

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

**Estado e sociedade civil: o caso das parcerias
na política de assistência social.**

Marcelo Sitcovsky Santos Pereira

Recife

2005

MARCELO SITCOVSKY SANTOS PEREIRA

**Estado e sociedade civil: o caso das parcerias
na política de assistência social.**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Elizabete Simões da Mota Fernandes

Recife

2005

Pereira, Marcelo Sitcovsky Santos
Estado e sociedade civil : o caso das parcerias na política de assistência social / Marcelo Sitcovsky Santos Pereira. – Recife : O Autor, 2005.
143 folhas : il., graf., tab., quadro

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Mestrado Serviço Social, 2005.

Inclui bibliografia.

1. Assistência social. 2. Estado. 3. Sociedade civil. 4. Hegemonia. I. Título.

364.01
361.8

CDU (2.ed.)
CDD (22.ed.)

UFPE
BC2006-046



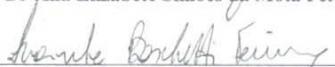
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE MESTRADO

Ata da 207ª Defesa de Dissertação do Curso de Mestrado em Serviço Social, realizada no Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco, aos vinte e oito dias do mês de outubro de dois mil e cinco.

Às nove horas do dia vinte e oito de outubro de dois mil e cinco, no Anfiteatro do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco, em sessão pública, teve início a defesa de dissertação intitulada: **“Estado e Sociedade Civil: o caso das parcerias na política de assistência social”**, de autoria de **Marcelo Sitcovsky Santos Pereira**, o qual já havia preenchido todas as demais condições exigidas para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social. A Banca Examinadora, aprovada ad-referendum pela coordenadora do curso, Professora Ana Cristina de Souza Vieira e homologada pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, **processo número 013528/2005-83**, foi constituída por: **Professora Ana Elizabete Simões da Mota Fernandes/UFPE**, Doutora em Serviço Social como orientadora e examinadora interna; **Professora Ivanete Salete Boschetti/UNB**, Doutora em Sociologia, como examinadora externa; **Professor Marco Antônio Mondaini de Souza/UFPE**, Doutor Serviço Social, como examinador interno; **Professor Dênis Antônio de Mendonça Bernardes/UFPE**, Doutor em História Social, como suplente interno e **Professora Laura Suzana Duque Arrazola/UFRPE**, Doutora em Serviço Social, como suplente externa. Na qualidade de orientadora, a Professora Ana Elizabete Simões da Mota Fernandes presidiu os trabalhos e após as devidas apresentações, convidou o candidato a discorrer sobre o conteúdo da dissertação. Concluída a apresentação, o candidato foi argüido pela banca examinadora, que após as devidas considerações finalizou os trabalhos e decidiu *aprovar com distinção* a dissertação com as seguintes menções: **Professora Ana Elizabete Simões da Mota Fernandes: aprovada c/ distinção**; **Professora Ivanete Salete Boschetti: aprovada c/ distinção**; **Professor Marco Antônio Mondaini de Souza: aprovada c/ distinção**. E para finalizar, lavrei a presente ata que será assinada por mim e por quem de direito. Recife, 28 de setembro de 2005.

BANCA:


Prof. Dr.ª Ana Elizabete Simões da Mota Fernandes


Prof. Dr.ª Ivanete Salete Boschetti Ferreira


Prof. Dr. Marco Antônio Mondaini de Souza

MESTRE:


Marcelo Sitcovsky Pereira

*Em tempo: onde se lê: 28 de setembro, leia-se:
28 de outubro.*

A Laura Guimarães Sitcovsky,

pela minha ausência.

A Rafaella, minha mulher.

A João Pedro, meu filho.

A Berta e Manuel, meus pais.

A Érika, Elifio e Max, meus irmãos.

RESUMO

A presente dissertação discute as implicações políticas e ideológicas da participação das organizações da sociedade civil na execução dos programas de assistência social do município do Recife. Trata-se de um processo embricado na dinâmica geral da sociedade contemporânea, não se constituindo, portanto, de forma isolada, pois está articulado às estratégias neoliberais, condizentes com o conjunto de medidas adotadas para empreender a reforma do Estado, em face das tendências contemporâneas de restauração do capitalismo. No nosso entendimento, a tendência à parceria diz respeito a uma iniciativa das classes dominantes que, ao investirem na construção da sua hegemonia, refuncionalizam a relação entre Estado e sociedade civil. No universo pesquisado os dados mostram que todos os programas de assistência social possuem alguma espécie de parceria na sua operacionalização. As parcerias mais frequentes são com associações, ONGs e entidades religiosas, que oferecem alguma contrapartida no que se refere a recursos humanos, financeiros, espaço físico e em materiais permanentes. Analisamos os rebatimentos deste processo de desresponsabilização do Estado na execução dos programas da assistência social, materializado na parceria Estado / sociedade civil, colocando em discussão esta relação na contemporaneidade, tendo como referência a discussão do papel que o conjunto de organizações sociais que participam da execução dos programas sociais tem desempenhado no direcionamento e operacionalização da política de assistência social na cidade do Recife. Considerando as concepções que fundamentam as parcerias, e a direção político e ideológica dada pelas entidades parceiras, podemos inferir que, na atualidade, a política de assistência social se coloca como um dos espaços de construção da hegemonia da classe dominante.

Palavras-chave: Assistência Social. Estado. Sociedade Civil. Hegemonia.

ABSTRACT

The dissertation discusses the political and ideological implications of the participation of the organizations of the civil society in the execution of the programs of social attendance of the district of Recife. It is a process situated in the general dynamics of the contemporary society, not constituting, therefore, in an isolated way, because it is articulated to the neoliberal strategies, suitable with the group of measures adopted to undertake the reform of the State, in face of the contemporary tendencies of restoration of the capitalism. In our understanding, the tendency of partnership concerns the initiative of the dominant classes that, by investing in the construction of hegemony, recreate the function of the relationship between State and civil society. In the researched universe the data show that all the programs of social attendance possess some kind of partnership in its implementation. The most frequent partnerships are with associations, ONGs and religious groups, that offer some compensation related to human resources, financial, physical space and in others materials. We analyzed the repercussions of this process of not making the State responsible for the execution of the programs of the social attendance, materialized in the partnership State / civil society, discussing this relationship in the contemporary society and the role those social organizations that participate in the execution of the social programs that have been carried out in the politics of social attendance in the city of Recife. Considering the ideas that base the partnerships, and the political and ideological directions given by the groups involved with the State, we can infer that, at the present time, the politics of social attendance is placed as one of the spaces of construction of the hegemony of the dominant class.

Word-key: Social Attendance. State. Civil society. Hegemony.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|---------|---|
| API | - Programa de Apoio à Pessoa Idosa |
| BID | - Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| BPC | - Benefício de Prestação Continuada |
| CENDHEC | - Centro Dom Hélder Câmara |
| CERCA | - Centro de Referência da Criança e do Adolescente |
| CMAS | - Conselho Municipal de Assistência Social |
| CNAS | - Conselho Nacional de Assistência Social |
| COPOM | - Conselho de Política Monetária |
| CPMF | - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira |
| CRAS | - Centros de Referência da Assistência Social |
| CSLL | - Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas |
| CSUs | - Centros Sociais Urbanos |
| CUT | - Central Única dos Trabalhadores |
| DIEESE | - Departamento Intersetorial de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos |
| FGV | - Fundação Getúlio Vargas |
| FHC | - Fernando Henrique Cardoso |
| FMAS | - Fundo Municipal de Assistência Social |
| FMI | - Fundo Monetário Internacional |
| FNAS | - Fundo Nacional de Assistência Social |
| GET | - Grupo de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho |
| IASC | - Instituto de Assistência Social e Cidadania |
| IBGE | - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| ICMS | - Imposto sobre Consumo de Mercadorias e Serviços |
| INSS | - Instituto Nacional de Seguro Social |
| IOF | - Imposto sobre Operações Financeiras |
| IPI | - Imposto sobre Produção Industrial |
| IPTU | - Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana |
| IPVA | - Imposto sobre Veículos Automóveis |
| ISSQN | - Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza |
| ITBI | - Imposto de Transmissão de Bens Intervivos |
| ITR | - Imposto Territorial Rural |
| LA | - Liberdade Assistida |

| | |
|--------|---|
| LAR | - Legião Assistencial do Recife |
| LOAS | - Lei Orgânica da Assistência Social |
| MDS | - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome |
| OGs | - Organizações Governamentais |
| ONG | - Organizações Não-Governamental |
| ONU | - Organizações das Nações Unidas |
| OSCIP | - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público |
| PAC | - Programa de Atenção a Criança |
| PAIF | - Programa de Atenção Integral às Famílias |
| PASEP | - Programa de Assistência ao Servidor Público |
| PCS | - Programa Comunidade Solidária |
| PEA | - População Economicamente Ativa |
| PED | - Pesquisa de Emprego e Desemprego |
| PETI | - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil |
| PIB | - Produto Interno Bruto |
| PIS | - Programa de Integração Social |
| PNAS | - Política Nacional de Assistência Social |
| PNUD | - Programa para o Desenvolvimento das Nações Unidas |
| PPA | - Plano Plurianual |
| PPD | - Programa de Apoio à Pessoa Portadora de Deficiência |
| PPP | - Parceria Público Privado |
| PSC | - Prestação de Serviços a Comunidade |
| PSDB | - Partido da Social Democracia Brasileira |
| PT | - Partido dos Trabalhadores |
| RMR | - Região Metropolitana do Recife |
| RPA | - Região Político Administrativa |
| SEBRAE | - Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas |
| SENAC | - Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio |
| SIAFI | - Sistema de Integrado de Administração Financeira |
| SPC | - Serviço de Proteção ao Crédito |
| SUAS | - Sistema Único de Assistência Social |

LISTA DE TABELAS, GRÁFICO E QUADRO

| | |
|---|-----|
| Tabela 1. Percentual de gastos por Ministérios do total autorizado pela Lei Orçamentária. Brasil, jan. – maio / 2003..... | 43 |
| Tabela 2. Taxas de desemprego total segundo as Regiões Metropolitanas. Brasil, 2004 – 2005..... | 62 |
| Tabela 3. Rendimentos médios em queda no Grande Recife. Recife, 1997 – 2005..... | 63 |
| Tabela 4. Detalhamento da estrutura descentralizada da Secretaria Municipal de Assistência Social. Recife, 2004..... | 68 |
| Tabela 5. Fundo Municipal da Assistência Social. Recife, 2005..... | 69 |
| Tabela 6. Distribuição das ONGs parceiras em relação às CRAS. Recife, 2004..... | 75 |
| Tabela 7. Programas sociais, segundo o número de entidades parceiras e valores repassados. Recife, 2004..... | 86 |
| Gráfico 1. Participação de Setores da Economia no PIB brasileiro. Brasil, 1955 – 1999..... | 46 |
| Quadro 1. O papel do Estado e da sociedade civil para as agências multilaterais..... | 119 |

Parece-me que devemos evitar o principismo necessário da teoria com o oportunismo tradicional da política. É preciso, através do princípio teórico, encontrar no próprio movimento da sociedade suportes que nos permitam alavancar a outras alternativas. (NETTO, 1995, p. 78).

SUMÁRIO

| | |
|---|------|
| INTRODUÇÃO. | 13. |
| CAPÍTULO I - CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO E A EXPANSÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL. | 24. |
| 1. 1 - Crise contemporânea. | 24. |
| 1.2 - O Brasil em tempos de crise. | 32. |
| 1.3 – Ajuste fiscal e supercapitalização. | 40. |
| 1.4 – A expansão da assistência social brasileira. | 46. |
| CAPÍTULO II – POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE RECIFE. | 60. |
| 2.1 – O município do Recife e a política de assistência social | 60. |
| 2.2 – O perfil da rede sócio-assistencial: os lugares do Estado e da sociedade civil nos programas de assistência social. | 77. |
| CAPÍTULO III – A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL E A PROBLEMÁTICA DAS PARCERIAS. | 93. |
| 3.1. – A relação Estado <i>versus</i> sociedade civil: o debate dos clássicos | 93. |
| 3.2. – Princípios que orientam o debate contemporâneo da relação Estado e sociedade civil. | 109. |
| 3.3. – A relação Estado e sociedade civil na política de assistência social. | 118. |
| CONCLUSÃO | 126. |
| BIBLIOGRAFIA | 134. |

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

O presente trabalho discute a política de assistência social do município do Recife. O interesse pelo assunto tem origem na pesquisa “O Trabalho e a nova ordem da proteção social no Brasil” realizada pelo Grupo de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho - GET, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPE. Como resultado da participação nessa pesquisa, elaboramos nossa monografia de conclusão de curso em Serviço Social¹.

Naquela ocasião, identificamos algumas tendências da política de Assistência Social na Região Metropolitana do Recife - RMR a partir dos finais da década de 90 do século passado, cujos destaques foram: a focalização, através das políticas de combate à pobreza; a significativa presença de instituições religiosas, laicas ou, mesmo, empresariais no desenvolvimento de ações assistenciais; e a grande participação de entidades da sociedade civil, através de associações as mais diversas, além de Organizações Não-Governamentais (ONGs), na implementação dos programas sociais.

Ao discorrer e analisar estas tendências chamou-nos especial atenção o crescimento das parcerias envolvendo os governos municipais e as organizações da sociedade civil. A pesquisa mencionada demonstrou que 53,5% dos programas sociais desenvolvidos na RMR possuíam parceria na sua execução, sendo as mais frequentes com ONGs (30,78%), associações (29,80%), empresas (9,62%), creches privadas (5,78%), dentre outros (MARANHÃO; PEREIRA, 2002).

Frente a esta constatação, optamos por aprofundar a discussão no nosso curso de mestrado. Já no projeto de dissertação identificamos que essa era uma macro tendência da política de Assistência Social, não se restringindo a uma singularidade de

¹ O trabalho e a nova ordem das políticas sociais: um estudo sobre os programas sociais na Região Metropolitana do Recife.

Pernambuco. Observamos, tanto na literatura especializada como nos discursos oficiais e na mídia, que as parcerias eram defendidas como a mais eficaz e salutar medida para viabilizar programas de assistência social. Ora eram referidas como uma solução para enfrentar a crise fiscal do Estado, ora eram referidas como uma iniciativa política inovadora, necessária ao processo de democratização do Estado.

Ao nos apropriarmos deste discurso, tínhamos a clareza de que havia um uso político e ideológico da idéia da parceria, especialmente porque ela é concebida como expressão de uma nova forma de relação entre Estado e Sociedade Civil. No nosso entendimento, é percebida como um mecanismo de subordinação e despolitização das organizações da sociedade em prol da legitimação de um outro modo de intervenção do Estado nas refrações da “questão social”.

Este novo ou outro modo de intervenção do Estado é determinado pelas novas configurações do capitalismo e mediado por um conjunto de ideologias e práticas, dentre elas, as de cunho neoliberal e privatizantes que reconceituam a relação entre o público e o privado, postulando, também, uma redefinição das competências históricas do Estado.

Na nossa reflexão essa tendência diz respeito a uma iniciativa das classes dominantes que, ao investir na construção da sua hegemonia, refuncionalizam a relação entre *sociedade política e sociedade civil*, de acordo com os seus interesses, imprimindo uma linguagem jornalística e formadora de consensos, mediante a qual aquela relação reaparece sob a forma de Estado e Sociedade Civil. Nesse sentido, o Estado se restringe e a sociedade se amplia. Ao Estado caberiam algumas funções e iniciativas essenciais, as quais exigiriam a colaboração da sociedade civil.

Seguindo essa linha de problematização, poder-se-ia perguntar, o que há de errado na participação da sociedade civil, particularmente na execução da política de Assistência Social que é nosso campo de investigação?

Na nossa concepção, esta participação não pode ser vista ou tratada como complementar, nem como expressão da identidade de interesses entre Estado e Sociedade porque, se assim fosse, estaríamos cancelando a sociedade de classes. Na verdade, parece que o conceito de sociedade civil está sendo utilizado para embaçar a existência dos antagonismos de classe. Segundo Dias:

O Estado está absorvendo a sociedade civil, dirão os liberais. Os organismos privados de hegemonia tendem, mais e mais, a serem engolfados pelo aparelho estatal, a ponto de, a curto prazo, serem identificáveis, direta ou indiretamente, a agências governamentais. Mudaram os intercultores. Privilegiam-se as ONGs sobre as classes. [...] Essa aparente diluição do Estado é a forma real de concentração de poder acoplada à parcerização com o privado, identificado ao público. O antigo conceito de público – e suas práticas – são transformados em corporativismo, inimigo da sociedade (2004a, p.18)

É nesta perspectiva que o Estado é requisitado a realizar reformas, redefinindo suas competências públicas e articulando novos mecanismos de intervenção que legitimam aquele movimento. Do ponto de vista econômico, passa a fazer novos arranjos, modificando os mecanismos de regulação; afasta-se do padrão fordista-keynesiano para aproximar-se do paradigma neoliberal, compatível com as novas exigências da financeirização do capital.

No caso brasileiro, consideradas as particularidades da sua formação social, pode-se observar que o Estado continua a serviço do capital, embora nesta conjuntura as suas vinculações sejam com a financeirização da economia. Basta observar a abertura da economia para as importações, a elevação da taxa de juros, as privatizações das estatais, o financiamento da iniciativa privada pelo fundo público como são exemplares

os casos da saúde, educação e previdência, esta última transformada em uma excelente oportunidade de negócios para os especuladores financeiros.

No que tange às mudanças na esfera política e ideológica, o Estado tem, ao longo das últimas duas décadas, realizado um conjunto de ajustes de corte neoliberal, no sentido de um “avanço em direção ao passado” (LAURELL, 1997). Assistimos a um conjunto de iniciativas que reduzem a intervenção social do Estado, mas que são consideradas como expressão de um “novo” padrão de intervenção social. Aliás, é esse novo padrão um dos responsáveis pelas parcerias a que nos referimos anteriormente. Neste sentido, podemos afirmar que estamos diante de um Estado mínimo para o social e máximo para o capital.

Foi no interior deste movimento que procuramos discutir as tendências da assistência social. Por isso mesmo, discutiremos as determinações econômicas, políticas e ideológicas daquelas que são as suas principais tendências, quais sejam: as parcerias e a focalização. Contudo foi o enfoque na transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil, no que tange à implementação dos programas e projetos assistenciais da Cidade do Recife, que mereceu a nossa principal atenção.

Por isso mesmo, nossa dissertação aborda a participação da sociedade civil na execução da política da assistência social do Município, recuperando as determinações universais, particulares e singulares deste movimento e inserindo-as na dinâmica da reforma do Estado para, desta forma, expor os rebatimentos deste processo nas políticas públicas de proteção social onde se inclui a assistência social.

Nossa análise parte dos fenômenos objetivos, contudo, como nos ensinou Marx, este é apenas o ponto de partida, pois se houvesse identidade entre a aparência e essência dos fenômenos, todo esforço da ciência seria inútil.

Neste sentido, partimos da análise da política de assistência social, tal como ela se apresenta para, em seguida, desvendarmos as questões que ampararam a seguinte hipótese de trabalho. Nossa suposição é a de que as parcerias são um mecanismo de desresponsabilização da intervenção social do Estado e uma estratégia formadora de novos consensos sociais. Ao tempo em que se afasta da clássica filantropia e da mercantilização *strictu senso*, redefine o conteúdo e a direção das ações na área da assistência social.

As repercussões destas inflexões na política de assistência social não se restringem ao uso político da participação da sociedade civil nas ações sócio-assistenciais; elas têm um impacto político-ideológico identificável na direção social das ações realizadas em parceria.

O que se constata é uma ampliação da colaboração da sociedade civil com o Estado na execução das políticas sociais. Este processo atende às necessidades da classe dominante em neutralizar os conflitos e embaçar as diferenças de projetos societários, dando nova funcionalidade à relação Estado/sociedade civil. Poder-se-ia pensar esta nova funcionalidade como parte de um complexo de ações realizadas pela classe dominante na tentativa de superação da crise econômica e política, garantindo a reprodução da sociedade burguesa. Este procedimento se realiza sob a égide da reforma do Estado no enfrentamento da crise, da pobreza e das desigualdades.

Essa *conjugação público e privado* (KAMEYAMA, 2001) nos despertou maior interesse, pois, se considerarmos o direcionamento despendido pelo *Programa Comunidade Solidária*, no governo Fernando Henrique Cardoso, e observarmos o continuísmo em curso², o qual estabelece uma brutal transferência de responsabilidade do Estado para parte da sociedade civil, encontramos uma profunda dependência da

² Conferir o texto: *A relação Estado e Sociedade Civil no governo Lula*, de André Silva Martins, publicado na Revista Universidade e Sociedade nº 32, 2004.

parceria Estado/sociedade civil, no que tange ao financiamento e execução dos programas de assistência social. Neste sentido, afirma Dias, “[...] O público e o privado se mesclam incestuosamente” (DIAS, 2004a, p.18).

Segundo é analisado,

No processo de reforma do Estado, a reorganização dos serviços sociais objetiva a transferência das responsabilidades públicas na prestação de serviços para as comunidades, famílias, através, seja das associações não-governamentais, seja das organizações filantrópicas tradicionais e suas formas modernas, aí incluindo a chamada filantropia empresarial. Neste contexto, as organizações não-governamentais – ONGs são convocadas a jogar um papel nitidamente mais importante que no passado. No entanto, as expectativas que suscitam essas organizações não são fundamentadas sobre uma análise clara de suas características e de suas potencialidades (KAMEYAMA, 2001, p. 24).

A experiência mundial e especialmente a da América Latina tem revelado que o ideário da conjugação público e privado vem se desenvolvendo a partir da década de 80, com a transferência de recursos para as organizações sociais, a desresponsabilização do Estado da execução direta das políticas sociais públicas. (Ibid.).

As aproximações iniciais ao tema suscitaram preocupações com os rebatimentos deste processo de desresponsabilização do Estado na execução dos programas de assistência social, materializados na parceria Estado/sociedade civil, destacando que o mesmo, no nosso entender, coloca em discussão a relação Estado e sociedade civil na contemporaneidade. Como afirmamos anteriormente, o Estado tem requisitado a participação de organizações de natureza não estatal na execução dos programas sociais.

Acreditamos que neste processo estejam implicados alguns supostos que orientam esta participação na tentativa de alterar a relação Estado e sociedade civil: um primeiro deles supõe uma identidade entre os interesses do Estado e da sociedade civil, ocasionando a existência de uma possível instrumentalização da última, transformando-

a numa espécie de extensão do Estado, que se revela na condição de executora das políticas sociais; um segundo suposto aponta para a sociedade civil como espaço de legitimação das ações do Estado objetivando o consentimento da sociedade. Embora politicamente isto seja colocado como forma de democratização do Estado e do fundo público. Em ambas as situações, encontramos um enorme reducionismo, que restringe a sociedade civil a certas ONGs, fundações, dotando-as de uma concepção que as coloca como espaço da colaboração de classes (consenso), numa tentativa de passivizar os antagonistas da ordem vigente.

Noções como *responsabilidade social, empreendedorismo, solidariedade, voluntariado, parceria e empresa cidadã* se apresentam no momento atual de crise, como mediação da intervenção político-ideológica da burguesia, na luta pela hegemonia. A classe dominante procura através do consenso e da colaboração das classes subalternas, edificar uma outra sociabilidade que responda às exigências do capitalismo em crise, refundando *a cidadania, a democracia, o trabalho, o Estado e a sociedade civil*. A classe dominante busca, de todas as formas, transformar a sociedade civil num todo amorfo, escamoteando a luta de classes que lhe é intrínseca, substituindo-a pela harmonia e colaboração entre as classes.

Tendo como base a relação entre Estado e sociedade civil e considerando o papel do conjunto das organizações sociais que tem participado da execução dos programas sociais, identificamos e analisamos as concepções que fundamentam essas parcerias, imprimindo uma direção político-ideológica na política de assistência social. Este movimento é por nós considerado como um dos espaços de construção da hegemonia da classe dominante. Como disse Gramsci – “A hegemonia nasce da fábrica e necessita apenas, para ser exercida, de uma quantidade mínima de intermediários profissionais da

política e da ideologia” (2001, p. 247-248). Ou seja, necessita de mecanismos que dêem sentido e materialidade ao projeto de uma classe.

Para complementar as informações necessárias a essa discussão, planejamos a realização da nossa pesquisa através dos procedimentos a seguir explicitados, destacando-se que, conforme dissemos no início dessa introdução, essa dissertação dá continuidade a estudos anteriores ao aprofundar algumas questões e recolher novas informações sobre os programas de assistência social em Recife. Para tanto, optamos por realizar entrevistas com os gestores municipais que estão diretamente envolvidos com a execução da política de assistência no Recife. Além das entrevistas, fizemos uma pesquisa documental tendo como fonte as atas de reunião do Conselho Municipal de Assistência Social. Embora essas atas contivessem informações valiosas sobre a realização de parcerias, as mesmas não possibilitaram tratar o conteúdo das ações dos parceiros do Município nos programas de assistência social. Por esta razão, optamos por pesquisar os relatórios de gestão da Secretaria da Política de Assistência Social que tinham dados mais detalhados e ricos sobre o funcionamento da política de assistência.

Nos valem, ainda, das informações disponíveis nos Anais da IV Conferência Municipal de Assistência Social, além das Leis, normas e decretos municipais que dizem respeito ao nosso estudo. As informações sobre o financiamento da política de assistência social de Recife foram extraídas das Leis Orçamentárias Anuais do período estudado.

A dissertação está organizada em 3 capítulos. No primeiro capítulo discorremos sobre o atual estágio de crise do capitalismo. Ao longo da primeira parte debatemos as múltiplas determinações do capitalismo contemporâneo para situar as particularidades do Brasil em meio às transformações societárias em curso. Ainda nesse capítulo, situamos a política de seguridade social brasileira, a expansão da assistência social

evidenciando a relação existente entre assistência social, trabalho assalariado e intervenção do Estado na reprodução material e social da força de trabalho. Neste processo, apresentamos nossos argumentos na tentativa de descortinar o papel da assistência social, frente à confissão, por parte do Estado, da impossibilidade de ampliar os espaços de trabalho em decorrência da manutenção da ortodoxia econômica em curso no país.

No segundo capítulo, fazemos uma discussão da política do município do Recife, tendo como referência os anos 2000. Oferecemos ao leitor, a síntese do perfil do município e discorreremos sobre a constituição da assistência enquanto política pública municipal. Em seguida, apresentamos o processo de organização e edificação da política de assistência social; incluímos dados referentes ao funcionamento, financiamento e execução, sempre buscando uma interlocução entre a realidade municipal e a nacional.

No terceiro e último capítulo, mapeamos as diferentes acepções sobre a relação entre Estado e sociedade civil. Situamos as principais argumentações a este respeito, apresentando as contribuições de autores como: Habermas, Arato, Cohen e Rosanvalon. Apresentado este panorama, estabeleço interlocução com autores que analisam o chamado pluralismo de bem-estar, ou *welfare mix*. Ainda como parte deste capítulo, apresentamos o debate clássico sobre a relação Estado e sociedade civil para, somente então, analisarmos as implicações políticas e ideológicas desta nova dinâmica na política de assistência social. Damos especial atenção às argumentações de Marx e Gramsci, por defendermos que não dá para compreender a relação Estado/sociedade civil na moderna sociedade burguesa sem passarmos pelas contribuições destes autores.

Convidamos o leitor a percorrer as páginas que compõem nossa dissertação e estabelecer um diálogo, conhecendo, através de aproximações, os determinantes econômicos, políticos e culturais, que fazem da assistência social uma das mediações da

construção da hegemonia da classe dominante. Esperamos que nosso trabalho possibilite penetrar na trama social na qual se encontra a assistência social no município do Recife e, ainda, contribua de alguma forma, para o desvendamento dos fundamentos que colocam esta política no lugar que tem assumido e para a função social que tem desempenhado.

**CAPÍTULO I CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO
E A EXPANSÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.**

CAPÍTULO I - CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO E A EXPANSÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

É incontestável que a política da assistência social tem passado, nos últimos anos, por transformações que têm despertado grande interesse dos pesquisadores do serviço social e áreas afins. Estas transformações não podem ser compreendidas longe da dinâmica mais geral da sociedade, determinada pelo movimento da economia e da política.

Situar a política de assistência social à luz das transformações ocorridas no modo de produção capitalista, considerando as particularidades que ele assume num país periférico como o Brasil, certamente é um enorme desafio. Não pretendemos realizar uma análise profunda do capitalismo, mas oferecer alguns elementos que possibilitem conhecer as determinações gerais e a complexa trama da intervenção do Estado nas contradições sociais. Desta forma, explicitaremos e analisaremos a política de assistência social como uma das formas de intervenção estatal na “questão social”, considerando o lugar que esta vem assumindo na proteção social brasileira, nos últimos anos.

1.1 - Crise contemporânea

O mundo contemporâneo tem passado por imensas transformações que vão desde o processo produtivo até as formas de reprodução da sociedade capitalista. Desde o final da década de 60 do século 20, que o mundo capitalista revela indícios de um verdadeiro esgotamento de seu padrão de acumulação, mas este esgotamento é apenas a expressão fenomênica da crise, a qual tem sido desencadeada nas últimas décadas,

configurando o que Mézáros chama de um *continuum*, com desdobramentos globais e sociais, fala-se mesmo, numa crise estrutural (MÉSZÁROS, 2002).

Foram adotadas “novas” formas de produção, como tentativa de superação da crise. Tratam-se das experiências com base na **Toyota** e na chamada **Terceira Itália**, que correspondem ao que a literatura disponível denominou de “padrão flexível de acumulação”³. Antunes (2001) ressalta que a nova forma do capital para a produção de mercadorias tem traços de continuidade e descontinuidade com o binômio taylorismo e fordismo. Na acumulação flexível, o capital se desverticaliza e se horizontaliza, recorrendo à terceirização dentro e fora da fábrica; à concentração de capital e à desconcentração do espaço físico produtivo. A tentativa incansável do capital em eliminar o trabalhador coletivo se realiza apenas de forma simbólica, pois o trabalho social permanece coletivo.

“Não há como negar a imensa potencialidade dos processos produtivos comandados por novas formas de gestão (forma condensada da política das classes dominantes)” (DIAS, 1997, p. 279), mas não podemos atribuir às mudanças na esfera da produção a causa da crise. Na verdade, estas fazem parte de um conjunto de medidas adotadas como tentativa de superação da mesma. Se adotada aquela assertiva, corre-se o risco de situá-la como crise do “trabalho mecanizado” e não crise do capital. Sendo assim, afirma Coggiola, “A saída para a crise não seria social, mas sim tecnológica” (1996, p. 129). Coggiola nos ajuda a problematizar com mais cautela as transformações contemporâneas, inserindo, em sua análise sobre a crise, a mediação da luta de classes⁴.

Considerar as novas tecnologias como determinantes, independentes do desenvolvimento (e da mudança) histórico-social significa render-se diante da mais velha e

3 Para um melhor entendimento do fenômeno da acumulação flexível, conferir entre outros, Harvey (1993), Antunes (2002) e Teixeira (1998).

⁴ Conferir o texto “Crise, novas tecnologias e classe operária” In: Neoliberalismo ou crise do capital?, São Paulo: Xamã, 2 ed., 1996, p.143-163.

abstrata mistificação ideológica do modo de produção capitalista, o “fetichismo do capital”, ou a aparência da sociedade capitalista, em que as forças produtivas sociais aparecem como forças produtivas do capital. A essência deste fenômeno já fora vislumbrada por Marx, em *O Capital: A ciência, como o produto intelectual geral do desenvolvimento social, apresenta-se aqui ao mesmo tempo como diretamente incorporada ao capital [...] e o desenvolvimento geral da sociedade, enquanto é usufruído pelo capital contrapondo-se ao trabalho, apresenta-se como desenvolvimento do capital, e isto tanto mais quanto para a grande maioria esse desenvolvimento acontece paralelamente ao desgaste da capacidade de trabalho.* (COGGIOLA, 1996, p. 123).

