metropolitana de Recife⁷³. Assim, chegou-se a uma associação de moradores do Cabo de Santo Agostinho⁷⁴, daqui por diante chamada de Associação Comunitária⁷⁵.

Foi utilizada a metodologia de estudo de caso, associada à análise de contexto articulando a perspectiva da associação comunitária, no município de Cabo de Santo Agostinho, às diretrizes emanadas do contexto atual, especialmente ao que se refere ao Estado brasileiro e mais especificamente reforma do Estado, estratégia Comunidade Solidária e novos papéis estado – mercado – sociedade.

Foram realizadas cinco entrevistas: duas delas com dirigentes da Associação Comunitária do Cabo de Santo Agostinho⁷⁶; uma com técnico do Escritório Regional do Programa Capacitação Solidária em Recife; e duas outras junto à técnicos, especificamente Coordenadores ligados a associações comunitárias também participantes do X Concurso de Projetos para a Capacitação Profissional de Jovens.

Essa pesquisa pretendia entrevistar alguns ex-alunos participantes de

⁷³ A numeração é nacional, assim o primeiro concurso de projetos em Recife recebeu a numeração de X (décimo), o segundo de XVII (décimo sétimo), o terceiro de XVIII (décimo oitavo), este último encontra-se em andamento.

⁷⁴ Participante do X e XVII concurso de projetos para a capacitação profissional de jovens.

⁷⁵ de modo a resguardar o sigilo das informações coletas, será designada como Associação Comunitária do Cabo de Santo Agostinho, ou simplesmente Associação Comunitária.

⁷⁶ Associação eleita para a pesquisa.

curso de capacitação profissional desenvolvidos em parceria com o Programa Capacitação Solidária (PCS), todavia isso não foi possível, tendo em vista que não há um controle permanente da localização desses ex-alunos, o que não permitiu entrevistá-los. A princípio isso poderia representar um limite sério ao estudo proposto, todavia informações complementares puderam ser utilizadas através dos estudos de egressos e pesquisas de acompanhamento desenvolvidas pelo PCS.

Durante o desenvolvimento da pesquisa sentiu-se a necessidade de complementar alguns dos dados obtidos junto à Associação Comunitária. Assim, foram contatadas cinco pessoas que haviam trabalhado junto a outras Associações Comunitárias, dessas apenas duas aceitaram realizar a entrevista. Estes por não aparecerem diretamente vinculados a uma entidade, na medida em que não tiveram suas associações comunitárias escolhidas, puderam fornecer dados relevantes ao desenvolvimento da pesquisa⁷⁷.

Além disso, foram utilizados dados documentais elaborados pela estratégia Comunidade Solidária; Conselho da Comunidade Solidária; Programa Capacitação Solidária; IBGE; Prefeitura Municipal do Cabo de Santo Agostinho, entre outras fontes bibliográficas.

4.3 Os resultados obtidos: Algumas Conclusões

No ano de 1998 a Associação Comunitária teve um Projeto de Capacitação Profissional de Jovens na área de Construção Civil e Afins,

⁷⁷ As entrevistas não foram gravadas a pedido dos entrevistados.

aprovado pelo Programa Capacitação Solidária e, em 2000, um projeto na área de Marcenaria e movelaria. Atualmente está participando de um novo Concurso de Projetos junto ao Programa Capacitação Solidária, desta vez na área de Informática.

De acordo com a os dirigentes da Associação Comunitária a escolha dos cursos obedeceu às necessidades da comunidade local quanto ao perfil desejado, possibilidade de inserção profissional, escolaridade dos jovens da comunidade, entre outros fatores. Assim, partindo das necessidades locais, foram elaborados e enviados os projetos de capacitação profissional de jovens. Até aquele momento, a Associação Comunitária não havia desenvolvido cursos / capacitação profissional para jovens.

O pessoal técnico envolvido no desenvolvimento dos cursos foi recrutado na própria comunidade, constituindo-se de universitários e/ou profissionais de nível superior nas áreas de Psicologia, Letras e afins. Nas disciplinas específicas de Marcenaria e Movelaria e nas de Construção Civil foram contratados profissionais da região, com reconhecida experiência na área.

De acordo com os dirigentes da Associação Comunitária há, atualmente, 16 (dezesseis) dos 25 (vinte e cinco) jovens capacitados em marcenaria, trabalhando nas redondezas da comunidade, representando 64% (sessenta e quatro por cento) do total. Contudo esses dados não puderam ser confirmados, já que a própria entidade alegou não possuir um controle rígido da localização desses jovens.

Os dirigentes da Associação Comunitária apontam que a inserção desses jovens no mercado de trabalho expressa uma grande conquista para a comunidade local, na medida em que, até então, não se dispunha de outras

alternativas de capacitação para o mercado de trabalho. Os jovens da localidade apresentavam-se desempregados e sem possibilidade de inserção profissional.

O Programa Capacitação Solidária se traduziu, na localidade, numa iniciativa inovadora, já que contemplou vários aspectos da vida do jovem na comunidade, trazendo à tona discussões sobre temáticas diversas como: cidadania, participação comunitária, auto-estima, políticas públicas, entre outros. Essas discussões ocorreram a partir do cotidiano dos jovens, possibilitando uma reflexão acerca dos problemas enfrentados por eles na comunidade.

Ao fornecer ao jovem, alimentação, transporte⁷⁸ e uma bolsa auxílio mensal, no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais), esse programa possibilita ao jovem, entre outros aspectos, uma subsistência mínima para que, durante o curso, possa dedicar-se integralmente ao desenvolvimento das atividades propostas. Isso, a longo prazo, poderá possibilitar um aumento qualitativo na aprendizagem.

Essa é uma das motivações enfatizadas pela direção da Associação Comunitária para continuar participando dos concursos de projetos para capacitação profissional de jovens, para o mercado de trabalho. De acordo com a direção da Associação Comunitária, outros agentes financiadores como o FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, por exemplo, não possibilitam o fornecimento de Bolsa Auxílio para os jovens participantes, assim como os cursos desenvolvidos pela prefeitura local. Isso acaba dificultando a participação e a permanência dos jovens nos cursos, já que, muitos deles, contribuem para o sustento familiar, através dos chamados bicos e/ou trabalho

⁷⁸ Em casos específicos, ver subitem o Programa Capacitação Solidária na Região Metropolitana de Recife.

informal.

A educação e a saúde a que esses jovens têm acesso encontram-se deficitárias. O local onde moram, as condições de vida, os problemas sociais, de modo geral, podem acabar por limitar a proposta de capacitar jovens para o mercado de trabalho. É provável que, mesmo depois da capacitação desenvolvida em parceria com o Programa Capacitação Solidária, esses não consigam ingressar no mercado de trabalho de modo satisfatório, a saber: sub empregos.

Os dirigentes da Associação Comunitária avaliam que, ao participar do Programa Capacitação Solidária, a entidade se fortaleceu, conseguindo ampliar o número de parceiros para a consecução de sua missão, e que agora se acham melhor preparados para atuar diretamente na localidade, seja na qualificação de jovens para o mercado de trabalho, seja para a sua atuação na comunidade.

O jovem através da Associação Comunitária conseguiu uma inserção diferenciada nos serviços sociais a ele oferecidos durante o desenvolvimento do projeto, como por exemplo: atendimento médico; participação no conselho da criança e do adolescente; visita a museus e bibliotecas públicas; participação em feiras e exposições relacionadas à comunidade; entre outras.

