



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Serviço Social

Rafaelle Vanny Teixeira

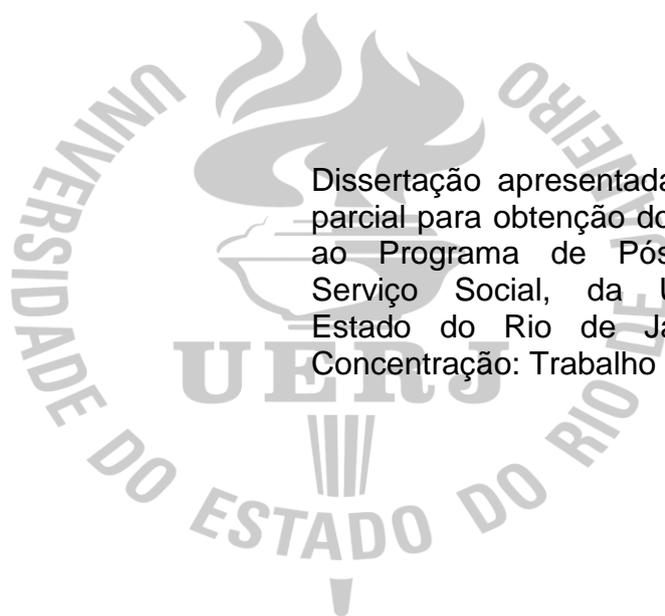
A Assistência Social e a rede socioassistencial: o público e o privado na garantia de direitos na cidade de Niterói-RJ

Rio de Janeiro

2014

Rafaelle Vanny Teixeira

**A Assistência Social e a rede socioassistencial: o público e o privado na
garantia de direitos na cidade de Niterói-RJ**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Trabalho e Política Social.

Orientador: Prof. Dr. Ney Luiz Teixeira de Almeida

Coorientadora: Prof.^a Dra. Tatiana Dahmer Pereira

Rio de Janeiro

2014

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/A

| | |
|-------|---|
| T266 | Teixeira, Rafaelle Vanny |
| 2014. | A Assistência Social e a rede socioassistencial: o público e o privado na garantia de direitos na cidade de Niterói-RJ / Rafaelle Vanny Teixeira. – 143f. Orientador: Ney Luiz Teixeira de Almeida Coorientadora: Tatiana Dahmer Pereira. Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Serviço Social. Bibliografia. 1. Assistência social – Niterói (RJ) – Teses. 2. Políticas públicas – Niterói (RJ) – Teses. I. Almeida, Ney Luiz Teixeira de. II. Prereira, Tatiana Dahmer. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Serviço Social. IV. Título. CDU 36(815.32) |

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Rafaelle Vanny Teixeira

**A Assistência Social e a rede socioassistencial: o público e o privado na
garantia de direitos na cidade de Niterói-RJ**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Trabalho e Política Social.

Aprovada em 25 de julho de 2014.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Ney Luiz Teixeira de Almeida (Orientador)
Faculdade de Serviço Social - UERJ

Prof.^a Dra. Tatiana Dahmer Pereira (Coorientadora)
Universidade Federal Fluminense

Prof.^a Dra. Giselle Lavinias Monnerat
Faculdade de Serviço Social - UERJ

Prof.^a Dra. Miriam Fátima Reis
Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2014

AGRADECIMENTO

Sempre ouvi falar que a construção de trabalhos acadêmicos, teses e dissertações, são processos solitários de envolvimento do pesquisador com o objeto pesquisado. Contudo, inicio meus agradecimentos discordando dessa opinião, pois minha experiência nesse processo me proporcionou o sentimento de nunca estar só, pois pude contar com a amizade, solidariedade, compreensão e incentivo de todos que estiveram ao meu lado nesses pouco mais de dois anos.

Primeiramente, gostaria de agradecer ao meu orientador, o Prof. Dr. Ney Luiz Teixeira de Almeida, que teve toda paciência com os contratempos desse processo, além das imprescindíveis contribuições para o desenvolvimento desse trabalho.

Agradeço também, imensamente, a minha co-orientadora Prof. Dra. Tatiana Dahmer Pereira que, além das contribuições para este trabalho, é responsável incentivadora da minha decisão de entrar no mestrado e de permanecer nele, pois foram vários momentos de desânimo superados pelo seu incentivo.

Agradeço também a Prof. Dra. Giselle Lavinias Monnerat, que contribuiu muito na qualificação do projeto de dissertação e agora, aceitou o convite para a defesa.

Agradeço também à Profa. Dra. Miriam Fátima Reis, que também aceitou participar da minha banca de defesa.

Agradeço aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UERJ, pois foram fundamentais para a conclusão dessa etapa.

Agradeço também a todos os alunos da minha turma, pois sem eles esse processo teria sido muito mais difícil e sacrificante. Em especial, para os amigos que fiz e que ficarão para sempre em minha vida: Diego Tabosa, Karine Noronha, Pollyana Macedo e Simone Pires. Vamos viajar muito ainda!!!

Agradeço também, aos amigos que tenho na vida, por compreender minhas ausências em festas, aniversários, bares, encontros e me incentivarem nesse processo, principalmente: Camille (minha irmã de coração), Thaissa, Lídia, Nathalia, Camilla, Renata, Viviane, Amanda, Fernanda, Jaqueline, Cadu, Paca, Bruno e Rodrigo.

Também preciso agradecer às pessoas que entraram na minha vida no meio do caminho, meus amigos Cedaianos: Carolina, Mariane, Gisele, Patricia, Tatiana,

Solange e minha chefe Marcia. Agradeço pelo apoio, incentivo e paciência com minhas ausências no trabalho para terminar a dissertação.

Por fim, não poderia deixar de agradecer a minha família, em especial: minha mãe Sandra, meu pai Sergio, minha irmã Priscila e minha tia Deyse, que comemoraram junto comigo o ingresso no mestrado, mas também sofreram comigo no processo de elaboração desta dissertação.

Obrigada a TODOS!

*Eu vejo o futuro repetir o passado,
Eu vejo um museu de grandes novidades.
O tempo não para....
(O Tempo Não Para, Cazuza)*

RESUMO

TEIXEIRA, R. V. *A Assistência Social e a rede socioassistencial: o público e o privado na garantia de direitos na cidade de Niterói-RJ*. 2014. 143 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

Esta dissertação tem como objetivo analisar a relação público-privada da rede socioassistencial do município de Niterói, RJ, no processo de implementação do SUAS. Tal relação vem sendo construída desde tempos anteriores às formas sistemáticas de proteção social inauguradas pelas propostas constitucionais de Seguridade Social e sua regulamentação posterior, permanecendo até os dias atuais, sob formato bem peculiar, principalmente com as modificações no papel do Estado, direcionadas pelo fortalecimento de preceitos liberais. Para tanto, busca situar a compreensão de Estado e sociedade civil na teoria crítica marxista e compreender essa relação na conformação da sociedade brasileira. Resgata a conformação histórica da relação público-privada do Estado brasileiro com as entidades de assistência social mediada pelo aparato jurídico do Estado, tendo como hipótese a permanência da centralidade das instituições privadas na prestação dos serviços socioassistenciais, como parte das atuais estratégias da classe dominante para o enfrentamento da questão social, em contexto neoliberal.

Palavra-chave: Rede Socioassistencial. Assistência Social. Estado. Sociedade Civil.

ABSTRACT

TEIXEIRA, R. V. *Social Assistance and the socio-assistive network: public and private in guaranteeing rights in the city of Niterói-RJ*. 2014. 143 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015

This thesis aims to analyze the public-private relationship of social assistance network in the implementation process of SUAS in Niterói - RJ. Such relationship has been built from earlier times to systematic forms of social protection inaugurated in Brazilian Federal Constitution with the social Security and its subsequent regulations. This form has been remaining to this day, under very peculiar shape, especially with the changes in the role of the state, aimed at strengthening liberal precepts. Therefore, it seeks to situate the understanding of state and civil society in Marxist and critical theory to understand this relationship in the formation of Brazilian society. For the analysis of the object of study, retains the historical shaping of public-private relationship between the Brazilian state and social assistance entities mediated skin juridical apparatus of the State, under the hypothesis the continuing centrality of private institutions in the provision of social assistance services, as part of the current strategies for coping with the dominant social issue in neoliberal context.

Keyword: Social Assistance Network. Social Assistance. Civil Society.