O impacto da revolução técnico-científica vista como *a nova panacéia*, ao contrário das crenças de um novo momento de crescimento do emprego – apregoado pelo capital –, trouxe consigo a eliminação de postos de trabalho, subdividiu e simplificou os processos de trabalho, dividindo ainda mais os trabalhadores pois, de um lado, estão os superqualificados e formalmente empregados e, do outro, se encontram os precarizados, os subcontratados e os trabalhadores informais. Nesta correlação de forças, afirma Dias, ganha o capital e perde o trabalho. “Na realidade a chamada Terceira Revolução Industrial nada mais é do que o momento atual da subsunção real do trabalho ao capital” (DIAS, 1997, p. 280).

Para alguns autores (BRAGA, 1997), (DIAS, 1997), a essa crise corresponde um movimento de “restauração do capital”; não se trata somente de mais uma reestruturação do modo de produzir, mas de uma reestruturação que se coloca no âmbito da produção e reprodução social, incluindo dimensões econômicas, políticas, sociais e ideológicas.

A crise é apresentada como o esgotamento do padrão fordista-taylorista, pois os ganhos de rentabilidade do capital, proporcionados pelo padrão de acumulação, e o conjunto de políticas keynesiana encontraram pela frente um complexo de limites, a exemplo da implacável “lei tendencial da queda da taxa de lucro” e a também

inexorável contradição entre desenvolvimento das forças produtivas e relações sociais de produção, afetando o modo de produção capitalista⁵ na sua totalidade. “De fato, a denominada crise do fordismo e do keynesianismo era a expressão fenomênica de um quadro crítico mais complexo” (ANTUNES, 2002, p.31).

Coggiola adverte para o fato de “(...) substituir o ‘bom’ e velho capitalismo pelo fordismo, significa criar uma categoria mais ou menos arbitrária para evitar considerar a atual crise como uma crise do capitalismo, tratando-a apenas como crise de uma manifestação particular daquele” (1996, p. 127)⁶. Ao contrário do que pensam os regulacionistas, não foi o auto-esgotamento do fordismo que causou a crise, mas a eclosão da grande crise de superprodução de 1974/1975 que fez ruir o fordismo, o keynesianismo e a social-democracia (CARVALHO, 2003).

Para Husson (1999), o capitalismo contemporâneo é incapaz de abrir saídas de massa, baseadas em mercadorias com fortes ganhos de produtividade, bem como de recompor a taxa de lucro dos trinta anos gloriosos. Os novos métodos de produção não asseguram uma combinação dinâmica a exemplo do pós-guerra.

Outro autor que oferece importantes considerações para problematizar a atual fase do capitalismo mundial é François Chesnais. Em “A mundialização do capital”, Chesnais (1996) nos permite a reconstrução intelectual dos processos de mundialização financeira, decifrando a trama construída pelo capital como tentativa de restauração dos patamares de expansão, que possibilitem a recomposição da taxa de lucro. A hipertrofia da esfera financeira, as fusões (concentração de capital), a polarização (com a formação de “blocos”), a abertura dos mercados nacionais, os fluxos de capital, somados a outros

⁵ Conferir os argumentos de Mészáros no texto: *Das crises cíclicas à crise estrutural*. In: Para além do capital, São Paulo: Boitempo, p. 795-810, 2002.

⁶ Coggiola, no referido texto, está o tempo todo dialogando, criticando e contestando as teses de vários autores das mais variadas correntes teóricas.

elementos, que não cabem nos limites desta dissertação, conformam a complexa análise que Chesnais nos oferece para compreender a dinâmica capitalista contemporânea.

A esse respeito é pertinente, no entanto, um pequeno parêntese para tratar da mundialização financeira pois, neste aspecto, em especial, muitos equívocos têm sido cometidos. Chesnais é contundente ao afirmar que uma parte elevadíssima das transações financeiras encontra-se num circuito fechado formado pelas relações financeiras especializadas. Mas é o próprio Chesnais quem adverte para o fato de existirem fortes vínculos de alcance econômico e social, entre as esferas da produção, circulação e a das finanças. “A esfera financeira nutre-se da riqueza criada pelo investimento e mobilização de uma força de trabalho de múltiplas qualificações” (1996, p. 246). Complementa Chesnais que hoje uma parte elevada dessa riqueza é captada e transferida para a esfera financeira, possibilitando processos de valorização que, em boa parte, são fictícios⁷.

As conexões orgânicas das esferas da produção, da circulação e das finanças não são possíveis de serem apreendidas nos limites da aparência do fenômeno e acabam por serem subtraídas das apreciações dos economistas de plantão. As análises econômicas, na maioria dos casos, realizam uma mistificação ideológica, que consiste numa cisão entre a aparência e a essência da dinâmica econômica. Fala-se, mesmo, numa crise financeira desconectada da crise básica de superprodução. Na maioria das vezes, a crise financeira paira no ar, descolada do espaço econômico e social (CARVALHO, 2003).

Argumenta Carvalho:

A crise geral é duplamente mistificada: uma vez, ao ser compreendida e explicada como tendo um caráter puramente financeiro – podendo, portanto, ser supostamente resolvida mediante medidas de caráter meramente administrativo nas esferas financeira, fiscal,

⁷ O capital que rende juros, afirma Chesnais na esteira de Marx, representa a forma mais alienada, mais fetichizada da relação capitalista.

cambial, tributária, etc; outra vez, ao se ocultar o fato de que a financeirização da economia, seguida de toda ordem de problemas daí resultantes, não é mais do que reflexo da impossibilidade da volta do capital-dinheiro, nas condições de uma crise de superprodução, ao circuito produtivo depois de ter rotado no percurso do processo de circulação do capital – capital-dinheiro este que, não voltando, total ou parcialmente, ao processo de valorização do valor, vai abrigar-se no mundo do capital fictício, agora hiper-potenciado (2003, p. 56).

Para Carvalho (2003), a crise de superprodução dos anos 70 e a crise financeira formam um todo orgânico que desemboca numa crise **sistêmica, universal e estrutural**, a crise de superprodução, explicitada já por Marx em *O Capital*, sobre a qual, sumariamente poderíamos afirmar: trata-se de uma situação em que há um volume significativo de excesso de capital na economia, o qual não pode ser investido à taxa média de lucro normalmente esperada pelos donos do capital. Esta, por sua vez, é resultado da elevação da composição orgânica do capital, mediante a adoção de novas tecnologias no âmbito da produção.

Acrescentemos a este quadro o esgotamento da ação das *contra-tendências*⁸, pela combinação da luta de classes e pelo processo de concentração e distribuição do produto social: temos, então, a precipitação da taxa de lucro para baixo, desencadeando uma crise de superacumulação. Atingida tal situação, diz Carvalho, “a massa de mais-trabalho, agora na forma de capital-dinheiro, que não pode ser convertida em capital produtivo (o único que cria valor e a valorização do valor), migra para a especulação – que vai dar numa crise financeira” (Ibid., p. 40).

A partir deste momento, podemos recuperar o elemento das inovações/transformações tecnológicas ocorridas nos últimos anos, relacionando-as

⁸ Carvalho cita dois exemplos de ações de contra-tendência, divididos em dois tipos: “os mais clássicos (como o rebaixamento dos custos dos elementos do capital constante e dos salários)” e o que ele chama de “mais recentes (como os inusitados socorros políticos dos Estados às referidas economias com ondas sucessivas de incentivos e subsídios, doações e transferências, a vários títulos, de recursos e elementos de infra-estrutura a grupos capitalistas, a ‘flexibilização das relações de trabalho’, etc.)” (2003, p. 44).

com os fundamentos da crise capitalista e, desta forma, apreender o lugar que estas ocupam no processo de superação da mesma.

Trata-se da revolução tecnológica mais radical já vista, a qual, na prática, elevou a composição orgânica do capital numa velocidade e alcance vertiginosos, trazendo consigo um desemprego estrutural em massa. Cria-se, assim, uma imensa massa de desocupados, diminuindo drasticamente o espaço social de realização das mercadorias. Este fenômeno, acompanhado da desaceleração persistente da produtividade, da queda dos salários e das pequenas rendas, gerou um profundo descompasso entre uma enorme capacidade física de produção e uma insuficiente capacidade de consumo, levando a taxa de lucro para baixo. Ou seja, de tentativa de saída da crise, a revolução tecnológica tornou-se mais um elemento potencializador da mesma.

A tendência para o desemprego estrutural não se configura como um fenômeno contemporâneo. Na verdade, esta é uma tendência inerente ao modo de produção capitalista, que desde o séc 19 foi enunciada por Karl Marx⁹. A novidade consiste no fato de a crise atual acentuar esta tendência e elevá-la a níveis jamais vistos na história.

A questão das novas tecnologias deve ser encarada, como acima a tratamos, no âmbito da crise mais profunda do capitalismo – como uma tentativa do capital de adaptar-se às condições de sua própria crise e, ao mesmo tempo, de sua superação. Esta saída dá-se através do único caminho que o capital conhece: “[...] a recomposição da taxa de lucros por meio do aumento da mais-valia, ou seja, por meio do aumento da exploração do proletariado. [...] as novas tecnologias não sinalizam a tendência para o ‘fim da sociedade do trabalho’, mas a tendência para a super-exploração da classe operária” (COGGIOLA, 1996, p.125).

9 “A acumulação capitalista produz constantemente, em proporção à sua intensidade e extensão, uma população operária excessiva para as necessidades médias de exploração do capital, isto é, uma população operária remanescente ou excedente”. (MARX apud COGGIOLA, 1996, p.132).

Como apontamos anteriormente, a resposta do capital desencadeou um processo de reorganização no âmbito da produção e de seu sistema ideológico, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo – com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos sociais e trabalhistas e o dismantelamento do setor produtivo estatal –, do qual a *Era Thatcher-Reagan* foi a expressão mais contundente. A isso se seguiu, também, um intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho com vistas a dotar o capital do instrumento necessário para tentar recompor os patamares de expansão anteriores (ANTUNES, 2002).

A crise contemporânea possui particularidades históricas que a distingue das crises cíclicas anteriores, fazendo com que Mézáros (2002) a considere como **estrutural**. De acordo com o referido autor, esta se manifesta em quatro aspectos principais. Ao invés de restrita a uma esfera particular – financeira, comercial ou um ramo particular da produção – possui caráter **universal**. Seu alcance é de fato **global** - diferentemente das principais crises no passado, desta vez a crise capitalista não está restrita a um determinado conjunto de países. Difere das crises anteriores, pois, ao contrário de limitada e cíclica, é extensa, contínua e, como afirma Mézáros, **permanente**. Por último, o autor de *Para além do capital* afirma que o modo da crise se desdobrar poderia ser chamado de **rastejante** – pois os contornos mais dramáticos desta ainda não são conhecidos, ou melhor, não entraram em cena.

O capital, afirma o filósofo húngaro, colocou toda sua complexa maquinaria na tentativa de *administração da crise e no deslocamento mais ou menos temporário das suas crescentes contradições*. Ao tempo que este esforço se esgota e perde energia, estará aberta a possibilidade em escala mundial do surgimento das mais variadas formas de contradições sociais, como em momentos de colapsos e convulsões anteriores.

Certamente, a crise estrutural não se origina por si só em alguma região misteriosa, reside dentro e emana de três dimensões internas: **produção, consumo e circulação**. “Não obstante, as disfunções de cada uma, consideradas separadamente, devem ser distinguidas da crise fundamental do todo, que consiste no bloqueio sistemático das partes constituintes vitais” (MÉSZÁROS, 2002, p. 798-799).

Todo este complexo gera desdobramentos políticos, econômicos e sociais, que colocam em xeque o complexo social em todas as suas relações. Realmente, a crise estrutural do capital se revela como uma legítima *crise de dominação* em geral (MÉSZÁROS, 2002).

1.2 - O Brasil em tempos de crise

Certamente, os contornos da aludida crise possuem refrações diferentes nas distintas partes do mundo, assumindo particularidades de acordo com as realidades concretas que encontra pela frente. O caso brasileiro possui algumas características próprias de um país capitalista periférico.

Pensar o Brasil inserido no modo de produção capitalista é considerar, de início, sua formação social, pois sua própria “descoberta” pelo mundo europeu deu-se na fase do capitalismo comercial. Não iremos retomar, aqui, o importantíssimo papel que as colônias desempenharam na gênese do sistema capitalista, nos limitaremos a indicar as análises de Marx, quando da crítica da acumulação primitiva.

A colonização do Novo Mundo, afirma Mazzeo (1997) na esteira de Marx, constitui-se um elemento integrante da expansão capitalista, a partir do séc. XVI, que parte agora para a reprodução ampliada do seu processo de auto-reposição. Tem-se, assim, uma articulação estrutural com o modo de produção capitalista. Articulação esta

que coloca o Brasil, desde o início, numa condição de subordinação aos países capitalistas centrais.

Outra peculiaridade a ser considerada, diz respeito aos processos de transformação político-sociais. No Brasil, as mudanças sempre ocorreram pelo “alto”. Não experimentamos uma clássica revolução burguesa, a exemplo da Inglaterra e da França. Ao contrário, o caso brasileiro, resguardadas as devidas particularidades, assemelha-se com o processo Alemão e sua *via prussiana*, assim caracterizada por Lênin e o da Itália, com o Rissorgimento, o qual Gramsci denominou de *revolução passiva*, tão bem retratada na obra literária de Lampedusa “O Leopardo” (1979).

O que distingue o Brasil dos demais é o fato de sua inserção no capitalismo sempre ter sido marcada pela subalternidade política e subordinação econômica, devido a suas características coloniais. Na nossa avaliação, a proposição de Mazzeo, caracterizada pela *via prussiano-colonial* (1997, p. 123) é a que oferece um maior conjunto de determinações para pensar o processo de desenvolvimento da burguesia no Brasil¹⁰. Um elemento importante a ser observado é que, no caso alemão e italiano, observou-se que estes se constituíram nações capitalistas centrais, sob um forte impulso de industrialização, diferentemente do Brasil, o qual só veio a se industrializar tardiamente.

João Manuel Cardoso de Mello nos adverte sobre a especificidade da industrialização na América Latina, a qual ele denomina de *retardatária* (1987, p. 98). O referido autor, chama atenção para dois fatos, quais sejam: o ponto de partida da industrialização tardia está relacionado com as economias exportadoras capitalistas nacionais e no momento em que o capitalismo monopolista se espraia e se torna

¹⁰ Afirma Mazzeo: “Pensamos então que, para melhor conceituar o processo brasileiro, a noção de ‘via prussiano-colonial’ é a que mais expressa sua condição colonial e, ao mesmo tempo, considera a configuração tardia (ou ‘hipertardia’, como quer Chasin) e agrária do processo de acumulação e posterior industrialização do Brasil” (1997, p. 123). Para o leitor que quiser aprofundar o tema, o pequeno livro de Mazzeo se torna referência obrigatória.

dominante no mundo. Isto significa, que a economia capitalista já está solidamente constituída¹¹.

Existe uma vasta literatura a qual oferece elementos para pensar as particularidades do Brasil. Não cabe aqui debater as diferentes análises teóricas que tentam dar conta da realidade brasileira, devido aos limites e objetivos desta dissertação, cabendo, tão somente, enfatizar o caminho que seguimos¹².

Realizamos essa digressão motivados pela necessidade de apresentar se não todos os elementos de nossa análise, ao menos, o caminho teórico-metodológico a partir do qual nos orientamos. Em síntese, procuramos apresentar os elementos que permitem pensar a formação social brasileira, articulada ontologicamente enquanto uma particularidade capitalista, considerando sua gênese colonial, no que se refere às suas relações de produção e às forças produtivas. Cabe, neste momento, dar um salto histórico para situar o Brasil na atualidade e sua inserção no cenário mundial em tempos de *mundialização do capital*.

A economia brasileira representa, atualmente, um dos melhores negócios para aqueles que vivem da especulação rentista, ou melhor, aqueles capitalistas que, como afirmamos anteriormente, situam-se na esfera financeira. Os ganhos de lucratividade, num país como o Brasil, proporcionados pela coexistência de juros altos, garantias estatais de risco zero¹³, são verdadeiramente exorbitantes.

Os governos Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso desempenharam um importante papel na abertura da economia nacional e na adoção do conjunto de medidas de inspiração neoliberal, que dotaram o Brasil de uma condição de

¹¹ A obra: “O capitalismo tardio” de Cardoso de Mello (1987) nos parece referência obrigatória para problematizar a industrialização no Brasil.

¹² Destacamos, em especial, a obra de Florestan Fernandes “A revolução burguesa no Brasil”, que nos oferece muitos elementos para explicar a formação social brasileira, assim como, a obra de Caio Prado Junior. Incluiríamos neste percurso as valorosas contribuições de Antônio Carlos Mazzeo (1997) e de João Manuel Cardoso de Mello (Ibid.).

¹³ Abordaremos este tema nas páginas subseqüentes.

“paraíso” para o capitalismo financeiro internacional¹⁴. Podemos recordar rapidamente, a política de importação, iniciada por Collor e fortemente desenvolvida por FHC, quando do início do Plano Real¹⁵. Acrescente a este quadro, a política de privatização, a qual entregou nas mãos do capital internacional empresas e ramos da produção de forte impulso lucrativo. Em síntese, estas medidas e o conjunto de desdobramentos ulteriores acarretaram para o Estado brasileiro uma enorme vulnerabilidade externa e uma correspondente fragilidade financeira¹⁶.

A década de 90 do séc. XX foi um período de grandes turbulências econômicas. Recordemos a crise mexicana, os ataques especulativos na Ásia e o colapso na Rússia. Estes acontecimentos conjunturais produziram rebatimentos na economia brasileira, promovendo aquilo que alguns autores descrevem como os primeiros ataques especulativos ao Plano Real.

Concretamente, este período foi marcado por investidas especulativas que redundaram na fuga de capitais estrangeiros da economia brasileira. Em decorrência dos acontecimentos, a postura adotada pela equipe econômica foi, nada mais nada menos, do que uma política de elevação da taxa de juros. “A taxa nominal de juros interbancários – a menor das taxas de juros controlada diretamente pelo BC – passou de 42,4% no primeiro trimestre de 1995 a 58,5% no segundo” (SINGER, 1999, p. 34). Esta elevação da taxa de juros foi responsável pelo retorno dos investidores estrangeiros

¹⁴ Não estamos com isso desconsiderando as responsabilidades dos governos anteriores, mas sim destacando o papel desempenhado por estes governos.

¹⁵ Afirma Singer: “Na véspera do lançamento da nova moeda, o governo liberou por decreto a importação de milhares de produtos, levando a abertura gradativa do mercado interno, começada por Collor, a um novo patamar. [...] Milhares de artigos, que jamais se pensou que pudessem ser trazidos do exterior – de leite, manteiga e batatas fritas a eletrodomésticos, roupas, etc. [...] Isso representou um enorme choque para nossa indústria”. (1999, p. 31).

¹⁶ Outro acontecimento que reafirma a tese da vulnerabilidade e fragilidade foi a sobrevalorização do real ocorrida no segundo semestre de 1994. Esclarece Singer (Ibid.), a explicação dada pela Autoridade Monetária brasileira foi dizer que o país teria de aumentar o seu déficit em conta corrente para absorver o grande volume de capital externo. Na avaliação de Singer, esta foi uma confissão cândida de que o nosso relacionamento econômico com o resto do mundo era e é comandado pelo capital externo e não pelo Estado brasileiro. (Ibid., p. 33).

(especuladores) e, também, responsável pela derrubada do crescimento econômico¹⁷. Vale ressaltar que esta tática de aumento da taxa de juros foi mantida mesmo depois que o afluxo de capitais externos manteve-se elevado¹⁸.

Outro elemento que merece destaque na política econômica patrocinada por FHC diz respeito ao déficit público. As medidas levadas a cabo pelos dirigentes brasileiros promoveram um enorme ajuste fiscal sob a batuta da necessidade de austeridade e diminuição dos gastos públicos. Isto se traduziu em cortes nos investimentos, especialmente no social, conduzindo o Estado brasileiro a um **Estado Mínimo para o social e Máximo para o capital**.

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, sob forte campanha na mídia em geral, tratou de restringir os gastos públicos especialmente com o funcionalismo e com as políticas sociais. O governo federal, dando continuidade ao *desmonte da nação*¹⁹ iniciado com as privatizações – sendo estas justificadas, por uma falaciosa campanha, a qual afirmava que as empresas públicas geravam prejuízo nas contas do Estado²⁰ – realizou um arrocho fiscal, amparado no engodo do desequilíbrio da previdência social e da folha de pagamento do funcionalismo.

Há fundadas razões para atribuir o aumento recente do déficit público às políticas do “Plano Real” e não ao desequilíbrio na previdência ou às folhas de pagamento do funcionalismo dos três níveis de governo. A política

¹⁷ Os dados demonstram que o PIB acabou variando na forma de pequenas acelerações, seguidas de estagnação. Esta afirmação baseia-se nos dados disponíveis no livro: *O desmonte da nação em dados*, de autoria de Ivo Lesbaupin e Adhemar Mineiro, publicado pela editora Vozes, no ano de 2002.

¹⁸ A taxa de juros anuais – já descontada a inflação, em % é de 25,9 no Brasil; de 21,1 na Indonésia; de 18,4 na Colômbia; de 15,1 na Argentina; de 12,8 na África do Sul; de 12,6 na China; de 12,5 na Venezuela; de 11,8 em Hong Kong; de 10,8 na Turquia; e de 10,7 na República Tcheca. Estes dados foram publicados pela Folha de São Paulo, dia 01 de setembro de 1999 (BRAGA, 2000, p. 57).

¹⁹ Esta expressão foi cunhada por um conjunto de intelectuais, que publicaram uma coletânea de textos organizados por Ivo Lesbaupin, intitulada *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*.

²⁰ Livrar o Estado brasileiro da necessidade de sustentar as empresas deficitárias, fazia parte dos objetivos anunciados por FHC. No entanto, afirma Benjamin, “[...] quase todas as empresas privatizadas eram altamente superavitárias e há muito tempo não dependiam de nenhum aporte de recursos do tesouro; as deficitárias foram transformadas em superavitárias antes das privatizações, em operações caríssimas de absorção de dívidas pelo Tesouro (R\$ 24,8 bilhões) e de investimentos preparatórios para as vendas (R\$ 37,4 bilhões)” (2004, p. 24).

de arrocho do crédito e de juros elevados, [...] lançou a economia em recessão três vezes: em abril de 1995, em outubro de 1997 e em setembro de 1998. E nos intervalos, a política monetária jamais permitiu que a economia recuperasse seu crescimento pleno (SINGER, 1999, p. 41).

Eis que surgem as soluções das agências financeiras internacionais. Sob a liderança do FMI – Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre outros, elaboraram um pacote de 41,5 bilhões de dólares para salvar o “Plano Real”. As exigências estavam baseadas na manutenção das políticas de austeridade fiscal e monetária, de privatização do setor estatal produtivo e dos bancos, de abertura do mercado interno às importações e de todo o complexo de medidas adotadas pela ortodoxia liberal do governo Fernando Henrique Cardoso, oferecendo aos especuladores externos uma sensação de segurança.

A opção embutida nos acordos com o Fundo Monetário Internacional é bastante clara. Entre colocar limites à mobilidade dos capitais internacionais privados ou continuar garantindo essa mobilidade em troca da estatização dos fluxos de recursos, socializando a crise, os gestores da política econômica não têm dúvida – embora no próprio interior do governo brasileiro houvesse alguma discussão sobre o que fazer nesse período. Em troca do Acordo, o governo brasileiro garante tranquilidade aos aplicadores privados externos (que agora teriam novos recursos para garantir a saída de seus capitais), a possibilidade da manutenção da mobilidade dos capitais financeiros internacionais, e se compromete com metas, monitoramentos e condicionalidades presentes no novo Acordo (LESBAUPIN; MINEIRO, 2002, p.16).

Os anos 2000 não se traduziram em transformações radicais, como se esperava – fazendo uma nítida alusão às esperanças depositadas na eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para Presidente da República – visto que estas se apresentaram como uma clara negação à continuidade do projeto anterior. Mas, não tardou muito para que as primeiras ações do novo governo eleito demonstrassem sinais de uma verdadeira continuidade e aprofundamento da política econômica e social de seu antecessor. A

postura adotada, pelo Partido dos Trabalhadores e sua base de aliança, já no processo eleitoral sinalizavam os caminhos que seriam percorridos: é emblemática a reunião com o FMI, ainda mesmo na campanha eleitoral, numa visível subserviência para com as agências internacionais²¹.

Na realidade, o “paraíso” financeiro brasileiro continua oferecendo juros altos e acima de tudo risco zero. Aos mais descrentes que acham que se trata de mais uma infâmia contra o governo democrático popular indicamos uma leitura atenciosa à lei aprovada no Congresso Nacional, que versa sobre a PPP – Parceira Público Privado, ou, ainda, sugerimos conhecer a reforma da previdência proposta e aprovada pelo atual governo²².

Acrescentaríamos a este processo outro conjunto de ações governamentais que, em resumo, tem ampliado ainda mais as possibilidades do capital financeiro se perpetuar. Nos referimos ao programa governamental de **inclusão bancária**. Basicamente este programa permite que uma parcela da população, que anteriormente não tinham acesso à conta bancária, possa abri-la e, conseqüentemente, possa solicitar crédito e empréstimos. Em recente matéria, a Folha de São Paulo publicou o balanço do lucro nominal alcançado pelo Banco do Brasil – “O lucro nominal do Banco do Brasil em 2004 teve um crescimento de 27% motivados pelos programas de crédito e taxas”. (Folha de São Paulo, 22/02/2005).

Outro fenômeno que envolve a esfera financeira no país, e que tem o aval governamental, é a crescente proliferação de financeiras e bancos que diariamente

²¹ Estamos de pleno acordo com a análise de Dias, ao afirmar que não se tratou neste caso, de traição, mas sim de uma lógica que já vinha sendo construída, há algum tempo, no interior do Partido dos Trabalhadores. Conferir o texto de autoria de Edmundo Fernandes Dias: *Traição ou lógica?* In: *Universidade e sociedade*, n 32, ano 13, Brasília, março de 2004, p. 9-21.

²² Vale destacar, que a reforma da previdência social já estava na ordem do dia, mesmo antes da eleição de Lula, porém seu antecessor não possuía condições para realizá-la. Visto que o maior obstáculo no Congresso Nacional era a oposição do Partido dos Trabalhadores e de seus aliados, os quais junto com o conjunto dos trabalhadores, organizados em seus sindicatos, resistiram bravamente, incluindo a Central única dos Trabalhadores - CUT. Certamente esta não foi postura adotada pelos congressistas e pela direção da CUT na recém aprovada reforma. E já se anuncia a necessidade de uma nova reforma.

interpelam uma significativa parcela da população, *oferecendo empréstimo, sem avalista, ou consulta no SPC e SERASA*, de forma segura, ou melhor dizendo, a combinação perfeita de juros altos e risco zero, pois as parcelas dos empréstimos são descontadas diretamente dos benefícios ou aposentadorias, os chamados empréstimos consignados²³. Vale recordar a enorme vulnerabilidade econômica na qual se encontra a imensa maioria da população brasileira, tornando-se presa fácil para a agiotagem institucionalizada. Dados divulgados pelo Ministério da Previdência e publicados nos jornais de todo o país revelam que, no Brasil, o número de beneficiários que tomaram empréstimos chegou a 778.949. O valor total envolvido alcançou a marca de R\$ 2,2 bilhões. A maior parte dos aposentados e pensionistas que obteve o financiamento, 35,58%, recebe até um salário mínimo. A Caixa Econômica Federal é o maior financiador, emprestando R\$ 1,13 bilhão, seguida pelo Banco Bonsucesso, com R\$ 48 milhões e por outras instituições conveniadas com o Ministério, como, por exemplo, Cruzeiro do Sul, Banco Paraná, PINE/Proceda, Cacique, BMG, BMC e BGN²⁴.

As reformas levadas a cabo pelo governo Lula ainda não foram totalmente concluídas. Espera-se, para o ano de 2005 e seu subsequente, as reformas trabalhistas, sindical, política e a já em curso, reforma do ensino superior²⁵. Considerando o estágio de *passivização* no qual se encontra a grande maioria das organizações da classe trabalhadora, atribuída, em boa parte, ao fenômeno do *transformismo*²⁶ - empreendido

²³ Cresce vertiginosamente a quantidade de financeiras espalhadas pelos cantos mais longínquos do país. Uma nítida constatação do processo de financeirização mundial, que traz consigo um movimento de concentração e centralização do capital.

²⁴ Os dados acima apresentados tiveram como fonte o Jornal do Commercio do Estado de Pernambuco, no Caderno de Economia, página 4, matéria publicada no dia 15 de fevereiro de 2005.

²⁵ Já temos hoje acumulado um conjunto de análises críticas sobre as reformas realizadas pelo atual governo; destacamos, no serviço social, as contribuições mais gerais de Behring (2003); no âmbito da previdência social, as análises de Mota (2004a) (2004b) e Granemann (2003).

²⁶ O fenômeno do transformismo, observado por Gramsci, significa um método para implementar um programa limitado de reformas, mediante a cooptação, pelo bloco no poder, de membros da oposição. Esta categoria analítica, por vezes, é empregada para referir-se à capacidade da direita se apropriar de reivindicações de esquerda e apresentá-la como suas. Este uso não me parece ser fidedigno com as proposições de Gramsci, contidas nos Cadernos do Cárcere. Conferir o Vol. 5 da edição brasileira, que trata do Risorgimento, em especial o caderno 8 (1931-1932) § 36 nas páginas 286 e 287.

pelo governo democrático e popular do PT - não se vislumbra uma capacidade de reação, em curto prazo, por parte da classe trabalhadora.

1.3 – Ajuste fiscal e supercapitalização

O Estado brasileiro vem sendo atravessado, desde a década de 90 do século passado, por um grandioso esforço, por parte da classe dominante, em restringir seu espaço de atuação, ou melhor, redimensionar sua atuação na vida social, econômica e política. Esta cruzada foi responsável por uma verdadeira refundação do Estado, tal o nível de desmoralização e desaparecimento a que ele foi levado.

Seus núcleos de competência estão fortemente erodidos, a capacidade de planejar foi demolida, o pacto federativo se enfraqueceu, o desenho institucional tornou-se inadequado, órgãos fundamentais foram deixados à míngua, os serviços prestados à população são muito ruins, a sangria de pessoal qualificado só faz aumentar, a corrupção criou raízes profundas (BENJAMIN et al, 2002, p. 109).

Diariamente, é propagada aos quatro cantos do país a tese da crise fiscal do Estado e, como consequência direta, a população sofre cotidianamente com a baixa qualidade dos serviços prestados, resultado da política de corte nos recursos, especialmente para a área social. Os últimos anos foram fortemente marcados pela redução vertiginosa dos gastos públicos. A política de austeridade fiscal, iniciada por Fernando Henrique Cardoso e mantida pelo governo Lula, faz parte de um conjunto de medidas adotadas - advindas do receituário neoliberal - preconizadas pelas agências financeiras internacionais.

Segundo Benjamin, é falacioso denunciar o Estado brasileiro como um tomador de recursos do setor privado, pois o déficit público é de natureza, essencialmente, financeira. De 1985 a 1995, com a exceção de 1987 e 1989, o Estado brasileiro gastou

menos com pessoal, custeio e investimento, comparando-se com a arrecadação de impostos: isso significa concretamente o chamado **superávit primário**. Porém, cria-se um déficit persistente, chamado **déficit operacional**²⁷, quando se agregam as despesas com os juros da dívida. (BENJAMIN, 2002, p. 198).