Desse modo, a Associação Comunitária conseguiu legitimidade perante a comunidade, na medida em que está promovendo a inclusão social desse jovem durante a realização do projeto.

Além disso, os cursos desenvolvidos pela Associação Comunitária em parceria com o Programa Capacitação Solidária, na área de construção civil e afins e marcenaria / movelaria, possibilitaram que o jovem estivesse inserido no mercado de trabalho, principalmente o informal, garantindo uma renda,

mesmo que mínima por quase todo o ano. Esse fato, contribuiu para que a Associação Comunitária conseguisse a sua legitimidade perante à comunidade.

De acordo com os dirigentes da Associação Comunitária existe uma deficiência na intermediação desses jovens para o mercado de trabalho, haja vista que em muitos casos são os próprios jovens (ou a Associação Comunitária) quem faz a intermediação com o mercado de trabalho, quando poderia ser desenvolvida pelo Programa Capacitação Solidária, em parceria com órgãos de intermediação de mão-de-obra como, por exemplo, o SINE e/ou o Centro de Solidariedade ao Trabalhador.

Além disso, a divulgação do Programa Capacitação Solidária acaba sendo desenvolvida pela própria Associação Comunitária. Assim, quando a Associação Comunitária está em sua primeira participação no programa, encontra algumas dificuldades para implementação de parcerias, a saber: o estabelecimento de parcerias para a vivência prática – junto a empresas e/ou entidades da região, que ocorre, em geral, após os módulos básico e específico, mas precisam estar firmadas antes do início dos cursos – em prazos fixados pela AAPCS. Outras parcerias são incentivadas pela AAPCS, como por exemplo, atendimento médico, transporte, entre outros que, dependem da legitimidade da Associação Comunitária e do conhecimento – por parte dos possíveis parceiros – do Programa Capacitação Solidária.

Junta-se a esse elemento, a constatação, por parte dos dirigentes da Associação Comunitária, de que a população, de modo geral, desconhece a origem do financiamento dos cursos desenvolvidos em parceria com o Programa Capacitação Solidária – para a população esse programa é desenvolvido pelo governo federal. A direção da Associação Comunitária por

sua vez, destacou que o programa é desenvolvido por uma ONG (a AAPCS – como de fato, o é). Contudo, a verba destinada ao seu desenvolvimento, advém de outras ONGs e de empresas privadas.

No primeiro caso, o que ocorre é que não há uma clareza quanto à origem e operacionalidade do Programa Capacitação Solidária para as classes populares devido, inclusive, à sua limitação e alcance social, mas principalmente à sua ligação com a estratégia Comunidade Solidária – Casa Civil da Presidência da República. Assim, o que aparece à população é que se trata de um programa do governo federal.

Decerto, isso não deixa de ter coerência, haja vista que, a partir da estrutura como foi elaborado – pensado no Conselho da Comunidade Solidária e repassado a uma ONG especialmente criada para esse fim – e está organizado, dá margem a essa interpretação, principalmente, quando são alocados recursos públicos para isso.

Já com relação à Associação Comunitária, é comum esta caracterizar a origem dos recursos como sendo de empresas privadas e outras ONG's, sendo preciso entender por que, raramente, os recursos públicos – através do Fundo de Amparo ao Trabalhador⁷⁹ (FAT) – são mencionados. A Associação Comunitária ao ser questionada sobre esse aspecto destacou que isso não fora mencionado pelos técnicos da AAPCS.

Tivemos a oportunidade de participar do “Seminário de Orientação Pedagógica” desenvolvido pela AAPCS, em Recife, direcionado às organizações capacitadoras – OC's que tiveram seus cursos aprovados no

⁷⁹ No ano de 2000 o FAT destinou ao Programa Capacitação Solidária, através da AAPCS, o montante de R\$ 20.766.800,00 representando 18,29% do total arrecadado (R\$ 113.528.998,11) Dados divulgados no Seminário de orientação pedagógica desenvolvido em Recife (13/08/2001) destinados às OC's selecionadas através do XVIII concurso de projetos, na região metropolitana de Recife.

XVII Concurso de Projetos. Na ocasião, foi enfatizado por um dos palestrantes que os recursos destinados ao financiamento de projetos resultam de doações de empresas privadas e de outras ONG's e não tinham “nada a ver com o governo”. O que existe aqui é um erro, já que, nos documentos elaborados pela AAPCS os recursos do FAT são citados claramente.

A direção da Associação Comunitária destacou, quando questionada sobre a origem dos recursos destinados ao financiamento dos cursos e projetos, que “vem de doações: Bandepe, empresas, doações do Governo... Esse programa é coordenado pela Ruth Cardoso”. Isso, em parte, reforça a confusão de papéis que a população faz em relação à ligação e operacionalidade entre o Programa Capacitação Solidária e a estratégia Comunidade Solidária.

Além disso, as doações efetivadas por empresas privadas são resultantes de renúncia fiscal, em muitos casos, fundos públicos apropriados indiretamente, já que podem ser dedutíveis do imposto de renda.

Um outro aspecto que recebeu atenção por parte da direção da Associação Comunitária foi que uma das crescentes dificuldades é permitir que um quadro de profissionais qualificados trabalhem em tempo integral na entidade, seja em parceria com o Programa Capacitação Solidária, seja como seus funcionários. O valor destinado ao financiamento de projetos é relativamente baixo, segundo seus diretores, tendo em vista as despesas que precisam ser efetuadas (alimentação, transporte, bolsa auxílio, fardamento, etc – por um período de 05 meses, através de 06 horas diárias). Assim, o trabalho voluntário, em princípio, aparece como uma alternativa, todavia logo se percebe uma dificuldade.

A grande questão é como se traduz o trabalho voluntário, já que aquele

que o realiza precisa sobreviver, tendo reduzido seu tempo e a qualidade dos serviços prestados à Associação Comunitária. Assim, funções que exigem maior dedicação e qualificação, a priori, não estão sujeitas ao trabalho voluntário e a Associação Comunitária não dispõe de condições financeiras para a contratação desse pessoal.

Desse modo, surge um grande desafio à Associação Comunitária, que é sem dúvida, qualificar jovens de baixa renda para o mercado de trabalho cada vez mais competitivo, com recursos cada vez mais escassos. A escolaridade dos jovens participantes do Programa Capacitação Solidária é relativamente baixa – pelo menos 70% dos jovens participantes possuem escolaridade da 5ª a 8ª série do ensino fundamental – e isso acaba dificultando consideravelmente a sua inserção no mercado de trabalho.

Além disso, esses jovens advêm de um contexto marcadamente excludente, no qual o acesso a bens e serviços públicos é cada vez mais seletivo. Isso acaba gerando uma relação clientelista entre o poder público e o acesso a bens e serviços de origem estatal, fazendo com que um direito acabe se transformando em favor, que deve ser retribuído com um voto.

Seria preciso que houvesse uma interlocução com os ministérios, principalmente o da educação, a fim de discutir as dificuldades encontradas na inclusão social desses jovens, via mercado de trabalho.

O Programa Capacitação Solidária, em sua operacionalidade, consegue manter um diálogo significativo com as Organizações Capacitadoras de modo geral e, mais especificamente com a Associação Comunitária, buscando prepará-la para assumir as suas novas funções através do acompanhamento técnico do processo de capacitação profissional de jovens, ao mesmo tempo em que a orienta através de cursos direcionados à gestão social sobre os

principais desafios colocados às ONGs de modo geral.