LISTA DE SIGLAS

| | |
|--------|--|
| ASEMA | Ações Socioeducativas em Meio Aberto |
| CAIICA | Centro Integral e Integrada à Criança e ao Adolescente |
| CMAS | Conselho Municipal de Assistência Social |
| CMAS | Conferência Municipal de Assistência Social |
| CRAS | Centro de Referência da Assistência Social |
| CREAS | Centro de Referência Especial da Assistência Social |
| CREPOP | Centro de Referência Especializado de População em Situação de Rua |
| FMAS | Fundo Municipal de Assistência Social |
| MDS | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome |
| NOB | Norma Operacional Básica |
| PAEFI | Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos |
| PAIF | Programa de Atenção Integral a Família |
| PBF | Programa Bolsa Família |
| PCCS | Plano de Carreira Cargos e Salários |
| PETI | Programa de Erradicação do Trabalho Infantil |
| PMAS | Plano Municipal de Assistência Social |
| PNAS | Política Nacional de Assistência Social |
| PSB | Proteção Social Básica |
| PSE | Proteção Social Especial |
| SASDH | Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos |
| SUAS | Sistema Único de Assistência Social |

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | | |
|-------------|---|-----|
| Quadro 1 - | Relação de documentos utilizados organizados por ano, informações relevantes e a fonte de acesso..... | 23 |
| Quadro 2 - | Demandas das Conferencias Municipais de Assistência..... | 100 |
| Tabela 1 - | Número de CRAS e CREAS em cada ano..... | 103 |
| Tabela 2 - | Relação de equipamentos públicos e privados na execução das ações da PSB e PSE..... | 105 |
| Quadro 3 - | Comparativo entre os Editais de 2008, 2010 e 2011..... | 118 |
| Gráfico 1 - | Convênios Firmados de 2006 a 2011..... | 119 |
| Gráfico 2 - | Perfil Declarado Pelas Instituições..... | 138 |
| Gráfico 3 - | Perfil das Atividades Desenvolvidas..... | 139 |
| Gráfico 4 - | Público Alvo..... | 141 |

SUMÁRIO

| | | |
|-----|---|-----|
| | INTRODUÇÃO | 11 |
| 1 | A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO NO ESTADO BRASILEIRO | 27 |
| 1.1 | Estado, Sociedade Civil e a crítica liberalismo | 27 |
| 1.2 | Especificidades da formação do Estado brasileiro | 41 |
| 1.3 | O público e o privado na sociedade brasileira | 51 |
| 2 | A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA | 59 |
| 2.1 | Neoliberalismo, Contrarreforma do Estado e o público não-estatal | 59 |
| 2.2 | A conformação da rede socioassistencial na Política de Assistência Social brasileira | 70 |
| 2.3 | A proteção social como direito: entre o público e o privado | 82 |
| 3 | A CONSTRUÇÃO DO SUAS E A REDE SOCIOASSISTENCIAL EM NITERÓI | 94 |
| 3.1 | As entidades de assistência social como parte da estratégia de implantação do SUAS no Município de Niterói | 94 |
| 3.2 | Capacitação e enquadramentos os parâmetros da PNAS | 110 |
| 3.3 | O fim da rede socioassistencial privada representaria um avanço? | 116 |
| | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 124 |
| | REFERÊNCIAS | 129 |
| | APÊNDICE A – Perfil da rede socioassistencial de Niterói - 2006 a 2011 | 137 |
| | ANEXO A – Roteiro para as entrevistas com os Gestores | 142 |
| | ANEXO B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido | 143 |

INTRODUÇÃO

O trabalho em questão consiste na dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGSS/UERJ).

O objeto desse estudo é analisar relação público-privada que se configura na constituição da rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no processo de implementação da política de assistência social no município de Niterói, região metropolitana do estado do Rio de Janeiro no período de 2006 a 2011.

A concepção de rede socioassistencial apresentada na legislação da política de assistência social, a saber: Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, Norma Operacional Básica (NOB) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de 2005, para citar as mais importantes; apresenta-a como um conjunto de instituições públicas (Centros de Referência da Assistência Social e Centros de Referência Especial da Assistência Social) e privadas sem fins lucrativos (entidades de assistência social¹) que vão compor o SUAS. Essa rede se configura através da organização e hierarquização de serviços socioassistenciais que compõem a proposta de proteção social anunciada nessa política. Fundamentalmente, esses serviços enquadram-se nos níveis de complexidade definidos na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, a saber: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (de alta e média complexidade).

Os serviços de Proteção Social Básica (PSB) têm como objetivo a prevenção de situações de risco social através de ações que promovam o desenvolvimento de potencialidades, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos relacionais ou de pertencimento (BRASIL, 2004). Já os serviços de Proteção Social Especial (PSE) destina-se ao enfrentamento de situações de alta vulnerabilidade pessoal ou social, decorrente de abandono, privação, perda de vínculo, exploração, violência, entre outros. Dentre

¹ Nomenclatura apresentada no art. 204 da Constituição Federal de 1988 e no art. 3º da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993.

estas situações de vulnerabilidade, são consideradas de média complexidade aquelas em que os vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos e de alta complexidade aquelas em que famílias ou indivíduos com seus direitos violados, “se encontrem sem referência, e/ ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou, comunitário” (Ibid., p. 32).

Com base nessa organização e hierarquização, as instituições públicas seriam as responsáveis pelo atendimento das demandas de proteção social atendendo ao princípio da primazia estatal, cabendo às instituições privadas sem fins lucrativos o caráter “complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social” (BRASIL, 2004. p. 41), além da sua atuação nas esferas de participação e controle social. A partir dessas considerações, o recorte do nosso objeto de estudo será as instituições privadas sem fins lucrativos – ou entidades de assistência social – que se conveniaram ao SUAS no município durante o processo de implementação do sistema.

O período escolhido justificasse pelo fato do município de Niterói ter assumido a Gestão Plena da política no final de 2005. O município assume de forma integral a política de assistência social e inicia o plano municipal de assistência social apresentado para este nível de gestão em 2006. O limite temporal ao ano de 2011 justifica-se pelo período de elaboração do projeto para o processo seletivo no programa de pós-graduação em que a pesquisa foi realizada. A elaboração do projeto se deu neste ano.

O interesse pelo tema teve início na elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso da graduação em Serviço Social² onde procurou-se problematizar as experiências de estágio em organizações sem fins lucrativos, percebendo a complexidade dessa forma organizativa e como ela se apresenta de forma estratégica para a legitimação da reorientação do papel do Estado para as políticas sociais em tempos neoliberais. Ao mesmo tempo, a experiência como bolsista de Iniciação Científica, ainda na graduação, em pesquisa sobre a política de assistência social em Niterói e São Gonçalo³ (cidades da região metropolitana do Rio de

² Sob o título: “Serviço Social e organizações sem fins lucrativos: reflexões sobre as experiências em diferentes campos de estágio”, elaborada na Universidade Federal Fluminense de Niterói e defendido em 2011.

³ A pesquisa foi coordenada pela professora Tatiana Dahmer sob o título “Política Nacional de Assistência Social e território: desafios, identidade e intersectorialidade: os casos de Niterói e de São

Janeiro) trouxe informações a respeito do desenho dessa política ancorado nessas organizações.

De acordo com a pesquisa realizada por Almeida (2010), a assistência social no município acompanha as ações de âmbito federal, estadual e municipal em todo país a partir da década de 1990. Segundo o autor é a partir desta década que a assistência social começa a ganhar traços de política pública no município, em função da Constituição de 1988, da concepção de Seguridade Social e da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), cuja principal expressão é a Lei Orgânica de Niterói de 1990 que institui – de forma ainda incipiente – a assistência social como responsabilidade do município. Mas é somente a partir de 2003 que se criam as bases institucionais para a implementação de uma política de proteção social compatível com as propostas legais, com a unificação das duas secretarias que fragmentavam a gestão da assistência social no município: a Secretaria Municipal de Integração Social, responsável pelo convênio com entidades de assistência social e com financiamento subvencionado a partir de recursos diretos do Gabinete e a Secretaria de Promoção Social responsável pelos programas e projetos desenvolvidos pelo município. Nesse sentido, o autor aponta a criação da Secretaria de Assistência Social, numa tentativa de implantar uma política de assistência social com parâmetros da LOAS, e a realização de concurso público para a assistência em 2008.

Assim como nos demais municípios brasileiros, a assistência social em Niterói apresenta forte participação da iniciativa privada, como: instituições religiosas, filantrópicas, associação de moradores, associação em defesa de deficientes, entre outros, apontando para a forte presença da sociedade civil nessa política. Segundo Almeida, as organizações da sociedade civil em Niterói apresentam caráter heterogêneo, algumas indicando ações e interesses que fortalecem a esfera pública e outras que “forjam um neocorporativismo disfarçado de associativismo” (Ibid., p. 225). Segundo o autor,

A atuação das ONGs na cidade cresceu vertiginosamente em diferentes setores, mas, sobretudo na área da assistência, conformando um quadro composto tanto por práticas sociais de cunho político e democrático quanto de refilantropização da assistência social (Ibid., p. 225).

Reafirmando esse sentido, o autor compara esta política às de saúde e educação, de forte organização institucional estatal no município, enquanto a dinâmica de funcionamento da assistência – da gestão aos serviços oferecidos – permanece fortemente vinculada às organizações sem fins lucrativos. A partir desse estudo, podemos identificar a particularidade da política de assistência social de Niterói que vai reforçar nossa preocupação com o objeto: as organizações sem fins lucrativos que compõe a rede socioassistencial no município, não só oferecem serviços socioassistenciais, mas também exercem papel gestor da política. Gestão esta que, segundo o autor, se configura nos processos de gestão dos CRAS, por exemplo, até a contratação de funcionários. Diante desse quadro, a proposta de participação e controle social nos conselhos e em outras instancias democráticas fica comprometido com os interesses particulares dessas organizações.