De regra, o Brasil não necessitaria de empréstimo para financiar suas atividades. Um fato importante, o qual merece destaque, é que o endividamento do país teve origem, principalmente, no processo de estatização da dívida externa privada nos anos iniciais da década de 1980 e, mais recentemente, no esforço de acumulação de reservas internacionais (Ibid., p. 108). Este quadro de manutenção e aprofundamento do déficit financeiro potencializa uma das particularidades do capitalismo na sua fase de financeirização: a lucratividade do setor privado, basicamente, do setor bancário²⁸ e financeiro.

A política econômica em curso vitimou diretamente os setores mais empobrecidos da sociedade que dependem diariamente dos serviços públicos, sobretudo, aqueles prestados pelos estados e municípios. Estes, foram forçados a sanear seus gastos, muitas vezes privatizando suas empresas públicas, mas, a contrapelo das justificativas, estados e municípios tiveram suas dívidas aumentadas, muito provavelmente, em virtude da criação do Fundo Social de Emergência, o qual transferiu receitas daqueles à União. Desde que iniciou seu mandato, Fernando Henrique Cardoso reduziu as receitas dos entes federados e os abrigou a destinar uma parcela significativa à amortização de suas dívidas. Não resta dúvida, afirma Singer (1999, p. 39), que o correspondente foi não só um aumento do déficit dos estados e municípios, mas um

²⁷ O superávit primário é o resultado da diferença entre receita e despesa, excluindo o pagamento de juros da dívida. Já o déficit operacional resulta da diferença negativa entre receita e despesa, incluindo o pagamento de juros.

²⁸ “Nesse contexto, o sistema bancário deixa de cumprir sua função de esteio do crédito às atividades produtivas e passa, ao contrário, a ser uma captador de poupança líquida do setor produtivo, para aplicá-la nos mercados financeiros lastreados no desequilíbrio do Estado” (BENJAMIN, 2002, p. 108).

perceptível desmantelamento dos serviços sociais, como por exemplo: saúde, educação e assistência social.

Sob o auspício da responsabilidade fiscal, a dívida interna de R\$ 59 bilhões, no início do primeiro governo de FHC, saltou para R\$ 685 bilhões, e a taxa de juros do Brasil permanece entre as três maiores do mundo. O mais curioso – e seria cômico, caso não fosse tão trágico – é que todo este processo se deu tendo como justificativa a possibilidade do Estado assumir suas atividades típicas, como: educação, saúde, assistência, segurança etc. O resultado obtido, afirma Benjamin, é que o orçamento de 2001 mostra um gasto estatal total de R\$ 53 bilhões em saúde, educação, erradicação da pobreza, cultura e ciência e tecnologia, contra R\$ 140 bilhões na rolagem da dívida interna (2004, p.23).

As cifras do atual governo não se diferenciam muito daquelas de seu antecessor: diariamente são noticiados pelos meios de comunicação em massa mais cortes no orçamento da União. A política econômica do país, orientada pela busca incessante do *superávit primário*, tem sido responsável pelo agravamento das expressões da “questão social” – basta dar uma olhada nos grandes centros urbanos do Brasil. Esta obsessão pelo *superávit* conduz o país a uma impossibilidade de enfrentamento real às crescentes contradições sociais. As estatísticas oficiais e extra-oficiais demonstram o nível de desigualdade, de condições de emprego, saneamento, moradia, saúde, educação, renda etc; revelando a dramática condição de vida da grande maioria da população brasileira, colocando o Brasil na condição de um dos países mais desiguais em escala mundial.

A alta dos juros se transformou numa velha novidade. Basta esperar a reunião mensal do COPOM – Conselho de Política Monetária, que logo é anunciada a eterna medida, geralmente justificada por uma inesperada pressão inflacionária, ou por “nervosismo” do mercado internacional. Na realidade, o impacto da alta dos juros,

representa, na maioria das vezes, alguns bilhões de reais na rolagem dívida, em alguns casos superando os recursos gastos em algumas áreas de investimento governamental²⁹. Vale ressaltar que mesmo os investimentos autorizados pelas leis orçamentárias também são alvos de cortes, configurando um enorme descompasso entre o que foi alocado e o que foi executado: tudo isso em nome do superávit primário. Observem o que mostra a tabela 1.

Tabela 1 Percentual de gastos por Ministério do total autorizado pela Lei Orçamentária Brasil janeiro – maio de 2003

| Área Ministerial | Gastos (%) |
|-------------------------|-------------------|
| Assistência Social | 0,76 |
| Saúde | 1,07 |
| Trabalho | 0,04 |
| Educação | 2,5 |
| Habitação | 0 |
| Saneamento | 0 |
| Urbanismo | 0,51 |
| Gestão Ambiental | 0,13 |
| Agricultura | 0,11 |
| Organização Agrária | 0 |
| Transporte | 0,14 |
| Desporto e Lazer | 0,04 |

Fonte: SIAFI 10/05/03

A política de corte nos gastos sociais foi acompanhada por uma significativa retração das políticas sociais, quando não, um processo de desresponsabilização estatal. Isso se desdobrou em várias formas, dentre as quais destacamos o processo de *mercantilização*, o qual nos oferece elementos para as novas tendências da seguridade social no Brasil, que inclui: a expansão da assistência social; a privatização da previdência social e da saúde pública. Este não é um processo essencialmente novo, pois as primeiras iniciativas datam do tempo da ditadura militar, especialmente no campo da saúde. Porém, a última reforma da previdência fez com que esta se colocasse

²⁹ César Benjamin (2004, p. 102), afirmou que a alta de juros para 26,5%, anunciada no mês de fevereiro de 2003, pelo Ministro Palocci, representaria gastos de mais de 5 bilhões de reais na rolagem da dívida interna, quantia equivalente à destinada a quase três “Programa Fome Zero”.

como um excelente espaço de busca por lucros, acompanhando as tendências de *mundialização financeira* com a proliferação dos fundos de pensão privados.

Este fenômeno, de busca por novas esferas da vida social como espaço de valorização do capital, já foi enunciado por Mandel na década de 1980, quando de sua análise da expansão do setor de serviços, no *capitalismo tardio*. Pela primeira vez na história, afirma Mandel (1982, p. 271), podemos falar em *industrialização generalizada universal*. Justifica o autor:

Uma das características do capitalismo tardio é que a agricultura está se tornando gradualmente tão industrializada quanto a própria indústria, a esfera da circulação tanto quanto a esfera de produção, o lazer tanto quanto a organização do trabalho. **A industrialização da esfera da reprodução constitui o ápice desse processo.** [...] A “lucratividade” das universidades, academias de música e museus começa a ser calculada da mesma forma que a das fábricas de tijolos ou de parafusos (Ibid., p. 272). Grifos nossos

Mandel chama atenção para o fenômeno da *supercapitalização* (capitais excedentes não investidos) que corresponde a uma *dificuldade de valorização do capital* como uma característica básica do capitalismo tardio. Se o capital, gradualmente, se acumula em quantidades cada vez maiores e uma parte considerável do capital social não consegue nenhuma valorização, as novas massas de capital penetrarão cada vez mais outros setores da vida social, desde que a lucratividade desses novos campos seja garantida. (Ibid.).

O referido autor afirma que esta expansão do setor dos serviços envolve cinco tendências, quais sejam: *a expansão geral das funções intermediárias* (esfera da circulação das mercadorias); *a expansão dos custos de venda* (com o Marketing e a publicidade) *e o aumento do crédito*; *a expansão da produção de mercadorias*; *o crescimento do número de trabalhadores assalariados empregados de forma improdutiva* e, por fim, *as possibilidades de crescimento das necessidades culturais e*

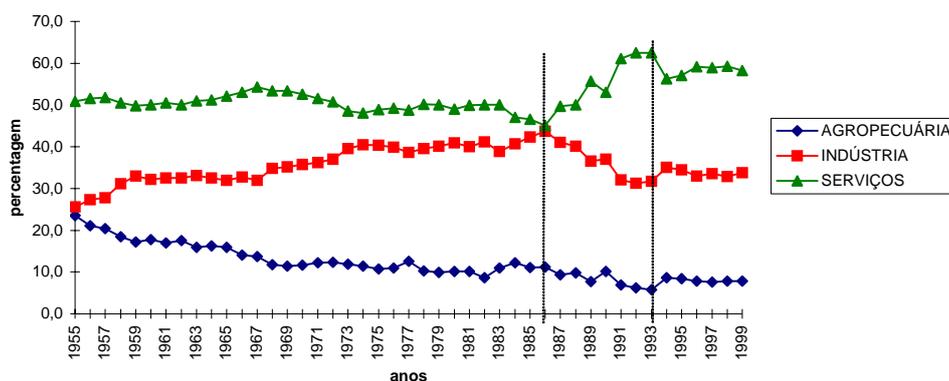
civilizadoras da população trabalhadora (educação, saúde, lazer e etc). Esta última tem implicações diretas no processo que sinalizamos anteriormente, ou seja, na tendência à *mercantilização*.

Michel Husson afirma, observando a realidade da França, que o setor dos *bens coletivos e serviços* alcançou, em 1994, a marca de 52% do consumo dos agregados familiares, contra 48% dos *bens tradicionais e bens fordistas*³⁰, dados que comprovam a tendência apontada por Mandel. Na década de 1970, a proporção era diferente: os dois últimos somavam 59,7%, contra 40,3% dos *bens coletivos e serviços*. Isto correspondeu à criação, entre os anos de 1980 a 1990, de 1.500.000 postos de trabalho pelo setor *não industrial*, enquanto o industrial destruiu 700.000 empregos (1999, p. 61-63).

Os números do Brasil não são muito diferentes. Observando o gráfico 1, pode-se perceber que o setor de serviços, desde a década de 50 do século 20, sempre teve uma participação expressiva na composição do Produto Interno Bruto do país. A participação da indústria esteve em crescimento até meados da década de 80 do mesmo século, alcançando seu ponto alto no ano de 1986, equiparando-se ao setor dos serviços e, já no ano seguinte, deu-se início a uma queda, a qual vai se estabilizando a partir do ano de 1994, fechando a década de 90 com uma participação um pouco acima dos 30% do PIB. Enquanto isso, o setor dos serviços, entre os anos de 1986 a 1993 cresceu atingindo 60% de participação no PIB, passando a estabilizar-se, logo em seguida, com uma participação entre 50% e 60% do PIB.

³⁰ Husson denomina de bens tradicionais a alimentação e o vestuário; chama de bens fordistas aqueles que correspondem ao transporte – incluindo o automóvel – e aos equipamentos da casa (eletrodomésticos); e qualifica de bens coletivos e serviços os relativos a: habitação, aquecimento, iluminação, saúde e serviços médicos, ensino, lazer, espetáculos, cultura, hotéis, cafés, restaurantes, serviços financeiros, e ação social. (1999, p. 61).

Gráfico 1 - Participação dos Setores da Economia no PIB Brasileiro



Fonte: IBGE: Anuário Estatístico do Brasil (para os anos de 1955 a 1990)
Homepage do IBGE (para os dados de 1991 a 1999).

Ambos os autores, Mandel e Husson, advertem para os limites desta tendência, pois este movimento em boa parte foi motivado pela tentativa de recomposição da taxa de lucro em declínio desde o início dos anos 1970. Husson (1999, p. 70), explica, utilizando o exemplo da saúde, que a esfera dos serviços não é susceptível de produtividade-rentabilidade. Já para Mandel, o desenvolvimento do setor dos serviços não pode diminuir a composição orgânica social média do capital e, com isso, engendrar uma tendência de crescimento da taxa média de lucros (1982, p. 285). “Ao contrário, a fração da mais-valia social global que provém do setor dos serviços capitalistas é mais uma dedução do que um acréscimo à mais-valia criada pelo capital produtivo” (Ibid.).

1.4 – A expansão da assistência social brasileira.

Certamente, este processo de *supercapitalização*, ou melhor, de busca por novos horizontes para a acumulação capitalista, na caça frenética pela recomposição da taxa de lucro, repercutiu diretamente na mercantilização dos serviços sociais, da qual, a educação, a saúde e o sistema previdenciário são emblemáticos. Este último possui uma

particularidade que o diferencia dos demais; nos referimos à constituição de fundos de pensão privados como um dos espaços privilegiados pelo capital financeiro. E, ainda, repercutiu “[...] imputando aos trabalhadores o novel atributo de mega investidores institucionais e protagonistas de uma nova relação entre investidores e corporações privadas” (MOTA, 2004b, p. 37).

As transformações daí decorrentes, com a refundação do contrato social, o qual alterou significativamente a seguridade social brasileira, engendraram esta outra concepção de seguridade social, incluindo a mediação do indivíduo consumidor e das instituições do mercado em substituição ao cidadão e o Estado (Ibid., p. 34).

Segundo Mota:

Esta reversão implicou na ampla divulgação de uma contrapartida social do governo, expressa na divulgação enganosa e irresponsável de que os sobrantes da previdência – pobres, miseráveis, desempregados e famintos – enfim, os não contribuintes da previdência e dos impostos diretos, seriam a clientela da assistência social, desta feita, realizada por ‘toda a sociedade’, de que é exemplo o prodigioso e ineficaz Programa Fome Zero (Ibid. p. 34-35).

A investida da classe dominante contra a seguridade social brasileira tratou de inflexionar o padrão de enfrentamento à “questão social”, dotando a política de assistência social de uma centralidade no trato das contradições sociais. Esta transformação, do nosso ponto de vista, se deu de duas maneiras: a assistência social deixa de ser uma política de acesso às demais políticas setoriais, assumindo uma centralidade na política social; e o seu conceito, ou sua concepção, responde por uma elasticidade, o que faz tudo e todos caberem nela.

Quanto ao primeiro traço – o que diz respeito à **centralidade** – este fenômeno tem articulação direta com a denominada *crise da sociedade salarial*. Nestes termos, com os novos arranjos decorrentes das transformações no mundo do trabalho, ou seja, com a precarização das relações de trabalho; as terceirizações; a crescente

informalidade; o aumento da composição orgânica do capital, representado no movimento no qual, o componente de trabalho vivo, aquilo que Marx chamava de capital variável, seja cada vez menor em função do capital constante; a expulsão da fábrica e a eliminação dos postos de trabalho; o desemprego estrutural, o trabalho assalariado e protegido transforma-se em peça de museu.

Essas mudanças, mediadas pelo uso de novas tecnologias e pela redefinição da dimensão de espaço/tempo e território, convivem com o crescimento do desemprego e com situações de miséria e indigência, reeditando – apesar das novas configurações – crescimento de uma população supérflua, de inúteis e desfiliaados [...]. (MOTA, 2005, p. 15-16).

Desta forma, o trabalho assalariado, para uma parcela significativa da população, deixa de ser, gradativamente, o ideário de integração à ordem e a assistência social, particularmente pelos programas de transferência monetária, como política compensatória, parece cumprir este papel econômico e político, na medida em que possibilita, ainda que precariamente, o acesso aos bens de consumo. A parcela da população que não tiver suas necessidades atendidas nas vitrines do mercado, mediante os seus salários, se tornará público alvo da assistência social. Isso denota a relação existente entre assistência social, o trabalho e a intervenção do Estado na reprodução material e social da força de trabalho.

Outra dimensão do fenômeno da centralidade diz respeito aos impactos econômico-sociais gerados nas famílias atendidas, assim como, nos municípios. É sabido que, na maioria dos casos, os benefícios pagos pela política de assistência social, através dos programas de transferência de renda, acabam assumindo um importante peso na renda, quando não, a única fonte de renda das famílias.

O Benefício de Prestação Continuada – BPC é o exemplo clássico que comprova nossa afirmação, uma vez que o consideramos como o maior programa de

transferência de renda, pois este representa gastos da ordem de um pouco mais de R\$ 4,5 bilhões, o equivalente a aproximadamente 75% dos recursos da assistência social, tendo como referência o ano de 2003³¹. A comprovação deste fato se dá através de um cálculo simples: hoje as famílias atendidas por este programa devem possuir renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Isso se traduz em menos de R\$ 75,00, considerando o salário mínimo de R\$ 300,00. O benefício pago, neste caso, corresponde a um salário mínimo, o que na pior das hipóteses duplica a renda *per capita* de uma família atendida pelo programa, ampliando, assim, suas possibilidades de consumo. Recorde-se, também, a possibilidade destas famílias obterem créditos e empréstimos descontados em folha, como destacamos anteriormente.

No caso dos municípios, os relatos dos gestores e os dados dos monitoramentos dos programas da política de assistência social³² revelaram que estes recursos representaram um importante elemento de estímulo às economias locais. Um exemplo deste fenômeno é o dia de pagamento do PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Neste período, se instituem verdadeiras feiras locais, incrementando a circulação de dinheiro e mercadorias nos municípios.

No que se refere ao financiamento, os investimentos na área de assistência social do governo federal já demonstram a tendência de expansão. Na verdade, os gastos com esta política cresceram ainda muito timidamente, o que não impediu o atual governo, em suas análises comparativas, de se vangloriar dos investimentos até o momento realizados³³. Os valores em relação ao PIB – Produto Interno Bruto passaram de 0,16%,

³¹ Os investimentos na assistência social neste ano (2003) chegaram a R\$ 6.089.843.424,09 enquanto que o BPC sozinho alcançou a marca de R\$ 4.505.677.783,00. No ano de 2004, o BPC representou aproximadamente 88% dos gastos da assistência social.

³² Nos referimos aqui à nossa experiência, na qualidade de pesquisador bolsista, no monitoramento e avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, realizado pelo Departamento de Serviço Social da UFPE, coordenado pela professora Ana Elizabete Mota.

³³ Nos referimos aos estudos disponíveis no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, especialmente o estudo de abril de 2004, intitulado: *Análise comparativa dos programas de proteção social 1995 a 2003*.

em 1995, para 0,40%, em 2003. Estas cifras chegam a duplicar se agregarmos os investimentos dos estados e municípios, representando 0,81% do PIB, se considerarmos o ano de 2003.

Os referidos dados, apesar de apresentarem um pequeno crescimento, ainda representam muito pouco em comparação com a demanda populacional. E, sem dúvida, não tendem a aumentar acentuadamente, devido aos pressupostos que orientam a política econômica do país e, conseqüentemente, os gastos públicos. Isto acaba limitando o alcance dos programas sociais, dotando-os de características como a focalização, a fragmentação e a descontinuidade, instituindo as políticas de exceção, como verdadeiras *pobres políticas para os pobres*.

No que se refere ao outro traço, relativo à expansão, o qual nós denominamos de **elasticidade do conceito de assistência social**, cabe ressaltar que esta se dá tanto do ponto de vista de sua ampliação como de sua restrição, de acordo com a realidade concreta de cada estado e seus respectivos municípios, justificando a utilização do termo. Mas do que realmente estamos tratando?

Concretamente, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, de dezembro de 1993, qualifica a assistência social como política social pública, direito do cidadão e dever do Estado, que, em conjunto com a saúde e a previdência, formam o tripé da seguridade social brasileira. Sendo a assistência social não contributiva, política que provê os mínimos sociais é esta realizada por intermédio de um conjunto integrado de iniciativas públicas e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades sociais. A assistência tem como um de seus princípios fundamentais, “a universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas” (LOAS, 1993).

A política de assistência social tem por objetivos: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho, a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Isso significa nos termos da lei, possuir renda *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo. (LOAS, 1993). Na Política Nacional de Assistência Social (2004) posta em prática pelo atual governo consta um subtítulo que versa sobre os usuários. Vejamos:

Constitui o público alvo da política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos, culturais e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas, uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (MDS, 2004, p. 27).

Neste caso, as palavras falam por si só. É nítida a dimensão que assume a política de assistência social a partir da referência acima apresentada, explicitando na prática a elasticidade do conceito de assistência social. Os desdobramentos deste processo se dão, concretamente, na proposição de uma política que garanta as seguintes seguranças: “segurança de sobrevivência (de rendimento e autonomia); acolhida; e, convívio ou vivência familiar”. (Ibid., p. 25). Estas, por sua vez, são agregadas em “proteção social básica e proteção social especial”.

No primeiro caso, a “proteção social básica” se dá através dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e outras unidades básicas e públicas de assistência social³⁴. Segundo a política nacional, são considerados serviços de proteção básica: aqueles que potencializam a família como unidade de referência, ofertando um conjunto de serviços locais que visam à convivência; à socialização e ao acolhimento em famílias cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos; assim como, a promoção da integração ao mercado de trabalho (MDS, 2004, pp. 27-30). Isto ocorre através das seguintes ações:

- Programa de Atenção Integral às Famílias – PAIF;
- Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza;
- Centros de Convivência para Idosos;
- Serviços para crianças de 0 a 06 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças;
- Programas de incentivo ao protagonismo juvenil e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;
- Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos.

No segundo caso, a “proteção social especial”, se divide de duas formas: em “média complexidade” e “alta complexidade”. De acordo com a documentação governamental, o caso dos serviços de média complexidade são aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, cujos vínculos ainda não foram rompidos. Desta forma, constituem serviços de média complexidade:

- Serviço de orientação e apoio sócio-familiar;
- Plantão Social;
- Abordagem de Rua;

³⁴ Sem dúvida alguma a proposta de criação dos CRAS é um avanço importantíssimo para a execução da política de assistência, especialmente nos municípios onde inexiste uma rede sócio-assistencial ou, até mesmo, uma secretaria de assistência social ou similar.

- Cuidado no Domicílio;
- Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência;
- Medidas sócio-educativas e meio-aberto (PSC – Prestação de Serviços a Comunidade e LA – Liberdade Assistida).

No tocante à proteção social especial de alta complexidade, os serviços são aqueles que dizem respeito à garantia da proteção integral, ou seja: garantia da moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido. E serão prestados àqueles que tiveram os seus direitos violados e cujos vínculos familiares e comunitários foram rompidos. Abaixo relacionados se encontram os serviços para alcançar estes objetivos.

- Atendimento Integral Institucional;
- Casa Lar;
- República;
- Casa de Passagem;
- Albergue;
- Família Substituta;
- Família Acolhedora;
- Medidas sócio-educativas restritivas e privativas de liberdade (semi-liberdade, internação provisória e sentenciada);
- Trabalho protegido.

Atualmente estes serviços são prestados de forma dispersa e multiforme, a criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS pode viabilizar uma normatização, organização (no sentido de romper com a sobreposição de papéis), racionalização e padronização dos serviços prestados, desde que isso não impeça o respeito às particularidades regionais e locais.

Outro aspecto que merece destaque na compreensão da política de assistência social diz respeito à relação existente entre trabalho e assistência social. No caso brasileiro, podemos falar que reside, aqui, uma *justaposição de contrários* (Boschetti,

2003). Isto significa que, na tradição histórica da assistência social no Brasil, esta sempre foi disponibilizada àqueles que **são e ou se encontram impossibilitados para o trabalho**.

Afirma Boschetti:

[...] Observe-se que a proteção, o amparo, a habilitação e a garantia de uma renda mínima destinam-se especificamente àqueles cuja situação não lhes permite trabalhar: maternidade, infância, adolescência, velhice, deficiência. Àqueles que não se inserem nestas condições, o objetivo é outro: não assistir, mas promover a integração ao mercado de trabalho (2003, p. 46).

Nestes termos, a afirmação da assistência representa a negação do trabalho³⁵.

Boschetti afirma, estudando o caso europeu, que trabalho e assistência vivem uma antiga tensão, a qual remonta a tempos anteriores ao modo de produção capitalista³⁶.

Recuperando os estudos de Robert Castel, Karl Polanyi, entre outros, a autora explicita os conflitos da referida política com as formas de organização do trabalho. E afirma que:

Trabalho e assistência assim, mesmo quando reconhecidos como direitos sociais, vivem uma contraditória relação de tensão e atração. Tensão porque aqueles que têm o dever de trabalhar, mesmo quando não conseguem trabalho, precisam da assistência, mas não tem direito a ela. O trabalho, assim, obsta a assistência social. E atração porque a ausência de um deles impele o indivíduo para o outro, mesmo que não possa, não deva, ou não tenha direito (Ibid., p. 47).

³⁵ Para Boschetti o critério de aptidão e inaptidão ao trabalho constituem o fio condutor da estruturação dos benefícios, programas, projetos e serviços que concretizam os direitos contidos na LOAS (2003, p.50).

³⁶ “Embora predominantes em toda a Europa, as legislações seminais e freqüentemente citadas para retratar esta relação de tensão ou oposição entre trabalho e assistência são as leis inglesas, que assumiram caráter mais sistemático. Elas se iniciaram com o Estatuto dos Trabalhadores de 1349, e seguem com o Estatuto dos Artesãos (Artífices) em 1563, com as leis dos pobres elizabetanas que se sucedera entre 1531 e 1601, a Lei de Domicílio (Settlement Act) de 1662, o Speenhamland Act de 1795 e a Lei Revisora das Leis dos Pobres (Poor Law Amendment Act) em 1834” (Ibid., p. 53). No caso do Speenhamland Act de 1795 ele se diferencia dos demais, pois poderia ser entendido como uma medida de proteção ao trabalhador. A lei garantia um sistema de abonos em complementação aos salários, portanto, não representaria a negação do trabalho. Segundo a autora, esta lei é considerada a primeira iniciativa de transferência de renda no campo da assistência, mesmo que muito limitada (Ibid., p. 55).

Sob as condições do modo de produção capitalista – no qual o trabalho assume as características de assalariado e alienado – esta relação de contradição é levada às últimas conseqüências. A relação de atração e rejeição entre assistência e trabalho, de origem anterior à sociedade de mercado, foi mantida e aprofundada no capitalismo contemporâneo (BOSCHETTI, 2003, p. 44-59). Acrescente-se a este processo as “novas” configurações do trabalho, nas quais nos dedicamos nas páginas precedentes, e encontraremos solo fértil para o desenvolvimento desta “nova” tendência da assistência social, qual seja, **a absorção da função integradora à ordem social, antes pertencente ao trabalho assalariado.**

A sociabilidade erguida sob a égide do capital determina que, àqueles que não possuem a propriedade privada dos meios de produção resta-lhes, apenas, venderem a sua força de trabalho, como a única forma de garantir sua reprodução. Esta relação social, marcada pela compra e venda de mercadorias, impõe limites bárbaros para o atendimento às necessidades: aqueles inaptos ao trabalho, inicialmente, foram jogados à própria sorte e à filantropia. Ao alcançarem números que colocaram em xeque esta relação social, o Estado passou a assumi-los; inicialmente os inaptos, através das *poor laws* (leis dos pobres inglesa) e as *workhouse*. Esta última, estava baseada na conjugação de *trabalho forçado* e *orações* como forma de correção para os mendigos. Mais tardiamente, ou melhor, contemporaneamente, é que o Estado assumiu os aptos, porém temporariamente sem trabalho, os que se encontram em condição de vulnerabilidade econômica e social – com baixa remuneração (abaixo da linha da pobreza e ou indigência). Ilustram esta assertiva alguns programas brasileiros da referida política.

Portanto, cabe destacar que os critérios de **aptidão** e **inaptidão** para o trabalho são responsáveis pela extensão que pode assumir a política de assistência social,

determinando, desta forma, o alcance dos programas, projetos, ações, benefícios desta política³⁷. Parece-nos que, em tempos de crise, como os que vivemos, a absorção dos aptos para o trabalho é um dos elementos determinantes da expansão da assistência social. Destarte, a atual política de assistência social no Brasil pode aparentemente ter diluído a sua histórica oposição ao trabalho. Mas, na verdade, reitera sob “novas bases” àquela oposição, pelo fato de os benefícios e programas de transferência monetária terem como elemento basilar a exigência de renda *per capita* abaixo de ½ e ou ¼ do salário mínimo. Isso, concretamente, faz com que o trabalhador assalariado não possa permanecer usuário da assistência depois de ultrapassado o limite de renda.

De maneira geral, a assistência social brasileira reitera a sua oposição para com o trabalho. Isso não significa dizer que assistência e trabalho sejam ontologicamente contrários. Neste aspecto existe um instigante e tenso debate³⁸, no qual, comparecem argumentos que defendem a possibilidade de políticas de assistência social apenas para os “inaptos ao trabalho”, fundamentados no primado liberal do trabalho³⁹. E aqueles, que propõem a instituição de amplos programas de transferência de renda com o objetivo de proteger a força de trabalho. Nestes termos, assistência social e trabalho não formariam uma unidade contraditória, pois a assistência seria prestada àqueles considerados em condições de trabalhar (empregados ou desempregados) e aos impossibilitados para o labor⁴⁰.

³⁷ Conferir as argumentações de Castel (2001), especialmente as páginas 86 a 93. Assim como, as análises de Boschetti (2003), mais precisamente as páginas 41 a 59.

³⁸ Conferir as indicações de autores apresentadas por Boschetti (Ibid.) página 46.

³⁹ “O primado liberal do trabalho ou, mais precisamente, do trabalho assalariado, materializou na história o princípio segundo o qual o homem deve manter a si e a sua família com os ganhos de seu trabalho, ou com a venda da sua força de trabalho” (POLANYI, 2000 apud BOSCHETTI, 2003, p. 46).

⁴⁰ Historicamente, já foram desenvolvidas experiências desta natureza, mesmo que sob outras condições histórico-sociais. Referimo-nos à Lei de Speenhamland, durante os anos de 1795 a 1834, na Inglaterra. De acordo com Boschetti, “[...] Esta lei é considerada como a primeira iniciativa de estabelecimento legal de uma política assistencial de transferência de renda dissociada do exercício de uma atividade laborativa, ou o que se denominaria hoje de **renda mínima**” (Ibid., p. 55). Desta forma, podemos considerá-la como uma medida de proteção ao trabalhador.

Feita essa discussão, cabe, neste momento, afirmar que, na impossibilidade de garantir direito ao trabalho – quer pelas condições que assume o trabalho no capitalismo, quer pelo nível de desemprego estrutural no qual nos encontramos, ou, ainda, pela orientação da política econômica posta em prática – o Estado amplia seu campo de atuação na medida em que também assume os aptos. Ou seja, em tempos de crise, os pobres sobre os quais incide a assistência social são: os miseráveis, desempregados, desqualificados para o trabalho, além dos tradicionalmente considerados, inaptos para as tarefas laborais⁴¹. Contraditoriamente, restringe o acesso, impondo critérios a exemplo do limite de ¼ de salário mínimo, promovendo, como afirmamos anteriormente, as políticas de exceção. Ao assumir os trabalhadores expulsos do mercado de trabalho, o Estado busca (re)inserí-los, através dos programas de requalificação profissional, emprego e renda, entre outros. Estes, neste momento, são orientados pelas idéias do empreendedorismo⁴² e do neosolidarismo, portadoras dos elementos constitutivos da hegemonia da classe dominante.

Outro elemento ilustrativo do processo de expansão da assistência, através da elasticidade, é a absorção da política de combate à violação dos direitos humanos. Esta inclui as situações de violência contra a mulher, contra a criança e o adolescente e contra os idosos, além dos programas de combate ao uso de álcool e outras drogas. De fato, as conquistas alcançadas neste campo da proteção social se deram, essencialmente, pela via da política de assistência social, devido às proposições elaboradas, em sua maioria, pelas entidades de classe, assim como, pelas formulações dos conselhos de políticas públicas envolvidos na esfera da assistência social.

⁴¹ Nos últimos anos, muito se falou em “nova pobreza” e “nova questão social”, ambas as proposições ancoradas nas mudanças do mundo do trabalho. Estou convencido de que o “novo” é a velha contradição entre o capital e o trabalho, explicitada na *lei do desenvolvimento capitalista*, elaborada por Marx, já no século 19. Um bom debate sobre a questão social e que envolve, de certa maneira, o debate sobre a pobreza encontra-se na revista *Temporalis* 3, especialmente, o texto de José Paulo Netto.