Nessa proposta são oferecidos capacitações em áreas de interesse das Organizações Capacitadoras, como elaboração e gestão de projetos sociais, mas geralmente essas entidades só passam a participar desses cursos após ter um dos projetos selecionados, através dos concursos desenvolvidos pelo Capacitação Solidária.

Esses cursos são geralmente divulgados pela internet através do site do RITS – Rede de informações para o terceiro setor⁸⁰. Os serviços oferecidos através do RITS são: textos acerca do terceiro setor, disponibilizados pela web; informações sobre cursos; vagas; revistas *on line*; endereço de agências financiadoras; entre outros, podendo facilitar substancialmente o acesso dessas entidades a informações valiosas e ao aprimoramento dos trabalhos.

Contudo, como a Associação Comunitária pesquisada, muitas entidades ainda não possuem acesso à internet e não tomam conhecimento do período de inscrição. A entidade só passa a receber a divulgação desses cursos após fazer parte do cadastro da AAPCS, geralmente depois que ela participa de um dos concursos de projetos.

Ocorre que, o governo federal, estadual e/ou municipal não haviam preparado aquela entidade a desenvolver as atividades, até então de responsabilidade estatal, ao menos até aquele momento (em que a Associação Comunitária teve um projeto aprovado pelo Programa Capacitação Solidária), no caso específico de capacitação de jovens para o mercado de trabalho.

Como foi visto anteriormente, o Programa Capacitação Solidária atingiu no município do Cabo de Santo Agostinho (1998 e 1999) o equivalente a

⁸⁰ O RITS, como o Programa Capacitação Solidária, foi pensado no Conselho da Comunidade Solidária, e funciona *on line*, no seguinte endereço: <http://www.rits.org.br>.

2,83% dos jovens entre 15 e 19 anos, e 1,52% da faixa etária entre 15 e 24 anos, através dos 15 (quinze) projetos desenvolvidos naquela localidade. No ano de 2000, na segunda fase do XVII Concurso de Projetos, por sua vez, através de 09 (nove) projetos esses números ficaram em 1,52% dos jovens entre 15 e 19 anos do município e 0,86% para os jovens de 15 a 24 anos.

Os jovens que freqüentavam o ensino fundamental no município⁸¹ eram da ordem de 33.823 habitantes⁸². Esses dados são de 1996⁸³. Cada jovem que cursava, naquela ocasião, a 1ª série do ensino fundamental, no ano de 2000 estaria, em tese – excluindo-se a possibilidade de evasão, repetência, etc, cursando a 5ª série do ensino fundamental. Nessa situação hipotética, os jovens atendidos pelo Programa Capacitação Solidária na segunda fase do XVII Concurso de Projetos (270 jovens entre 16 e 21 anos) – que tiveram os seus cursos iniciados em setembro/2000 e encerrados em janeiro/2001 – representam 0,8% da demanda existente no município, muito longe da proposta de universalidade dos direitos sociais garantidos pela Constituição de 1988.

Na mesma situação hipotética, o número de jovens atendidos pela Associação Comunitária no ano de 2000 (25 jovens entre 16 e 21 anos), representa 0,07% da demanda existente no município de Cabo de Santo Agostinho-PE naquele ano.

O Programa Capacitação Solidária traz consigo uma proposta, em parte, inovadora e coerente com as diversas transformações políticas e sociais em que estamos inseridos – no que se refere à globalização e empregabilidade.

⁸¹ Os dados disponíveis para o município referem-se ao ensino fundamental de 1ª a 8ª série. Os jovens atendidos pelo Programa Capacitação Solidária frequentam – mínimo de 70% – da 5ª a 8ª série, os demais podem estar cursando a 1ª série do ensino médio.

⁸² Dados disponíveis no endereço: www.cabo.pe.gov.br/numeros2.html.

⁸³ Ver anexo 04.

Bem como, a assessoria técnica prestada às Organizações Capacitadoras, e mais especificamente à Associação Comunitária em questão, parceira no desenvolvimento dos cursos, aprovados através de concursos de projetos para a capacitação profissional de jovens para o mercado de trabalho.

Contraditoriamente, a sua proposta está vinculada, de modo indireto, à reforma do Estado e ao repasse de responsabilidades estatais à sociedade civil, através inclusive do sucateamento de políticas públicas. Isso ocorre na medida em que os direitos sociais, garantidos através da Constituição de 1988, são ameaçados e, mais especificamente, a condição de acessar esses direitos, já que a abrangência dessas Associações Comunitárias é pouco significativa, diante da proposta de universalidade do aparelho estatal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Comunidade Solidária, como foi visto, traz consigo a estratégia de implementação de um novo modelo de Estado, pautada na ótica de coresponsabilidade de execução de políticas sociais em três pilares fundamentais: Estado – mercado e sociedade. Sob essa ótica, a proposta desenvolvida pela Comunidade Solidária se aproxima substancialmente da proposta de reforma do Estado que vem sendo atualmente implementada nos vários espaços governamentais.

Neste trabalho foi privilegiado o Conselho da Comunidade Solidária e, em especial, um dos *Programas Inovadores de Desenvolvimento Social*, a saber o Programa Capacitação Solidária.

Vimos ainda que a estratégia Comunidade Solidária está vinculada à Presidência da República e possui como objetivo "coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento de parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza⁸⁴". Nesses parâmetros será dada "atenção preferencial na implantação do Programa às ações governamentais nas áreas de alimentação e nutrição, serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa dos direitos e promoção social" (Idem), através da Secretaria Executiva.

Assim, a estratégia veio responder pelas "ações de governo, coordenando uma rede de atores nos ministérios setoriais, nos estados e

⁸⁴ Decreto de Criação do Programa Comunidade Solidária In: Franco, 1998a: 53.

municípios - os interlocutores da Comunidade Solidária - que conduzem programas prioritários para o combate à pobreza no país" (FRANCO: 1998a: 13), que compõem a Agenda Básica do governo federal.

O Conselho da Comunidade Solidária atua “no fortalecimento da sociedade civil, trabalhando pelo engajamento das organizações sem fins lucrativos, o chamado Terceiro Setor, no combate à pobreza e à exclusão social” (CONSTRUINDO A AGENDA SOCIAL, 1997) que, mais especificamente no Programa Capacitação Solidária, se daria pela inclusão social via trabalho.

Nesse sentido, Cavalcanti (1999) destacou que "o processo de acumulação capitalista é por si só excludente e bastante seletivo mantendo ativos no mercado apenas aqueles que atendem a um determinado perfil". Esse perfil, destaca a autora, geralmente se refere à: pessoas dinâmicas, inteligentes, capazes de acompanhar as mudanças que vêm acontecendo rapidamente na atualidade, mantendo-se atualizadas, constantemente - essa condição muitas vezes recebe o nome de empregabilidade. Todavia, esse acompanhamento exige uma certa disponibilidade financeira, que seja capaz de suprir gastos com cursos, palestras, viagens, etc, o que exclui significativas parcelas da população de baixa renda, como é o caso dos jovens participantes do Programa Capacitação Solidária.

Por outro lado, é ratificada, através da realização de concursos de projetos para capacitação profissional de jovens no Programa Capacitação Solidária, a questão do mérito – os melhores projetos são selecionados, atribuindo-se notas desde a seleção até a finalização da execução dos projetos aprovados nesses concursos.

Contudo, se faz necessário da adoção de concursos em vários níveis,

estabelendo critérios regionais, a nível municipal, por exemplo: projetos do Cabo de Santo Agostinho, por exemplo, deveriam estar sendo selecionados entre os projetos da localidade e não entre todos os projetos apresentados pela Região Metropolitana de Recife - Estado de Pernambuco.