Com o advento do neoliberalismo, as organizações sem fins lucrativos ganham significativa visibilidade e expressão no que se refere ao seu papel político, expressão disso é a ênfase no “terceiro setor”⁴ como alternativa à “ineficiência do Estado” e a “perversidade do mercado” no trato dos problemas sociais. Porém, a delicada relação com o Estado brasileiro data de longo período (TEIXEIRA, 2011, PEREIRA, 2000, MESTRINER, 2008), fazendo com que essas organizações apresentem relação direta com a política de assistência social implementada pelos municípios brasileiros, como é o caso do município de Niterói.

Considerando o contexto pós-década de 1970 e todas as modificações ocorridas na organização do capitalismo contemporâneo – como a flexibilização do trabalho e das relações de produção, a reconfiguração do papel do Estado na condução da acumulação do capital, a hegemonia do capital financeiro, entre outras –, a hipótese que orientou o trabalho é de que a rede socioassistencial privada apresenta centralidade na consolidação do SUAS em detrimento das ações estatais, refletindo a herança histórica patrimonialista da relação público-privada no Estado brasileiro. E ainda, que a implementação da assistência social como política pública constitutiva de direito permanece com a marca beneficente e filantrópica, mesmo após a nova regulamentação – inaugurada pela Constituição de 1988 –, justamente pelo sentido contraditório entre a concepção de rede socioassistencial e o princípio

⁴ Para elaboração do trabalho não será abordado o termo “terceiro setor” por considerarmos de frágil conceituação teórica, no entanto o trabalho de Montanõ (2010) aborda o tema de modo a situá-lo no contexto neoliberal.

de universalização dos direitos sociais, assim como a diretriz que exige a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social expressos no texto da LOAS de 1993 e que são reafirmados com a Lei nº 12.435 de 2011, que altera o texto de 1993 incluindo o SUAS na organização da Assistência Social.

Esse processo se expressa:

(a) na relação contraditória que se estabelece na Política Nacional de Assistência Social como política de proteção social pública que universaliza os serviços, programas e projetos através do conveniamento com organizações sem fins lucrativos de natureza privada;

(b) na problemática implementação do SUAS como um sistema estruturador e organizador das ações estatais de proteção social, uma vez que essa estrutura se apoia em organizações privadas;

(c) na delicada participação dessas organizações em esferas públicas institucionalizadas, como os Conselhos setoriais de políticas públicas, uma vez que tendem a reivindicar interesses particulares como a distribuição de recursos, por exemplo, em detrimento da dimensão pública e universal da política de assistência social;

(d) na permanência de traços filantrópicos, caritativos e de ajuda, visto que o perfil institucional dessas entidades se caracteriza historicamente por iniciativas religiosas e filantrópicas e na “solidariedade social”; e

(e) no aumento do número de entidades “parceiras” ocasionado por todo incentivo ideológico e financeiro trazido pela contrarreforma do Estado e a regulamentação dos serviços não-exclusivos.

Nesse sentido, os princípios e diretrizes constitucionais e os embates neoliberais constituem mediações na construção de um perfil de política pública que amplia – mas não universaliza – as ações pelos conveniamento, refletindo os diversos projetos societários existentes no campo das políticas públicas.

Considerando ser histórica a relação público-privada estabelecida entre o Estado Brasileiro e as instituições sem fins lucrativos para o enfrentamento da questão social, o trabalho analisa as novas determinações que esta relação apresenta no contexto atual, mais especificamente, com relação a consolidação de “novas” e “inovadoras” propostas de configuração da política de assistência social,

com destaque para a “primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social” (BRASIL, 1993) definido no art. 5º, inciso III da LOAS.

A partir dessas considerações, temos como **objetivo geral** do trabalho entender a relação público-privada que configura a rede socioassistencial na implementação do SUAS na cidade de Niterói, região metropolitana do estado do Rio de Janeiro no período de 2006 a 2011.

Como **objetivos específicos** da pesquisa definimos os seguintes: (a) analisar o processo de implementação da gestão descentralizada da PNAS e do SUAS no município de Niterói; (b) apreender o significado político-administrativo das organizações sem fins lucrativos na estruturação da rede socioassistencial da Política de Assistência Social na cidade de Niterói e (c) investigar quais as funções desempenhadas e os serviços prestados pelas organizações sem fins lucrativos no âmbito da política de assistência social no município de Niterói.

Sem desconsiderar a importância da criação do SUAS para a organização da assistência social como política pública e seus processos de sistematização e institucionalização no âmbito estatal, percebemos que o esforço em garantir a proteção social pública é atravessado pelos processos conjunturais de luta de interesses antagônicos das classes e da hegemonia neoliberal, que não diminui ou delimita a participação de organizações privadas na prestação de serviços socioassistenciais. Ou seja, mesmo após os avanços inaugurados na Constituição Federal de 1988 que serviram de base para a noção de Seguridade Social abarcando Previdência Social, Saúde e Assistência Social na proteção social brasileira, princípios estes gestados em uma conjuntura de protagonismo da sociedade civil no processo de redemocratização pós-ditadura, a configuração da política de assistência social enfrentam as propostas de retomada dos princípios liberais – neoliberalismo – que reorientam as ações do Estado, modificando seu papel para as políticas sociais.

Este enfrentamento fica claro com a longa e contraditória luta pela regulamentação da assistência social, na qual se legitima as organizações sem fins lucrativos como parte da rede socioassistencial e, conseqüentemente, reafirma a lógica da “filantropização” da assistência social.

Temos a compreensão de que apenas a partir da ação estatal é possível assegurar o caráter universal de garantia dos direitos (BEHRING e BOSCHETTI, 2009) e que a sociedade civil engloba o conjunto de instituições que representam os

interesses de diferentes grupos sociais na disputa da hegemonia de um nível cultural e moral que corresponda aos interesses das classes antagônicas (GRAMSCI, 2011).

Diante disso, a proposta em questão justifica-se (a) pela crescente, porém reduzida literatura produzida pelo Serviço Social, que problematize o papel das organizações sem fins lucrativos em relação ao Estado e as políticas sociais, em especial a política de assistência social. Papel este inserido nas “novas” estratégias de enfrentamento da questão social, centralizadas na política de assistência social (Mota, 2010); (b) pela relevância do estudo sobre a implementação do SUAS em âmbito local, considerando os avanços e limites institucionais e (c) pela importância da reflexão sobre o significado social e político das organizações sem fins lucrativos, principalmente, por se constituírem com crescente espaço ocupacional para os assistentes sociais.

Para dar conta de analisar a relação público-privada na constituição da rede socioassistencial na cidade de Niterói, não podemos perder de vista que tal processo não se desvincula da dinâmica que particulariza a relação entre o Estado e a sociedade civil diante das crises do capitalismo contemporâneo. Deste modo não podemos desconsiderar a perspectiva de totalidade e a dinâmica contraditória das relações sociais nessa análise. Tomamos a totalidade como um complexo de fenômenos contraditórios ou como síntese de múltiplas determinações que se movimenta e se complexifica no processo histórico e não como um somatório de elementos no todo social (BEHRING e BOSCHETTI, 2009).

Sendo assim, para analisar nosso objeto de estudo partimos de suas múltiplas determinações, assim como serão consideradas as condições históricas nas quais se configura a rede privada que compõe a assistência social brasileira. Conduzimos a pesquisa a partir da totalidade concreta com o objetivo de alcançar as particularidades do fenômeno articulando-as à universalidade social que compreende.

Nosso objeto – a rede socioassistencial – foi percebido como processo histórico que abarca as dimensões econômicas, sociais, culturais e políticas. Estas consideradas mediações necessárias a investigação, na medida em que possibilitam a ultrapassagem da aparência na imediatividade para a essência, ou seja, a análise do objeto em suas múltiplas determinações ultrapassa o concreto chegando a sua essência, percebendo-o no processo histórico de construção da realidade.

Nesse caminho, nossa investigação centra-se sobre a construção histórica da assistência social brasileira e sua imbricada relação com as organizações sem fins lucrativos observando as determinações econômicas, políticas, sociais e culturais que corroboraram para sua legitimação como “parceiras” do Estado.

O processo de qualificação do projeto de pesquisa, que resultou nesta dissertação contribuiu para melhor definir o objeto, assim como indicar melhores caminhos para fundamentação teórica do tema analisado. Nesse sentido, as maiores contribuições corresponderam a incluir o debate da formação social brasileira, com destaque para o caráter patrimonialista do Estado brasileiro, que é fundamental para entender o padrão de política social que é estabelecido no país. Outra contribuição importante se refere ao debate das políticas sociais no Estado capitalista, entendendo estas como respostas da classe dominante às demandas da classe trabalhadora, mas no limite da manutenção da ordem estabelecida. Essa análise contribuiu para a discussão do caráter universal da esfera pública, especificamente das políticas sociais, onde se constitui como aparência do fenômeno estatal enquanto em sua essência comporta o antagonismo e a luta de classe. Assim, a política de assistência social em cada contexto histórico, refletindo essas contradições, apresenta suas limitações na universalização e garantia de direitos.