⁴² Aqui cabe de tudo um pouco como, por exemplo, a formação de cooperativas, de *pequenas empresas grandes negócio* estimuladas pelo SEBRAE, etc.

Em síntese, afirmamos que a expansão da assistência social se inscreve no orbe das transformações econômicas-políticas-sociais em curso, as quais realizaram um conjunto de reformas dotando a seguridade social de novas configurações. Isso representou uma das maiores ofensivas, por parte da classe dominante, ao Estado brasileiro, inflexionando, assim, seu padrão de enfrentamento à “questão social” pela via da mercantilização dos serviços sociais, ancorada na necessidade do capital de recompor a taxa de lucro. Neste contexto, a expansão da assistência social no Brasil ocorreu concomitantemente à ampliação do mercado como mediação para o atendimento às necessidades sociais. Aos que não possam atendê-las desta forma, o Estado lhes oferece os serviços sócio-assistenciais.

CAPÍTULO II POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL
NO MUNICÍPIO DE RECIFE

CAPÍTULO II - POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE RECIFE

Neste capítulo pretendemos apresentar a política da assistência social na cidade do Recife implementada nos anos 2000, desvendando suas conexões com a realidade nacional. Desde já, destacamos que consideramos a assistência social uma política pública estatal que tem seus determinantes na emergência do sistema capitalista de produção. Assim como as demais políticas sociais públicas, a assistência social surge no cenário mundial como um conjunto de medidas de intervenção contínua, sistemática, estratégica sobre as seqüelas da “questão social”, tendo como elemento medular o Estado na fase do capitalismo monopolista⁴³.

Contudo, é mister destacar que não se trata de uma política social homogênea, longe de contradições, pois ao longo do processo histórico, a assistência social passou por várias transformações. Sobre as práticas assistenciais incidiram diferentes matrizes teórico-políticas, desde o pensamento confessional – este, inclusive, possuiu forte influência no que poderíamos denominar de protoformas da assistência social – passando pelo pensamento laico conservador, assim como, pelo pensamento progressista. A presença dos dois primeiros é facilmente reconhecida ao observarmos as primeiras iniciativas, que tinham na sua base a compreensão do indivíduo desajustado, classicamente representadas pelas *workhouses*, que, como já apontamos anteriormente, conjugavam *trabalho forçado e doutrina religiosa*. A influência do pensamento progressista, vinculada ao ideário de esquerda, ocorreu mais tardiamente quando a assistência social foi colocada na perspectiva do direito social.

⁴³ Conferir José Paulo Netto: “Capitalismo monopolista e serviço social”, 3. ed. ampliada. São Paulo: Cortez, 2001. Ver também Ernest Mandel capítulo 15 “O Estado na fase do capitalismo tardio” In: O capitalismo tardio. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

As práticas sociais no âmbito da assistência social, na nossa avaliação, vivem uma eterna tensão entre a **ajuda** e o **direito social**. No primeiro caso, a **ajuda**, para aqueles desafortunados e ou desajustados morais. E, no caso do **direito social**, inicialmente, aos impossibilitados para o trabalho e, contemporaneamente, aos aptos, porém, desempregados que dificilmente retornarão às fileiras da exploração do trabalho assalariado.

2.1 – O município do Recife e a política de assistência social

Tratar de uma política social pública como a que nos propomos requer, inicialmente, conhecer minimamente o público-alvo, ou melhor, a realidade concreta na qual é desenvolvida tal política. É imperativo iniciarmos com um passeio panorâmico pela realidade do município do Recife.

Trata-se de uma cidade com uma área de 220km² divididos em 94 bairros e com uma massa populacional de 1.421.947 (hum milhão e quatrocentos e vinte um mil e novecentos e quarenta e sete) habitantes – considerando os dados do IBGE, destacando-se que este instituto apenas abrange as pessoas domiciliadas, excluindo assim, as pessoas em situação de rua, população esta usuária dos serviços assistenciais. De acordo com os dados do último *Censo Demográfico*, no ano de 2000, a população entre zero e dezessete anos representa 32,13% da população recifense. E, ainda, os dados revelam que, do total de habitantes, 9,8% têm idade acima de 60 anos⁴⁴.

Recife possui 67,43% de sua área física em relevo, com morros de baixa elevação. Das 490 favelas que possui, cerca de 215 surgiram de assentamentos em área de risco e de proteção ambiental. Atualmente, existem cerca de 400 mil moradores nos morros. É um quadro que revela

⁴⁴ Cabe lembrar que estas duas faixas etárias são prioritariamente usuárias da política de assistência social considerando o corte de renda *per capita*.

a suscetibilidade das pessoas ao desabrigo, devido a enchentes, desmoraamentos, etc. (IASC, 2004, p.08).

A economia municipal gira em torno do setor dos serviços, o qual responde por 95% da riqueza gerada no município, empregando aproximadamente 642.000 (seiscentas e quarenta e duas mil) pessoas, o que equivale a 55,11% do total de ocupados da População Economicamente Ativa – PEA⁴⁵. Possui ainda, uma informalidade crescente como característica de sua economia. É detentora de uma das taxas de desemprego total⁴⁶ mais altas do país, ficando atrás apenas do município de Salvador, ver tabela abaixo.

Tabela 2 – Taxas de Desemprego Total segundo as Regiões Metropolitanas Brasil 2004 – 2005

| Regiões Metropolitanas | Taxas de Desemprego Total | | | | | | | | | | | | |
|------------------------|---------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Abr | Mai | Jun | Jul | Ago | Set | Out | Nov | Dez | Jan | Fev | Mar | Abr |
| | 2004 | | | | | | 2005 | | | | | | |
| Distrito Federal | 22,9 | 21,8 | 21,4 | 20,9 | 20,3 | 19,9 | 19,6 | 19,8 | 19,3 | 19,2 | 19,4 | 20,3 | 20,2 |
| Belo Horizonte | 21,1 | 21,2 | 20,7 | 19,6 | 18,6 | 18,0 | 17,2 | 16,9 | 17,0 | 17,3 | 18,1 | 18,3 | 18,7 |
| Porto Alegre | 17,7 | 17,2 | 16,8 | 16,3 | 15,9 | 15,1 | 14,8 | 14,5 | 14,4 | 14,3 | 14,3 | 14,5 | 14,7 |
| Recife | 24,7 | 24,5 | 24,1 | 23,5 | 23,8 | 22,8 | 22,7 | 21,7 | 21,2 | 20,5 | 21,2 | 22,7 | 23,3 |
| Salvador | 26,7 | 25,7 | 25,5 | 25,3 | 25,2 | 25,1 | 25,0 | 25,2 | 24,8 | 24,8 | 24,6 | 25,4 | 25,7 |
| São Paulo | 20,7 | 19,7 | 19,1 | 18,5 | 18,3 | 17,9 | 17,6 | 17,4 | 17,1 | 16,7 | 17,1 | 17,3 | 17,5 |

Fonte: DIEESE, Informe PED / Região Metropolitana do Recife, jun. 2005.

Mesmo entre aqueles considerados empregados o caso é crítico, pois, de outubro de 1997 a maio de 2005, os rendimentos médios no Grande Recife tiveram uma queda expressiva, (conferir a tabela 3). Acrescente-se a este quadro, os dados da Fundação Getúlio Vargas – FGV, segundo os quais 35,21% dos moradores recifenses encontram-se com renda *per capita* inferior a ½ salário mínimo, significando em números absolutos, 501.055 (quinhentos e um mil e cinquenta e cinco) pessoas. Desses, 50%

⁴⁵ Os dados se referem à Região Metropolitana do Recife, que tem uma PEA aproximada de 1.551.000 (um milhão quinhentas e cinquenta e um mil) pessoas, e correspondem ao período de maio de 2005. Conferir o Informe ano 7, nº 89 de junho de 2005 – Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana do Recife - PED/RMR publicada pelo DIEESE.

⁴⁶ A Taxa de Desemprego Total equivale à relação entre desempregados e População Economicamente Ativa - PEA. Indica a proporção da PEA que se encontra na situação de desemprego aberto ou oculto.

estão entre zero e dezenove anos e 30,44% não possuem nenhuma instrução ou apresentam menos de 1 ano de estudo. Essa realidade credencia o município como uma das cidades com maior nível de desigualdade de renda do país.

Tabela 3 – Rendimentos médios em queda no Grande Recife, 1997 – 2005

| Categoria | Outubro de 1997 | Maior de 2005 |
|------------------|------------------------|----------------------|
| Ocupados | R\$ 798,00 | R\$ 538,00 |
| Assalariados | R\$ 852,00 | R\$ 627,00 |
| Autônomos | R\$ 522,00 | R\$ 327,00 |

Fonte: DIEESE, 2005.

Recife foi por quatro vezes, de acordo com pesquisa realizada pela Organização das Nações Unidas - ONU, considerada a cidade mais violenta do país. Somente no ano de 2000 foram registrados 4.361 casos de violência contra a mulher e 2.938 casos de violência contra a criança e o adolescente (informações da Secretaria de Defesa Social do estado de Pernambuco). Sabe-se que estes dados não retratam a realidade brutal de violência doméstica vivenciada nas grandes cidades do país, visto que persiste na população – como uma espécie de barreira cultural – uma enorme dificuldade em formalizar a denúncia, motivada especialmente pela secular trajetória de subserviência feminina, o que, por sua vez, alimenta a impunidade deste tipo de crime.

Este é um pequeno esboço do quadro de crescentes contradições sociais que fazem parte do cotidiano da população recifense, demandando por parte dos gestores – municipal, estadual e federal – um conjunto de políticas sociais públicas com vistas a atenuar as mazelas sociais que conformam o lamaçal no qual se encontra parte significativa desta população. É neste contexto que a assistência social desenvolve sua ação, ou seja, é em meio a este complexo quadro econômico-social que a “usina” de programas e projetos sociais vai agir.

A política municipal de assistência social começa a ganhar forma, como política pública, com a aprovação da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, no ano de

1993. Este, indubitavelmente, é um marco histórico que confere, do ponto de vista jurídico-formal, a perspectiva do direito social à assistência. Não estamos, com isso, negando o importante passo dado pela Assembléia Constituinte, que aprovou a Constituição de 1988. Sem dúvida alguma, a mais avançada Carta Constitucional brasileira, no campo do direito social⁴⁷, já colocava a assistência social no patamar do direito, junto à saúde e à previdência, formando a seguridade social brasileira.

A aprovação da LOAS foi resultado de um intenso processo de discussão e enfrentamento político, já devidamente registrado na literatura. O próprio texto da Lei revela a tensão existente entre os diversos setores interessados. Um exemplo incontestado é a concepção de “mínimos sociais” e sua estreita vinculação ao ideário neoliberal⁴⁸, assim como, o sórdido critério de renda *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo para acessar os benefícios assistenciais⁴⁹. Outro elemento que demarca o conflito de interesses é a conjugação de ações de iniciativa pública e da sociedade, ou melhor, a presença das entidades privadas prestadoras de serviços. Cabe lembrar que, no auge das discussões acerca da LOAS, houve movimentações deste setor, que é muito heterogêneo (Igrejas; Empresas; Organizações Não-governamentais; Associações; Instituições de Ensino; Hospitais, Entidades Filantrópicas; entre outras), no sentido de manter sua presença no âmbito da assistência, por meio de subvenções⁵⁰ e incentivos fiscais⁵¹.

⁴⁷ Fato que confere a esta, o status de “Constituição Cidadã”, atribuída pelos mais variados espectros teóricos e políticos.

⁴⁸ Para a crítica à concepção de “mínimos sociais”, ver o livro: *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. Potyara A. P. Pereira, São Paulo: Cortez, 2000. Conferir também, para uma discussão mais ampla, o texto de Agnes Heller: *Teoria de las necesidades en Marx*.

⁴⁹ Este percentual compõe o critério central para o acesso ao BPC – Benefício de Prestação Continuada.

⁵⁰ “Subvenção social é um auxílio financeiro governamental às entidades sociais. Surge em 1931, quando se cria a Caixa de Subvenções, colocando as subvencionadas sob o controle e fiscalização do Ministério da Justiça. A partir de 1935, conta com créditos orçamentários e, a partir de 1951, passa a ser prevista no Orçamento Geral da República.” (LANDIM, 2003, p. 68).

⁵¹ As entidades podem solicitar isenção de diversas contribuições sociais (cota patrimonial ao INSS, CONFINS, PIS/PASEP, CPMF, CSLL, preços públicos e tarifas) e imunidade no pagamento de vários impostos (ITR, ITBI, IPVA, IPTU, ISSQN, ICMS, sobre a renda, sobre importação, IOF, IPI). (BOSCHETTI, 2003).

No município do Recife as primeiras iniciativas dos gestores municipais, após a aprovação e publicação da LOAS, foi a criação do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS⁵² e do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS⁵³, instituindo o Sistema Municipal de Assistência Social, através da Lei Nº. 15.893 / 94. Daí se seguiu a publicação de outros instrumentos jurídicos (Decretos; Normas e Leis), na tentativa de estruturar o Sistema Municipal de Assistência Social. Três anos após a criação da LOAS, o então Prefeito Jarbas Vasconcelos, por meio da Lei Nº. 16.226 / 96, que dispõe sobre o Fundo Municipal de Assistência Social, destinou R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para o financiamento das ações assistenciais do município, permanecendo a estrutura organizacional da assistência social inalterada, ou seja: as ações municipais, no que tange à assistência social, permaneceram subordinadas à Secretaria de Políticas Sociais e à Legião Assistencial do Recife - LAR⁵⁴.

Após este breve resgate factual e antes mesmo de darmos seqüência aos acontecimentos, cabe um breve comentário, acerca de uma das mais arcaicas formas de dominação, representada, na esfera da assistência social, pela figura da *primeira-dama*⁵⁵. A imprecisão teórico-política do significado da assistência social no conjunto das políticas sociais é fortemente representada pelo *primero-damismo*, uma exemplar caricatura dos usos e abusos dos gestores, fundamentados em práticas assistencialistas e clientelistas, que historicamente permeiam as ações da assistência social.

Roberto Schwarz defende a tese de que a *ideologia do favor* desempenhou um importante papel na formação histórico-ideológica do Brasil. Sendo assim, “[...] o favor

⁵² Na média nacional os Conselhos foram criados entre os anos de 1996 e 1997.

⁵³ De acordo com os dados nacionais, 27,5% dos Fundos Municipais de Assistência Social foram criados em 1994 e 1995; 50,8% foram criados entre 1996 e 1997; os demais 19,6% foram criados entre 1998 e 2003; existe ainda cerca de 2,2% de municípios que não possuem Fundo municipal (LOAS +10).

⁵⁴ Historicamente a LAR foi dirigida pelas primeiras-damas, reproduzindo as práticas de clientelismo e assistencialismo da qual a LOAS deveria representar sua antípoda.

⁵⁵ Fazemos aqui uma clara referência ao tratamento dispensado pelos ilustres senhores que já ocuparam o cargo de Prefeito do município do Recife e que, na oportunidade, entregaram a condução de uma parcela significativa das ações assistenciais do município nas mãos de suas respectivas esposas, através desta instituição que só recentemente foi retirada do cenário recifense – a Legião Assistencial do Recife – LAR.

é a nossa mediação quase universal” (SCHWARZ, 1973, p.153-154 apud MENEZES, 1998, p. 72). Menezes ao analisar as concepções teóricas acerca das políticas de assistência pública recoloca esta assertiva de Schwarz, afirmando que a *ideologia do favor* está incrustada nas políticas sociais de assistência no Brasil, o que dá sustentação para ações de cunho assistencialista e todo o conjunto de práticas que as acompanha⁵⁶.

Retornando aos processos históricos específicos do município do Recife, merece destaque a criação da Secretaria da Política de Assistência Social, em junho de 2001, oito anos depois da LOAS⁵⁷. Fato é que, a expansão, no âmbito nacional, das ações de assistência social, compeliu os municípios a criarem mecanismos e condições objetivas para abarcar a enxurrada de programas e projetos federais. Porém, no caso recifense, a adoção de uma secretaria específica atende muito mais a uma postura política de gestão⁵⁸, do que mesmo a uma necessidade objetiva, pois poderíamos enumerar uma centena de municípios que mantiveram e / ou mantêm uma estrutura obsoleta na condução da assistência social.

Outro importante acontecimento refere-se à extinção da Legião Assistencial do Recife – LAR⁵⁹ e à criação do Instituto de Assistência Social e Cidadania – IASC. Ambas as ações foram realizadas no ano de 2003, por iniciativa do gestor municipal. Porém, como veremos mais adiante, alguns equívocos foram mantidos, a exemplo da duplicidade do comando da política de assistência social.

⁵⁶ Conferir os argumentos de Maria Thereza C. G. de Menezes em *Em busca da teoria: políticas de assistência pública*. São Paulo: Cortez, 1998.

⁵⁷ O leitor pode perceber que insistimos em estabelecer um comparativo temporal dos acontecimentos municipais com a publicação da LOAS. Desta forma, buscamos explicitar o tratamento dispensado à assistência social pelos governantes: a assistência social parece ser largada ao esquecimento ou, por vezes, tratada como uma política social de segunda ordem.

⁵⁸ Acreditamos que a criação de uma secretaria específica de assistência social se deu necessariamente por um entendimento político da gestão de esquerda (comandada pelo Partido dos Trabalhadores - PT) que se iniciou em janeiro daquele ano.

⁵⁹ Até sua extinção a Legião Assistencial do Recife – LAR foi presidida pela então *primeira-dama* do município, prática política que parece ter sido extirpada da cena política recifense.

Segundo dados dos Conselhos Municipais de Assistência Social, 63,8% dos municípios possuem uma secretaria específica de assistência social, enquanto que 23,8% dos municípios possuem uma secretaria que reúne assistência e outras políticas sociais, 1,6% mais de uma secretaria e 0,9% uma fundação de assistência social⁶⁰. A pesquisa também aponta para o fato de que a existência de uma secretaria específica é um dos aspectos indispensáveis à consolidação do comando único, preconizado pela LOAS.

Transcorreram 10 anos desde a criação da LOAS até que os gestores municipais dessem os primeiros passos na tentativa de encerrar um ciclo vicioso, o qual se nutria de favorecimentos políticos, com práticas clientelistas e paternalistas, amparadas na perpetuação do *primeiro-damismo*.

A atual política municipal de assistência social está erguida sobre a estrutura organizacional de três diretorias gerais (Assistência Social; Planejamento e Projetos Especiais; Gestão do Fundo e Administração Setorial), contando ainda, com o Instituto de Assistência Social e Cidadania – IASC. Compõem a Secretaria outras três diretorias: Diretoria de Convívio Social; Diretoria de Autonomia Social e Econômica; Diretoria de Projetos Especiais.

A Secretaria criou, nos últimos anos, uma estrutura descentralizada formada pelas Coordenadorias Regionais de Assistência Social – CRAS, que somam 06 (seis), divididas de acordo com as Regiões Político Administrativas – RPA, 04 (quatro) Centros Sociais Urbanos – CSUs, 06 (seis) Conselhos Tutelares⁶¹ e, ainda, as 20 (vinte)

⁶⁰ Dados da pesquisa intitulada: *LOAS + 10*, encomendada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e coordenada pela Professora Dra. Ivanete Salete Boschetti, tendo sido esta apresentada na IV Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília, 07 a 10 de dezembro de 2003.

⁶¹ Os Centros Sociais Urbanos - CSUs e os Conselhos Tutelares já faziam parte da estrutura anterior, vinculados à extinta Secretaria de Políticas Sociais. De acordo com Secretaria de Assistência Social, os CSUs não tinham uma proposta política e nem mesmo uma articulação com a mesma, além de se encontrarem em péssimas condições.

Unidades de Atendimento do IASC. Estes órgãos são responsáveis pela execução direta da política de assistência social municipal.

Tabela 4 – Detalhamento da estrutura descentralizada da Secretaria Municipal de Assistência Social, Recife, 2004.

| Nº. | Tipo | Discriminação | Bairro |
|---------------------------------------|---|---|----------------------|
| 06 | Coordenadorias Regionais de Assistência Social – CRAS | CRAS – 1 | Coelhos |
| | | CRAS – 2 | Peixinhos |
| | | CRAS – 3 | Alto do Mandú |
| | | CRAS – 4 | Madalena |
| | | CRAS – 5 | Totó |
| | | CRAS – 6 | Imbiribeira |
| 04 | Centros Sociais Urbanos – CSU | CSU - Novais Filho | Campina do Barreto |
| | | CSU – Afrânio Godoy | Alto Santa Terezinha |
| | | CSU – Bido Krause | Totó |
| | | CSU – Eraldo Gueiros Leite | Peixinhos |
| 06 | Conselhos Tutelares | Conselho Tutelar RPA 1 | Boa Vista |
| | | Conselho Tutelar RPA 2 | Encruzilhada |
| | | Conselho Tutelar RPA 3 | Casa Amarela |
| | | Conselho Tutelar RPA 4 | Madalena |
| | | Conselho Tutelar RPA 5 | Areias |
| | | Conselho Tutelar RPA 6 | Pina |
| 20 | Unidades de Atendimento do IASC | | |
| | Núcleos de Inserção Produtiva | Núcleo de Produção Solidária | Encruzilhada |
| | Convívio Social | Casa de Integração da Criança e do Adolescente -CICA I | Várzea |
| | | Casa de Integração da Criança e do Adolescente -CICA II | Cordeiro |
| | | Projeto Recanto Feliz – Espaço travessia | São José |
| | | Espaço Travessia Bairro do Recife | Bairro do Recife |
| | | Espaço de Atração Diurno Reciclar | Boa Viagem |
| | Acolhida | Casa de Convivência I | São José |
| | | Casa de Convivência II: O Recomeço | Bongi |
| | | Casa de Longa Permanência Ieda Lucena | Cordeiro |
| | | Casa de Convivência Prolongada Porto Seguro | Cordeiro |
| | | Casa da Estância | Estância |
| | | Casa Abrigo Sempre Viva | End. Sigiloso |
| | | Espaço Recifazer | Imbiribeira |
| | | Casa Roda Vida | Boa Vista |
| | | Casa Baque Solto | Aflitos |
| | | Casa de Acolhida Temporária ANDALUZ | Torre |
| | | Casa de Acolhida Temporária Raio de Luz | Prado |
| | | Centro de Referência Clarice Lispector | Boa Vista |
| | | Casa de Acolhida Temporária Novos Rumos | Afogados |
| Centro de Atenção Psicossocial – CAPS | Espaço Psicossocial René Ribeiro | Afogados | |

Fonte: Secretaria da Política de Assistência Social, relatório de gestão de 2004.

Um elemento importante da política de assistência municipal diz respeito ao financiamento dos projetos e programas. Recife não foge à realidade da maioria dos

municípios brasileiros, pois os recursos destinados à política de assistência são, em sua maioria, repasses do governo federal e / ou dos governos estaduais. Entretanto, a estatística nacional demonstra que 83,1% dos municípios aplicam, todos os anos, recursos próprios, e, ainda, que 77,8% dos municípios possuem recursos próprios assegurados por lei. No entanto, “Embora a maioria dos Estados e Municípios assegure recursos próprios, ainda não há uma dinâmica de repasse destes aos Fundos de Assistência Social” (LOAS +10, 2003, p.90).

De acordo com os dados, apenas 37,6% dos municípios *sempre* repassam os recursos próprios para o Fundo Municipal. O curioso é que 77,1% dos Conselhos Municipais afirmam a existência de previsão de fontes na Lei Orçamentária Anual dos seus respectivos municípios. A pesquisa demonstra, ainda, que 54,5% afirmam existir uma legislação garantindo fontes próprias, porém, destes, 40% informam que as legislações não garantem um percentual mínimo do orçamento a ser aplicado.

Nos orçamentos do Recife, como podemos perceber, na passagem de um ano a outro ocorreram oscilações para cima e para baixo. Os dados abaixo estão disponibilizados na Lei Orçamentária Anual, excetuando-se os anos 2000 e 2001, pois os dados referentes a estes anos, não nos permitiram desagregá-los, separando entre fontes do Tesouro municipal e outras fontes, esta última engloba captação de recursos, convênios a fundo perdido e repasses do FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social. Observemos a tabela 5:

Tabela 5 – Fundo Municipal de Assistência Social - Recife, 2005.

| Ano | Tesouro | Outras Fontes | Total |
|------------|------------------|----------------------|-------------------|
| 2000 | | | R\$ 3.944.072,50 |
| 2001 | | | R\$ 2.764.075,86 |
| 2002 | R\$ 4.940.000,00 | R\$ 5.880.000,00 | R\$ 10.820.000,00 |
| 2003 | R\$ 1.030.000,00 | R\$ 9.099.712,00 | R\$ 10.129.712,00 |
| 2004 | R\$ 2.601.185,00 | R\$ 6.920.000,00 | R\$ 9.521.185,00 |
| 2005 | R\$ 2.639.144,00 | R\$ 8.016.000,00 | R\$ 10.745.144,00 |

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife. Secretaria na Política de Assistência Social Lei Orçamentária Anual.

Fica evidenciada a participação dos recursos do município na composição do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), o qual, de acordo com a LOAS, é o instrumento responsável pelo financiamento das ações de assistência social. Porém, a partir dos montantes repassados para o FMAS, através dos recursos do Tesouro, não podemos mensurar os gastos da Prefeitura Municipal com esta política, pois o município, possui outro mecanismo de execução orçamentária além do FMAS, que são os recursos destinados ao IASC – Instituto de Assistência Social e Cidadania.

Ao analisar as Leis Orçamentárias dos anos de 2004 e 2005, observamos que os recursos destinados ao IASC não fazem parte do FMAS - Fundo Municipal de Assistência Social, o que permite inferir que o preceito do comando único, estabelecido pela LOAS, fica extremamente comprometido. Desta forma, mesmo que a Secretaria Municipal da Política de Assistência Social, seja responsável pelo IASC, o comando único fica prejudicado, dificultando ainda mais o controle social por parte da sociedade. A política de assistência social deveria seguir um fluxo conforme previsto pela LOAS, qual seja: a secretaria responsável elaboraria o plano municipal, apresentaria ao CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social, que tem a atribuição de analisá-lo, propor alterações quando necessário e aprová-lo. Somente vencido este processo, os recursos do FMAS – que deveria aglutinar todos os recursos destinados à assistência social do município – poderiam ser utilizados para financiar as ações assistenciais, incluindo as atividades do IASC.

Os dados disponíveis nas Leis Orçamentárias de 2004 e 2005 demonstram que os recursos destinados ao IASC, quando não são maiores que os recursos que compõem o FMAS, chegam a ser equivalente aos valores desse fundo. No ano de 2004 tais recursos envolveram a importância de R\$ 11.551.705,00 (Onze milhões, quinhentos e cinquenta e um mil, setecentos e cinco reais), enquanto que o FMAS teve orçamento de

R\$ 9.521.185,00 (nove milhões, quinhentos e vinte um mil, cento e oitenta e cinco reais).

No ano de 2005, a programação orçamentária para o FMAS é de R\$ 10.745.144,00 (dez milhões, setecentos e quarenta e cinco mil, cento e quarenta e quatro reais) e os recursos programados para o IASC são de R\$ 9.455.266,00 (Nove milhões, quatrocentos e cinquenta e cinco mil, duzentos e sessenta e seis reais). É mister lembrar que o IASC é responsável, como vimos anteriormente, por uma parcela significativa das ações assistenciais do município, o que evidencia o lugar que ocupa esta instituição na política municipal de assistência social.

O quadro anteriormente ilustrado guarda muitas semelhanças com as práticas exercidas quando da existência da LAR – Legião Assistencial do Recife. Ou, ainda, poderíamos compará-lo, com as ações desenvolvidas pelo Programa Comunidade Solidária – existente no governo Fernando Henrique Cardoso e repostado pelo Programa Fome Zero – os quais executavam atividades que poderíamos considerar do campo da assistência social, mas cujos recursos não se submetiam aos princípios da LOAS. As influências destas práticas que conformam um *caldo cultural da solidariedade*, mistificadas sob a forma da democratização da política e ampliação da participação, vão além das programações orçamentárias, conforme analisaremos a seguir, no âmbito da execução dos programas.

No município de Recife, as ações da política de assistência social são desenvolvidas mediante convênios de parceria com organizações da “sociedade civil”⁶². De acordo com a Secretaria da Política de Assistência Social do Recife, *todos os programas e projetos sociais possuem parceria com entidades da “sociedade civil” na*

⁶² Neste capítulo, utilizaremos a categoria sociedade civil sempre entre aspas. Este recurso se deve à ampla e indiscriminada utilização da referida categoria pelas mais variadas matrizes teóricas; porém, no capítulo subsequente, tentaremos apresentar nossa posição teórica e buscaremos desmistificar a categoria sociedade civil que tem sido utilizada indistintamente.

*sua execução*⁶³, acompanhando o cenário nacional. Os dados da pesquisa LOAS +10, realizada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, demonstram que 87,1% dos conselheiros municipais entrevistados afirmam que são realizadas ações conjuntas entre Estado e organizações da “sociedade civil”, as quais eles denominam *co-responsabilidade*. Enquanto que 12,9% dos conselheiros municipais da amostra consideram que existe, efetivamente, uma transferência de responsabilidade para as entidades assistenciais⁶⁴. No entanto, na realidade a co-responsabilidade, no sentido que consta na LOAS, diz respeito às três esferas do governo e não à parceria público/privado.

Segundo a pesquisa, os percentuais acima apresentados são os mesmos para a região nordeste, caso seja considerada separadamente. Na região sudeste os dados são mais alarmantes, pois quase 30% dos conselheiros municipais declararam que as ações assistenciais de seus respectivos municípios são desenvolvidas, predominantemente, pelas entidades não-governamentais.

Acrescenta-se a este quadro, as programações contidas no PPA – Plano Plurianual, da gestão do Presidente Luis Ignácio Lula da Silva, que destinam aproximadamente 98% dos recursos da assistência social para os programas de transferência monetária, deixando cerca de 2% para as demais ações⁶⁵. Um exemplo lapidar é o programa Benefício de Prestação Continuada – BPC, que concentra cerca de 80% dos recursos da assistência social⁶⁶. De acordo com o funcionamento destes programas, o governo municipal é responsável por identificar, cadastrar e monitorar os

⁶³ Os dados foram levantados mediante entrevista, no dia 25/02/2005, com a Diretoria Geral de Assistência Social do Município do Recife. Serão utilizados ainda, dados pesquisados através da página oficial da prefeitura do Recife, na rede mundial de computadores.

⁶⁴ Conferir: *LOAS + 10*, encomendada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e coordenada pela Profa. Dra. Ivanete Salete Boschetti, tendo sido esta apresentada na IV Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília, 07 a 10 de dezembro de 2003.

⁶⁵ Dados fornecidos pela Profa. Dra. Elaine Rossetti Behring no curso que ofereceu no programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPE em fevereiro de 2004.

⁶⁶ Dados disponíveis no site oficial do governo federal do Ministério do Desenvolvimento Social, que substituiu o Ministério da Assistência Social.

beneficiários. Sendo assim, a autonomia dos municípios para administrar estes recursos fica extremamente questionada, quando não inexistente. Isso atinge a espinha dorsal da política municipal de assistência, considerando os ínfimos recursos destinados para esta área por cada município. Nunca é demais lembrar que a atual política fiscal no país é responsável por uma colossal concentração dos recursos, o que conduz os gestores municipais às parcerias com a “sociedade civil”.