A situação brasileira é bastante peculiar na medida em que, parte significativa da população desconhece os seus direitos. Ocorre o que se chamou de cidadania vertical, de cima para baixo, não se imprimiu uma cultura cidadã, embora se reconheça que os movimentos sociais vêm desenvolvendo ao longo dos anos, um importante papel no processo de democratização do país. Todavia, há que se destacar que a garantia, enquanto lei, de direitos para o cidadão por si só não é suficiente para a sua efetivação (como tem demonstrado o contexto), se fazendo necessária, a identificação da sociedade como sujeito desse processo e, enquanto tal, a reivindicação da efetivação, no cotidiano vivido, dos direitos até então garantidos constitucionalmente.

Essas variáveis na vida cotidiana desses jovens – participantes do Programa Capacitação Solidária, como as supracitadas, são apenas algumas das muitas conseqüências da reforma do Estado e do conseqüente repasse de responsabilidades – projetos sociais – para a sociedade civil, sem a devida preparação técnica, financeira e administrativa.

Por outro lado, aqueles jovens que participam dos cursos desenvolvidos pela entidade, parceira do Programa Capacitação Solidária, conseguem acessar serviços sociais de modo diferenciado, ampliando a sua qualidade de vida e participação na comunidade.

A entidade, por sua vez amplia a sua contribuição na comunidade, a sua participação política local através de debates, discussões, encontros temáticos,

etc revendo o seu papel na comunidade, contribuindo a longo prazo para a melhoria de sua capacidade técnica, administrativa e pedagógica. Contudo, permanece o desafio de qualificar jovens de baixa renda e escolaridade para um mercado de trabalho cada vez mais competitivo.

Desafio que, a entidade precisará enfrentar de modo conjunto com a sociedade, através do diálogo com o Estado em suas esferas federal, estadual e municipal – com a educação, a saúde, a assistência – e sobretudo, ampliando quantitativa e qualitativamente os serviços sociais oferecidos..

Essa não é de modo algum uma tarefa simples e não poderá se desdobrar isoladamente deverá ser fruto de estudos, pesquisas, debates, produções científicas, entre outros, que particularmente, não pretendemos perder de vista.

BIBLIOGRAFIA

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. **O problema da Geração de Emprego e Renda nas Áreas Urbanas: O caso da Região Metropolitana do Recife (RMR)**. Texto para Discussão nº 19. Recife, mimeo, Ago/1997.

_____. **O significado da Assistência Social na Conjuntura Atual**. Texto para Discussão nº 07. Conferência realizada no I Seminário para Assistentes Sociais das Regiões Agrste e Trair'em Natal – RN de 23 a 27 e 30/11/1992.

_____. **Questão Social no Brasil e Serviço Social**. Recife, mimeo, 1999?

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social no Capitalismo Tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

BOBBIO, Norberto. **O Conceito de Sociedade Civil**. Rio de Janeiro, Graal, 1982.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado nos anos 90. Lógica e Mecanismos de Controle**. Brasília: MARE, 1997 Cad. 01 57 p.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 3º ed. Campinas/SP Papyrus, 1990 p.63-164.

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social – Uma Crônica do Salário**. Petrópolis, Vozes, 1998.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. “A política de Assistência Social no Brasil: dilemas na conquista de sua legitimidade” In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 62, ano XXI. São Paulo, Cortez, 2000 (pp. 144-155).

CAVALCANTI, Soraya Araujo Uchôa. **A Caixa de Pandora? Uma**

Experiência de Estágio no Programa Universidade Solidária 1998 no Município de Ipubi-PE. Recife: a autora, 1999. (TCC) Disponível em: <<http://pessoal.onda.com.br/colman/documen.htm>> Acesso em 15 mai. 2000; <www.gesti.hpg.ig.com.br/biblioteca.html> Acesso em 01 ago. 2001 .

_____. **A Estratégia Comunidade Solidária.** Disponível em: <<http://pessoal.onda.com.br/colman/documen.htm>> Acesso em 02 fev. 2001 40 p.

_____. **A Reforma do Estado e Políticas Sociais no Brasil.** Disponível em: <<http://pessoal.onda.com.br/colman/documen.htm>> Acesso em 02 fev. 2001(b) 40 p.

CORDEIRO, José Lucas. “Gasto Federal com Assistência Social e suas fontes de financiamento” In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 62, ano XXI. São Paulo, Cortez, 2000 (pp. 113-143).

CORDIOLLI, Marcos A. “**A nova ordem mundial em construção: uma tentativa de Análise Global**”, 1995 Disponível em: <<http://pessoal.onda.com.br/colman/documen.htm>> Acesso em 15 mai. 2000.

DELUIZ, Neise. **A Globalização Econômica e os Desafios à Formação Profissional.** Rio de Janeiro, 1997 Disponível em: <<http://www.senac.br/boltec7.htm>> Acesso em 15 mai. 2000.

DRUCKER, Peter. **Administração de organizações sem fins lucrativos.** São Paulo, Pioneira/Fund. Vanzolini, 1994.

ESPING – ANDERSEN, GOSTA. O Futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial. In: **Lua Nova**, nº 35, São Paulo: CEDEC, 1995.

- FALCONER, Andrés Pablo. **A Promessa do Terceiro Setor. Um Estudo sobre a Construção do Papel das Organizações Sem Fins Lucrativos e do seu Campo de Gestão.** São Paulo, USP, 1999 (mimeo).
- FARIAS, José Fernando de Castro. **A Origem do direito de Solidariedade.** Rio de Janeiro: Renovar, 1998.
- FRANCO, Augusto de. A proposta da Comunidade Solidária. In: **Curso de Capacitação. Volume 2.** Brasília: Comunidade Solidária, 1998a.
- _____. A parceria Estado-Sociedade. In: **Curso de Capacitação. Volume 2.** Brasília: Comunidade Solidária, 1998b.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. Enfrentando problemas locais. In: **Curso de Capacitação. Volume 2.** Brasília: Comunidade Solidária, 1998.
- GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita. O futuro da política radical.** São Paulo, Biblioteca da Universidade Estadual Paulista, 1996.
- _____. **A terceira via. Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia.** Rio de Janeiro, Record, 1999.
- GRAMSCI, Antônio. **Obras Escolhidas.** São Paulo, Martins Fontes, 1978.
- GUERRA, Yolanda Demétrio. **Breve apreciação da nova condição do capital: o processo de globalização 1998?** Disponível em:
<<http://pessoal.onda.com.br/colman/document.htm>> Acesso em: 15 mai. 2000
- _____. **O Brasil (do) real. Alguns elementos para pensar a reforma do Estado no Brasil 1998** Disponível em:
<<http://pessoal.onda.com.br/colman/document.htm>> Acessado em 15 mai. 2000.