O desenvolvimento do trabalho procurou analisar conceitos e categorias centrais como Estado, Sociedade Civil, Cidadania, Direitos Sociais e Proteção Social e Política Social na sociedade capitalista, ou seja, na modernidade, e como, no contexto contemporâneo de crise do capital, as contradições e alterações no processo de acumulação do capital alteram seus significados em um movimento de reafirmação da ordem.

Com viés crítico, analisamos a construção das noções de público e privado a partir do conceito de Estado e Sociedade Civil construídos pelo liberalismo clássico, apresentando as contradições denunciadas pelo pensamento marxista. Nessa perspectiva, adotamos a compreensão gramsciana de “Estado ampliado” para analisar nosso objeto de estudo.

A partir desse referencial teórico analisamos a rede socioassistencial problematizando a relação público-privada histórica na política de assistência social brasileira e como ela se dá no contexto atual de consolidação do SUAS em âmbito local.

A proposta metodológica para a pesquisa de campo (metodologia da investigação) foi pensada a partir de quatro momentos: (a) construir as reflexões teóricas sobre o objeto pesquisado; (b) entender a implementação do SUAS no município e sua relação com as instituições privadas; (b) conhecer a rede socioassistencial privada e, (c) entender como gestores e entidades da assistência viam a relação de conveniamento na política.

Para atender a esses momentos optamos pelos seguintes tipos de pesquisa: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a entrevista semiestruturada-focalizada⁵.

A pesquisa bibliográfica teve como objetivo mapear as produções já realizadas sobre o objeto pesquisado e, de forma mais geral, servir de base para a construção teórica e crítica dos argumentos. A pesquisa das produções se deu a partir da indicação dos orientadores e do processo de qualificação do projeto, além de pesquisa às produções disponíveis em bibliotecas virtuais (SciELO e o banco de teses da CAPES) e na produção literária em ciências humanas, ciências sociais aplicadas e as produções de conhecimento do Serviço Social.

As produções utilizadas foram dissertações, teses, livros e artigos que abordassem os temas sobre Estado e sociedade civil, a política de assistência social e as novas implicações do capitalismo contemporâneo. Para o referencial teórico utilizamos as contribuições de Marx (1985, 1996, 2005 e 2009) e Engels (2012) para a discussão sobre Estado e sociedade civil na tradição marxista, Gramsci (2011) para as análises acerca das funções dos equipamentos privados de hegemonia na perspectiva do Estado ampliado, Mézáros (2011), Acanda (2006), Coutinho (1989, 2008 e 2011), entre outros, para complementar as análises marxistas sobre Estado e sociedade civil. Para a compreensão da formação social brasileira utilizamos autores como: Octavio Ianni (1989 e 1984), Florestan Fernandes, Francisco de Oliveira (2011) que contribuíram com a compreensão sobre o desenvolvimento do capitalismo e das classes sociais no Brasil, Edmundo Dias (2006) orientou a compreensão sobre as “novas” formas de dominação burguesa na conjuntura atual do governo petista e Marilena Chaui (2011, 2004 e 2001) e Souza Filho (2006) auxiliaram nas análises sobre o padrão patrimonialista e autoritário do Estado

⁵ A entrevista estruturada-focalizada consiste na elaboração de um questionário que servirá de roteiro para uma conversa direcionada ao tema. No nosso caso, formulamos um roteiro de perguntas onde cada uma desencadeava a resposta da próxima, resultando no relato do processo de constituição da rede socioassistencial do município. O questionário utilizado encontra-se em anexo.

brasileiro. Para a análise da rede socioassistencial que compõe a política de assistência social brasileira, utilizamos as produções de Maria Mestriner (2008 e 2012), que contribuiu com as informações sobre a regulamentação histórica da filantropia na assistência social brasileira, Elaine Behringh (2008), para a discussão da contrarreforma do Estado, Elizabete Mota (2011 e 2010) e suas análises sobre a crise do Estado brasileiro e a “assistencialização” das políticas sociais, Potyara Pereira (2005, 2004 e 2010), Maria Carmelita Yazbek (1995, 1993 e 2004a e 2004b) e Aldaíza Sposati (2011 e 2012), que contribuíram para as análises acerca da política de assistência social brasileira e o padrão de proteção social, para citar algumas produções.

Para a pesquisa documental foram solicitados os documentos que correspondessem ao período de 2006 a 2011. Desse, optamos pelos seguintes documentos: (a) os planos de assistência social; (b) os Relatórios de Gestão anual; (c) os editais de seleção para os convênios; (d) os anais das conferências municipais de assistência social; (e) a relação das entidades de assistência social que firmaram convênio com a SMAS; e (f) as principais legislações que regulamentam a assistência social e a constituição da rede socioassistencial.

De forma geral, a análise dessa documentação teve o objetivo de compreender o processo de implementação do SUAS, o desenho da política de Assistência Social no município e a relação com as entidades de assistência social.

Para cada tipo de documento selecionado, procuramos estabelecer “os caminhos” para o seu acesso. Contudo, durante a pesquisa nos deparamos com algumas adversidades. A seguir buscaremos explicar nossas escolhas e os caminhos da pesquisa documental.

Para os **Planos de Assistência Social**, partindo da constatação de que Niterói alcançou a Gestão Plena em 2005 e precisou se reabilitar em 2010, pretendemos identificar o planejamento, objetivos e diretrizes que o município propôs para a consolidação da PNAS. A fonte pensada para o acesso a esses documentos foi a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS). Ao solicitar os planos junto a SMAS, recebemos apenas a impressão do formulário de 2010 que o município preenche no sítio eletrônico do MDS como apresentação do seu plano. Não nos foi fornecido o formulário de 2005. Acreditamos que o documento que serve de base para o preenchimento desse formulário pelos gestores da política não chegou a ser elaborado ou não houve condições de fornecê-los. O documento

Os **Relatórios de Gestão** descrevem as ações, programas e projetos que o município executou durante o ano na área de assistência social, apresentam as formas de execução, os resultados e avaliações dos serviços socioassistenciais ofertados, ou seja, descreve o que é a política de assistência social do município. A escolha pelos relatórios busca a apreensão dessas informações. Também identificamos como fonte desses documentos a SMAS. Todos os relatórios solicitados à SMAS foram fornecidos.

Os **Editais de Seleção** foram solicitados junto a SMAS e fornecem as informações de como é o processo de escolha das instituições conveniadas e como são celebrados os convênios. Tivemos acesso aos editais de 2008, 2010 e 2011, ou seja, todos os que foram publicados durante o período pesquisado.

As Conferências Municipais de Assistência Social têm caráter deliberativo onde as decisões são resultado da participação de gestores, usuários, profissionais e representantes da sociedade civil organizada que atuam na área de assistência social. A análise dos **Anais das Conferências Municipais de Assistência Social** procurou identificar as demandas para a política durante o período analisado, ou seja, quais eram as principais propostas de mudança elencadas pelos sujeitos envolvidos com a política de assistência social no município. A fonte para essa documentação foi o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), onde recebemos os Anais de 2005, 2007, 2009 e 2011.

Antes de ir a campo, a obtenção da **relação de entidades** conveniadas no município durante o período analisado foi pensada a partir da pesquisa nos arquivos do CMAS, justamente, porque seria possível ter acesso às fichas de inscrição dessas entidades e obter informações sobre o perfil das mesmas. Contudo, ao ir a campo identificamos que o CMAS não possuía essa relação pronta e que para obtê-la seria necessária a leitura de todas as atas das reuniões do conselho, inclusive as extraordinárias, durante os seis anos do período da pesquisa. Devido ao tempo que essa pesquisa levaria, optamos por tentar identificar em outros documentos selecionados as informações sobre essas entidades e cruzá-las com a relação de instituições que constam em lista fornecida pelo CMAS de entidades que estão inscritas ou em processo de renovação de inscrição no conselho atualmente⁶. A outra opção que tínhamos era o setor financeiro da SMAS, no qual demos entrada,

⁶ Essa pesquisa foi realizada pela equipe de graduandos que participam da pesquisa desenvolvida na Universidade Federal Fluminense, na qual mencionamos na apresentação.

mas até a finalização da dissertação não tivemos retorno. Contudo, em maio de 2014 conseguimos realizar a primeira entrevista com um dos gestores selecionados e fomos orientados a solicitar essa informação à Procuradoria Geral do Município, órgão da prefeitura responsável pelo acompanhamento dos convênios junto a SMAS. O tramite dessa solicitação durou até o início de junho do mesmo ano. Recebemos da Procuradoria uma relação com as 64 instituições que firmaram convênio com a SMAS de 2006 a 2010, identificando que em 2011 não foram firmados convênios na assistência social. Essa relação apresenta apenas o nome da instituição (Razão Social) e para identificar o perfil institucional teríamos que recorrer aos arquivos do CMAS, onde constam os regimentos das entidades. Com essa relação em mão, seria viável essa busca, pois saberíamos quais entidades pesquisar, contudo, para realizar nova pesquisa precisaríamos solicitar nova autorização na reunião do conselho, que estava marcada para início de julho, não sendo possível realizar devido prazo de entrega da dissertação. Sobre a relação de instituições inscritas no conselho, compara a relação obtida na Procuradoria, não atende ao universo das instituições conveniadas no período. Isso porque, durante o período muitas mudaram de nome ou não buscaram renovação no conselho. Analisar as entidades inscritas fugiria dos objetivos da nossa pesquisa.