A estrutura na qual está montada a atual política de assistência social promove uma paralisia dos programas, caso estes não contem com a participação da “sociedade civil”. De acordo com a Diretoria Geral de Assistência Social do município do Recife, o que motiva as parcerias é uma necessidade objetiva, pois as dificuldades basicamente estão relacionadas à falta de recursos físicos e humanos; além de considerar a “sociedade civil” como uma espécie de prolongamento do Estado, colaborando no enfrentamento das crescentes contradições sociais (LIRA, 2003)⁶⁷. Na realidade, a estrutura herdada pelo processo de descentralização, no âmbito federal, deixou os municípios de mãos atadas frente à necessidade de implementação da política de assistência.

[...] a carga mais pesada coube aos municípios e muitos estados entenderam e incorporaram o princípio da descentralização como transferência das ações antes desenvolvidas pelo governo estadual para as prefeituras, sobrecarregando ainda mais o município. Outra tendência observada foi a transferência das ações para entidades assistenciais, ficando o governo estadual com a competência de regular, normatizar, financiar e supervisionar estas entidades. (LOAS + 10, 2003, p.20).

Os dados de Recife encontram-se em consonância com a estatística nacional. Observa-se um quadro que merece maior atenção por parte dos sujeitos envolvidos com a gestão, formulação, planejamento, monitoramento e controle social da política de

⁶⁷ Conferir a palestra da Secretária da Política de Assistência Social do Recife, na IV Conferência Municipal de Assistência Social, realizada nos dias 23, 24 e 25 julho de 2003 e publicada nos anais do referido evento.

assistência social. A pesquisa nacional realizada pelo CNAS evidencia que, dentre os órgãos gestores municipais, apenas 16,2% sempre supervisionam as entidades assistenciais, 29,7%, algumas vezes, 22,6%, freqüentemente, 13,4% raramente, 10,7% nunca supervisionaram, e há, ainda, aqueles municípios onde os conselhos não detêm informações sobre o assunto. Estes representam 7,5% do universo pesquisado.

No Recife, segundo relatos do gestor responsável, todas as entidades são supervisionadas e aquelas que recebem recursos do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS são acompanhadas mensalmente, porém não nos foi fornecido informações sobre quais são os instrumentos que compõe o processo de acompanhamento. As informações dão conta de exatas 339 entidades assistenciais inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social. Destas, 103 entidades receberam, no ano de 2004, recursos do FMAS, pois são entidades conveniadas com a Secretaria e desenvolvem atividades nos seguintes programas sociais: PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (19 entidades); Agente Jovem; (07 entidades); PAC – Programa de Atenção a Criança (28 entidades); PPD – Programa de Apoio à Pessoa Portadora de Deficiência (22 entidades); API – Programa de Apoio à Pessoa Idosa (17 entidades); Liberdade Assistida (09 entidades); BPC – Benefício de Prestação Continuada⁶⁸ (01 entidade).

Além das entidades conveniadas que recebem recursos do FMAS para realizar a execução indireta da política, existem as entidades parceiras que executam atividades por conta própria nas comunidades do Recife. Nestes casos, a prefeitura também faz um trabalho conjunto, pois encaminha a população para os serviços prestados. Este processo se dá especialmente pelo trabalho das CRAS – Coordenadorias Regionais de Assistência Social.

⁶⁸ No caso do BPC, a entidade parceira realiza a revisão do benefício.

A tabela abaixo demonstra que o número de entidades parceiras chegam a 143 ONGs, distribuídas entre as regiões da cidade do Recife, onde são desenvolvidas ações em grupos que atingem cerca de 6.966 famílias.

Tabela 06 Distribuição das ONGs parceiras em relação às CRAS – Recife, 2004.

| Localização | Nº de grupos | Nº de famílias | Nº de comunidades | Nº de parcerias (ONGs) |
|--------------------|---------------------|-----------------------|--------------------------|-------------------------------|
| CRAS 01 | 28 | 928 | 09 | 26 |
| CRAS 02 | 32 | 1.357 | 11 | 18 |
| CRAS 03 | 36 | 921 | 19 | 23 |
| CRAS 04 | 41 | 1.509 | 29 | 31 |
| CRAS 05 | 39 | 1.039 | 13 | 24 |
| CRAS 06 | 22 | 1.212 | 20 | 21 |
| TOTAL | 198 | 6.966 | 101 | 143 |

Fonte: Relatório de gestão da Política da Assistência Social do município do Recife / ano 2004.

Atualmente, a assistência social do Recife desenvolve ações voltadas para os três segmentos de que tratam a LOAS, quais sejam: criança e adolescente; idoso e portador de deficiências, centrando suas ações na família. Até meados de 2005, os programas e projetos sociais estavam agrupados por eixos de segurança: **Segurança Convívio Social** (Programa de Atenção à Criança; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; Programa de Apoio à Pessoa Idosa; Liberdade Assistida; Centro de Referência da Criança e do Adolescente – CERCA⁶⁹; Programa de Atendimento à Família⁷⁰; Apoio Técnico aos Conselheiros Tutelares; Apoio a grupos de convivência; Apoio a instituições de longa permanência); **Segurança Autonomia Econômica** (Capacitação das famílias do PETI; Casa da família; Idoso produtivo; Inserção produtiva de pessoas com deficiência; Revisão do BPC); **Segurança Protagonismo** (Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano; Centros da Juventude); **Segurança Autonomia**

⁶⁹ Este programa equivale ao Programa Sentinela no âmbito federal. Porém, no Recife ele conta com a participação integrada da Secretaria de Saúde do município, através dos serviços da Unidade de Saúde Lessa de Andrade, responsável pelo atendimento psicossocial e médico das vítimas. Faz parte também o Centro Dom Hélder Câmara – CENDHEC, que participa entre outras ações oferecendo atendimento jurídico às vítimas. O CERCA realiza cerca de 50 atendimentos por mês. Compõe ainda as ações do CERCA a mobilização da sociedade na construção do Plano Municipal de Enfrentamento à Violência Contra a Criança e o Adolescente.

⁷⁰ Esta é a nomenclatura que recebe no município o PAIF – Programa de Apoio Integral a Família.

Social (Apoio à alfabetização da pessoa idosa; Apoio à arte e à cultura da pessoa idosa, Apoio à arte e à cultura da pessoa com deficiência; Transporte acessível; Apoio à habilitação e reabilitação da pessoa com deficiência).

Observa-se que, no período de 2001 a 2004, houve um crescimento considerável no número de atendimentos, em alguns casos superando inclusive as metas estabelecidas. No caso da **Segurança Convívio Social**, no ano de 2001, foram atendidas ao todo 12.501 pessoas; já em 2004, este número chegou a 60.152. Na **Segurança Autonomia Econômica**, em 2002, foram atendidos 3.892 e em 2004 realizaram-se 6.933 atendimentos. Os programas que formam a **Segurança Protagonismo** atingiram 1.010 pessoas, em 2001, chegando a atingir o universo de 3.618 usuários, em 2004. No que se refere à **Segurança Autonomia Social**, foram atendidos 8.528, no ano de 2001, atingindo a marca de 11.606 beneficiários, em 2004⁷¹.

Os dados reafirmam, categoricamente, a tese da *expansão da assistência social*, num cenário no qual uma crescente parcela da população não tem acesso ao trabalho assalariado como forma de atender suas necessidades. O que, por sua vez, também acarretou uma retração da política de previdência social, visto que, para ter acesso a esta política, deve-se ter contribuído por um determinado período de tempo e, por outro lado, a maioria esmagadora das contribuições vêm de trabalhadores formais, os quais tem se tornado uma espécie de raridade.

Com a aprovação da nova Lei de Diretrizes Orçamentárias do município (2005) foi realizada, como parte da implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, uma pequena reforma na estrutura organizacional da Secretaria Municipal da Política de Assistência Social. Basicamente, as ações assistenciais serão organizadas em consonância com a Política Nacional de Assistência Social. Os programas sociais serão

⁷¹ Dados disponibilizados pela Secretaria da Política de Assistência Social do município do Recife.

orientados a partir dos pressupostos de **Proteção Social Básica** e **Proteção Social Especial**, sendo esta última dividida em **Média Complexidade** e **Alta Complexidade**. As ações de Proteção Social Básicas serão de responsabilidade da Secretaria, enquanto que o Instituto de Assistência Social e Cidadania – IASC coordenará as ações de Proteção Social Especial, excetuando-se os programas federais que compuserem a proteção social especial, pois estes se manterão sob a tutela da Secretaria.

Os dados utilizados até o momento suscitam duas questões, a saber: *quais as implicações da expansão da participação de parte da “sociedade civil” na política de assistência social em Recife? Ou seja, quais os desdobramentos deste processo para a responsabilidade pública estatal, no que se refere à execução desta política?* Considerando que a política de assistência social tem sido desenvolvida em parceria com parte da “sociedade civil”, *quais são as implicações teóricas, éticas e políticas deste movimento, considerando os argumentos que justificam as parcerias, assim como, os conteúdos trabalhados nas mesmas?* Para respondermos a estas indagações faz-se necessário abraçarmos o debate acerca do que vem contemporaneamente sendo chamado de **rede sócio-assistencial**.

2.2 – O perfil da rede sócio-assistencial: os lugares do Estado e da sociedade civil nos programas de assistência social.

“[...] eu vejo o futuro repetir o passado, eu vejo um museu de grandes novidades”.
Cazuza

A idéia da rede sócio-assistencial é muito recente no âmbito do município; o mesmo pode ser afirmado na esfera nacional. Com isso não estamos desconsiderando o esforço teórico desempenhado especialmente pelos pesquisadores do Serviço Social e áreas afins. Desde a década de 90 do século 20 os pesquisadores têm se debruçado sobre

a realidade da assistência social brasileira, sendo este investimento no âmbito do Serviço Social movido por duas grandes razões.

A primeira, devido ao crescimento e consolidação de um perfil investigativo por parte dos assistentes sociais. Referimo-nos à criação e ampliação dos programas de pós-graduação em Serviço Social no Brasil, o que acompanha todo o complexo processo de renovação do Serviço Social, como afirma Netto (2004a). Em meio a este turbilhão de transformações internas, altera-se a compreensão profissional acerca do significado da assistência social: esta foi fortemente rejeitada por parte dos assistentes sociais, como espaço de atuação profissional⁷², quando identificada exclusivamente com o assistencialismo.

A segunda razão, no nosso entendimento, refere-se à colocação da assistência social sob a insígnia do direito social, em finais da década de 80 do século passado, sendo, desta forma, tratada como uma política social pública e tornando-se, assim, área de interesse de várias profissões.

Sabemos que a ausência de trabalhos mais vultuosos que tratem do processo de participação de parte da “sociedade civil” na execução da assistência social torna-se um obstáculo a mais. Nos valem de algumas poucas publicações que direcionam suas investigações para esta problemática, porém tentaremos explorá-las ao máximo.

Os próprios dados disponíveis, do ponto de vista histórico, são muito imprecisos. Nos referimos aos dados oficiais, especialmente os de origem do Instituto

⁷²“Já é passada a fase – ao menos para uma expressiva parcela de assistentes sociais – em que supunham suas ações ‘fora’ e ‘contra’ as instituições. Começam a se dar conta de que sua ação profissional requer uma superação daquilo que vem sendo um estigma da profissão, desde antes da Reconceituação, ou seja, o assistencialismo.” [...] Deveras, ‘de uma posição de negação da Assistência – compreendida apenas como um mecanismo de tutela por parte de alguns grupos que emergem com o movimento de reconceituação do Serviço Social – passamos a refletir a questão da Assistência articulada ao reconhecimento dos ‘direitos sociais’[...]” (SCHONS, 2003, p. 42-43).

Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. De acordo com Landim⁷³, as informações são muito descontínuas e imprecisas, não possuem rigor teórico na caracterização, ou melhor, numa categorização do que venha a ser considerado o universo destas instituições. Existe muita variação, até mesmo de nomenclatura utilizada para construir os dados. Isso permite à autora inferir que, “[...] As discontinuidades apresentadas pelos dados parecem evocar a própria fragmentação e inconsistência das políticas de assistência social realizadas através das associações filantrópicas, no decorrer do século” (LANDIM, 2003, p.66). A autora destaca, ainda, que o fato de essas organizações figurarem na estatística oficial denota, ao mesmo tempo, o papel significativo que estas representaram para as estratégias governamentais de assistência social.

A presença remota, na sociedade brasileira, das instituições privadas chamadas comumente de beneficentes, filantrópicas ou de caridade, dedicadas à prestação de serviços assistenciais diversos a segmentos vulneráveis da população, continua a marcar o panorama social do século XX [...]. É terreno, de fronteiras freqüentemente tênues entre o religioso e o secular (no Brasil, entre o público e o privado) dos asilos, abrigos, orfanatos, hospitais, dispensários, ambulatórios, educandários, etc. (LANDIM, 2003, p.65).

Isso nos permite inferir que, em boa parte, as ações assistenciais brasileiras, ontem e hoje, estão sedimentadas na frágil, descontínua e fragmentada ação “filantrópica”, sob a batuta do Estado. Aqui fica candente que “[...] A vida reproduz sempre o velho, produz incessantemente o novo, a luta entre o velho e o novo penetra em todas as manifestações da vida” (LUKÁCS, 1978b, p.219). A dialética entre o velho e o novo atinge, diretamente, a problemática aqui estudada. A política de assistência no Brasil parece sugerir rótulos velhos em garrafas novas e vice-versa. De fato, percebe-se

⁷³ A pesquisadora Leilah Landim, é autora de um breve texto que busca interpretar dados do IBGE a respeito das associações filantrópicas e assistenciais; os dados estão localizados nos Anuários Estatísticos do Brasil que tem como referência o século 20.

um entrelace entre o público e o privado, atravessado por um tênue divisor de águas que dificultou historicamente distinguir as ações do Estado e da “sociedade civil”.

A participação do setor privado na provisão social não é produto da modernidade, como nos alerta Yazbek, pois desde o Brasil colônia as Santas Casas de Misericórdia já se faziam presentes no cenário nacional. A primeira Santa Casa de Misericórdia foi criada em Santos (São Paulo) em 1543. Assim, podemos afirmar que a filantropia no Brasil está enraizada em nossa história, trazendo em seu bojo o trabalho voluntário. (YAZBEK, 2002).

Chegamos ao século 21 com uma proposta de reposição do velho sob novas bases, fala-se mesmo da formação da rede sócio-assistencial, o que, na verdade, significa uma atualização da legislação que trata da relação Estado / “sociedade civil”. Pois, as leis do período Vargas foram, durante muito tempo, a referência legal, ou seja, estas leis, basicamente, regulavam até pouco tempo a relação Estado / “sociedade civil” na provisão de serviços assistenciais (LANDIM, 2003).

Decerto, o Programa Comunidade Solidária - PCS é um divisor de águas entre as velhas práticas de filantropia, financiadas pelo Estado brasileiro, e as “novas” propostas de parceria entre Estado e sociedade. Na acepção do Comunidade Solidária as parcerias pressupõem que todos tenham o mesmo objetivo: o de conjugar esforços para o enfrentamento das situações de pobreza e exclusão. As ações estavam centradas em programas emergenciais/assistencialistas, insuficientes e descontínuos, direcionados à população em extrema pobreza, condutora da desresponsabilização social do Estado, que transfere para a sociedade, sob o apelo da solidariedade e da parceria, o dever da proteção social. (SILVA E SILVA, 2001).

Fundamentada na solidariedade, na atuação filantrópica, no voluntariado e nas ações do terceiro setor, a política de assistência social foi sendo construída no Brasil

enquanto política pública, visto ser neste contexto que a LOAS é aprovada e implementada. Nos governos Fernando Henrique Cardoso, a assistência social foi tratada com fortes influências dos pressupostos da solidariedade, do trabalho voluntário e das parcerias. Cabe lembrar que os recursos financeiros do PCS superavam os recursos destinados ao Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS⁷⁴. Isso demonstra o lugar que o PCS ocupava em relação aos serviços assistenciais do governo FHC. O mesmo pode ser dito para o Programa Fome Zero do governo Lula, amparado no *caldo cultural da solidariedade*, despido de qualquer conteúdo classista.

Nestes termos, a política de assistência social foi sendo consolidada no Brasil sob forte impulso da solidariedade, do trabalho voluntário, da filantropia, das ações das organizações não-governamentais, as quais, no nosso entendimento, expressam a tensão existente entre o **direito** e o **favor**, no que concerne às práticas assistenciais. Foi por meio deste movimento que se reinventou a filantropia⁷⁵, a partir de então assentada sob novas bases, da qual são exemplos a responsabilidade social das empresas e o chamado *terceiro setor*.

Todo este processo esteve condizente com as propostas contidas no Plano Diretor da Reforma do Estado, que confere à assistência social o atributo de setor de serviços não exclusivos do Estado. Desta forma, sob o *caldo cultural* de uma solidariedade despolitizante, a assistência social se desenvolveu e ganhou corpo.

⁷⁴ Segundo Boschetti, “[...] o orçamento executado pelo FNAS em 1996 correspondeu a 46,1% dos recursos executados pelo Comunidade Solidária; já em 1999 este percentual correspondeu a 74,7 %”. (2003, p. 216).

⁷⁵ É incontestável que a atual filantropia guarda semelhanças com as velhas práticas que remontam aos séculos passados. Porém, indubitavelmente, as práticas filantrópicas assumiram novos contornos no final do século 20 e no presente século. Para um debate introdutório sobre o tema, resguardadas todas as polêmicas que podemos ter com os autores, conferir alguns textos das Revistas Serviço Social & Sociedade, assim como, o texto de Ana Maria Quiroga (2001), intitulado: *Caridade, filantropia e justiça e os modelos de ação social* e o ensaio de Joana Garcia (2001), *A filantropia empresarial – ou de como transformar o negócio em social*. Ver também, Nobuco Kameyama (2001) e ainda, Montañó (1999) (2002).

A construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, pelo novo governo eleito, certamente não passou ilesa, depurando este *caldo cultural* e recolocando-o sob “novas” bases. Indubitavelmente, o SUAS passa a regular esta relação. A contrapelo do que se divulga com a nova Política Nacional de Assistência Social – que alardeia estabelecer *novas bases para a relação entre Estado e “sociedade civil”* – o que há, na realidade, é um avanço na tentativa de *organizar, racionalizar e regulamentar* a relação público/privado, com o intuito de evitar a sobreposição de ações e o desperdício de recursos, sob o argumento da eficiência e da eficácia. Destarte, a ação privada subvencionada no âmbito da assistência, cujas origens remontam à Era Vargas, além das mudanças jurídico-políticas⁷⁶ mais recentes, ancoradas no modelo de *Estado gerencial*, mostra com nitidez, que o novo repõe o velho.

O imperativo de formar redes se faz presente por duas razões fundamentais. Primeiramente, conforme já mencionado, porque a história das políticas sociais no Brasil, sobretudo, a de assistência social, é marcada pela diversidade, superposição e, ou, paralelismo das ações, entidades e órgãos, além da dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros. A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado estimule a **sinergia** e gere espaços de **colaboração**, mobilizando recursos potencialmente existentes **na sociedade**, tornando **imprescindível** contar com a sua participação em ações integradas, de modo a multiplicar seus efeitos e chances de sucesso. (MDS, 2004, p.41)
Grifos nossos

Está estampada neste caso, a reforma do Estado, iniciada nos governos Fernando Henrique Cardoso e aprofundada com peculiar requinte pelo atual governo Luiz Inácio Lula da Silva. É flagrante a tendência a legitimar “novas” formas privadas de provisão social, por meio de “velhas” formas de solidariedade familiar, comunitária e beneficente (MESTRINER, 2001). “A assistência social, que já era a parte frágil, vive

⁷⁶ Nos referimos à legislação aprovada no governo FHC que versa sobre as OSCIPs – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, o que ampliou as possibilidades de novas parcerias com entidades sem fins lucrativos de qualquer natureza, na execução de políticas sociais.

situações inéditas ao ter que se afirmar como política pública num Estado em que o público passa a significar parceria com o privado. [...] o Estado fará avançar, com nova ênfase, os paradigmas da solidariedade, da filantropia e da benemerência”(MESTRINER, 2001, p.26-27).

Ao invés de substituir a ação do Estado, a rede deve ser alavancada a partir de decisões políticas tomadas pelo poder público em consonância com a sociedade. É condição necessária para o trabalho em rede que o **Estado seja o coordenador do processo de articulação** e integração entre as Organizações Não-Governamentais - ONG's, Organizações Governamentais – OG's e os segmentos empresariais, em torno de uma situação ou de determinado território, discutindo questões que dizem respeito à vida da população em todos os seus aspectos (MDS, 2004, p. 52). Grifos nossos

Estamos diante da confissão cabal de que se gesta, já há algum anos, no coração do Estado brasileiro, uma concepção de **Estado coordenador**, ou se preferirem, **gerente**, aos moldes da *reforma gerencial* proposta por Bresser Pereira, supostamente, voltada para o controle dos resultados e baseada na descentralização, visando qualidade e produtividade no serviço público (BEHRING, 2003, p.177).

Kameyama afirma que, no Brasil, o enfrentamento da “questão social”, somada à falta de fundos sociais é subsumida às proposições neoliberais que preconizam o “Estado Mínimo”, caracterizando o fenômeno da refilantropização da assistência, pois o governo transfere a responsabilidade de solucionar os impactos da política de ajuste exigida pelo FMI e o Banco Mundial para a sociedade civil. (KAMEYAMA, 2001).

O município do Recife, como já apontamos anteriormente, conta atualmente com exatas 339 entidades registradas no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS. Isso não significa que não existam, na cidade do Recife, outras instituições que realizem atividades assistenciais junto à crescente população demandante de tais serviços. De acordo com a LOAS, as organizações devem preencher alguns critérios

para obterem o certificado de entidade filantrópica, ficando os Conselhos de Assistência Social (Nacional, Estaduais e Municipais) com a responsabilidade de analisar e julgar os registros, certificando ou não as organizações⁷⁷. Tal registro, habilita as entidades a prestarem os serviços assistenciais e a usufruírem dos recursos públicos, sejam eles de transferência direta e / ou indireta, por meio de subvenções e renúncia fiscal, este último muito comum a hospitais e instituições de ensino.

Ainda de acordo com a LOAS, “[...]consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos”. (Art. 3º da LOAS). A presente definição é um verdadeiro caleidoscópio que permite a algumas entidades, pretensamente filantrópicas, gozarem de respaldo jurídico-formal para acessarem o fundo público e usufruírem outras vantagens previstas em lei.

Segundo os gestores municipais, a Secretaria, desde que foi criada, “[...] assumiu o desafio de fazer acontecer a construção da Rede Municipal de Assistência Social, por ter a consciência crítica do caráter de importância vital da referida Rede para a política de assistência social”.(SPAS, 2004). No ano de 2004, a secretaria realizou o I Encontro Anual da Rede Municipal de Assistência Social, que teve como tema central “A importância da participação das entidades no processo de estruturação da Rede Municipal de Assistência Social” (SPAS, 2004). O referido evento contou com a participação de 258 pessoas, oficialmente inscritas, entre representantes de entidades cadastradas no CMAS e representantes de entidades governamentais e não governamentais com atuação na área da assistência social.

⁷⁷ “O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso”. (Art. 9º da LOAS).

O Encontro debateu os seguintes temas: Complementaridade das ações; rede e controle social; A família e a rede de assistência social; Co-responsabilidade das ONGs na implementação da política municipal de assistência social; Monitoramento da rede de assistência social; Gestão da rede municipal de assistência social. Este rol temático sugere existir um consenso acerca da idéia de trabalho em rede e da **co-responsabilidade** da sociedade civil, ou de parte dela, notadamente as ONGs.

Destacamos que a LOAS preconiza a assistência social como política pública, a qual deve ser desenvolvida por meio de um conjunto integrado de ações de *iniciativa pública e da sociedade*, tendo como um de seus princípios, a *primazia da responsabilidade do Estado* na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. Essa idéia de *co-responsabilidade entre Estado e sociedade* é radicalmente distinta da co-responsabilidade entre as esferas de governo (federal/estadual/municipal) como parte da descentralização político-administrativa de que versam a LOAS e a Constituição Federal. Essa nova proposição só vai aparecer na nova política nacional da assistência social, chegando a propor, além disso, um *co-financiamento* entre as esferas de governo e a sociedade civil.

Faz-se relevante, nesse processo, a constituição de serviços que cabem à assistência social promover, com vistas a conferir maior eficiência, eficácia e efetividade em sua atuação específica e na sua atuação intersetorial, uma vez que somente assim se torna possível estabelecer o que deve ser de iniciativa desta política pública e em que deve se colocar como parceria na execução. Para tanto, propõe-se a regulamentação dos artigos 2º e 3º, da LOAS, para que se identifique as ações de responsabilidade direta da assistência social e as em que atua em co-responsabilidade. A forma de gestão no sistema descentralizado e participativo proposto pela LOAS, em seu capítulo III, artigo 6º, implica na participação popular, na autonomia da gestão municipal, potencializando a divisão de responsabilidades e **no co-financiamento entre as esferas de governo e a sociedade civil** (MDS, 2004, p. 10). Grifos nossos

As respostas adotadas pelo município, no que tange a formação da rede municipal de assistência social, segue o espírito explicitado na PNAS de 2004, notadamente, *a co-responsabilidade e co-financiamento*: existem entidades parceiras, as quais não recebem repasse do FMAS, mas que constam da rede de serviços sócio-assistenciais sendo estas **organizadas e racionalizadas** pela secretaria; e, as entidades conveniadas, que como afirmamos anteriormente, recebem recursos do FMAS. No nosso entender, sob a justificativa de um suposto incremento da eficiência, eficácia, efetividade, bem como da ampliação da participação e democratização, encobre-se uma velha prática de privatização da assistência, num claro movimento de (des)responsabilização do Estado, através da fórmula mistificadora da construção de uma rede sócio-assistencial.

A tabela 7 apresenta a quantidade de entidades parceiras que recebem recursos da Secretaria Municipal da Política de Assistência Social, através do Fundo Municipal, e está dividida de acordo com os programas sociais, além de apresentar os montantes financeiros das parcerias (o equivalente a quase 30% do orçamento de 2004). Tais dados sugerem o lugar que estas ocupam na política assistencial do Recife.

Tabela 7 Programas sociais segundo: número de entidades parceiras e valores repassados – Recife, 2004.

| Programa | Nº de entidades | Valore em reais |
|---|------------------------|------------------------|
| Jornada Ampliada/ 2004 - PETI | 19 | 195.040,00 |
| PAC | 28 | 296.947,79 |
| API | 17 | 245.082,59 |
| PPD | 22 | 1.964.309,6 |
| Agente Jovem / Capacitação / Bolsa orientador | 07 | 187.195,00 |
| Total | 102 | 2.888.574,98 |

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife. Secretaria da Política da Assistência Social. Relatório de gestão ano 2004.

Uma análise tosca dos dados disponíveis nos relatórios de gestão já revela ser o universo das entidades muito heterogêneo, porém buscamos classificá-las em três grandes grupos, considerando o ano de 2004, quais sejam: Organizações Não-

Governamentais – ONG's, associações comunitárias⁷⁸ e entidades religiosas. Escolhemos os programas mais representativos, de acordo com os recursos financeiros e número de atendimentos realizados, pois, como afirmamos anteriormente, todos os programas sociais são executados em parcerias.

No Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, na atividade de jornada ampliada, estão envolvidas 19 entidades, das quais 10 são associações comunitárias, 05 instituições religiosas e 04 ONG's. Ainda no PETI, no ano de 2003, foram capacitadas 1.200 famílias, este projeto foi realizado em parceria com 04 ONG's.

A rede municipal de atendimento ao idoso, que recebe recursos do Programa de Apoio à Pessoa Idosa – API, é formada por 17 entidades assistenciais, das quais 07 são religiosas e as demais são associações comunitárias. Dentro destas parceiras, podemos encontrar instituições de longa permanência (asilos) e grupos de convivência; faz parte também das atividades o Projeto Idoso Produtivo que visa capacitar o público-alvo na área de *empreendedorismo*.

O Programa de Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência - PPD estabelece parcerias com 22 entidades. Destas, apenas 01 é entidade religiosa e, mesmo assim, desenvolve o mesmo tipo de atividade desempenhada pelas demais entidades, que são instituições prestadoras de serviços especializados (psico-pedagógico, psiquiátrico, reabilitação para vida comunitária e para o trabalho, terapia, educação, etc).

Os serviços referentes às atividades de capacitação do Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Humano e Social são realizados mediante parceria com 07 (sete) entidades, sendo 01 (uma) de cunho religioso e as demais constituem o universo das associações comunitárias. As atividades desenvolvidas por estas entidades, de acordo

⁷⁸ Esta categoria é composta por: grupos de mães, centros comunitários, associações de moradores, grupos e associações de idosos. Assim os agrupamos por acreditar que se tratam de entidades resultantes do processo de organização comunitária, que seguem objetivos semelhantes e que, de forma geral, lutam pela melhoria das condições de vida de suas respectivas comunidades.

com o gestor municipal, visam promover o exercício do protagonismo juvenil e a integração comunitária de jovens na faixa etária de 15 a 17 anos e onze meses, residentes em áreas de risco e situação de vulnerabilidade na cidade do Recife. As atividades de capacitação estão orientadas pela metodologia da educação popular.

Como constatamos, as atividades desenvolvidas pelas entidades parceiras mesclam conteúdos como *empreendedorismo*, *empoderamento*, *cidadania*, *protagonismo*, *solidariedade*, *voluntariado*, etc. As atividades que estão voltadas para a formação de empreendedores trabalham com a idéia de que os usuários possam, depois de um determinado período, alcançar uma *autonomia econômica* que lhes possibilite deixar de ser demandantes dos programas e serviços da política de assistência social. Um dado que nos chamou atenção foi o *Programa Idoso Produtivo*, o qual realizou, no ano de 2004, capacitação na área de empreendedorismo, com oficinas de confecção industrial em parceria com o SENAC e de pintura pelo Lyceu de Artes e Ofícios.

Existem, ainda, as atividades direcionadas a crianças, adolescentes e suas respectivas progenitoras, as quais desenvolvem ações de “resgate da cidadania” e outras balizadas no *empoderamento* e no protagonismo do público-alvo. Existem, ainda, trabalhos específicos direcionados a mulheres, crianças e adolescentes vítimas de violência.

Conforme os relatórios de gestão da política de assistência social do município do Recife, são realizadas diversas atividades junto aos usuários. Dentre estas, destacamos a realização de trabalhos temáticos, com temas como: relação de desigualdade entre homens e mulheres; violência sexual e doméstica; direitos sexuais e reprodutivos; auto-estima, empoderamento e auto-imagem; valores: competição x cooperação, parceria x dominação e as relações domésticas e o poder público; gênero, cidadania e diversidade; organizações e gestão da produção e custos; etc. (SPAS, 2004).

Estas atividades apontam para a “promoção e fortalecimento da co-responsabilidade das famílias no processo comunitário” (SPAS, 2004).

No que concerne às entidades de vinculação religiosa, sabe-se, de acordo com relatos dos gestores municipais, que os usuários além de participarem das atividades elaboradas em conjunto com a secretaria da política de assistência social, também participam das atividades próprias das entidades parceiras. Neste sentido, nada impede que as entidades confessionais desenvolvam velhas práticas de ajuste moral, (re)introduzindo por dentro da política de assistência, os valores da benemerência, da caridade, ou seja, o velho assistencialismo. Desta forma, abre-se a possibilidade da convivência de duas formas distintas de conceber e implementar a assistência social, reforçando a tensão entre o **direito social** e a **ajuda** aos pobres. As parcerias se constituem solo fértil para a interpenetração entre as práticas assistenciais inspiradas na caridade, na filantropia e as ações assistenciais fundadas no direito social. Este movimento apresenta-se como um enorme risco de retrocesso nas conquistas e avanços da política de assistência social que a colocam como direito.