- GOHN, Maria da Glória. **História dos Movimentos e Lutas Sociais: A construção da Cidadania dos Brasileiros**. São Paulo: Edições Loyola, 1995.
- _____. “O novo associativismo e o Terceiro Setor” In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 58, ano XIX. São Paulo, Cortez, 1998 (pp. 09-23).
- GÓMEZ, José Maria. Globalização da Política. Mitos, Realidades e Dilemas. In: **Praia Vermelha. Estudos de Política e Teoria Social**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.
- GUSMÃO, Rute. “A ideologia da solidariedade” In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 62, ano XXI. São Paulo, Cortez, 2000 (pp.93-112).
- IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social**. 2^a ed. São Paulo: Cortez, 1994.
- IANNI, Otávio. **Teorias de Estratificação Social. Leituras de Sociologia**. São Paulo: Companhia Nacional, 1978.
- JOVCHELOVICH, Marlova. “O processo de descentralização e municipalização no Brasil” In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 56, ano XIX. São Paulo, Cortez, 1998 (pp. 34-49).
- LAURELL, Asa Cristina. A nova face da Política Social Mexicana. In: **Lua Nova** nº 32. São Paulo, CEDEC, 1994.
- LESSA, Sérgio. “Beyond Capital: Estado e Capital” In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 56, ano XIX. São Paulo, Cortez, 1998 (pp. 135-151).
- LOPES, José Rogério. “Mínimos Sociais, Cidadania e Assistência Social” In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 58, ano XIX. São Paulo, Cortez, 1998 (pp. 94-108)

LÖWY, Michael. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen: Marxismo e Positivismo na Sociologia do Conhecimento**. São Paulo, Cortez, 1994. 5ª ed.

_____. **Ideologias e Ciência Social. Elementos para uma Análise Marxista**. São Paulo, Cortez, 1998.

MARTINS, Humberto Falcão. **Contratos de Gestão como Estratégia de Reforma. Em busca de Soluções para o Problema da Autonomia Gerencial das Organizações Públicas**. Brasília, 1999 26p. (mimeo – paper do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – extinto MARE).

MONTÃO, Carlos. Das “lógicas do Estado” às “lógicas da sociedade civil”: Estado e terceiro setor em questão. **Serviço Social e Sociedade** nº 59, ano XX São Paulo, Cortez, Março/1999. (p. 47-79)

_____. “O Serviço Social frente ao neoliberalismo. Mudanças na sua base de sustentação funcional-ocupacional” In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 53, ano XVIII. São Paulo, Cortez, 1997 (pp. 102-125).

NBR 6023 – **Informação e documentação – Referências – Elaboração**. Rio de Janeiro, ABNT, Março 2001

NBR 10520 – **Informação e documentação – Apresentação de citações em documentos**. Rio de Janeiro, ABNT, Março 2001.

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo, Cortez, 1993.

OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. “Os desafios éticos e políticos da sociedade brasileira” In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 56, ano XIX. São Paulo, Cortez, 1998 (pp. 23- 33).

PALMA, Antônio Jacinto Caleiro. O novo conceito de filantropia. In: **O novo conceito de filantropia: a contribuição do 3º setor para o desenvolvimento sustentado do país** / Centro de Integração Empresa-Escola. São Paulo: CIEE, 1999 (pp.11-15).

PASTORINI, Alejandra. “Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria ‘concessão-conquista’” In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 53, ano XVIII. São Paulo, Cortez, 1997 (pp. 80-101).

PELIANO, Anna. “O Programa Comunidade Solidária e suas interfaces com a política social” In: **Assistência Social Parâmetros e Problemas**. SILVA, Luiz A. e Silva & STANISCI, Silva Andrade (Org.) Brasília: MOAS/SEAS; São Paulo: Fundap, 1999.

PEREIRA, Potyara Amazoneide. **A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais**. Mimeo. 1998?

_____. “A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: A particularidade da Assistência Social” In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 56, ano XIX. São Paulo, Cortez, 1998 (pp. 60-76).

RIBEIRO, Marlene. “O caráter pedagógico dos movimentos sociais” In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 58, ano XIX. São Paulo, Cortez, 1998 (pp. 41-71).

RICO, Elizabeth de Melo. “O empresariado, a filantropia e a questão social” In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 58, ano XIX. São Paulo, Cortez, 1998 (pp. 24-40).

ROSANVALLON, Pierre. **A Crise do Estado Providência**. “La Crise de L'état – Providence”. 2ª ed. Lisboa: Editorial Inquérito, Ltda, 1984.

SANT'ÁNA, Raquel Santos. “O desafio da Implementação do projeto ético-

- político do Serviço Social” In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 62, ano XXI. São Paulo, Cortez, 2000 (pp.73-92).
- SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987. 142p.
- SARACHU, Gerardo. Ausências y olvidos en el debate sobre el ‘tercer sector’: algunas anotaciones para la reflexión del Serviço Social” In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 59. São Paulo, Cortez, Março/1999 (pp. 127-151)
- SIAULYS, Victor. O lucro da empresa pode ser benefício e pode ser compartilhado. In: **O novo conceito de filantropia: a contribuição do 3º setor para o desenvolvimento sustentado do país** / Centro de Integração Empresa-Escola. São Paulo: CIEE, 1999 (pp. 52 - 62).
- SILVA e SILVA, Maria Ozanira da. “Avaliação das Políticas Sociais: Concepção e Modelos Analíticos” In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 53, ano XVIII. São Paulo, Cortez, 1997 (pp. 74-79).
- SPOSATI, Aldaíza. Cidadania e Comunidade Solidária. In: **Serviço Social e Sociedade**. nº 48, São Paulo: Cortez, Ago/1995.
- STEIN, Rosa Helena. A descentralização político administrativa na Assistência Social. In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 59. São Paulo, Cortez, Março/1999 (pp. 24-46).
- TELLES, Vera da Silva. A “nova questão social” brasileira. In: **A que ponto nós chegamos. Balanço do Governo F.H. Cardoso e perspectivas da oposição**. Praga Estudos Marxistas. São Paulo, Hucitec, Setembro/1998 nº 6 pp. 107-116.
- _____. Pobreza, Movimentos Sociais e Cultura Política: Notas sobre as (difíceis) relações entre pobreza, direitos e democracia. In: DINIZ, Eli;

- LOPES, José Sérgio Leite & PRANDI, Reginaldo Org. **O Brasil no Rastro da Crise: Partidos, Sindicatos, Movimentos Sociais, Estado e Cidadania no Curso dos anos 90**. São Paulo, ANPOCS/Hucitec/Ipea, 1994. pp. 225-243.
- _____. Questão Social Afinal, do que se trata? In: **São Paulo em Perspectivas. Reformas Políticas e do Estado**. São Paulo, Imesp Out/Des 1996. Vol 10 nº 4 pp. 85-95
- TENÓRIO, Fernando G. (Org) **Gestão de ONG's. Principais Funções Gerenciais**. Rio de Janeiro, FGV, 1999 3a ed. 139p.
- TOURAINÉ, Alain. **O que é Democracia?** 2^a ed. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira de: "Qu' est-ce que la démocratie?". Petrópolis, Vozes, 1996 286p.
- VASCONCELOS, Ana Maria de. "Relação teoria/ prática: o processo de assessoria/ consultoria e o Serviço Social" In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 56, ano XIX. São Paulo, Cortez, 1998 (pp. 114-134).
- VIEIRA, Evaldo Amaro. "As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos" In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 53, ano XVIII. São Paulo, Cortez, 1997 (pp. 67-73).
- _____. "Estado e Sociedade Civil perante o ECA e a LOAS" In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 56, ano XIX. São Paulo, Cortez, 1998 (pp. 09-22).
- YASBECK, Maria Carmelita. "Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social" In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 56, ano XIX. São Paulo, Cortez, 1998 (pp. 50-59).
- WURGAFT, José. **Fundos de Inversão Social en América Latina**. Chile: OIT PREALC, 1993. 171p.