A **regulamentação da política de assistência social** (leis, normativas, decretos e resoluções) buscou compreender qual foi o direcionamento dado pela regulamentação da política sobre a relação público-privada na assistência social. A documentação selecionada contemplou a Constituições de 1988, a LOAS de 1993, a PNAS de 2004, a NOB/SUAS de 2005 a NOB/RH de 2006 e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (TNSS) de 2009. Durante o processo de pesquisa identificamos outras regulamentações como que nortearam a política no município, como a Resolução nº 7 de 10 de setembro de 2009 da Comissão Intergestores Tripartite⁷ (CIT), a Resolução nº 16, de 05 de Maio de 2010 e a Resolução nº 109/2009 ambas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por fim as Leis Federais: 8666/93 e 4320/64.

⁷ “A Comissão Intergestores Tripartite (CIT) é um espaço de articulação e expressão das demandas dos gestores federais, estaduais e municipais. Ela é formada pelas três instâncias do Suas: a União, representada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); os estados, representados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (Fonseas); e os municípios, representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas)” (<http://www.mds.gov.br>, acesso em 19 de junho de 2014).

O quadro a seguir sintetiza a documentação efetivamente utilizada na pesquisa e o órgão que nos forneceu cada documento.

Quadro 1 - Relação de documentos utilizados organizados por ano, informações relevantes e a fonte de acesso.

| Tipo | Ano | Informações Relevantes | Fonte de Acesso |
|---|---|--|---------------------------------|
| Plano Municipal de Assistência Social | 2010 | Planejamento, objetivos e diretrizes. | SMAS |
| Relatório de Gestão Anual | 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 | Informações sobre a execução dos serviços socioassistenciais | SMAS |
| Editais de Seleção | 2008, 2010 e 2011 | Processo de seleção e celebração dos convênios | SMAS |
| Anais da Conferências Municipais de Assistência Social | 2005, 2007, 2009 e 2011 | Demandas para o aprimoramento da política | CMAS |
| Relação de Entidades Conveniadas | 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 | Perfil da entidades de assistência conveniadas | Procuradoria Geral do Município |
| Regulamentação da Assistência Social | CF 1988; LOAS 1993; PNAS 2004; NOB/SUAS 2005; NOB/RH 2006; TNSS 2009; CIT Resolução nº 7/2009; MDS Resolução nº 16/2010; MDS Resolução 109/2009; Lei 8666/1993 e Lei 4320/1964. | Parâmetros para a implementação da PNAS/SUAS e regulamentação da rede privada. | Internet |

Fonte: Elaboração própria a partir da documentação que tivemos acesso.

A entrevista semiestruturada-focalizada foi elaborada de forma que, sobre um tema específico, o entrevistador conduza a entrevista a partir de uma relação de perguntas que vão orientar as respostas do entrevistado, mas sem obedecer a um questionário rígido (GIL, 1999). A princípio, realizaríamos a entrevista com dois gestores da política de assistência do município no período pesquisado e com cinco representantes das entidades de assistência social que seriam selecionadas a partir de sua importância na dinâmica da política de assistência do município. Contudo, dois motivos nos levaram a realizar a entrevista apenas com os gestores. O primeiro, seria a demora em conseguir a relação das instituições, o que ocasionou na não realização da pesquisa sobre o universo das entidades conveniadas, sendo inviável realizar as entrevistas a tempo de finalizar o trabalho para a defesa. A segunda justifica-se pela constatação de que desde 2011 não houve conveniamento de instituições na SMAS, assim, consideramos a possibilidade de não encontrarmos as instituições em funcionamento, ou então com o quadro profissional modificado e assim não conseguiríamos alcançar o objetivo dessa entrevista que era entender como as entidades da assistência social compreendem sua integração ao SUAS.

Portanto, realizamos a entrevista com dois gestores da política de assistência social do município, escolhidos pelo critério do período de sua atuação, compreendendo dois momentos distintos do processo de implementação do SUAS, com o objetivo de entender como os entrevistados conduziram a implementação do SUAS e a estruturação da rede socioassistencial privada. Os gestores entrevistados tiveram sua atuação na política nos seguintes períodos: o Gestor A esteve na secretaria de 2002 à 2007, o Gestor B inicia sua atuação na política do município como profissional de 2008 a 2010, se tornando gestor na subsecretaria em 2011 e em 2010 na secretaria.

A análise do conjunto dos documentos selecionados somados as falas dos gestores entrevistados, resultaram na compreensão da dinâmica de implementação da política de assistência marcada por uma forte estrutura institucional formada por entidades da sociedade civil.

Para a exposição dos resultados, estruturamos a dissertação em três capítulos definidos da seguinte forma:

No primeiro capítulo trazemos a discussão sobre a construção teórica das noções de público e privado relacionados ao conceito de Estado e sociedade civil na modernidade, a partir da crítica ao pensamento liberal pela teoria social crítica marxista e os rebatimentos para a formação social brasileira.

O primeiro item deste capítulo apresentará as ideias dos principais autores marxistas que discutem o Estado moderno. Partiremos da fundamentação teórica de Marx e Engels sobre o surgimento do Estado a partir da contradição e luta de classe na sociedade civil burguesa, entendida como estrutura da sociedade de classe. Nessa perspectiva teórica, a esfera pública com aparente neutralidade quanto aos interesses divergentes na sociedade civil, exerce função mediadora desses conflitos através das políticas sociais no enfrentamento da questão social. Para a discussão sobre as novas formas de enfrentamento da questão social na contemporaneidade, partilhamos da compreensão de Estado em Gramsci, e suas críticas as concepções liberais sobre a dicotomia entre Estado e sociedade civil, entendendo o Estado como o resultado da relação orgânica entre sociedade civil e sociedade política na luta pela hegemonia da direção social (GRAMSICI,2011).

O segundo item buscará analisar a conformação da sociedade brasileira a partir de sua inserção no capitalismo mundial, a partir de uma relação de dependência e subordinação aos países centrais, caracterizando o perfil da classe

burguesa brasileira, essa análise se baseia nas produções de historiadores e sociólogos marxistas, Florestan Fernandes, Octávio Ianni, Francisco de Oliveira, entre outros. Segundo os autores a condição de dependência resultou em específicas relações sociais entre as classes, ou seja, a convivência de formas arcaicas e modernas na relação entre Estado e sociedade civil, apontada nos estudos de Marilena Chaui e Rodrigo de Souza Filho, de que é resultado o patrimonialismo, o favor e mando, ao invés da democracia, do direito e da cidadania.

No segundo capítulo apresentaremos a conformação histórica da relação entre as organizações da sociedade civil e a assistência social. Nesse sentido, analisaremos os elementos políticos, sociais, culturais e econômicos que conformaram o que se entende hoje como a rede socioassistencial da política de assistência social brasileira, com todo aparato normativo que mediou a relação público-privada dessa política.

Dividimos o capítulo em três momentos. No primeiro momento analisaremos o contexto mais amplo de crise do capitalismo mundial e suas implicações para as políticas sociais em nosso país. Analisaremos a contrarreforma do Estado a partir das contribuições de Elaine Behring, buscando entender como a relação público-privada é reformulada para atender aos novos parâmetros das políticas sociais e a redefinição do papel do Estado para a proteção social.

No segundo momento apresentaremos a trajetória histórica da conformação das instituições sem fins lucrativos no Brasil em conformidade com o padrão de política social que o Estado brasileiro buscou implementar através da filantropia. Para essa trajetória utilizamos o estudo de Mestriner que mapeou a regulamentação da relação público-privada da assistência social que se deu em consonância com o desenvolvimento da política no país.

O terceiro momento tratará da nova regulamentação da política de assistência social, inaugurada pela Constituição de 1988 e as novas bases para a proteção social brasileira, apontando as contradições exposta na nova regulamentação da assistência social enquanto política pública, mas reatualizando o conveniamento com entidades privadas na execução dos serviços socioassistenciais.

No terceiro capítulo apresentaremos a análise dos resultados da pesquisa de campo a luz do que apreendemos nos capítulos anteriores. A partir dos instrumentos de pesquisa buscamos identificar como o processo de implementação do SUAS no município de Niterói significou uma delicada relação com as entidades de

assistência social, considerando sua importância para o atendimento das demandas da assistência no município.