Na verdade, todo este complexo quadro está referenciado no movimento de expansão da participação da “sociedade civil” na execução da política de assistência social. O espaço aberto pelas parcerias coloca-se como solo fértil para socialização de valores particulares de uma classe para serem vividos como universais, num movimento tático de ofensiva por parte da classe dominante, revelando a estratégia de formar uma nova cultura e sociabilidade compatível com as exigências da dinâmica mais geral de *restauração capitalista*.

A rigor, está em andamento uma reforma social e moral, que cuida de estabelecer novos pactos e parâmetros para o atendimento das necessidades sociais sem romper com a lógica da acumulação e racionalidade do lucro e da mercadoria, expressas em alguns princípios e diretrizes tais como: a desresponsabilização do Estado e a socialização com toda a sociedade da problemática da

fome, da pobreza, do desemprego e da degradação da natureza. Amparadas ora pelo individualismo possessivo, ora pela naturalização da mercantilização da vida, o objeto dessa reforma social e moral, dentre outros, é transformar o cidadão sujeito de direitos num cidadão-consumidor; o trabalhador num empreendedor; o desempregado num cliente da assistência social, a classe trabalhadora em sócios dos grandes negócios, além de transformar o local em comunitário, idealizando uma identidade associativa, solidária e cooperativa. (MOTA, 2005, p. 17).

Esta nova sociabilidade – inscrita nos limites da ordem burguesa – está fundada no caldo cultural de finais do século 20, no qual a cidadania erguida sob a égide do trabalho assalariado é substituída pelo cidadão *solidário e empreendedor*. Quanto a estes elementos percebe-se uma clara tentativa de embaçar as relações sociais, transformando a sociedade de classe (de interesses antagônicos), numa sociedade mistificada e mistificadora, na medida em que se diluem as diferenças entre as classes, naturalizando os processos sociais e as desigualdades. Os indivíduos aparecem de forma indiferenciada, a pobreza é apresentada como problema individual de insucesso e infortúnio.

A solução engendrada pela classe dominante é a conjugação da cultura do solidarismo e do empreendedorismo. A adoção dessas práticas desenvolvidas entre o Estado e parte da “sociedade civil” acaba por restaurar a subalternização da participação popular, à medida em que desmobiliza as ações reivindicatórias por justiça e igualdade social, que passam a ser substituídas por ações de colaboracionismo, o que, no limite, reforça as teses de uma sociedade harmônica e sem antagonismos. No contexto de crise do capital, essas práticas vêm sendo utilizadas como uma ideologia, constituindo-se num importante instrumento de subordinação passiva das classes subalternas.

O modelo é o de um Estado que reduz suas intervenções no campo social. “Aparece a defesa de alternativas privatistas para a problemática da pobreza e da exclusão social, envolvendo a família, as organizações sociais e a comunidade”

(YAZBEK, 2001, p. 41). As estatísticas revelam um crescimento vertiginoso de organizações sociais, fundações, ONGs. É importante, afirma Yazbek (2001), destacar que o problema não está no crescimento da rede solidária, mas no esvaziamento da responsabilidade estatal frente aos crescentes problemas sociais do Brasil.

O presente quadro revela as contradições da política de assistência social do Município do Recife, nas quais as implicações não dizem respeito apenas à desresponsabilização na execução da política, materializada na expansão da participação da sociedade civil. Mas, refere-se, também, aos impactos político-ideológicos decorrentes dos conteúdos desenvolvidos nas atividades em parceria, assim como, dos princípios e fundamentos teóricos que justificam as parcerias.

Está em curso, nos termos de Gramsci, uma *reforma intelectual e moral* a qual coloca a assistência social como uma das mediações da construção da hegemonia da classe dominante. Dois movimentos colaboram para este processo. Por um lado, a construção de um consenso fundado numa concepção de enfrentamento à “questão social”, baseada na conjugação de esforços entre Estado e “sociedade civil”, no qual esta última é vista como um espaço de colaboração entre as classes. Por outro lado, neste interstício, a classe dominante, socializa seus valores particulares de classe, necessários para a construção de uma nova sociabilidade, condizente com as transformações contemporâneas. Estas medidas estão inscritas no movimento mais geral de *restauração* do processo de produção e reprodução social capitalista.

**CAPÍTULO III A RELAÇÃO ESTADO – SOCIEDADE
CIVIL E A PROBLEMÁTICA DAS PARCERIAS.**

CAPÍTULO III - A RELAÇÃO ESTADO – SOCIEDADE CIVIL E A PROBLEMÁTICA DAS PARCERIAS.

3.1. – A relação Estado *versus* sociedade civil: o debate dos clássicos

No Brasil, nas três últimas décadas, o termo “sociedade civil” tem sido empregado corriqueiramente, com pouca ou quase nenhuma preocupação com o acúmulo teórico-político acerca do assunto, legatário dos estudos realizados pelos denominados clássicos da política, especialmente, *Hobbes, Locke, Rousseau, Hegel, Marx e Gramsci*. Estes usos e abusos do termo, na nossa avaliação, pouco contribuíram para desvelar a complexa trama da vida social contemporânea; na verdade, concorreram para um sentido diametralmente contrário, mistificando ainda mais a realidade social. Essa referência se faz presente, em virtude daquilo que Netto (2004c, p. 61) chama de “um nítido processo de diluição da carga semântica das categorias teóricas empregadas na análise social”. Importa assinalar que, no interior das Ciências Sociais, poucas categorias teóricas foram tão desqualificadas por usos e abusos quanto a de “sociedade civil”.

Surge no cenário teórico-político contemporâneo, outro termo fortemente utilizado para descrever fenômenos que estão diretamente articulados com o de “sociedade civil”, o qual se vincula ao processo de diluição semântica a que nos referimos: trata-se da idéia de *Terceiro Setor*. No decorrer do texto buscamos desmistificar este último e recolocar a capacidade heurística do primeiro (sociedade civil), recuperando o debate clássico acerca desta categoria. Neste procedimento, privilegiaremos o debate de Hegel, Marx e Gramsci, passando por uma rápida e sumária explicitação das idéias de Hobbes, Locke e Rousseau.

Inicialmente, torna-se imprescindível afirmar que “sociedade civil” é uma categoria ontológica⁷⁹, portanto, “formas de modos de ser, determinações de existência” (MARX, 1982, p.18), ou seja, “[...] as categorias não são tidas como enunciados sobre algo que é ou que se torna, mas sim como formas moventes e movidas da própria matéria: formas do existir, determinações da existência” (LUKÁCS, 1978a, p. 02-03).

O estudo da sociedade civil, em qualquer que seja a matriz teórica, articula-se, necessariamente, com a problemática do Estado. Os contratualistas ingleses, Tomas Hobbes e Jonh Locke, são pioneiros na utilização da expressão sociedade civil (*civil society*), numa clara referência à forma de sociedade na qual existe Estado. O contratualismo, afirma Coutinho (2002), trabalha com a idéia de que há um *estado de natureza*, como um estágio pré-social da humanidade, que, num dado momento, firma um contrato no qual pactua a criação de um Estado, uma forma de governo. Só após este processo é que estamos diante de uma sociedade civil. Estes autores sintetizam o que se pode chamar de “campo liberal” sobre o tema. Certamente não há, neste caso, uma concepção unívoca: entre os liberais registra-se a ocorrência de diferenças.

Rousseau, em sua obra **O discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**, realiza, na primeira parte, um exaustivo debate com os pensadores que o precederam e busca expor suas reflexões acerca do *estado de natureza* do homem sobre o qual, diferentemente de Aristóteles, afirma Rousseau:

⁷⁹ Segundo Reinaldo Pontes, as categorias podem ser de duas naturezas: ontológicas e reflexivas, considerando-as “[...] para efeito da consciência e do conhecimento em última análise, porque de fato no plano do real, invariavelmente as categorias são ontológicas. No primeiro caso, as ontológicas, são categorias recriadas pela razão a partir do real, que buscam retratar fielmente o movimento do real. No caso das reflexivas, “[...] são aquelas que não expressam formas de ser, porque não são abstraídas do real, mas constituem-se em estruturas lógicas que a razão cria, ligadas predominantemente ao imediato (ou sem mediações, portanto desistoricizadas), que servem à razão como recursos essenciais para a tarefa de conhecer o real”. Complementa Pontes, recorrendo a Lukács, “as categorias reflexivas estão vinculadas ao imediato e, este só tem existência no plano da razão (lógico) porque no plano do real não existe nada que seja imediato, porque ‘não pode existir nem na natureza nem na sociedade nenhum objeto que nesse sentido [...] não seja mediato, não seja resultado de mediações’” (PONTES, 2002, p. 67-68).

[...] não seguirei sua organização através de seus desenvolvimentos sucessivos; não me deterei procurando no sistema animal o que poderia ter sido inicialmente para ter-se tornado o que é. Mas sim “[...] eu o suporei conformado em todos os tempos como o vejo hoje: andando sobre dois pés, utilizando suas mãos como o fazemos com as nossas, levando seu olhar a toda a natureza e medindo com os olhos a vasta extensão do céu” (1999, p.57).

Desta forma, o autor rejeita os conhecimentos sobrenaturais e a evolução biológica do homem. Diferente do que pretende Hobbes (*o homem é naturalmente intrépido e não procura senão atacar e combater*), a análise de Rousseau permite inferir que, no estado de natureza, o amor de si mesmo ou o instinto de conservação é natural e bom, o amor-próprio é fictício e nefasto⁸⁰ (1999).

O filósofo francês inicia a segunda parte de seu Discurso afirmando: “[...] O verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer isto é meu e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo.” (Ibid., p. 87). Com isso deixa clara a centralidade da propriedade privada como fundamento da sociedade civil e que a mesma, portanto, é o substrato da desigualdade entre os homens. Só mais tardiamente, em **Do Contrato Social**, é que Rousseau afirmará ser o Estado, através do contrato social, responsável por transpor para a sociedade civil a rigorosa igualdade do estado de natureza, ou seja, a vontade geral, a universalidade.

Indubitavelmente há, nas análises de Hobbes, Locke e Rousseau, algo em comum. Nas palavras de Coutinho (2002), ambos os casos – “*société civile*” (Rousseau) e “*civil society*” (Hobbes e Locke) – poderiam ser traduzidos como “sociedade

⁸⁰ “Não se deve confundir o amor-próprio com o amor de si mesmo; são duas paixões bastante diferentes tanto pela sua natureza quanto pelos seus efeitos. O amor de si mesmo é um sentimento natural que leva todo animal a velar pela própria conservação e que, no homem dirigido pela razão e modificado pela piedade, produz a humanidade e a virtude. O amor-próprio não passa de um sentimento relativo, fictício e nascido na sociedade, que leva cada indivíduo a fazer mais caso de si mesmo do que de qualquer outro, que inspira aos homens todos os males que mutuamente se causam e que constitui a verdadeira fonte da honra” (ROUSSEAU, 1999, p.146-147).

civilizada”. Ou seja, uma sociedade que não está num estágio de selvageria, nem bárbaro, mas que atinge aquilo que se chama de civilização. Os três autores estão assistindo ao surgimento das entranhas do *ancien régime* de um novo *ser social* - a sociedade burguesa – que, segundo eles, porta a mais completa explicitação da essência humana: o individualismo burguês, o qual tem na sua gênese e estrutura a propriedade privada.

Parece acertado afirmar que é Hegel o primeiro dos clássicos a enriquecer de determinações a categoria sociedade civil. Para ele, trata-se da sociedade burguesa, ou nos termos do próprio Hegel, *bürgerlichen Gesellschaft*⁸¹. Nas mãos de Hegel, de acordo com Gohn (2005, p.63), o conceito de sociedade civil⁸² vai assumir um estatuto teórico efetivo. Hegel, em *Princípios da Filosofia do Direito*, expõe sua análise sobre a filosofia do direito e todo o complexo daí decorrente, dividindo-a em três grandes eixos: *O Direito Abstrato; A Moralidade Subjetiva; A Moralidade Objetiva*. Neste último, encontram-se suas reflexões acerca da *família*, da *sociedade civil* e do *Estado*. Segundo Hegel (2000, p.167), a sociedade civil constitui a região fenomênica dessa moralidade. O autor da *Filosofia do Direito* localiza a sociedade civil entre as esferas da família e do Estado. De acordo com Hegel,

§188°. – Contêm a sociedade civil os três momentos seguintes: A – A mediação da carência e a satisfação dos indivíduos pelo seu trabalho e pelo trabalho e satisfação de todos os outros: **é o sistema das carências**; B – A realidade do elemento universal de liberdade implícito neste sistema **é a defesa da propriedade pela justiça**; C – A precaução contra o resíduo de contingência destes

⁸¹ Autores como, Carlos Nelson Coutinho, José Paulo Netto e Sérgio Lessa, José Artur Giannotti, Jacob Gorender, Lenadro Konder, entre outros que buscaram estudar Hegel para compreender Marx, afirmam que nas línguas latinas costuma-se traduzir *bürgerlichen Gesellschaft* como sociedade civil e sugerem a tradução como sociedade burguesa. Norberto Bobbio (1999, p. 77) também sugere a tradução como sociedade burguesa. Se observarmos atentamente, a utilização da expressão sociedade civil surge nas formulações teóricas no momento histórico em que está se processando o surgimento da sociedade burguesa, ou seja, nos anos que antecedem a revolução industrial e a revolução francesa. Antes disso, as expressões utilizadas, são basicamente, indivíduo, sociedade e Estado.

⁸² Manteremos a utilização da expressão sociedade civil, como uma opção didática, por concordamos com a sugestão da nota anterior.

sistemas e a **defesa dos interesses particulares como algo de administração e pela corporação**. (2000, p. 173). Grifos nossos.

Hegel, assim como os autores anteriormente analisados, assiste ao nascimento da sociedade burguesa e busca analisá-la dentro dos limites de seu tempo. Por conseguinte, ele escreve sua Filosofia do Direito sob a influência de todo o caldo cultural resultante da revolução industrial e da revolução francesa. Na verdade, ele está com os olhos no nascente futuro, o capitalismo. Testemunha o florescimento do Estado moderno, ao qual dedicará parte de seus estudos para explicá-lo. Em contraposição ao *sistema das carências* – sociedade civil – Hegel localiza o Estado como a esfera da universalidade, o momento da eticidade, representante da vontade universal. Neste sentido, as contradições da sociedade civil podem ser controladas mediante a sua subordinação ao Estado, o que implica numa *Aufhebung*⁸³ (superação dialética) das vontades singulares e particulares pela vontade universal⁸⁴.

Nas palavras de Coutinho, para Hegel,

Manifestando-se de modo ainda natural na família e de forma inconsciente e fragmentária na sociedade civil, a eticidade encontra no Estado – e no Estado entendido não apenas como uma esfera particular entre outras, não apenas como governo, mas como a totalidade sintética das várias esferas da vida social, como a manifestação concreta do “espírito objetivo” – a sua figura efetivamente adequada. (COUTINHO, 1996, p.132).

Hegel está afirmando, categoricamente, que o Estado – vontade universal – é a superação dialética das vontades singulares e particulares, vinculadas à esfera da sociedade civil. Afirma, ainda, que são as *corporações – momento da sociedade civil* –

⁸³ Hegel utiliza o termo para expressar o processo de conservação, de eliminação e de elevação a um nível superior.

⁸⁴ “Hegel tenta nos mostrar que a vontade geral (universal) não é resultado da ação de vontades singulares ‘virtuosas’, mas é algo que, de certo modo, antecede e determina as próprias vontades singulares. Portanto, para ele, essa vontade geral não resulta de um contrato entre vontades singulares, mas é um fenômeno social-objetivo, um produto do desenvolvimento do próprio ‘espírito’, ou seja, da história [...]”. (COUTINHO, 1996, p. 133).

a mediação entre a vontade singular (dos átomos da sociedade civil) e a vontade universal expressa pelo Estado.

Mas qual o significado atribuído por Hegel às corporações? O referido autor, ao observar a divisão do trabalho testemunha que os indivíduos se organizam para realizar suas atividades laborais. No sistema de Hegel a “satisfação dos indivíduos se dá pelo trabalho e pelo trabalho e satisfação de todos os outros” (HEGEL, 2000, p.173), então isto os conduz à formação das *corporações*, responsáveis, necessariamente, por defender os interesses de seus integrantes. Isso significa que as corporações encarnam as vontades particulares, elemento fundamental, de acordo com o sistema hegeliano, no processo de universalização da vontade.

No filósofo alemão, não há uma relação antinômica entre vontade singular e vontade universal, na qual a segunda reprima ou recalque a primeira, mas existe um movimento dialético pelo qual a vontade singular dos indivíduos, através da vontade particular das corporações, é *aufheben* – isto é, conservada, eliminada e elevada a nível superior – na vontade geral da coletividade estatal. O indivíduo, tornando-se membro da corporação, capacita-se a ser cidadão do Estado, *sem por isso deixar de se orientar também pelo seu interesse individual*, mas reconhecendo que a satisfação desse interesse passa pela articulação dele com os interesses particulares (da corporação) e universais (do Estado). (COUTINHO, 1996, p.134). Grifos do autor

Toda essa digressão acerca da dialética vontade singular, vontade particular e vontade universal faz-se necessária para compreender a relação existente entre Estado e sociedade civil atribuída por Hegel. Para ele, a dialética *singular/particular/universal*, conduz a um Estado não como um momento da vida social, mas, sim, como uma totalidade que integra todos os momentos. Para Hegel, “[...] é no Estado que a família e a sociedade civil se realizam e encontram a sua verdadeira realidade” (NETTO, 2004c, p. 65). Desta forma, há uma relação de *identidade da identidade com a não-identidade*, ou seja, de complementaridade entre indivíduo e sociedade civil; o mesmo se dá com o

Estado. Isso conduz Coutinho (1996, p. 134) a afirmar que o Estado hegeliano é, necessariamente, um “Estado pluralista”.

Esta formulação hegeliana foi duramente criticada por Marx⁸⁵, em 1843, tendo em vista que, mesmo conservando a fórmula de Hegel – que a sociedade civil constitui o espaço do particularismo e do privatismo –, não pode conceber o Estado senão, como *universalidade abstrata e alienada*. Segundo Netto, a crítica de Marx iniciará afirmando que a formulação de Hegel opera uma mistificação, ao converter o sujeito (sociedade civil) em atributo (Estado). (2004c, p. 65). “Lo importante consiste en que Hegel transforma siempre a la Idea en sujeto y hace del sujeto real propriamente dicho, tal como la ‘disposición política’, el predicado. Pero el desarrollo se efectúa siempre del lado predicado”. (MARX, 1970, p. 18).

[...] Marx nota que “não há por que criticar a Hegel por descrever a essência do Estado”. A mistificação da filosofia do Estado é a mistificação da razão hegeliana porque é a mistificação do Estado – ela, a filosofia, é o Logos do próprio Estado, que se quer precisamente o que Hegel pensa dele, a mistificação histórica é a mistificação sistemática (em Hegel): o sistema (da Filosofia do direito) é mistificado e mistificador porque a história (o Estado) mistificou-se (NETTO, 2004b, p.28-29).

Este *universal abstrato* na verdade é, na nossa avaliação, a realização da hegemonia sob a astúcia da classe dominante, pois os valores particulares da classe dominante – vontade particular – são vividos como universal. Neste caso, o Estado pode ser pensado como universalizante e a formulação hegeliana como justificação da realidade. Ou, como destaca Netto, nos termos de Lefebvre, a Filosofia do Direito de Hegel é “o protótipo ou matriz do Estado moderno” (2004b, p. 29), ou ainda, conforme

⁸⁵ Trata-se da “Crítica da filosofia do direito de Hegel”, conhecido como *Manuscritos de 1843* ou *Manuscritos de Kreuznach*, redigido entre março e agosto daquele ano e só publicado em 1927. Segundo Netto, constitui uma peça-chave para a compreensão do rumo ulterior de Marx (2004b, p.13). Acessamos inicialmente a uma versão castelhana, *Crítica de la filosofía del Estado de Hegel*, Colección 70, editora Grijalbo, México, 1970. E quando já havíamos fechado o presente capítulo, tivemos contato com a tradução brasileira editada pela Boitempo.

caracterização de Adorno sobre a Filosofia do Direito, a mesma é a “obra hegeliana de pior reputação pela sua tendência restauradora” (1974, p.47 apud NETTO, 2004b, p. 13).

A inversão marxiana, colocando a dialética de Hegel sob seus próprios pés, vai conduzi-lo à compreensão de uma nova relação entre Estado/sociedade civil, não mais orgânica e sim dialética, entendendo o Estado não como mediação universal dos interesses privados e gerais – a encarnação da razão universal – “mas sim uma entidade particular que, em nome de um suposto interesse geral, defende os interesses comuns de uma classe particular” (COUTINHO, 1996, p. 19), ou seja, um Estado de classe.

O percurso que vai permitir a Marx apreender as determinações de classe do Estado inicia-se no seu trabalho de redator chefe do jornal alemão *Rheinische Zeitung* (Gazeta Renana), em 1842. Nesta época, da mesma forma que Hegel, ele considera que o Estado deveria ser “a realização da liberdade”. Foi neste período que Marx se deparou com fortes contradições entre sua concepção ideal de Estado, de jovem hegeliano, e os processos econômico-sociais à sua volta. A gota d’água, ao que tudo indica, foi o episódio da nova legislação sobre o roubo da madeira, que mostrava tacitamente que o Estado, que deveria ser o guardião do interesse geral, parecia tão somente agir no interesse somente da defesa da propriedade privada, contrapondo-se, diretamente, ao atendimento das necessidades humanas (MANDEL, 1968, p. 11-28). Isso o conduziu a uma autocrítica, que se iniciava com os estudos da filosofia, com sua crítica a filosofia do direito de Hegel, o que o fez observar que o Estado não pode ser compreendido a partir de si mesmo, nem pelo desenvolvimento do espírito humano, mas, sim, pela compreensão da sociedade civil - *bürgerliche Gesellschaft* - e a chave para entendê-la encontra-se na Economia Política (MARX, 1982, p. 25)⁸⁶.

⁸⁶ Marx deixa claro, em 1859 no seu prefácio de *Para a crítica da economia política*, que seu contato com a Economia Política vai se dar, inicialmente, com o *Esboço de uma crítica das categorias econômicas* de

Na obra de Marx, a sociedade civil, vai sempre significar sociedade burguesa e o Estado terá sempre, nos limites na ordem burguesa, uma natureza de classe, que tem na propriedade privada seu substrato econômico. Esta natureza de classe vai ser mais explícita, ou não, dependendo do estágio da luta de classes. Nos momentos em que a propriedade privada encontra-se ameaçada, o braço armado do Estado entra em cena. E, nos momentos em que não se faz predominante o exercício da violência, utilizam-se as instituições modernas de consenso, para integrar a classe expropriada, mantendo-se a propriedade privada intacta e inquestionável.

Autores da tradição marxista sugerem que existem variações no interior da obra de Marx, quanto à sua análise do Estado. Na nossa percepção tais variações respondem por um movimento de aproximações sucessivas ao objeto, e as quais, propiciam enriquecer seu conhecimento com novas determinações históricas, fazendo com que Marx conceba o Estado não somente como coerção, mas também como esfera das relações jurídicas, políticas e ideológicas, próprias da superestrutura. Porém, isso em momento algum suprime as determinações de classe, que são, na verdade, determinações ontológicas.

Certamente, não podemos negar que as realidades históricas sejam diferentes, pois, se assim o fizéssemos, estaríamos negando o método de análise marxiano. No entanto, as diferenças históricas não negam aquilo que as teses marxianas apontam – a base ontológica do Estado. Não é pela ausência de uma sociedade civil fortemente desenvolvida, como sugere Coutinho⁸⁷ (1996), na esteira de Gramsci, que Marx atribui tal característica ao Estado. Na tradição marxista, especialmente alguns adeptos de

autoria de Friedrich Engels. Mandel (1968) defende que o conhecimento de Marx sobre Economia Política é anterior a este contato, mesmo porque, Hegel era um profundo leitor de Adam Smith e, sendo assim, Marx como jovem hegeliano que era, não estava alheio às categorias econômicas, porém Mandel, não nega a enorme contribuição do texto de Engels para o percurso do pensamento marxiano.

⁸⁷ Na concepção de Coutinho, a “unilateralidade” de Marx e Engels, que consideram o Estado como “comitê executivo da burguesia”, “não é de natureza gnosiológica, mas sim histórico-ontológica” (1996, p. 51). Ele atribui à realidade concreta dos Estados capitalistas na época correspondente a Marx e Engels, ou seja, o Estado naquele momento só apresentava as características de coerção.

Gramsci, defendem que Marx tinha uma visão restrita do Estado e que Gramsci vai ampliá-la no sentido de uma superação dialética, ao afirmar que o Estado é formado pela sociedade civil e pela sociedade política. Na nossa percepção, é justamente o fato de Gramsci trabalhar com outro entendimento de sociedade civil, que leva uma parcela dos marxistas a atribuir a Marx uma teoria restrita do Estado.

Para melhor clareza desta problemática, faz-se necessário explicitar a relação sociedade civil/Estado em Marx, para somente então, sustentarmos a tese de que Gramsci opera com outra concepção de sociedade civil. Para Marx, em *Para a crítica da economia política* (1982), a sociedade civil é a estrutura sobre a qual se eleva uma superestrutura de que é parte o Estado. Este, portanto, é uma expressão da sociedade civil. De acordo com Netto:

[...] estrutura e superestrutura distinguem-se analiticamente, mas constituem uma totalidade de alta complexidade - e se o *momento* determinante reside na sociedade civil, esta determinação não elide a retroação sobre ela da superestrutura jurídica e política, tanto mais porque as contradições existentes na sociedade civil, onde operam interesses antagônicos, tensionam imediatamente a totalidade em causa e ativam formas de ação social quando aqueles interesses são tomados (na sua realidade essencial ou através de representações mistificadas) como objeto passível de intervenção. Então, mobilizam classes e segmentos de classes – este é o espaço próprio da política. Neste espaço, pois, a sociedade civil (também) é terreno de antagonismos, contradições – o espaço das *lutas de classes*; desenvolvidas, estas lutas se efetivam e se direcionam através de condutos específicos, geralmente expressos em agências (instituições e organizações); mas é, igualmente, o terreno em que as lutas de classes se travam sob “formas sociais de consciência” que correspondem aos interesses sociais que são dominantes na mesma sociedade civil (donde a importância da *ideologia*, tal como Marx e Engels a categorizaram em 1845/1846). (NETTO, 2004c, p. 66-67).

Neste sentido, Netto deixa clara a dialética entre Estado e sociedade civil e, ainda, recupera a assertiva marxiana, a qual considera a sociedade civil como terreno da luta de classes, portanto, da política. Alguns leitores de Marx consideram que a

sociedade civil marxiana restringe-se ao mundo da economia e, desta forma, não comportaria a esfera da política.

Na verdade, esta pretensa ruptura com Marx, não corresponde a um dos princípios básicos de sua dialética, qual seja, *a totalidade*. Com isso estamos afirmando que não há em Marx uma ruptura entre estrutura e superestrutura, ou seja, a suposta separação entre economia e política é peremptoriamente negada ante a leitura dos textos marxianos. Analisando a relação estrutura/superestrutura, Marx observa que as *formas sociais determinadas de consciência* – que poderíamos chamá-las, de organizações de interesses particulares – têm como espaço da disputa de projetos a arena da sociedade civil. Neste mesmo sentido, Isabel Monal, estudiosa de Gramsci, defende a tese de que sociedade civil em Marx e em Gramsci têm mais semelhanças do que pode parecer, afirmando:

[...] O jovem Marx, em *A questão judaica*, atribuiu à sociedade civil e à sua relação com o Estado um posto central. [...] Marx não acreditava que a sociedade civil abrangesse somente as condições materiais. Num texto posterior, *O 18 de Brumário*, Marx inclui muito claramente no interior da sociedade civil as organizações e os movimentos associativos de grupos e de cidadãos algo muito próximo ao uso desta noção que Gramsci fará posteriormente. (MONAL, 2003, p.191).

As formulações de Gramsci quanto à sociedade civil e Estado (sociedade política) estão bem desenvolvidas nos *Cadernos do Cárcere*. O caderno 1, redigido entre 1929 e 1930, é o ponto de partida para aqueles que queiram compreender as assertivas gramscianas acerca da sociedade civil, pois lá o comunista sardo inicia seus estudos sobre o assunto, tendo como referência as formulações de Hegel quanto ao associacionismo⁸⁸. O autor dos *Cadernos do Cárcere* parte de uma das dimensões da

⁸⁸ Na edição brasileira dos *Cadernos do cárcere*, o caderno 1 aparece no volume 03 intitulado, *Maquiavel notas sobre o Estado e a política*. Como afirmamos este é apenas o ponto de partida. Durante todo o volume 03 da edição brasileira, o leitor encontrará notas acerca da sociedade civil, Estado (sociedade

sociedade civil hegeliana, *as corporações*, à qual já dedicamos nossas considerações. Gramsci afirma, referindo-se a Hegel, que: “sua concepção da associação não pode deixar de ser ainda vaga e primitiva, entre o político e o econômico, segundo a experiência histórica da época, que era muito restrita e dava um só exemplo acabado de organização, o corporativo” (2002a, p. 119). Com essa assertiva, o comunista sardo pretende criticar as formulações de Hegel, por suas limitações histórico-ontológicas, e afirma que Hegel concebe a organização dos interesses privados de forma muito limitada, muito presa à economia.

Da mesma forma, Gramsci, estende a sua crítica a Marx, afirmando que, “Marx não podia ter experiências históricas superiores às de Hegel (ao menos muito superiores), mas tinha o sentido das massas” (Idid.). E complementa, “[...] O conceito de organização em Marx ainda permanece preso aos seguintes elementos: organização profissional, clubes jacobinos, conspirações secretas de pequenos grupos, organização jornalística” (Ibid.). Para o comunista italiano, as condições históricas da época de Marx não lhe permitiram observar a socialização da política, fenômeno este que vai ser responsável, de acordo com o nosso entendimento, pela elaboração gramsciana de sociedade civil, diferente da formulação marxiana.

Para Gramsci, a sociedade civil encontra-se no âmbito da superestrutura, enquanto que em Marx, como já vimos anteriormente, na estrutura. Gramsci, com o objetivo de oferecer elementos para compreender a socialização da política, cria uma nova categoria analítica – “sociedade civil” – que, apesar de ser a mesma expressão, tem um sentido diferente de todos os que o antecederam, mas que, ao mesmo tempo, tem suas raízes nas concepções de Hegel e Marx⁸⁹. Entendemos que esta operação

política) e sobre a Hegemonia. Na verdade, estes temas irão aparecer nos demais volumes (a edição brasileira é composta por seis volumes).

⁸⁹ De acordo com Carlos Nelson Coutinho, Valentino Gerratana, responsável por uma notável edição crítica dos cadernos do Cárcere (crítica em relação especialmente à edição elaborada por Togliatti) chama

deriva-se de duas necessidades práticas com as quais se depara Gramsci: uma primeira, a de explicar o que ele corretamente observou, que é o fenômeno da ampliação do Estado (socialização da política); a segunda, que está diretamente relacionada com a anterior, qual seja, a necessidade de Gramsci de oferecer respostas políticas imediatas, levando-o a enfocar sua análise no âmbito da política. Vejamos o que afirma Coutinho, a respeito da concepção de sociedade civil e Estado em Gramsci:

Examinando a superestrutura, ele (Gramsci) distingue duas esferas em seu interior, que ele chama de “sociedade civil” e de “sociedade política”. Com essa última expressão, designa precisamente o conjunto de aparelhos através dos quais a classe dominante detém e exerce o monopólio legal ou de fato da violência; trata-se, portanto, dos aparelhos coercitivos do Estado, [...] A real originalidade de Gramsci, sua “ampliação” do conceito marxista de Estado, aparece, ao contrário, na definição do que ele entende por “sociedade civil”. Que Gramsci designa (a sociedade civil), mais precisamente, o conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos e de ideologias; ela compreende assim o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico etc. (COUTINHO, 1996, p. 53).