DOCUMENTOS

ACREDITAR. Cabo de Santo Agostinho. Disponível em:
<<http://www.cabo.pe.gov.br/programas1.html>> Acessado em 08 ago. 2001.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: resultados do projeto piloto: avaliação.
Brasília: Presidência da República/CCS, 1997.

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: relatório final: segundo semestre de 1997.
Brasília: Presidência da República/CCS, 1997.

ASPECTOS FÍSICOS. Cabo de Santo Agostinho. Disponível em:
<<http://www.cabo.pe.gov.br/numeros.html>> Acessado em 08 ago. 2001.

BOLETIM UNIVERSIDADE SOLIDÁRIA. Brasília: Comunidade Solidária
nº 01 – Junho 1997.

BRASIL, MARE. Agências Executivas/MARE. Brasília, MARE, 1997(a)
Cad. 9 54p.

_____. A Reforma do Aparelho do Estado e as Mudanças Constitucionais:
Síntese & Respostas Mais Comuns / MARE. Brasília: MARE, 1997(b)
Cad. 6 23p.

_____. Organizações Sociais / Secretaria da Reforma do Estado. Brasília:
MARE, 1997(c) Cad. 2 35p.

_____. Os avanços da Reforma na Administração Pública: 1995 – 1998.
Brasília: MARE, 1998 Cad. 15 127p.

_____. Questões sobre a Reforma Administrativa: Respostas a Questões
Formuladas pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, destinada a

proferir parecer a PEC nº 173-A/95 em reunião realizada no dia 7 de dezembro de 1995 / MARE. Brasília: MARE, 1997(d) Cad. 10 23p.

BRASIL, Constituição do Brasil 1988. Recife, Companhia Editora de Pernambuco, 1989.

BRASIL, Presidente (F. H. Cardoso). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Pres. Da República, Câmara da Reforma do Estado, MARE, 1995. 86p.

CABO DE SANTO AGOSTINHO. Cadastro Geral. Pessoal Ocupado. Unidades Locais. Disponível em: <<http://www1.ibge.gov.br/cidadesat/ufs/tem...1%2020%20Digital%20do%20Brasil%201997&uf=PE>> Acessado em 08 ago. 2001.

CABO DE SANTO AGOSTINHO. Cadastro Geral. Unidades Locais. Dados disponíveis no endereço: <<http://www1.ibge.gov.br/cidadesat/ufs/tem...1%2020%20Digital%20do%20Brasil%201997&uf=PE>> Acessado em 08 ago. 2001.

CABO DE SANTO AGOSTINHO. Resultados dos Dados Preliminares do Censo 2000, Disponível em: <<http://www1.ibge.gov.br/cidadesat/ufs/perfil2.php?codmun=260290>>: > Acessado em 08 ago.2001

CABO DE SANTO AGOSTINHO. Síntese In: Resultados dos Dados Preliminares do Censo 2000 Disponível em: <<http://www1.ibge.gov.br/cidadesat/ufs/tem...0Malha%20Municipal%20Digital%201997&uf=PE>> Acessado em 08 ago. 2001.

CADERNOS COMUNIDADE SOLIDÁRIA, v. 5- jan. 1998 - Marco Legal do Terceiro Setor. Brasília, IPEA, 1996.

- CAPACITAÇÃO SOLIDÁRIA. Sociabilidade. Profissionalização. Auto-estima. Boletim N.º 01. São Paulo: AAPCS, 1997. 36p.
- CAPACITAÇÃO SOLIDÁRIA. Sociabilidade. Profissionalização. Auto-estima. Boletim N.º 02. São Paulo: AAPCS, 1998. 20p.
- CAPACITAÇÃO SOLIDÁRIA. Sociabilidade. Profissionalização. Auto-estima. Boletim N.º 03. São Paulo: AAPCS, 1998.
- CAPACITAÇÃO SOLIDÁRIA. São Paulo: AAPCS, 1998.
- CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA (CCS). Edição Especial 3 anos. Brasília: CCS, 1998.
- CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA (CCS). Relatório de Atividades 1995/1996, Brasília: CS, 1997.
- CONSTRUINDO A AGENDA SOCIAL. Síntese Preliminar das Seis Rodadas de Interlocução Política da Comunidade Solidária (1996 – 1997). Brasília, CCS, 1997.
- DADOS EDUCACIONAIS. Cabo de Santo Agostinho. Disponível em: <<http://www.cabo.pe.gov.br/numeros2.html>> Acessado em 08 ago. 2001.
- DADOS POPULACIONAIS. Cabo de Santo Agostinho. In: <<http://www.cabo.pe.gov.br/numeros1.html>> Acessado em 08 ago. 2001.
- DECRETO Nº 3.100 de 30 de junho de 1999, publicado no Diário Oficial. Brasília, Imprensa Nacional, 13 de julho de 1999.
- DECRETO DE CRIAÇÃO DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA. *In:* Curso de Capacitação. Volume 2. Brasília: Comunidade Solidária, 1998.
- GESTORES SOCIAIS. Textos de Apoio. São Paulo, AAPCS, 1998.

LEI DO VOLUNTARIADO. Lei nº 9.608, de 18 de Fevereiro de 1998.

Encarte do Informativo Agir nº 04. São Paulo: Abril, 1998.

MÃO-DE-OBRA QUALIFICADA. Cabo de Santo Agostinho. Disponível em: <<http://www.cabo.pe.gov.br/maodeobra.html>> Acessado em 08 ago. 2001

NOVA LEI DO TERCEIRO SETOR. Lei nº 9.790 Brasília, CCS, Março/1999.

ONGS NORDESTINAS: Transformação e Permanência. SOUZA, Clêyde; SCHWEIGERT, Hans; OLIVEIRA, Rosalira. Olinda, Projeto Demo, 1996.

O QUE É O PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA ATIVA? Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/SecExecf/OqueCA.htm>>. Acesso em: 29 jul.2000.

PROGRAMA UNIVERSIDADE SOLIDÁRIA. Projeto Piloto. Brasília, 1996, mimeo.

RELATÓRIO DE ATIVIDADES 1999. São Paulo, AAPCS, 1999.

RELATÓRIO DE ATIVIDADES 2000. São Paulo, AAPCS, 2000.

ANEXOS

Anexo 01 - Relação das Associações Comunitárias (Organizações Capacitadoras) participantes do X Concurso de Projetos do Programa Capacitação Solidária da Região Metropolitana de Recife no ano de 1998.

<i>Organização Capacitadora</i>	<i>Localidade</i>	<i>Capacitação Oferecida</i>
ACECAL - Associação Comunitária Educacional e Cultural de Abreu e Lima	Abreu e Lima	Artes e Espetáculos
AMOVAPE - Associação dos Moradores do Vale das Pedreiras	Camaragibe	Eleticidade e Eletrônica
AMOVICAR - Associação dos Moradores da Vila Cardeal e Silva	Recife	Marcenaria e Movelaria/ Confecção de Roupas
ASSARI - Associação dos Artesãos de Igarassu	Igarassu	Artesanato
Associação Beneficente dos Bairros de Afogados e Mangueira	Recife	Informática
Associação Comunitária das Senhoras e Jovens de Abreu e Lima	Abreu e Lima	Informática
Associação Comunitária Unidas do Botafogo e Adjacências	Itapissuma	Agricultura
Associação Cultural e de Imprensa Abreulimense	Abreu e Lima	Mecânica
Associação de Artesão Araçá	Camaragibe	Eleticidade e Eletrônica
Associação de Moradores de Ponte dos Carvalhos	Cabo	Estética, Higiene e Embelezamento / Marcenaria e Movelaria
Associação dos Moradores de Vila Jardim	Recife	Artes e Espetáculos
Associação de Moradores do Areeiro, Corrégo do Desastre e do Escurinho	Camaragibe	Artesanato / Serralharia