Nesse sentido o capítulo foi organizado a partir dos principais temas encontrados durante a pesquisa de campo, são eles: **a estratégia adotada pelo município para a implantação do SUAS; a adequação da política desenvolvida aos parâmetros da PNAS e SUAS; e o fim dos convênios a partir de 2011**, configurando os principais elementos para entender a relação público-privada da rede socioassistencial de Niterói.

No desenvolvimento desses três temas buscamos construir, historicamente, o processo de implementação do SUAS no município. Mais especificamente como se deu a implantação dos equipamentos/instituições que a nova regulamentação da assistência social exigia, a partir do que se definiu como proteção social básica e especial, considerando a realidade da assistência no município, onde os serviços, programas e projetos eram realizados pelas entidades de assistência social, ou seja, a partir de suas “vocações” institucionais.

1 A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO NO ESTADO BRASILEIRO

Com o objetivo de analisar o Estado brasileiro e sua relação com as organizações da sociedade civil, este capítulo busca relacionar os pressupostos teóricos, ideológicos, econômicos e culturais que determinam a relação público-privado no Estado brasileiro.

Para isso, buscaremos refletir, a luz da teoria marxista, sobre a construção do conceito de Estado ampliado de Gramsci, questionando as noções de Estado e Sociedade Civil na sociedade capitalista. A partir da crítica ao pensamento liberal, buscaremos analisar como o liberalismo contribui para a afirmação da relação público-privada na constituição do Estado Moderno. Em seguida, apresentaremos as determinações históricas que contribuíram para a formação da sociedade brasileira e sua peculiaridade enquanto sistema dependente e periférico, refletindo a particularidade da relação público-privada no Estado brasileiro.

1.1 Estado, Sociedade Civil e a crítica ao liberalismo

Na tradição marxista, a compreensão das relações sociais entre os homens tem sua base na produção material da vida, é através desta que os homens estabelecem determinadas formas de organização em sociedade.

Sendo assim, entender a sociedade moderna significa compreender as relações sociais que se estabelecem com a consolidação do modo de produção capitalista. Este modo de produção se caracteriza por uma específica relação de produção de riqueza, determinando a organização da sociedade a partir de duas classes fundamentais: trabalhadores e proprietários dos meios de produção, que estabelecem entre si uma relação de exploração de uma classe pela outra e, conseqüentemente, a dominação política, ideológica e econômica.

Como a base desse sistema está na produção de valor excedente, ou seja, trabalho realizado e não pago, por meio da exploração da força de trabalho, a tendência com o desenvolvimento das forças produtivas, sob essa lógica, é a crescente pauperização da classe trabalhadora.

(...) na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. (...) O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. (MARX, 2008, p. 47).

Essa formação social se difere das anteriores, justamente, pela subordinação do trabalho ao capital. Se no processo de trabalho anterior ao capitalismo, o homem era produtor de valores de uso e detinha os meios e as técnicas para produzi-las e troca-las, estabelecia, portanto, determinadas relações sociais com o conjunto da sociedade, sob o capital, passa a se relacionar de forma completamente diferenciada, seu lugar na produção social fica encoberto pela relação entre “livres proprietários”, sob a aparência de uma infinita troca de mercadorias.

Segundo Marx, sob o processo de produção especificamente capitalista o produtor real (o trabalhador) perde sua autonomia no processo de trabalho, se vê subordinado ao processo de trabalho definido pelo capitalista, assim

Quando a relação da hegemonia e a subordinação substitui a escravidão, a servidão, a vassalagem, as formas patriarcais, etc., da subordinação, opera-se apenas uma mudança na forma. A forma torna-se mais livre porque é agora de natureza meramente material, formalmente voluntária, puramente econômica (1996, p. 97).

A mudança de forma da subordinação do trabalho na sociedade capitalista objetiva o elemento fundamental para a manutenção do sistema: a produção de excedente ou mais-valia. Com isso, o processo de trabalho sob o comando do capital não tem mais o objetivo de produzir apenas mercadorias, mas produzir mais-valia, a partir da exploração do trabalho. A forma com que isso se dá – pela apropriação da riqueza produzida pelo trabalhador, dando-lhe o suficiente para sua subsistência e assim continuar o processo – caracteriza o processo de trabalho como processo de valorização do capital, ou seja, a criação de valor pelo trabalho e de sua apropriação pelo capital.

O processo de produção é a unidade imediata do processo de trabalho e do processo de valorização, assim como o seu resultado, o resultado imediato, a mercadoria, é a unidade imediata do valor de uso e do valor de troca. Mas o processo de trabalho não é mais do que um meio do processo de valorização, processo que, por sua vez, enquanto tal, é essencialmente produção de mais-valia, isto é, processo de objetivação de trabalho não pago. Desta maneira se encontra especificamente determinado o caráter global do processo de produção (MARX, 1985, p. 57).

Mas o processo de produção no sistema capitalista não se objetiva apenas em criar mais valor e sim em criar mais valor progressivamente, ou seja, a extração de mais-valia em proporções cada vez maiores. A incorporação de tecnologia na produção faz aumentar a produtividade do trabalho, ao transformar parte do trabalho vivo em trabalho morto, cria excedente de trabalho no processo produtivo. Deste modo, menos trabalhadores são necessários para produzir uma quantidade cada vez maior de valor excedente. Para Marx (1996), essa é a “lei geral da acumulação capitalista”, onde a contradição entre a necessidade de trabalhadores explorados nos sistemas produtivos corresponde inversamente ao contingente de trabalhadores alijados desse sistema. Assim, a exploração do trabalho (acréscimo de mais-valia) aumenta não com o acréscimo do número de trabalhadores, mas ao contrário. A redução de postos de trabalho, proporcionado pelo desenvolvimento das forças produtivas, aumenta o excedente de trabalho, fazendo com que o “exército industrial de reserva” sirva de estoque à produção ao mesmo tempo em que contribua na regulação dos salários.

Nesse sentido, a produção de riqueza pelos trabalhadores implica ao mesmo tempo seu empobrecimento e alienação, pois com a acumulação do capital expande-se a produção em larga escala, o desenvolvimento das forças produtivas e a industrialização de novos ramos produtivos, colocando mais massas de trabalhadores na condição de trabalhador assalariado. E o “o exército industrial de reserva, sendo um produto da acumulação, é também uma das condições para que esta se efetive” (IAMAMOTO e CARVALHO, 2007, p. 59), gerando a quantidade de trabalhadores necessários para essa expansão.

Conforme apontam os autores, os efeitos da reprodução ampliada do capital para a classe trabalhadora são expressos na degradação de várias esferas da vida social, como as condições de saúde, moradia, na degradação moral e intelectual do trabalhador, na mão de obra infantil e feminina. Em outras palavras, “o processo de industrialização ao atingir o cotidiano do operário, transforma-o num cotidiano de sofrimento, de luta pela sobrevivência” (Ibid., p. 66). A luta pela sobrevivência expressa o conflito entre o capital e o trabalho e o antagonismo de interesses entre as classes sociais. Assim, a luta de classes se coloca no plano político pela reivindicação dos trabalhadores por melhores condições de vida e de trabalho, ao passo que, o capitalista busca responder tais reivindicações de forma que não ofereça ameaça ao processo de acumulação.

É sob o modo de produção capitalista que se funda historicamente a questão social⁸, um fenômeno novo que significa a pauperização absoluta da população trabalhadora como produto do capitalismo.

A “questão social”, nesta perspectiva teórico-analítica, não tem a ver com o desdobramento de problemas sociais que a ordem burguesa herdou ou com traços invariáveis da sociedade humana; tem a ver, exclusivamente, com a sociabilidade erguida sob o comando do capital (NETTO, 2004, p. 46).

Dessa relação nasce a luta de classe, significando o tensionamento entre explorador e explorado e o direcionamento ideológico, político e econômica da classe dirigente para a manutenção do sistema.

Sem pretender esgotar os estudos de Marx sobre as características específicas da sociedade capitalista, apresentamos os elementos que consideramos fundamentais para entender a divisão da sociedade em classes sociais. Essa divisão – fundamentada pela relação de produção e reprodução da vida material nesta sociedade – estrutura as relações sociais de forma que sejam asseguradas as condições de sua reprodução enquanto uma totalidade contraditória. As contradições entre as classes fundamentais no campo da produção determinam uma superestrutura onde também se expressam os conflitos de classe, na qual se destacam o Estado e a sociedade civil.

Contudo, as relações sociais que se estabelecem com o modo de produção capitalista foram acompanhadas por uma série de mecanismos institucionais e ideológicos fundamentais para a consolidação da burguesia não só como classe dirigente do ponto de vista econômico, mas também político e cultural, assim como, o estabelecimento do capitalismo como sistema de produção hegemônico. O debate sobre Estado e sociedade civil se pauta nessas formas de dominação e hegemonia que se colocam em contradição na modernidade.