Gramsci atribui uma relativa autonomia a essas duas esferas, justamente pela função que ambas exercem. No âmbito da sociedade civil, as classes buscam exercer sua hegemonia, ou seja, buscam aglutinar aliados para garantir seus projetos, utilizando-se da direção e do consenso. Já na sociedade política ou, nas palavras do próprio Gramsci, “Estado-coerção”, é através da coerção que a classe dominante faz valer seus interesses particulares. Em síntese, Estado é, para Gramsci, “hegemonia couraçada de coerção” (2002a, p. 244).

atenção para o fato de que, quando Gramsci verte o termo marxiano “bürgerliche Gesellschaft”, usa a expressão “sociedade burguesa” e não o consagrado termo “sociedade civil”, indicando com isso, provavelmente, a percepção de que seu próprio conceito de sociedade civil tinha uma acepção diversa daquela que possuía Marx. (2001, p. 10).

A forma com que estas duas esferas funcionam tem suas particularidades. Os aparelhos coercitivos do Estado são os instrumentos da sociedade política, enquanto que, para a sociedade civil, são os “aparelhos privados de hegemonia” que buscam a adesão “voluntária” e não coercitiva, a determinado projeto societário. Segundo Coutinho (2002), é possível ser fiel a Gramsci e repor a mesma discussão que ele faz sobre os intelectuais para a dinâmica dos “aparelhos privados de hegemonia”, ou seja, eles podem ser considerados tradicionais ou orgânicos⁹⁰. Esta categoria gramsciana, “aparelhos privados de hegemonia”, é de grande relevância para a compreensão dos fenômenos atuais, especialmente, o chamado “Terceiro Setor”, sobre o qual trataremos a seguir.

Segundo o comunista sardo, existem duas funções para o Estado: hegemonia e dominação ou, se preferirem, consenso e coerção – ambas só podem ser entendidas como um todo orgânico. Estas funções irão variar de acordo com o grau de autonomia relativa das duas esferas, assim como do grau de socialização da política.

É indiscutível que o Estado passou por profundas mudanças. Porém nenhuma das reestruturações ocorridas na *Era do Capital* alterou os determinantes de classe do Estado. Portanto, para Marx e Gramsci, trata-se de um ente particular, que corresponde a determinados interesses privados e que se apresentam à sociedade para serem vividos como universais. Ou nas palavras de Gramsci, “[...] Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter consenso ativo dos governados [...]” (2002a, p.331). O Estado é aqui considerado como um ser social rico em determinações, inserido numa totalidade concreta, complexa e contraditória, e que tem na sua essência material a divisão capitalista do trabalho; e como essência social, a luta de classes. (FARIAS,

⁹⁰ Tradicionais são aqueles aparelhos que foram herdados das formações históricas anteriores ao capitalismo, e os aparelhos orgânicos seriam criações das classes, para fazer valer seus interesses na disputa de projetos.

2001, p.27) Este ser social possui uma relação orgânica com o capital e só pode ser compreendido a partir da análise da dialética estrutura e superestrutura que conforma o modo de produção capitalista.

O Estado capitalista tem como função a manutenção da propriedade privada; da divisão técnica e social do trabalho; a exploração do trabalho – incidido diretamente nas relações sociais, com seus aparelhos de Estado, buscando a legitimação do sistema. Este Estado pode por vezes incorporar reivindicações dos trabalhadores – resultado da correlação de forças das classes em presença – mas este movimento se revela uma estratégia para integrá-los à ordem e, desta forma, apresentar-se (o Estado) como um fenômeno universal. Ao longo do processo histórico, o Estado alterou suas formas de atuação, sendo ele mais ou menos democrático, autoritário, republicano ou monarquista. O que faz desta instituição a expressão de interesses particulares não é o seu momento histórico de desenvolvimento, mas, sim, seus determinantes de classe e a divisão capitalista do trabalho, que estabelecem a exploração de uma classe sobre a outra⁹¹.

Parece-nos acertado afirmar que a introdução da categoria sociedade civil no cenário político se deve, especialmente, aos esforços empreendidos por Gramsci na tentativa de enfrentar os desafios políticos que estavam colocados e, mais do que isso, significou um enorme avanço para compreender a estrutura e natureza do Estado contemporâneo. Porém, a introdução das idéias de Gramsci foi, por vezes, acompanhada de usos e abusos, dos quais o comunista sardo não pode ser responsabilizado. No Brasil, em especial, concordamos com as considerações de Netto (2004c) quando afirma que a divulgação dos extratos de seus Cadernos do Cárcere repôs o debate em torno da

⁹¹ Uma excelente exposição da natureza e função do Estado foi realizada por Lênin, em 1919, numa conferência na Universidade Sverdlov, intitulada: *Sobre o Estado*, publicada em Obras escolhidas, editora Alfa-Omega, volume 3, São Paulo, 1980.

sociedade civil, havendo sido generalizado e, muitas vezes, vulgarizado o seu uso⁹², o que fez desta categoria teórica, tomada no âmbito do senso comum, representar um conjunto de associações amorfas, desestruturadas e sem contradições. Neste sentido, destaca Netto, “em nome de uma reificada ‘autonomia relativa do político’, as determinações econômico-políticas da sociedade civil são dissolvidas” (2004c, p. 68), produzindo um *deseconomicização* da mesma.

Analisando o debate clássico sobre a relação Estado e sociedade civil, podemos perceber duas grandes linhas de argumentações. Uma primeira, que se inicia com os contratualistas Hobbes, Locke e Rousseau e estende-se a Hegel, onde percebe-se que há uma relação de complementariedade entre Estado e sociedade civil, na qual, o Estado funda (organiza) a sociedade civil. Isto aparece mais claramente com Hegel, na medida em que ele atribui ao Estado a possibilidade de equalizar as vontades individuais e particulares numa vontade geral (universal).

O divisor de águas são as análises marxianas e marxistas, que localizam a sociedade civil como o palco da luta de classes, uma totalidade contraditória, onde comparecem os projetos e interesses antagônicos das classes. Mas isso não as diferencia das argumentações dos seus antecessores, especialmente de Rousseau e Hegel, mesmo admitindo que eles não trabalhem com a idéia de luta de classes. Marx e a tradição marxista diferem basicamente pela concepção que têm da relação Estado e sociedade civil. Como afirmamos anteriormente, Marx, analisando experiências concretas, conclui que é a sociedade civil que funda o Estado. Ou seja, o Estado sintetiza o resultado da relação de forças das classes em presença e, nestes termos, este é sempre um Estado de classe.

⁹² Neste mesmo sentido, merecem destaque as considerações de Edmundo Fernandes Dias quanto à introdução das idéias de Gramsci no Brasil. As formulações de Dias encontram-se disponíveis em: *Sobre a leitura dos textos gramscianos*; e *Gramsci no Brasil: o rabo do diabo*. Ambos publicados no livro, *O outro Gramsci*, da editora Xamã.

3.2 – Princípios que orientam o debate contemporâneo da relação Estado e sociedade civil

Os dados apresentados no capítulo anterior e os documentos governamentais, especialmente a Política Nacional de Assistência Social (2004) sugerem o estabelecimento de uma nova relação entre Estado e sociedade civil. As análises que sustentam esta perspectiva têm partido, na grande maioria das vezes, das transformações ocorridas no âmbito do Estado. Tais análises operam uma fratura entre o econômico, o político e o social, fratura esta que sustenta a tese da existência de um *terceiro setor*. Mas estas vão além e constroem a idéia de uma nova sociedade civil, esvaziada dos interesses de classe e preche de altruísmo, solidariedade: a esfera por excelência da colaboração entre as classes, ou melhor, entre os indivíduos, pois as classes sociais foram dissolvidas nestas análises e nem mesmo comparecem como elementos constitutivos da realidade.

Não pretendemos adentrar no terreno pantanoso que tem caracterizado o debate sobre o terceiro setor. Reservamos-nos, no entanto, o direito de oferecer algumas considerações e, principalmente, remeter o leitor às análises de Montañó (1999) (2002), um dos poucos textos críticos sobre o assunto. Faz-se necessário, para compreender este processo, recuperarmos a referência ao processo de *restauração capitalista*, do qual nos ocupamos no primeiro capítulo. Pois este turbilhão de acontecimentos em que se realizou a chamada reforma do Estado é o substrato material para compreender as múltiplas determinações que dão lugar à formulação ideológica da existência do *terceiro setor*.

Os defensores da idéia do *terceiro setor* afirmam a existência de outros dois setores; portanto, a realidade social formaria uma tríade: primeiro, segundo e terceiro setores. Onde o primeiro corresponderia ao Estado, o segundo ao Mercado e o terceiro

(sociedade civil) é concebido como uma esfera **autônoma e contraposta** às demais, pois no *terceiro setor* nós encontramos todo o altruísmo, a solidariedade, a colaboração entre as classes. Divide-se, desta forma, a realidade em esferas autônomas, desistoricizando a realidade social e, sendo assim, são demarcados papéis, onde o político cabe ao Estado, o econômico ao mercado e o social é transferido à sociedade civil (terceiro setor).

Segundo Leila Landim (1999, p.63 apud MONTAÑO, 2002), o terceiro setor não é um terreno neutro, como alguns tentam mostrar, ele tem nacionalidade clara. O conceito foi criado pela sociedade norte-americana, cunhado para designar o contexto de associativismo e voluntariado, que fazem parte de uma cultura política e cívica assentada no individualismo liberal⁹³. Liberalismo este assentado na idéia de que, ao passo que o indivíduo busca a satisfação de seus interesses, ele possibilita a satisfação dos interesses coletivos. E o lugar da satisfação das necessidades, tanto para o liberalismo clássico como para o neoliberalismo, é o mercado. Na concepção de um *ultra liberal*⁹⁴, Hayek, afirma Montaña, “[...] o único clima propício para o florescimento da liberdade é o mercado concorrencial, ou seja, a defesa de um sistema social organizado por meio da livre concorrência no mercado, como garantidor da liberdade.” (2002, p. 78-79).

No Brasil o termo *terceiro setor* está muito próximo a outros dois termos, o *público porém privado* (Rubens César Fernandes) e a formulação do *público não-estatal* (Bresser Pereira). Ao que tudo indica o termo foi introduzido no Brasil pela Fundação Roberto Marinho (IOSCHPE, 1997 apud MONTAÑO, 2002); o fato é que o termo

⁹³ De acordo com Landim (1999, p. 70 apud MONTAÑO), o conceito surge no EUA, em 1978, cunhado por Jonh D. Rockefeller III, segundo o qual, “O terceiro setor é o setor privado sem fins lucrativos. Inclui dezenas de milhares de instituições absolutamente indispensáveis à vida da comunidade”. Em sua análise, Montaña afirma que este conceito tem procedência e funcionalidade com os interesses de classe, notadamente os da classe dominante.

⁹⁴ De acordo com José Guilherme Merquior (1991, p. 193), Hayek é considerado como o *ultra liberalismo* entre os liberais pós-keynesiano.

ganhou notoriedade e passou a transitar os mais diversos espaços políticos. Sua imprecisão teórica é tão latente que gera uma grande dificuldade, mesmo entre seus defensores, de delimitar quais são as entidades que compõe o *terceiro setor*.

Para alguns, apenas incluem-se as organizações formais, para outros, contam até as atividades informais, individuais, *ad hoc*, para alguns outros, as fundações empresariais seriam excluídas, em outros casos, os sindicatos, os movimentos políticos insurgentes, as seitas etc. ora são consideradas pertencentes, ora são excluídas do conceito (MONTAÑO, 2002, p. 55).

Indubitavelmente há, no caso brasileiro, muitos fatores que concorrem para que esta formulação ganhe adeptos os mais variados. Um destes fatores, que supostamente poderia oferecer sustentação para utilização do termo, seria a instauração das ações coletivas promovidas contra o Estado, no período da ditadura militar⁹⁵. Deste processo resultou a criação de um conjunto de organizações e movimentos sociais, tendo como base uma apreensão de que a sociedade civil seria uma esfera contraposta ao Estado (autoritário)⁹⁶. Outro fator, na nossa avaliação, refere-se à histórica presença das entidades sem fins lucrativos na provisão de serviços sociais, muitas vezes financiadas pelo próprio Estado. Do nosso ponto de vista, merece destaque o primeiro enunciado, que enxerga a sociedade civil como um contraponto ao Estado, que embora não mais autoritário, passa a ser ineficiente, burocrático, oneroso e etc. De acordo com Netto:

[...] não resiste à análise a tese de que, ao longo da ditadura instaurada em 1964, abriu-se uma fratura entre a sociedade civil e o Estado – de que é corolário a idéia de que, especialmente a partir de 1968 (o marco seria o Ato Institucional nº 5), a sociedade civil “contrapôs-se” ao Estado. Na verdade, o Estado conformado pelo regime de 64 correspondeu e respondeu aos interesses do grande capital, que se impuseram exatamente na sociedade civil. A crise da ditadura, aberta por volta de 1974-1975, não se deveu a qualquer “contraposição” entre o Estado por

⁹⁵ Essa mesma análise pode ser estendida para os países da América Latina que experimentaram formas semelhantes de governo autoritário e truculento.

⁹⁶ Conferir Giovanni Semeraro (1999) e (2003).

ela modelado e a “sociedade civil”: deveu-se ao fato de que a força do movimento operário e popular foi capaz de engendrar e dinamizar agências e formas que puseram em questão a dominância do grande capital na sociedade civil (2004c, p. 76).

Para Netto (2004c), ao contrário do que se alardeia – que neste período houve um fortalecimento da sociedade civil – o que realmente se processou foi a emergência e fortalecimento, **na sociedade civil**, de agências e formas de intervenção das classes subalternas, em especial da classe operária. São exemplos deste associativismo de base, expressivo de interesses particulares e até mesmo corporativos, que encontrou formas clássicas de veiculação de patamares mais altos, universalizantes – o Partido dos Trabalhadores e a Central Única dos Trabalhadores⁹⁷.

Nossa argumentação tem o sentido de desmistificar a suposta contraposição entre Estado e sociedade civil, a idéia de existência de um *terceiro setor*, puro e benevolente, imune à burocracia estatal e à avareza do mercado. E, ainda, tentamos de alguma forma contribuir na elucidação deste “novo” fenômeno na esfera da sociedade civil, o qual, na verdade, expressa novas formas de associativismo cívico, o que consideramos o fenômeno real, encoberto pela fórmula ideológica do *terceiro setor*.

As transformações societárias, decorrentes da crise dos anos 70 do séc. 20, marcada por uma profunda recessão, respondem por um conjunto de medidas adotadas como tentativa de superação da mesma. Isso se deu com a conjugação de dois processos: um, a reestruturação produtiva e o outro, a adoção da agenda neoliberal de *contra-reformas* do Estado, dotando este de um novo padrão de intervenção social.

⁹⁷ Netto defende a tese de que é um grave equívoco a idéia corrente de que a sociedade civil brasileira, tal como se apresentava no período entre o segundo pós-guerra e a instauração da ditadura resultante do golpe de abril de 1964, era gelatinosa, frágil e que diante dela erguia-se um Estado forte, tornado ainda mais forte nos anos pós-golpe. “Foi à ativa intervenção de agências da sociedade civil que, em março-abril de 1964, derruiu o governo Goulart. Não existia no Brasil uma ‘sociedade civil fraca’ – existia uma sociedade civil na qual as classes subalternas, alvos de histórica e sistemática repressão, enfrentavam enormes dificuldades para organizar-se autonomamente e, quando de algum modo o conseguiam, o Estado a serviço dos que Florestan Fernandes chamava os de cima entrava em cena (pense-se, por exemplo, na ação desfechada contra as organizações de trabalhadores, ademais da repressão ao Partido Comunista, ao longo do governo ‘constitucional’ e ‘legalista’ do Marechal Dutra)” (2004c, p. 75).

Este processo é responsável por um redirecionamento do papel do Estado que ao invés de políticas sociais públicas, que garantam a reprodução da força de trabalho, adota a perspectiva do Estado mínimo para o social e máximo para o capital⁹⁸, tendo este como pressuposto a desregulamentação da força de trabalho, associada a uma desresponsabilização perante a “questão social”. Esse processo de transformação do padrão de intervenção do Estado na “questão social” dá origem a um tipo de intervenção que preconiza a participação do chamado terceiro setor ou de parte da sociedade civil.

Segundo nossa percepção este fenômeno, que provisoriamente chamaremos de **associativismo de novo tipo**, está diretamente relacionado ao processo de reforma do Estado, que preconiza um novo padrão de intervenção social, baseado nas “parcerias” com a sociedade civil, para alguns, com o *terceiro setor*, com o intuito de estabelecer um novo padrão de serviços sociais públicos. As análises teóricas que buscam justificar este processo estão, na grande maioria dos casos, fortemente influenciadas pelas idéias de autores como Habermas, Arato, Cohen, e Rosanvalon.

Cohen e Arato, autores ingleses que se dedicam ao estudo da sociedade civil, buscam, a partir do *mundo da vida* habermasiano, construir suas análises acerca da sociedade civil. Os autores propõem a existência de uma dimensão institucional do mundo da vida, distinta da dimensão simbólico-linguística. De acordo com os autores, esta dimensão seria responsável pela reprodução de tradições, solidariedade e identidades. Esta dimensão institucional do mundo da vida corresponderia ao conceito de sociedade civil desses autores. (SOUZA FILHO, 2001). Por sua vez, de acordo com Habermas:

⁹⁸ Netto (2004c, p. 72) afirma que, “[...] Em resumidas contas, a reestruturação do Estado em curso pode ser sinalizada como a hipertrofia da sua função de garantidor da acumulação capitalista simultaneamente à sua atrofia como legitimador desta; na medida em que o fundamento dessa reestruturação é a concepção de que o único regulador societal legítimo e eficiente é o mercado [...]” Conferir também artigo intitulado: FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: O desmonte da Nação: balanço do governo FHC. Ivo Lesbaupin (org). Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 1999.

A sociedade civil compõem-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro das esferas públicas. (2003, p. 99).

Mas quais seriam as instituições da sociedade civil? Nos termos de Habermas: “[...] são as organizações não estatais e não econômicas que se encontram ancoradas nos componentes sociais do mundo da vida”. (2003, p. 99). Para ele, existe uma distinção entre “atores que surgem do público e participam na reprodução da esfera pública e atores que ocupam a uma esfera pública já constituída, a fim de aproveitar-se dela” (Ibid. p. 96). Desta forma, Habermas se aproxima, da idéia de *terceiro setor*, pois retira da sociedade civil a luta, os interesses antagônicos das classes (a política) e as relações econômicas.

Por estar *apoiada em direitos fundamentais*, esta esfera fornece as primeiras referências acerca de sua estrutura social. A liberdade de opinião e de reunião, bem como o direito de fundar sociedades e associações, definem o espaço para associações livres que interferem na formação da opinião pública, tratam de temas de interesse geral, representam interesses e grupos de difícil organização, perseguem fins culturais, religiosos ou humanitários, formam comunidades confessionais, etc. (Ibid. p. 101).

Habermas e seus seguidores (Arato e Cohen) procuram definir um papel político próprio para a sociedade civil que seria, sinteticamente, a “preservação do mundo da vida” e a “influência no sistema”, através do fortalecimento da racionalidade interativo-comunicacional e da difusão de temas e problemas relevantes a serem enfrentados pela sociedade. Rejeitam, desta maneira, uma perspectiva de sociedade civil como arena de disputas políticas e constroem uma noção de sociedade civil como sujeito político, com ethos próprio – na medida em que se encontra ancorada no mundo da vida -, “um

campo onde prevalecem valores da solidariedade”. (VIEIRA, 1997, p. 63 apud SOUZA FILHO, 2001, p. 109).

Desta forma, pode-se pensar, com base nas formulações habermasianas, numa sociedade civil como um espaço composto por entidades “harmônicas”, longe das contradições de classe e, sendo assim, ganha pleno sentido, como querem alguns, falar em luta **da** sociedade civil e não **na** sociedade civil⁹⁹. Ou seja, a sociedade civil deixa de ser uma esfera da vida social e converte-se em sujeito, que pode influenciar a política mas não como espaço eminentemente político. Fica evidente, portanto, as estreitas vinculações entre as considerações de Arato e Cohen, fortemente influenciadas por Habermas, e as formulações que defendem a idéia da existência do *terceiro setor*.

Outra influência neste debate são as idéias de Rosanvallon que, curiosamente, chegam ao Brasil pelas mãos do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, através do Instituto Teotônio Vilela. Alguns autores o qualificam como um intelectual de pouco fôlego¹⁰⁰, mas a verdade é que suas análises sobre a existência de uma “nova questão social”, assim como sobre a crise do Estado-providência, têm influenciado uma parcela de intelectuais, sejam eles conservadores ou não, que circunscrevem suas análises nas recentes transformações das políticas sociais. Desse modo, as proposições de Rosanvallon conseguem abrigo desde o campo político conservador até o progressista, especialmente neste último, com a chamada nova esquerda.

O francês Pierre Rosanvallon enfoca suas análises no âmbito da crise, localizando-a no Estado e não no sistema capitalista de produção. Em decorrência, a crise do Estado-providência seria resultado do crescimento das despesas com as políticas sociais, o que geraria um aprofundamento dos déficits públicos, tornando-se

⁹⁹ Para um melhor detalhamento das diferenças entre luta **da** sociedade civil e **na** sociedade civil, remetemos o leitor às considerações de Carlos Montaña (2002), especialmente, nas conclusões de seu livro.

¹⁰⁰ São exemplos de intelectuais que assim qualificam Rosanvallon, só para ficar na área do Serviço Social, José Paulo Netto e Carlos Eduardo Montaña.

uma situação insustentável. A sugestão do autor para superação da crise é a proposta de uma sociedade *pós-social-democrata*. Nos termos de Montañó, as propostas de Rosanvallon, “[...] inserem-se ora numa clara apologia da ordem burguesa (na sua fase de mudança neoliberal em processo), ora numa crítica romântica do neoliberalismo. Na melhor das hipóteses, as análises e o projeto ‘alternativo’ do sr. Rosanvallon representam esta segunda vertente.” (2002, p. 110).

Um dos componentes da crise do Estado-providência refere-se à crise da chamada *solidariedade automática* (ROSANVALLON, 1997, p.32 apud MONTAÑO, 2002, p. 110). Esta solidariedade é desenvolvida pela intervenção estatal, por meio da arrecadação de impostos que por sua vez, financiam os serviços sociais estatais. Para o autor de **A nova questão social**, a solução encontra-se no estabelecimento de um novo contrato social erguido sob a base de uma sociedade civil mais visível, desenvolvendo uma *solidariedade voluntária*. (Ibid., p. 110-112). Segundo Montañó:

Para o autor, (Rosanvallon), urge sair da alternativa estatização/privatização, **redefinindo as fronteiras e as relações entre o Estado e a sociedade**. Trata-se, afirma, de substituir a lógica unívoca da estatização por uma tríplice dinâmica articulada da socialização [desburocratização e racionalização da gestão estatal], da descentralização [**aumentando as tarefas e responsabilidades das coletividades locais ao levar os serviços mais próximos destas**] e da autonomização [**transferindo para as coletividades não-públicas tarefas de serviço público**]. (2002, p. 112). Grifos nossos

Aqui reside a idéia de construção de um Estado gerente, no qual a provisão de alguns serviços sociais pode ser transferida para a sociedade. O Estado deve favorecer a multiplicação desses auto-serviços coletivos ou serviços públicos pontuais de iniciativa local. Para tanto, faz-se necessário reinserir a “solidariedade voluntária” na sociedade. Atualmente, já existem experiências concretas destas propostas, as quais, na Europa, assumem a denominação de *welfare mix* – pluralismo de bem-estar.

Autores europeus que dedicam suas pesquisas a analisar a intervenção estatal através das políticas sociais têm se dividido na compreensão deste fenômeno. Entre os estudiosos, alguns defendem esta “nova” modalidade de intervenção enquanto outros afirmam se tratar de uma escandalosa transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade. De acordo com Abrahamson, estamos diante de um novo consenso em torno da política social, o qual, aparentemente, alcançou a maior parte da Europa e a sociedade moderna, sob a forma de uma abordagem mista de bem-estar. (2004, p. 111).

Estes autores estão indicando que uma provisão de bem-estar em qualquer sociedade moderna é de fato, sempre, uma combinação das intervenções do mercado, do Estado e de setores da sociedade civil sobre a vida dos indivíduos. De maneira geral, o pluralismo de bem-estar implica menor domínio do Estado, que não é visto como o único instrumento possível para o provimento coletivo dos serviços sociais. (Ibid.).

Segundo Abrahamson (2004), não há uma posição unívoca quanto ao desenvolvimento desta modalidade de intervenção. Existem aqueles que a consideram negativamente enquanto outros a percebem com certo otimismo, mesmo admitindo, que se trata de uma nítida redução do papel do Estado na provisão social. É o caso de Adalbert Evers considerado como o único cientista social europeu que fez o máximo para promover discussões acerca da idéia do bem-estar misto como uma ampliação apropriada para o bem-estar da sociedade contemporânea. Para Evers, “[...] a abordagem de bem-estar misto tem potencial para produzir uma política social mais autônoma e digna”. (1996, p.10 apud Abrahamson, 2004, p. 121-122).

Os argumentos de Evers, nas palavras de Abrahamson (2004, p. 122), baseiam-se no **comunitarismo**: “um sistema de recursos comuns das pessoas que deveria ser reconhecido como uma forma mista, baseada nos direitos garantidos pelo trabalho, Estado e comunidade”. Para Evers, “[...] o fortalecimento da sociedade civil em seus

esforços para ter mais controle sobre a própria reprodução, torna-se assunto chave se quisermos partir do Estado de bem-estar para uma sociedade de bem-estar” (1987, p. 164 apud Abrahamson, 2004, p. 122). O autor sugere que as organizações não-governamentais e voluntárias devam ser privilegiadas para alcançarmos a sociedade de bem-estar, pois estas são guiadas por princípios como *voluntariado, comprometimento pessoal, respeito, comunicação, altruísmo, solidariedade, envolvimento social e pessoal e ativismo político*. Retornamos assim, à formulação habermasiana, pois estes são os valores *do mundo da vida*.

3.3. – A relação Estado e sociedade civil na política de assistência social.

É verdade que a atrofia da ação estatal na área social, ou melhor, no enfrentamento das contradições sociais tem sido acompanhada da expansão da participação de setores da sociedade civil na provisão de políticas sociais. Os dados da nossa pesquisa, apresentados no capítulo anterior, comprovam nitidamente a tendência à *conjugação de esforços entre o público e o privado*, materializada pelas parcerias entre organizações da sociedade civil e o governo municipal do Recife.

Os gestores da política de assistência social do município do Recife fundamentam a existência de parcerias com dois grandes argumentos: o primeiro, baseado na existência de entidades prestadoras de serviços sociais decorrente da histórica ausência do Estado nesta área¹⁰¹; e o segundo argumento, refere-se à idéia de ampliação da participação, sob a justificativa da democratização do Estado.

¹⁰¹ De acordo com a Secretária da Política de Assistência Social do Recife, “[...] existem entidades que, por ausência do Estado, assumem a responsabilidade de realizar ações e que são legítimas também. Isto tudo faz parte de um contexto histórico, onde o Estado tem falhado na execução de suas políticas e tem, com isso, permitido que surjam entidades que realizem também tarefas que, em princípio, seriam tarefas do Estado, ou seja, o atendimento àquelas pessoas mais fragilizadas [...] O Estado tem o papel de oferecer os benefícios a quem dele precisa. É obrigação do Estado e direito da cidadania. Isto pode ser feito tanto pela ONGs, quanto pelo Estado [...]” (LIRA, 2003, p. 55).

Ora, estes argumentos servem de fio condutor para que ganhem força as propostas das agências multilaterais (Banco Mundial, CEPAL, PNUD/BID), que disseminam a idéia da redefinição dos papéis do Estado e da sociedade civil. O quadro a seguir, apresenta as formulações destas agências:

Quadro 1 – O papel do Estado e da sociedade civil para as agências multilaterais.

| | Banco Mundial | CEPAL | PNUD/BID |
|---------------------------------|---|---|---|
| Funções do Estado | Redução das funções sociais com transferência de ações para sociedade civil e mercado. | Intervir no fortalecimento da competitividade e busca da equidade. Articulação de grupos organizados da sociedade civil e do mercado. | Redução de suas funções executivas nas políticas sociais |
| Papel da sociedade civil | Incorporação na execução política e prestação de serviços sociais. Refilantropização. Organização dos pobres. | Pluralista, ativa na construção de consensos estratégicos. Reconstrução de identidades nacionais, regionais e locais. | Ampliação da participação na execução de políticas e prestação de serviços com recursos públicos. |

Fonte: (SIMIONATO; NOGUEIRA, 2001, p. 21 Pobreza e participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais.).

A transferência de bens e serviços de natureza pública para o setor privado é apresentada nas diferentes propostas dos organismos internacionais, como saída para atenuar a crise fiscal, buscar maior racionalidade dos recursos e benefícios, repassando para associações comunitárias, organizações filantrópicas e não-governamentais a produção e distribuição de bens e serviços. Assim, afirmam Simionato e Nogueira:

Reatualiza-se, com estas estratégias, um discurso participacionista veiculado em épocas pretéritas, com conteúdos acríticos e aclassistas, vinculados a uma idéia de participação restrita em associações organizativas e associativas, que lutam pela solução de carências mais imediatas, encobrando as questões estruturais que alicerçam a própria construção da pobreza (2001, p. 26).

Os dados do município do Recife sinalizam esta tendência à transferência da operacionalização da assistência para a sociedade civil, especialmente as associações comunitárias. Desta forma, acreditamos que o discurso de ampliação da participação minimiza, quando não aniquila, a possibilidade de formulação e de veiculação de

vontades coletivas ligadas a projetos societários das classes subalternas, visto que estas associações são deslocadas para a execução direta de serviços assistenciais.

Este deslocamento das funções da sociedade civil – entendida como aparelhos “privados” de hegemonia, responsável em socializar os valores, os projetos societários das classes – acaba por passivizar as classes subalternas, perdendo estas suas características de reivindicação e resistência, assumindo tarefas de executoras de políticas sociais. Desta forma, do ponto de vista da aparência, as relações de conflito e contradição entre as classes desaparece, dando lugar a uma mistificada sociedade civil harmônica. Destarte, prevalecem estratégias de direção e consenso sobre a classe trabalhadora, a partir de modalidades de intervenção centradas no indivíduo, direcionadas para integração e reforma intelectual e moral.

Desse modo, as parceiras podem sinalizar a investida da classe dominante em passivizar seus antagonistas, mediante a instrumentalização de parte da sociedade civil, notadamente, as associações das classes subalternas que, como temos demonstrado deixam de se constituírem elementos contestadores e passam a ser instrumentalizadas no sentido da execução dos programas e projetos de assistência social. Estas associações estão diante do que Montañó denominou de *o canto da sereia*, pois assumindo tais tarefas têm condições objetivas de atenderem epidermicamente as requisições de seus associados. E acabam aprisionando-se ao todo caótico que é o cotidiano, que requer respostas práticas e imediatas.

Evidentemente, os sujeitos envolvidos nestes processos nem sempre se dão conta das muitas determinações presentes nessas parcerias. Tratam-se das estratégias da classe dominante, as quais não dependem, exclusivamente, do fato de se estar no governo de uma determinada cidade, ou até mesmo de um país. Na verdade, os mecanismos de formação de consensos passam, necessariamente, pela sociedade civil.