Associação de Moradores do Viana	Camaragibe	Informática
Associação de Moradores do Visgueiro	Recife	Empregados Domésticos / Saúde / Outros Serviços (Condutores de Veículos)
Associação de Moradores Petronila Carneiro Barreto	Itapissuma	Pesca, Agricultura e Maricultura
Associação de Moradores da Charneca	Cabo	Construção Civil e Afins
Associação de Moradores da Praia de Gaibú	Cabo	Turismo e Hotelaria
Associação de Moradores da Vaquejada	Jaboatão	Calçados e Artefatos de Couro
Associação de Moradores da Vila Dois Irmãos do Engenho Serraria	Cabo	Manutenção de Veículos
Associação de Moradores das Vilas Arquiteta Maria Lucia e Aliança	Recife	Artes e Espetáculos
Associação de Moradores de Pirapama	Cabo	Confecção de Roupas
Associação de Moradores de Sapucaia de Dentro	Olinda	Artesanato
Associação de Moradores de Suape	Cabo	Turismo e Hotelaria
Associação de Moradores de Vera Cruz	Camaragibe	Manutenção de Veículos
Associação de Moradores do Alto do Cruzeiro	Cabo	Construção Civil e Afins
Associação de Moradores do Bairro da Bela Vista	Cabo	Turismo e Hotelaria
Associação de Moradores do Bairro da Encruzilhada	Recife	Saúde
Associação de Moradores do Bairro de Forte Orange	Itamaracá	Turismo e Hotelaria
Associação de Moradores do Conjunto Residencial Juscelino Kubitschek	Olinda	Calçados e Artefatos de Couro
Associação de Moradores do Conjunto Jardim Tabatinga I e Adjacências	Camaragibe	Construção Civil e Afins

Associação dos Moradores do Loteamento Rosário	Cabo	Agricultura
Associação de Moradores do Loteamento João Paulo II	Camaragibe	Estética, Higiene e Embelezamento
Associação de Moradores do Loteamento Santo Inácio	Cabo	Alimentação
Associação de Moradores do Parque Residencial Presidente Vargas	Cabo	Artesanato
Associação de Moradores dos Loteamentos Santa Terezinha, São José, Santa Cruz, Santa Maria	Camaragibe	Marcenaria e Movelaria
Associação de Moradores e Amigos do Jardim Brasil II	Olinda	Pesca, Agricultura e Maricultura
Associação José da Luz Correia - Comunidade Dinâmica Sítio Berardo	Recife	Manutenção de Veículos
Clube de Mães e Pais da Beira Rio Nossa Senhora de Fátima	Olinda	Pecuária
Clube de Mães Encontro da Paz	Recife	Informática
Clube de Mães Vovó Iracema	Recife	Construção Civil e Afins
CMBT - Conselho de Mulheres de Brasília Teimosa	Recife	Saúde
Conselho de Mulheres do Córrego do Euclides, Boqueirão e Adjacências	Recife	Construção Civil e Afins
Conselho de Moradores do Loteamento Agamenon Magalhães e Adjacências	Igarassu	Eleticidade e Eletrônica
Núcleo de Assistência dos Moradores do Loteamento Encantado	Igarassu	Pecuária

Anexo 02 - Roteiro das Entrevistas

Roteiro 01: Entrevista Semi Estruturada

Esse roteiro serviu para direcionar os questionamentos. Assim, as perguntas foram elaboradas de acordo com o direcionamento das questões no decorrer da entrevista e não seguiram necessariamente essa ordem.

1. Quanto ao perfil da Organização Capacitadora (OC):

Os projetos que a OC desenvolve (o público alvo, os objetivos, critérios para participação, desde quando existem – ou motivo de terem sido extintos) e assuntos co-relacionados;

A área de atuação da OC;

Apoio político local (da prefeitura e/ou representantes políticos, ou ainda de comerciantes, patrocinadores, etc);

Envolvimento político local (com a prefeitura e/ou representantes políticos, comerciantes, etc. Eles se envolvem juntamente com a OC na defesa dos interesses da comunidade? Quais? E a comunidade se envolve nessas questões? Como?).

2. Quanto aos profissionais:

Quem são as pessoas que estão à frente da Associação e o que fazem;

E as pessoas que estão à frente dos projetos desenvolvidos conjuntamente com o Programa Capacitação Solidária (quem são e o que fazem);

3. Quanto aos projetos aprovados pelo Programa Capacitação

Solidária:

Quem e como elaborou os projetos (se foi baseado em alguma pesquisa, consulta, se foi elaborado individualmente ou modo conjunto com a comunidade, etc);

Quais foram as dificuldades encontradas durante a elaboração do projeto;

Quais foram os projetos aprovados pelo Programa Capacitação Solidária (em que consistem, objetivos, metas, etc);

Quais as dificuldades encontradas na execução dos projetos.

4. Quanto às motivações da OC em participar do Programa Capacitação Solidária:

O que levou à OC a participar do Programa Capacitação Solidária;

O que esperavam alcançar participando desse Programa;

Como a OC entende esse Programa (quem é responsável, quem financia, como funciona, etc);

Que contribuição esse Programa trouxe para a Comunidade;

O que a OC conseguiu participando desse Programa;

Tem planos de continuar participando desse Programa. Por que?

5. Quanto à análise que a OC faz do Programa Capacitação Solidária:

O que acha que poderia ser modificado no Programa Capacitação Solidária;

Que contribuições a OC pode oferecer ao Programa Capacitação Solidária;

O que gostaria de colocar em relação ao Programa Capacitação Solidária que ainda não foi citado.

6. Em relação às novas responsabilidades assumidas pela OC:

Na visão da OC quem deve preparar os jovens para o mercado de trabalho;

Antes do Programa Capacitação Solidária quem desenvolvia essas atividades e como eram desenvolvidas;

Como seria o ideal na preparação dos jovens para o mercado de trabalho na visão da OC;

O real está longe desse ideal, Por que?

A OC se sente preparada para assumir essa função;

O que significa estar preparado para a OC e, o que seria necessário para estar preparado;

A OC vem participando de discussões: cursos, encontros, seminários, debates sobre o assunto;

Como a OC analisa esses cursos, encontros, seminários e debates;

Do que a OC precisaria para preparar esses jovens para o mercado de trabalho mais próximo do ideal;

O Programa Capacitação Solidária oferece alguns serviços, como cursos e seminários: A OC participa, gosta, como analisa esses cursos...

Gostaria de destacar mais alguma coisa?

Obs: A OC dispõe e pode disponibilizar relatórios acerca dos aspectos acima mencionados?

Roteiro 02: Entrevista Semi Estruturada

Direcionada a Técnicos do Programa Capacitação Solidária Regional de Recife.

1. Quanto ao perfil das Associações Comunitárias participantes do Programa Capacitação Solidária:

Os projetos que desenvolve;

A área de atuação;

O nível de envolvimento, participação ao Programa Capacitação Solidária;

As principais dificuldades encontradas durante o desenvolvimento dos projetos.

2. Na sua ótica, enquanto Técnico do Programa Capacitação Solidária:

As Motivações das Associações Comunitárias ao participarem do Programa Capacitação Solidária;

De modo geral, qual a análise que faz do Programa Capacitação Solidária a nível regional: Contribuições, dificuldades, limites, possibilidades, etc.