A teoria desenvolvida por Marx centra-se na crítica à propriedade privada dos meios de produção (burguesia) e à exploração do trabalho (proletariado). Tais determinantes resultam na divisão da sociedade em classes economicamente antagônicas, dando origem as relações sociais que fundam a sociedade civil como esfera da produção e reprodução da vida material. Assim, para a tradição marxista, na sociedade civil-burguesa estão as relações sociais de produção estabelecidas no

⁸ “Pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumenta a capacidade social de produzir riqueza” (NETTO, 2004, p. 42).

sistema capitalista. É sociedade civil-burguesa, não no sentido de classe, mas no sentido da formação social moderna burguesa.

(...) as classe sociais são apresentadas como um fenômeno próprio da modernidade capitalista, que seria assim a única sociedade propriamente “de classe”; as formações pré-capitalistas, ao contrário seriam sociedades divididas em estamentos, ao passo que o comunismo se caracterizaria por ser uma sociedade sem classe. É essa compreensão da importância ontológico-genética da “sociedade civil-burguesa” – da esfera das “relações sociais de produção” ou da “estrutura” conforme a terminologia usada nos escritos mais tardios – que levará Marx a dedicar a maior parte de seus esforços teóricos ulteriores à “crítica da economia política”, ou seja, ao desenvolvimento dialético da “anatomia” dessa “sociedade civil-burguesa” (COUTINHO, 2011, pág. 64-65).

Desse modo, Marx entendia a sociedade civil como o conjunto das classes sociais antagônicas definidas por seus lugares nas relações econômicas de produção, ou seja, proprietários e trabalhadores em suas relações de produção na sociedade capitalista. Ou ainda: “essas relações têm, (...) suas raízes nas condições materiais de existência, em sua totalidade, (...), sob o nome de sociedade civil” (MARX, 2008, p. 47). Condições de existência que, na era do capital, configuram relações de conflito onde a classe economicamente mais forte, subordina e explora a classe dominada através de mecanismos de coerção e consenso.

Assim, a sociedade civil representa a esfera da luta, do conflito, da disputa de interesses entre, fundamentalmente, duas classes sociais⁹. Desse conflito, nasce o Estado (HARVEY, 2005).

O Estado seria, sinteticamente, o regulamentador dessa relação social. Teria a função de “equilibrar” o conflito, no sentido de garantir a manutenção da ordem burguesa. O Estado nasce do conflito entre duas classes economicamente distintas e organicamente necessárias à reprodução do sistema.

O Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é “a realidade da ideia moral”, nem “a imagem e a realidade da razão”, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou em uma irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjugar (ENGELS, 2012, p. 213).

⁹ Temos clareza quanto à heterogeneidade no interior de cada classe fundamental – capitalistas e proletários – considerando a terminologia utilizada: frações de classe. Conforme mostra a história do desenvolvimento das classes sociais, estas estão em conflito uma com a outra, mas, também, em seus interiores.

Assim, o Estado nasce da estrutura econômica dessa sociedade. Sua função é garantir a propriedade privada, além de garantir e regulamentar as formas de produção (relações de exploração do capital sobre o trabalho) e, ao garantir seu funcionamento e reprodução, se caracteriza como um Estado de classe.

Como o Estado nasceu da necessidade de conter os antagonismos das classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida (Ibid. p. 217).

Harvey chama a atenção para uma característica importante do Estado burguês: seu caráter contraditório ao se apresentar como externo e autônomo as classes sociais. Segundo o autor, as instituições de poder aparecem como independentes em seu funcionamento, sua estrutura e organização acima da sociedade e autônoma a ela. Assim, “os interesses de classe são capazes de ser transformados num ‘interesse geral ilusório’, pois a classe dirigente pode, com sucesso, universalizar suas ideias como ideias dominantes” (2005, p. 79).

Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Esse poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (ENGELS, 2012, p. 213).

É famosa a expressão utilizada por Marx e Engels para definir o Estado: “comitê executivo das classes dominantes¹⁰”, isto porque, para exercer seu domínio de classe se valia da coerção e da opressão como formas institucionais legitimadas. O desenvolvimento das relações de dominação entre capital e trabalho nas fábricas era regulamentado pelo Estado através de leis que doutrinam a classe trabalhadora. A aparente neutralidade do Estado perante as classes sociais legitima sua ação no sentido de garantir o cumprimento das “regras” e, assim, o uso da força em benefício do modo de produção especificamente capitalista se realiza plenamente. A violência do Estado, para Marx, está na arbitrariedade com que controla e garante o sistema de produção, seja de forma física, pela força, ou pela burocracia totalizadora (MÉSZÁROS, 2011).

Ao analisar o Estado e sua dimensão burocrática, Souza Filho, destaca que as elaborações de Marx acerca das contradições da sociedade capitalista, apontam

¹⁰ Expressão utilizada no Manifesto de Partido Comunista (COUTINHO, 2008).

para essa “aparência” de um Estado universal. Segundo o autor, ao criticar as elaborações sobre o Estado hegeliano, onde o Estado representaria a universalidade da vontade coletiva, Marx identifica que para garantir a reprodução do sistema o Estado precisa atender os interesses da classe trabalhadora, ou seja,

o Estado não expressa o interesse geral e nem está voltado para o bem comum, simplesmente ele também atua atendendo a determinados interesses das classes subalternas, na medida da necessidade de garantia da estrutura de dominação fundada na propriedade privada. Em outras palavras, uma sociedade estruturada em classes sociais não há como haver interesse geral, pois os interesses estão vinculados às estruturas de classe (Marx, 2006, p. 52-53).

Nessa perspectiva, o Estado não viabiliza o interesse geral, mas “acomoda” os interesses antagônicos das classes fundamentais, sendo assim incorpora os interesses da classe trabalhadora. A incorporação dos interesses da classe trabalhadora, ganha maior consistência quando a questão social ganha dimensão política.

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o operariado e burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão (IAMAMOTO e CARVALHO, 2007, p. 77).

Assim, conforme Iamamoto e Carvalho, nessa fase de surgimento do proletariado como sujeito político que a questão social é definida e um novo tipo de enfrentamento de suas sequelas é inaugurado. O Estado passa a regular a relação capital-trabalho através da legislação trabalhista e pela oferta de serviços sociais.

Souza Filho identifica a burocracia estatal como elemento fundamental de dominação da classe burguesa, representando a mediação entre Estado e classe dominante. Contudo, ao mesmo tempo, representa um mecanismo de garantia dos direitos sociais, por ser através dela que é administrado os interesses da classe trabalhadora, materializados nas políticas sociais.

se é correto afirmar que existe um limite estrutural para a burocracia atuar como instrumento de realização da ampliação radical da universalização e aprofundamento de direitos, é também correto afirmar que a burocracia como expressão do Estado capitalista, ou seja de uma sociedade dividida em classes, deve atuar administrando interesses antagônicos para manter a ordem e, nesse sentido, tem que atender a interesses das classes dominadas, como vimos anteriormente. Sendo assim, a burocracia, como estrutura administrativa, ganha relevância para processos de redução de desigualdade (2006, p.69).

De forma geral, podemos definir que na tradição marxista a sociedade civil representa o conjunto das relações econômicas e interesses privados materializados na forma como se organiza as relações sociais de produção e distribuição de riqueza em determinado nível de desenvolvimento das forças produtivas. Na era do capital, a sociedade é composta por classes fundamentalmente antagônicas, alocadas em diferentes e desiguais posições na estrutura social. Dessa desigualdade nascem os conflitos de interesse e a necessidade de um ente capaz de mediar e controlar as disputas de poder no interior da sociedade civil. O Estado moderno, representando a classe economicamente mais forte, se coloca sob essa função com aparente neutralidade quanto aos interesses das classes em disputa.

A partir desse posicionamento teórico, Gramsci aprofunda o debate acerca do Estado, ampliando seu dimensionamento a partir da relação orgânica entre as instituições de governo e as instituições privadas, ditas da sociedade civil.

O momento histórico vivido por Gramsci fornece as bases concretas para o aprofundamento dos conceitos de Estado e Sociedade Civil. O autor presencia mudanças estruturais na organização do capital e um relativo aumento da participação do Estado na regulação das relações sociais, da mesma forma ele presencia a complexificação da sociedade civil e o surgimento de novas formas organizativas e representativas na malha social, a socialização da política.

Esse período se caracteriza pelo aumento do capital global na fase concorrencial que levou a centralização do mesmo sob o controle de pequenos grupos industriais, caracterizando assim a fase monopolista do capitalismo, tendo início no final do século XIX. Segundo Netto (2009), o êxito dessa forma de dominação partiu de forças extra econômicas que serviram para legitimar o processo vigente. Foi a partir de sua refuncionalização e seu redimensionamento que o Estado passou a exercer, de forma contínua, função econômica e política em benefício dos monopólios.