Poderíamos ser questionados: a Prefeitura da Cidade do Recife, na atual gestão de “esquerda”, não estaria a serviço das classes subalternas? Responderíamos, afirmando que não se trata disto, até porque estar à frente de um governo não significa ter as condições de exercer o poder¹⁰². O que, na verdade, está em jogo é compreender os instrumentos e mecanismos engendrados pela burguesia para arquitetar sua estratégia de dominação. A construção da hegemonia passa por este movimento, no qual uma classe faz com que seus valores, seus interesses – seu projeto de classe – sejam vividos como universais e isso significa que seus antagonistas sejam integrados e passem a defendam aqueles interesses que não são os seus.

Este conjunto de mudanças na provisão de serviços assistenciais acarreta uma tentativa de mistificar a relação Estado e sociedade civil. Como afirmamos anteriormente, as análises de Marx e, posteriormente, a própria tradição marxista foram responsáveis em descortinar esta relação. De acordo com esta tradição, há aqui uma relação de determinação entre sociedade civil e Estado, na qual a primeira funda o segundo. Ou seja, o Estado resulta da luta de classe travada na sociedade civil e na nossa realidade, historicamente, ganha o capital e perde o trabalho.

Mas, ao observamos a realidade da execução da assistência social percebemos um outro movimento, qual seja, a classe dominante através da construção do consenso – de que a sociedade civil é o espaço da colaboração das classes e, também, co-responsável pela solução das crescentes contradições sociais, expressas na pobreza, no desemprego etc – vem promovendo, paulatinamente, a passivização de seus

¹⁰² Os ensinamentos de Gramsci quanto a isso são fundamentais, quando afirma: "Um grupo social, pode, aliás, deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental (esta é uma das condições principais para a própria conquista do poder); depois quando exerce o poder e mesmo se o mantém fortemente nas mãos, torna-se dominante mas deve continuar a ser também "dirigente". (2002, p. 62-63).

antagonistas, mediante a crescente transferência de responsabilidade na execução das ações sócio-assistenciais para as organizações da classe trabalhadora.

Ora, desta forma fica cada vez mais explícito que estamos diante da tentativa de instrumentalização de parte da sociedade civil, pelo Estado. Este processo pode ser pensado como tentativa de busca de legitimidade do Estado, através de uma estratégia de integração das classes subalternas, notadamente, aquelas associações restritas à defesa de interesses particulares e corporativos como as associações comunitárias, entre outras. Estas acabam por assumir um novo papel, não mais de organização e reivindicação, mas, sim, de executora direta de serviços sociais. Semeraro (2003) ao analisar as metamorfoses da democracia brasileira, faz algumas ilações sobre o lugar e papel da ONGs, as quais poderíamos estender para a nossa problemática. Afirma o autor que,

Seguindo a linha do cooperativismo e da “sinergia”, muitas ONGs acabam contribuindo para a legitimação dos grupos dominantes [...] Não é por acaso que muitas ONGs passam a ser usadas pelos poderes públicos para tarefas de pronto-socorro, para políticas de inserção dos mais desfavorecidos, para ações paliativas e indigestas aos governantes que as terceirizam para prestações assistencialistas. Instrumentalizadas para executar políticas sociais sem Estado e dissociando o público do Estado, tal como quer o liberalismo, voltadas para o supletivo, para solicitações *ad hoc*, secundárias ao sistema, correm o risco de perder a visão de totalidade e de se transformarem em empresas governadas pelo pragmatismo e pela cultura gerencial. (2003, p. 267-268).

Acrescentemos a este processo as iniciativas da classe dominante, a exemplo da responsabilidade social das empresas, desenvolvendo trabalhos sociais, especialmente nas áreas de educação e assistência social, ou mesmo por meio das *fundações* do *terceiro setor* e, então, chegamos ao resultado da constituição hipostasiada de uma nova relação entre Estado e sociedade civil, sedimentada na harmonia e na colaboração entre as classes.

Ao invés de aceitar a tese de uma nova relação entre Estado e sociedade civil, acreditamos que este processo responde mais por uma tentativa de passivização dos subalternos do que, propriamente, consistir numa nova relação. Desta forma, a classe dominante busca agregar à dominação o componente diretivo-social, numa clara tentativa de restauração de sua hegemonia. Contribuem largamente para este processo as ações de Organizações Não-governamentais, do *terceiro setor*, enfim, novos e indefinidos sujeitos sociais, os quais buscam superar os movimentos sóciopolíticos tradicionais, apresentando como alternativa a autogestão comunitária no atendimento às necessidades e no enfrentamento das crescentes contradições sociais inerentes ao sistema capitalista.

Percebe-se que este movimento está fundamentado no revigoramento dos lemas liberais, quais sejam: **liberdade/igualdade/fraternidade**. **Liberdade** do mercado, longe das amarras do Estado interventor, devendo este intervir somente no socorro ao capital - especialmente o capital financeiro. **Igualdade** de oportunidades, meramente formal, pois todos são iguais perante a lei, para que desta forma possam, por meio do mercado, atender suas necessidades. E a **fraternidade** entre todos, contemporaneamente disseminada através da *cultura da solidariedade*, na qual todos se ajudam, diluindo assim, o antagonismo entre as classes.

Indiscutivelmente, a disseminação dos ideais de participação recolocados em cena pelo protagonismo da sociedade civil, pelo qual esta é convocada a assumir as funções estatais nas ações de proteção social, em nome da cidadania e de um dever cívico, promove o aniquilamento da construção de vontades coletivas por parte da própria sociedade civil, numa clara tentativa de esvaziamento da política nesta esfera da vida social.

No nosso entendimento, estão arroladas neste movimento múltiplas determinações que compreendem o conjunto de estratégias arquitetadas no processo de restauração capitalista. A função das parcerias responde pela necessidade de encobrir o deslocamento do atendimento às requisições da classe trabalhadora para a esfera do mercado e da sociedade civil. Assim como, têm a função de gerar uma aceitação da população, através da construção de consensos que possibilitem o rearranjo das esferas da produção e reprodução social de um capitalismo em crise.

CONCLUSÃO

CONCLUSÃO

Inicialmente, devemos deixar claro que não se trata de discutir se a política de assistência social reproduz ou nega a ordem societária burguesa, pois, sem dúvida, ela faz parte do conjunto de tensões inseridas e gestadas no sistema capitalista. Mas se trata de compreender os “novos” arranjos da assistência social que operam uma verdadeira *reforma intelectual e moral*, colocando-a como uma das mediações de construção da hegemonia da classe dominante.

A título de conclusão podemos afirmar que, dentre as tendências contemporâneas da política de assistência social, encontram-se a **expansão dos programas de combate a pobreza** e as **parcerias**. No que concerne ao primeiro aspecto, demonstramos a afirmação e expansão da assistência social, num contexto de crise capitalista, marcado pelas mudanças no mundo do trabalho, que preconizam a extinção crescente de postos de trabalho representando um desemprego estrutural. Ora, nesta dinâmica de crise, o trabalho assalariado vem perdendo gradativamente sua capacidade de integração à ordem e a assistência social, especialmente os programas de transferência monetária, vem assumindo o ideário integrador à ordem capitalista, antes pertencente ao trabalho assalariado. Portanto, “[...] a assistência social é entendida na sociedade capitalista num campo contraditório de negação e afirmação de direitos. Neste contexto, o direito à assistência pública afirma-se na medida exata da negação do direito ao trabalho”. (ABREU, 2001, p. 74).

No que se refere ao segundo aspecto – as parcerias –, entendemos que o caldo cultural do solidarismo gestado no Brasil, desde a década de 90 do século passado, ganha novos contornos assumindo a forma de um neocomunitarismo, expresso nas práticas sócio-assistenciais “modernas” que propagam a idéia de co-responsabilidade da comunidade no enfrentamento da “questão social”, corroborando a dinâmica de

deslocamento do Estado de seu papel social. Este processo revela a desresponsabilização do Estado perante as contradições sociais, num claro movimento de esvaziamento político do social.

Existe uma recorrência do ideário neoliberal; a aparente novidade do debate hegemônico em torno às alternativas de enfrentamento da “questão social”, na realidade restaura o arcaico e impõe retrocessos no pensamento e nas ações sociais. Porque hegemônico? Por que suas idéias vêm sendo defendidas à direita e à esquerda, por governos e por organismos internacionais, numa espécie de “novo consenso”. (SOARES, 2005, p. 05).

A escolha da sociedade civil é justificada por duas grandes razões: a primeira, apóia-se na idéia de que o Estado é oneroso, ineficiente e ineficaz – um verdadeiro, elefante branco. Enquanto que a sociedade civil, esta sim, eficiente e eficaz. “Assume-se, por definição e sem constatação, que a ‘sociedade civil’ cuida melhor dos problemas sociais do que o Estado” (Ibid.). A segunda razão refere-se à estratégia, diametralmente relacionada com a anterior, da descentralização dos programas sócio-assistenciais. A descentralização, nestes casos, está relacionada com a transferência das ações de execução para as entidades e instituições da sociedade civil, como demonstrado nos capítulos 2 e 3.

Destaca-se que a descentralização político-administrativa, concebida como mais um instrumento de ampliação da democracia, acaba se transformando numa espécie de artifício para justificar a transferência de responsabilidades. No processo de descentralização os municípios, ao assumirem a gestão e operacionalização da política de assistência social, esbarram com o entrave dos poucos ou inexistentes recursos financeiros.

Nunca é demasiado lembrar que sobre esta concepção de descentralização ganham notoriedade as idéias de *público não estatal* e *terceiro setor* e que, neste todo

amorfo, encontramos todos os tipos de entidades e instituições: associações de bairro, instituições religiosas, ONGs, empresas “socialmente responsáveis”, enfim, formas imprecisas e indefinidas de associativismo, as quais, na maioria dos casos, são financiadas com recursos públicos. “A disputa deixa de ser exclusivamente por fundos públicos, passando a ser disputada também a sua gestão e execução. [...] Na maioria dos casos essas instituições são contratadas diretamente pelos governos para a execução dos programas sociais, assumindo, assim, não um caráter *complementar*, mas *substitutivo ao Estado*” (SOARES, 2005, p. 6, 7).

A questão dos parceiros do Estado na implementação da política de assistência é de suma importância para compreender a função que eles estão desempenhando do ponto de vista da reprodução social. No atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, podemos perceber que a ação estatal, geralmente identificada com os mecanismos de força, não é mais suficiente para uma realidade tão complexa, ou seja, os mecanismos de força não garantem a “ordem e o progresso” capitalista, demandando um conjunto de ações que exige uma ampla legitimação social, com base sólida de consenso. Estamos entrando no campo da hegemonia, conceito este melhor trabalhado por Gramsci.

Segundo Dias, para o autor de os Cadernos do Cárcere, a hegemonia está intrinsecamente relacionada à concepção de mundo – *Weltanschauung* –, trata-se de uma racionalidade de classe que se faz história e que obriga as demais classes a pensar-se nessa história que não é a delas (1996, p.34). Sua construção está vinculada à ação dos intelectuais e dos aparelhos “privados” de hegemonia como articuladores de uma cultura de classe que se propõe hegemônica e universal. Podemos afirmar com base nas análises que fizemos ao longo desta dissertação, que, no que diz respeito à atual política de assistência social, a participação da sociedade civil é, sem dúvida, o *locus* privilegiado para a construção da hegemonia.

Segundo Dias:

A identificação entre construção de um novo tipo de Estado e a realização de uma hegemonia não é uma construção artificial, elaborada por intelectuais, nem o produto de uma visão sectária de militantes. Cada modo de produção é uma maneira de resolver a materialidade mas é, também, a construção das condições necessárias para tal. É a criação, rigorosamente falando, de uma nova racionalidade. Neste sentido, o Estado (a política concentrada das classes dominantes) nada mais faz do que criar um novo nexó psico-físico e potenciar a possibilidade da hegemonia, elemento de sua própria permanência como Estado. (DIAS, 1996, p. 33).

Ao considerar a hegemonia como um processo de racionalização, ou seja, o espraiamento de uma visão de mundo que se processa nas esferas da produção e reprodução social, e ao admitir que o Estado também se constitui um espaço de construção de hegemonia, a política de assistência social nos parece um dos elos condutores responsáveis pela construção dessa hegemonia. Acrescenta Dias:

Quando a burguesia, no processo de sua revolução, construiu seu Estado, criou, ao mesmo tempo, uma nova concepção de Direito, uma nova ética e tratou de obter ativamente, do conjunto da sociedade, um conformismo de novo tipo. Criou solidariamente uma concepção de Economia Política, de Saúde, de Educação, de Ciência, de suas práticas e aparelhos. [...] Foi essa nova ética estatal que permitiu a possibilidade de elaborar uma passagem orgânica das outras classes à sua, isto é, ampliar a sua esfera de classe “técnica” e ideologicamente. (Ibid., p. 34).

Observando a concepção da política de assistência social, podemos perceber como as várias formas da racionalidade burguesa se fazem história. Exemplos emblemáticos são as chamadas contrapartidas ou, mesmo, as exigências de cada um dos programas, onde são engendradas: uma determinada concepção de família e a formação de um determinado tipo de consumidor. Estas estratégias de controle e construção de

cultura se dão através de mecanismos de consenso e da coerção tributários da construção de racionalidades funcionais à hegemonia da classe dominante.

Admitindo que a sociedade civil é o espaço da construção de hegemonia e considerando a discussão de sociedade civil em Gramsci, que a trata como aparelhos “privados” de hegemonia, aí incluídas as corporações auto-organizativas das classes sociais, consideramos as entidades parceiras do Estado na execução da política da assistência social, como “aparelhos ‘privados’ de hegemonia”, pois estas organizações nos parecem cumprir tal função, qual seja, auto-organização de classe com vistas à disputa hegemônica.

Isso não significa dizer que a sociedade civil esteja livre dos antagonismos, pois esta é a natureza que a constitui, e ainda, não significa que toda ela tenha aderido, conscientemente ou não, à hegemonia burguesa; se assim o admitíssemos, estaríamos eliminando a luta de classes e as contradições sociais. É incontestável a existência de “aparelhos privados” que trabalham na contramão da hegemonia burguesa, ou seja, partindo de uma racionalidade dos trabalhadores. Por isso Gramsci identificava a necessidade de construção de uma nova hegemonia, através da filosofia da práxis mediada pela ação dos intelectuais, dos partidos, dos aparelhos, da cultura, ou seja, da classe que carrega os interesses universais.

Encontramos recorrentemente, em meio às atividades desenvolvidas nos programas sociais em parceria com a sociedade civil, uma determinada ideologia aprisionada aos grilhões da racionalidade burguesa, isto é, reiterando posições e reproduzindo a visão de mundo da classe dominante: *cidadania, solidariedade, empoderamento, empreendedorismo, protagonismo, voluntariado, empresa cidadã* entre outros, são conceitos centrais que orientam as práticas destes “aparelhos privados”. Conceitos estes impregnados por determinações que aparentemente estão no

caminho de uma nova sociedade, mas não operam nada mais, que a reiteração da ordem vigente.

O discurso e as práticas fundadas numa “nova” relação entre Estado e sociedade civil, amparada na idéia da conciliação entre as classes e de busca de objetivos comuns, vêm diluindo a luta de classe e restaurando a subalternidade da classe trabalhadora. Passando, neste momento, a assumir as características de uma subalternidade consentida. Desta forma, as parceiras na execução dos programas de assistência social, responsáveis pelo estabelecimento da “nova” relação entre Estado e sociedade civil, cumprem um papel decisivo como estratégia de passivização das classes subalternas.

Na medida em que os *aparelhos “privados” de hegemonia* das classes subalternas assumem as tarefas de executoras da política de assistência social, estas acabam por cercear a função de reivindicação e enfrentamento, reduzindo-se, com isso, sua capacidade de socializar os valores e o projeto societário próprios das classes subalternas.

Nos parece importante para os profissionais que trabalham com as políticas sociais de uma forma geral, aí incluídos os assistentes sociais, o conhecimento das múltiplas determinações que conformam a política de assistência social. Esta compreensão coloca em discussão a possibilidade de considerarem a assistência social como meio para a melhoria das condições de vida da população. Não se trata de ser contrário à política de assistência social, mas de deixar claro os limites desta política na ordem burguesa.

Acreditamos que o mínimo de condições materiais – atendimento a necessidades básicas – é fundamental para a organização da classe trabalhadora, potencializando a construção da consciência de classe para si, que coloca na cena política seu projeto emancipador. Contudo, para que a classe trabalhadora possa elaborar e apresentar seu

projeto faz-se necessária a formação de uma visão de mundo proletária que oriente sua práxis social. Como demonstramos, a construção hegemônica se materializa através de todo um caldo cultural, político e ideológico, erguido sobre a visão de mundo de uma determinada classe.

Da compreensão dos fundamentos e da dinâmica constitutiva da política da assistência social, não se pode derivar um imobilismo, ou um fatalismo, reeditando uma postura romântica da ação do Serviço Social. Ao contrário, deve-se, através da clareza teórica e prática, desvelar o terreno das políticas sociais, na sociedade capitalista. Esta não é uma posição que elimina a contradição, pois admitimos os ganhos objetivos que as políticas sociais proporcionam. Todavia, devemos desvendar o conteúdo e as estratégias da classe dominante para passivizar seus antagonistas e garantir plena reprodução da ordem burguesa.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

ABRAHAMSON, Peter. Neoliberalismo, pluralismo de bem-estar e configuração das políticas sociais. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (org.). **Política social: alternativas ao neoliberalismo**. Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais, Departamento de Serviço Social – UNB, Brasília, 2004, p. 109-134.

ABREU, Marina Maciel. Assistência social e a conquista dos direitos sociais: elementos para uma problematização. **Universidade e sociedade: revista do ANDES-SN**. Brasília, n. 25, pp 70-78, 2001.

ANTUNES, Ricardo. A questão do emprego no contexto da reestruturação do trabalho no final do século XX. In: HORTA, Carlos Roberto; CARVALHO, Ricardo Augusto Alves de (Org.). **Globalização, trabalho e desemprego: um enfoque internacional**. Belo Horizonte: Com arte, 2001, p. 38-66.

_____. **Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 6. ed., São Paulo: Boitempo, 2002.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BENJAMIN, César et al. **A opção brasileira**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.

_____. **Bom combate**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. 2. ed., São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre a originalidade e conservadorismo**. 2. ed., Brasília: Edição da autora, 2003.

BRAGA, Ruy. **A restauração do capital: um estudo sobre a crise contemporânea**. 2. ed., São Paulo: Xamã, 1997.

_____. Globalização ou neocolonialismo: o FMI e a armadilha do ajuste. **Outubro: revista do Instituto de Estudos Socialistas**, São Paulo, n. 4, p. 55-68, 2000.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel. **O capitalismo tardio**. 6. ed., São Paulo: Brasiliense, 1987.

CARVALHO, Edmilson. A crise de exaustão do capital. **Outubro**: revista do Instituto de Estudos Socialistas, São Paulo, n. 9, p. 39-56, 2003.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. 3. ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COGGIOLA, Oswaldo. Crise, novas tecnologias e classe operária. In: _____; **Neoliberalismo ou crise do capital?** 2. ed., São Paulo: Xamã, 1996, p.119-142.

COUTINHO, Carlos N. Estado, sociedade civil e democracia. **Iº Ciclo de conferências sobre o pensamento gramsciano na Universidade federal de Pernambuco**. Recife, 23 abr. 2002. (Mimeo).

_____. **Fontes do Pensamento Político**: Gramsci. Vol. 2. Porto Alegre: L&PM, 1981.

_____. Introdução. In: GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**, Vol. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p.07-46.

_____. **Marxismo e Política**: A dualidade de poderes e outros ensaios. 2. ed., São Paulo: Cortez, 1996.

DIAS, Edmundo F. et al. Gramsci e a política hoje. **Universidade e Sociedade**: revista do ANDES-SN. Brasília, n. 27, p. 129-144, 2004b.

_____. **O outro Gramsci**. 2. ed., São Paulo: Xamã, 1996.

_____. Posfácio. In: BRAGA, Ruy. **A restauração do capital**: um estudo sobre a crise contemporânea. 2. ed., São Paulo: Xamã, 1997 p. 277-298.

_____. Traição ou lógica. **Universidade e Sociedade**: revista do ANDES-SN. Brasília, n. 32, p. 9-21, 2004a.

Departamento Intersetorial de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE). **Pesquisa de emprego e desemprego na RMR**. Recife, ano 7, n. 89, jun. 2005.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **O Estado capitalista contemporâneo**: para a crítica das visões regulacionistas. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2001.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. 2. ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

Fundação Getúlio Vargas (FGV). Retrato social dos miseráveis Recife. In: **Processando os microdados do Censo Demográfico 2000 / IBGE**. Rio de Janeiro, FGV, 200-. Disponível em: <<http://www.fgv.br>>, Acessado em: 15/08/2005.

GARCIA, Joana. A filantropia empresarial – ou de como transformar o negócio em social. **Praia Vermelha**: estudos de política e teoria social, revista do Programa de Pós-graduação em Serviço Social – UFRJ, Rio de Janeiro, n. 5, p. 60-87, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil**: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a.

_____. **Cadernos do cárcere**. Vol. 4, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____. **Cadernos do cárcere**. Vol. 5. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002b.

GRANEMANN, Sarah. A reforma da previdência do governo Lula: argumentos e perspectivas de classe. **Outubro**: revista do Instituto de Estudos Socialistas, São Paulo, n. 9, p. 113-124, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Vol.2, 2. ed., Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**: uma perspectiva sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1993.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito**. 2. ed., São Paulo: Martins Fontes, 2000.

HELLER, Agnes. **Teoria de las necesidades en Marx**. 3. ed., Barcelona: Península, 1998.

HUSSON, Michel. **Miséria do capital: uma crítica do neoliberalismo**. 1. ed., portuguesa. Lisboa, Portugal: Terramar, 1999.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Estatísticas do século XX**. Centro de Documentação e Disseminação de Informações. Rio de Janeiro: IBGE, 2003, 1 CD-Room.

JÚNIOR, Caio Prado. **História econômica do Brasil**. 35. ed., São Paulo: Brasiliense, 1987.

KAMEYAMA, Nobuco. A nova configuração das políticas sociais. **Praia Vermelha: estudos de política e teoria social**, revista do Programa de Pós-graduação em Serviço Social, UFRJ. Rio de Janeiro, n. 5, p. 10-39, 2001.

_____. Prefácio. In: SCHONS, Selma Maria. **Assistência social entre a ordem e a “des-ordem”**. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2003, p. 09-22.

LAMPEDUSA, Guiseppe Tomasi. **O leopardo**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

LANDIM, Leilah. Associativismo e organizações voluntárias. In: IBGE. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003, p. 59-88, 1 CD-Room.

LAURELL, Asa. Cristina. Avanço em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: _____. **Estado e Políticas Sociais do Neoliberalismo**. São Paulo: Cortez/CEDEC, 1997, p. 151-178.

LÊNIN, V. I. Sobre o Estado. In: **Obras escolhidas**. Vol. 3, São Paulo: Alfa-Omega, 1980, pp. 176-189.

LESBAUPIN, Ivo; MINEIRO, Adhemar. **O desmonte da nação em dados**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

LIRA, Ana Maria de Farias. A realidade da política de assistência social no Recife. **Anais da IV Conferência Municipal de Assistência Social: Avaliando os 10 anos da LOAS – Realidade da política de assistência social no Recife.** Recife, 2003, p. 53-59.

LUKÁCS, Georg. **As bases ontológicas da atividade humana.** São Paulo: Ciências Humanas, 1978b, p. 01-18.

_____. **Introdução a uma estética marxista.** 2. ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978a.

MANDEL, Ernest. **A formação do pensamento econômico de Karl Marx: de 1843 até a redação de O Capital.** Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

_____. **O capitalismo tardio.** São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARANHÃO, Cézar H. M. C.; PEREIRA, Marcelo S. S. **O trabalho e a nova ordem das políticas sociais: um estudo sobre os programas sociais na Região Metropolitana do Recife.** Recife, 2002. (Mimeo).

MARTINS, André Silva. A relação Estado e sociedade civil no governo Lula. **Universidade e Sociedade:** revista do ANDES-SN, Brasília, n. 32, p. 32 - 42, 2004.

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel.** São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **Crítica de la filosofía del Estado de Hegel.** México: Grijalbo, Colección 70, 1970.

_____. **Para a crítica da economia política.** São Paulo: Abril Cultural, 1982.

_____; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã.** 11. ed., São Paulo: HUCITEC, 1999.

LESBAUPIN, Ivo. **O desmonte da nação: balanço do governo FHC.** 3. ed., São Paulo: Vozes, 2000.

MAZZEO, Antônio Carlos. **Estado e burguesia no Brasil: Origens da autocracia burguesa.** 2. ed., revista. São Paulo: Cortez, 1997.

MENEZES, Maria Thereza C. G. de. **Em busca da teoria: políticas de assistência pública**. 2. ed., São Paulo: Cortez, 1998.

MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo antigo e moderno**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. 1. ed., São Paulo: Boitempo, 2002.

MONAL, Isabel. Gramsci, a sociedade civil e os grupos subalternos. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula (Org.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 189-200.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. “Das ‘lógicas do Estado’ às ‘lógicas da sociedade civil’. Estado e ‘terceiro setor’ em questão”. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 9, p. 47-79, 1999.

_____. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MOTA, Ana E.; AMARAL, Ângela S. Reestruturação do capital, fragmentação do trabalho e Serviço Social. In: _____. **A nova fábrica de consensos: ensaios sobre a reestruturação empresarial o trabalho e as demandas ao serviço social**. São Paulo: Cortez, 1998, p. 23-44.

_____. Uma reflexão sobre a reforma da previdência social. In: COSTA, Heitor Scalabrini (Org). **25 anos de luta em defesa da universidade pública, gratuita e de qualidade**. Recife: ADUFEPE, 2004a, p. 33-37

_____. A seguridade social no cenário brasileiro. **Revista Agora**. Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, 2004b. Disponível em: <<http://www.assistentesocial.com.br>> Acessado em: 12 set. 2004.

_____. **Necessidades sociais, soluções globais: abordagens criativas ao desenvolvimento social**. Recife, 2005, (Mimeo).

NETTO, José Paulo. Assistência social entre a produção e a reprodução social. In: SPOSATI, Aldaíza de Oliveira (coord.). **Assistência social: polêmicas e perspectivas.** Cadernos do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP. São Paulo, n. 2, 1995.

_____. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da Nação: balanço do governo FHC.** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1999, p. 75-90.

_____. **Capitalismo monopolista e serviço social.** 3. ed., revista e ampliada. São Paulo: Cortez, 2001a.

_____. Cinco notas a propósito da questão social. **Revista Temporalis.** Brasília: ABEPSS, ano 2, n. 3, p.41-51, 2001b.

_____. **Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64.** 7. ed., São Paulo: Cortez, 2004a.

_____. **Marxismo impenitente: contribuição à história das idéias marxistas.** São Paulo: Cortez, 2004b.

_____. Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (Org.). **Política social: alternativas ao neoliberalismo.** Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais, Departamento de Serviço Social – UNB, Brasília, p. 61-84, 2004c.

OLIVEIRA, Francisco de. **O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público.** Novos Estudos Cebrap. São Paulo, n. 22, p. 8-28, out./nov. 1988.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.** São Paulo: Cortez, 2000.

PONTES, Reinaldo Nobre. **Mediação e serviço social: um estudo preliminar sobre a categoria teórica e sua apropriação pelo serviço social.** 3. ed., São Paulo: Cortez, 2002.

QUIROGA, Ana Maria. Caridade, filantropia e justiça e os modelos de ação social. In: **Praia Vermelha: estudos de política e teoria social,** revista do Programa de Pós-graduação em Serviço Social – UFRJ, Rio de Janeiro, n. 5, p. 40-59, 2001.

ROUSSEAU, Jean-jacques. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. In: **Coleção os Pensadores**, vol. 2. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

_____. **Do contrato social, ou princípios do direito político**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência social entre a ordem e a “des-ordem”**. São Paulo: Cortez, 2003.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

_____. Tornar-se “dirigente”. O projeto de Gramsci no mundo globalizado. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula (Org.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 261-274.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira. **O comunidade solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

SIMIONATO, Ivete; NOGUEIRA, Vera Maria. Pobreza e participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais. **Universidade e Sociedade: Revista do ANDES-SN**, Brasília, n. 24, p. 20-32, 2001.

SINGER, Paul. A raiz do desastre social: a política econômica de FHC. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da Nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1999, p. 25-44.

SOARES, Laura Tavares. Alguns dos impasses (ainda) não resolvidos do debate social e político. **Outro Brasil**. Disponível em: <<http://www.outrobrasil.net>> Acessado em: 12 set., pp. 01-10, 2005.

SOUZA FILHO, Rodrigo de Souza. Sociedade civil: Gramsci e o debate contemporâneo de inspiração habermasiana. **Praia Vermelha: estudos de política e teoria social**, revista do Programa de Pós-graduação em Serviço Social – UFRJ, Rio de Janeiro, n. 4, p. 94-121, 2001.

TEIXEIRA, Francisco José (Org.). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho**. Fortaleza: Cortez/UECE, 1998.

TONET, Ivo. Prefácio a glosas críticas marginais ao artigo: O rei da Prússia e a reforma social. De um prussiano. **Revista Práxis**, n. 5, Belo Horizonte, 1995.

VASCONCELLOS, Gilberto Felisberto. **O príncipe da moeda**. Rio de Janeiro: Tempo e Espaço, 1997.

YAZBEK, Maria Carmelita. Assistência social brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio. In: ABONG (Org.). **Políticas de assistência social: uma trajetória de avanços e desafios**. Cadernos ABONG, São Paulo, n. 30, p. 39-54, nov. 2001.

_____. Voluntariado e profissionalidade na intervenção social. **Revista Políticas Públicas**, v. 6, n. 2, 2002.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

BRASIL. Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993. Estabelece a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 1993.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Análise comparativa de programas de proteção social 1995 a 2003**. Brasília, 2004a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 14/06/2004.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **LOAS + 10 - Assistência social como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania**. (Coord.) Ivanete Salete Boschetti, Brasília, 2003.

_____. **Resolução nº 145, de outubro de 2004**. Política Nacional Assistência Social – PNAS. Brasília, 2004.

RECIFE. **Lei Nº. 15.893 / 94**. Secretaria da Política de Assistência Social – SPAS, Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, Recife, 1994.

_____. **Lei Nº. 16.226 / 96**. Secretaria da Política de Assistência Social – SPAS, Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, Recife, 1996.

RECIFE. SECRETARIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SPAS). CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CMAS). **Relatório de gestão ano 2002**. Recife, 2003.

_____. **Relatório de gestão ano 2003**. Recife, 2004.

_____. **Relatório de gestão ano 2004**. Recife, 2005.

RECIFE. SECRETARIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SPAS). INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA (IASC). **Relatório de gestão do IASC**. Recife, 2004.

_____. SECRETARIA DE FINANÇAS. **Lei Orçamentária Anual do Recife ano 2002**. Recife, 2001.

RECIFE. SECRETARIA DE FINANÇAS. **Lei Orçamentária Anual do Recife ano 2003**. Recife, 2002.

_____. **Lei Orçamentária Anual do Recife ano 2004**. Recife, 2003.

_____. **Lei de Diretrizes Orçamentárias do Recife ano 2005**. Recife, 2005.

JORNAL DO COMMERCIO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Empréstimo será limitado a 36 parcelas**. Caderno de Economia, pág. 04, matéria publicada em 15 de fevereiro de 2005.