Obs: O Capacitação Solidária dispõe e pode disponibilizar relatórios acerca dos aspectos acima mencionados?

Anexo 03 – Dados do Aspecto Físico do município do Cabo de Santo

Agostinho – PE com base no Censo de 1996.

Localização	
Mesorregião Metropolitana do Recife	
Área Do Município	
445 Km2	
Extensão Da Orla (SEPLAM/ 1997)	
24,1 Km	
Densidade Demográfica (Hab/Km2)	
1980	234,1
1991	277,9
1996	316,3
Limites	
Norte	Moreno, Jaboatão dos Guararapes
Sul	Ipojuca, Escada
Leste	Oceano Atlântico
Oeste	Vitória de Santo Antão
Clima	
TIPO	Tropical quente úmido AMS'
Temperatura (média anual)	28 °C
Vegetação	
Mata capoeira, capoeirinha, vegetação arbustiva, coqueiral, canavial, cultura e manguezal	
Ocorrência Mineral (Plano Diretor de Mineração para a RMR- 1995 – FIDEM/CPRH - 1994)	
Argila, caulim, granito / gnaiss	

Coordenadas Geográficas		
Latitude	(S) 8 17' 15"	
Longitude	(W Gr) 35 02' 00"	
Altitude da Sede	30 m	
Distância Da Capital		
41 Km		
Vias De Acesso		
BR 101, PE 7		
Grau De Urbanização (Pop. Urb. / Pop. Tot. x 100)		
1980	78,6	
1991	86,4	
1996	88,8	
Ecologia (Anuário Estatístico do Brasil, 1994)		
Reservas Ecológicas Estaduais	Área (Há)	Municípios Abrangidos
Mata do Bom Jesus	245	Cabo de S. Agostinho
Mata de Camaçari	223	
Mata de Contra-Açude	115	
Mata de Duas Lagoas	140	
Mata do Zumbi	292	Cabo de S. Agostinho e Moreno
Mata Serra do Cotovelo	978	
Mata Serra do Cumaru	357	
Mata do Sistema Gurjau	1077	Cabo de S. Agostinho , Moreno e Jaboatão dos Guararapes
Mata do Urucu	515	Cabo de S. Agostinho, Escada e Vitória de Santo Antão

Fonte: www.cabo.pe.gov.br/numeros.html

Anexo 04 – Dados populacionais referentes ao município do Cabo de Santo Agostinho – PE com base no Censo de 1996.

População Residente (IBGE- Contagem da População 1996)	
LOCAL/SEXO	1996
Urbana	125.055
Rural	15.709
Homens	69.330
Mulheres	71.434

População Residente Por Faixa Etária (IBGE- Contagem da População 1996)	
FAIXA ETÁRIA	POPULAÇÃO
0 anos (meses)	2.782
0 a 4 anos	14.212
5 a 9 anos	15.556
10 a 14 anos	17.124
15 a 19 anos	16.937
20 a 24 anos	14.594
25 a 29 anos	12.219
30 a 34 anos	10.462
35 a 39 anos	8.943
40 a 44 anos	7.384
45 a 49 anos	5.974
50 A 54 anos	4.526
55 a 59 anos	3.886
60 a 64 anos	2.730
65 anos ou mais	6.217

População Economicamente Ativa- 1980 (Perfil dos Municípios da RMR – Maio/1998 - FIDEM)		
SETORES	VALORES ABS	%
Setor Primário	7.490	25,6
Setor Secundário	12.616	43,2
Setor Terciário	9.106	31,2
Procurando Trabalho	1.837	5,9
Total	31.049	100

Fonte: www.cabo.pe.gov.br/numeros1.html

**Anexo 05 – Dados educacionais referentes ao município do Cabo de Santo
Agostinho – PE com base no Censo de 1996.**

Dados Gerais (IBGE- Contagem da População 1996)	
Pessoas que Frequentam a Escola	45.483 habitantes
Pessoas que não Frequentam a Escola	83.487 habitantes
Pessoas que Frequentam Alfabetização-adulto	203 habitantes
Pessoas que Frequentam o Pré-escolar	5.245 habitantes
Pessoas que Frequentam o 1ºGrau Regular	33.823 habitantes
Pessoas que Frequentam o 1ºGrau Supletivo	213 habitantes
Pessoas que Frequentam o 2ºGrau Regular	5.155 habitantes
Pessoas que Frequentam o 2ºGrau Supletivo	82 habitantes
Pessoas que Frequentam o Pré-vestibular	40 habitantes
Pessoas que Frequentam Curso Superior	524 habitantes
Pessoas sem Instrução ou menos de 1 ano de Estudo	32.760 habitantes
Pessoas com 1 a 5 anos de Estudo	58475 habitantes
Pessoas com 6 a 10 anos de Estudo	25698 habitantes
Pessoas com 11 a 16 ou mais anos de Estudo	11115 habitantes
% Pessoas (4 anos ou mais) Frequentando Escola	35,13
% Pessoas (4 anos ou mais) não Frequentando Escola	64,49
% Pessoas (4 anos ou mais) Freq. Escola Área Urbana	35,9
% Pessoas (4 anos ou mais) não Freq. Escola Área Urbana	63,77
% Pessoas (4 anos ou mais) Freq. Escola Área Rural	28,9
% Pessoas (4 anos ou mais) não Freq. Escola Área Rural	70,38
% Chefes Frequentando Escola	2,56
% Conjuges Frequentando Escola	3,17
% Filhos Frequentando Escola	62,92
% Homens Frequentando Escola	35,88
% Homens Frequentando Escola em Área Urbana	36,79
% Homens Frequentando Escola em Área Rural	28,93
% Mulheres Frequentando Escola em	34,41
% Mulheres Frequentando Escola em Área Urbana	35,05
% Mulheres Frequentando Escola em Área Rural	28,87

Estabelecimentos de Ensino (Sec. Educ. do Município Junho/1998)			
REDE	1998	URBANA	RURAL
Federal	-	-	-
Estadual	11	11	-
Municipal	74	24	50
Particular	57	57	-
Total de escolas	142	92	50

Fonte: www.cabo.pe.gov.br/numeros2.html

**Anexo 06 – Dados referentes à arrecadação municipal do Cabo de Santo
Agostinho – PE com base no Censo de 1996.**

Finanças Públicas

Arrecadação e Parcela Repassada do ICMS, 1994 à 1996 (Condepe / DIE –SEFAZ – TC)		
ANO	ARRECADAÇÃO	PARCELA REPASSADA
1994	59.363,7	14.932,8
1995	60.216,5	15.500,0
1996	69.363,2	17.974,7

OBS: De 1994 a 1996 em R\$ 1.000

Arrecadação do ISS e do IPTU 1994 à 1996 (Condepe / DIE –SEFAZ – TC)		
ANO	ISS	IPTU
1994	-	-
1995	1.053,2	447,8
1996	1.813,7	596,4

Cota-Parte Do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), 1994 a 1996 (Condepe / DIE –SEFAZ – TC)	
ANO	VALOR
1994	2.333,1
1995	4.701,8
1996	5.319,0

OBS: De 1994 a 1996 em R\$ 1.000

Fonte: www.cabo.pe.gov.br/numeros5.html

Anexo 07 – Mapa que indica a localização do município do Cabo de Santo Agostinho em relação a Recife – PE.



Fonte: [wysiwyg://0/http://asp.cabo.pe.gov.br/arquivos/home.asp](http://asp.cabo.pe.gov.br/arquivos/home.asp)