Um importante elemento desse processo contraditório – onde ocorre o acirramento das formas de exploração da força de trabalho ao mesmo tempo em que amplia-se a oferta de direitos e as lutas sociais – é o fundo público. Conforme Oliveira (1998), o sistema capitalista é impensável sem os recursos públicos "desde o casamento dos tesouros reais ou imperiais com banqueiros e mercadores na expansão colonial até (...) a privatização de bens e propriedades da Igreja" (Ibid., p.9). Contudo, o século XX significou um "outro momento" no que se refere a

apropriação, pelo capital, dos recursos públicos. Se antes a utilização desses recursos ocorria de forma pontual por certos grupos da classe dominantes, com capital monopólico esse financiamento se dá de forma estruturada, fomentando a acumulação de forma ampliada.

Contra esse caráter pontual, que dependia ocasionalmente da força e da pressão de grupos específicos, o financiamento público contemporâneo tornou-se abrangente, estável e marcado por regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticos. Criou-se, como já se assinalou, uma esfera pública ou um mercado institucionalmente regulado (Idem).

O fundo público se constitui como elemento fundamental para o capitalismo. Como esfera pública, consolida sua importância para a reprodução do sistema através de intervenções na economia, na política e na área social. A partir de recursos coletados de toda sociedade (trabalhadores e capitalistas) o Estado financia a reprodução da força de trabalho, ao mesmo tempo em que financia a acumulação do capital, expressando também a esfera de luta de classe pela disputa desse recurso no atendimento de diferentes interesses.

Com isso, ocorre na sociedade também uma disputa por recursos do fundo público no âmbito do orçamento estatal. O orçamento público é um espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses. Na sua dimensão política, o orçamento pode ser visto como uma arena de disputa ou um espaço de luta (ou cooperação) entre os vários interesses que gravitam em torno do sistema político (SALVADOR, 2010, p. 607),

A partir desses elementos teóricos e históricos, Gramsci desenvolve sua teoria compreendendo a “superestrutura” numa perspectiva de totalidade, na qual o Estado composto pela sociedade civil e pela sociedade política, que seriam “esferas” ou “momentos” distintos do Estado, justamente, pela função que exercem na organização da vida social e nas relações de poder. Assim, a função da sociedade política é a garantia e a manutenção, pela força e coerção, da hegemonia da classe dirigente e a sociedade civil tem a mesma função, mas através do consenso, cultura e da ideologia, “Estado ético ou de cultura” (GRAMSCI, 2011, p. 270).

Gramsci distingue sociedade civil e sociedade política por motivo metodológico, pois os compreende como momentos distintos, porém organicamente relacionados (ACANDA, 2006). Os “aparelhos de governo” ou “Estado-coerção” compreendem os mecanismos de opressão e violência próprios e legítimos da sociedade política (polícia, exército, corpo jurídico, legislação, etc.), os “aparelhos

privados de hegemonia” são as instituições privadas (escolas, sindicatos, partidos políticos, associações, Igrejas) por onde a classe dirigente exerce a hegemonia.

A hegemonia é exercida pelo Estado e este é apresentado em um sentido amplo, contemplando a sociedade civil e a sociedade política, assim: “por ‘Estado’ deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho ‘privado’ de hegemonia ou sociedade civil” (GRAMSCI, 2011, p. 269).

A ideia de que o Estado seria exclusivamente a esfera onde é exercida a coerção e que estaria separado da sociedade civil, é criticada por Gramsci, pois: “nesta forma de regime (que, de fato, nunca existiu a não ser no papel, como hipótese-limite), a direção do desenvolvimento histórico cabe às forças privadas, à sociedade civil, que também é ‘Estado’, aliás, é o próprio Estado” (Ibid, p. 270). Porém, Gramsci compreende que a direção social precisa de dois componentes: o coercitivo e o consenso, assim o “Estado-coerção” ou sociedade política “protegerá o desenvolvimento dos elementos de sociedade regulada em contínuo incremento e que, portanto, reduzirá gradualmente sua intervenção autoritária e coercitiva” (Ibid., p. 269).

Para Gramsci a construção da hegemonia e da direção ideológica, social, cultural de uma dada sociedade, é exercida pela sociedade civil, assim

Todo Estado é ético na medida em que uma de suas funções mais importantes é elevar a grande massa da população a um determinado nível cultural e moral, nível (ou tipo) que corresponde às necessidades de desenvolvimento das forças produtivas e, portanto, ao interesse da classe dominante (Ibid, p. 270).

Nessa perspectiva – coerente a tradição marxista onde o Estado teria a função de garantir as condições necessárias para o desenvolvimento de um determinado modo de produção – Gramsci entende o Estado como o equilíbrio entre sociedade política e sociedade civil ou a hegemonia de um grupo social sobre toda sociedade, exercida através de organizações ditas privadas.

No âmbito do direito, a grande transformação da burguesia com relação às classes dominantes precedentes foi a possibilidade da igualdade. Igualdade esta que proporcionaria a todos os indivíduos as mesmas condições perante a lei. Segundo Gramsci, com essa concepção de direito a classe burguesa se coloca como organismo “capaz de absorver toda a sociedade, assimilando-a a seu nível cultural e econômico; toda função do Estado é transformada: o Estado torna-se Educador” (Ibid. p. 279). Ou de forma mais clara,

O direito não exprime toda a sociedade (pelo que os violadores do direito seriam seres antissociais por natureza, ou deficientes mentais), mas a classe dirigente, que “impõe” a toda a sociedade aquelas normas de conduta que estão mais ligadas a sua razão de ser e ao seu desenvolvimento. A função máxima do direito é esta: pressupor que todos os cidadãos devem aceitar livremente o conformismo assinalado pelo direito, de vez que todos podem se tornar elementos da classe dirigente; no direito moderno, portanto, está implícita a utopia da democrática do século XVIII (Ibid., p. 281).

Sob essa perspectiva, a função do Estado ampliado gramsciano, ultrapassa a coerção e a força, abrangendo a função disciplinadora da classe oprimida. A sociedade política e seu aparato jurídico disciplina toda a sociedade. A sociedade civil, enquanto aparelho privado de hegemonia está submetido a este disciplinamento, refletindo os objetivos específicos do Estado burguês¹¹.

O pensamento marxista entende a divisão da sociedade burguesa a partir das classes fundamentais e o Estado como superestrutura fundamental para a regulação do sistema, nessa perspectiva Estado e sociedade civil não representam a estrutura social, mas componentes mediadores da ordem estabelecida sob o capital.

A construção da noção de público e privado e sua relação com o conceito de Estado e sociedade civil tem seu marco na modernidade e nas construções teórico-ideológicas do pensamento liberal, onde pretende a separação em esferas independentes, mas funcionais ao sistema.

Como doutrina política, o liberalismo apresenta propostas teóricas para a superação de certos valores e a legitimação de outros que correspondem com os interesses da burguesia. Desse modo, Acanda (2006) trabalha com a ideia de ideologia burguesa ou visão de mundo burguesa como um conjunto de ideias necessárias a consolidação da nova ordem capitalista.

De modo geral, a definição de liberalismo pressupõe a liberdade do indivíduo, uma liberdade bloqueada pelo poder do Estado Absolutista que exercia uma interferência indevida na vida dos indivíduos (LOSURDO, 2006). No entanto, Losurdo questiona o significado dessa liberdade individual, uma vez que os principais teóricos do liberalismo do século XVIII e XIX defendiam a escravidão de negros e índios nas colônias como legítima ao direito de propriedade, que é outro elemento fundamental para o pensamento liberal.

¹¹ Como exemplo, Gramsci apresenta: “A escola como função educativa positiva e os tribunais como função educativa repressiva e negativa são as atividades estatais mais importantes neste sentido” (GRAMSCI, 2011, p. 270).

Locke é “o último grande filósofo que procura justificar a escravidão absoluta e perpétua” (Davis, 1975, p. 45). O que não lhe impede de atacar com palavras de fogo a “escravidão” política que a monarquia absoluta queria impor; de maneira análoga em Calhoun a teorização da escravidão negra como “bem positivo” anda de mãos dadas com o alerta contra uma concentração dos poderes que corre o risco de transformar “governados” em “escravos dos governantes” (Ibid., p. 15-16).

De forma contraditória, as noções de liberdade individual e propriedade se constituem no pensamento liberal como direitos naturais do homem livre, porém do homem branco e proprietário. A liberdade a que se refere o liberalismo é a liberdade política sobre suas propriedades, advinda como direito adquirido pelo estado de natureza, condição natural dos homens.

um estado em que eles sejam absolutamente livres para decidir suas ações, dispor de seus bens e de suas pessoas como bem entenderem, dentro dos limites do direito natural, sem pedir a autorização de nenhum outro homem nem depender de sua vontade (LOCKE, 169?, p. 36).

Acanda (2006) e Losurdo (2006) concordam com a dificuldade de definir o que é o liberalismo ou o pensamento liberal enfatizando apenas ou resumidamente como o culto a liberdade individual. Os autores apontam as transformações históricas da sociedade moderna como norteadoras dos próprios conceitos liberais que fundamentam essa ideologia. Assim, a cada fase do desenvolvimento da sociedade moderna as teorias do pensamento liberal se adequaram as necessidades de justificar e explicar as novas relações sociais que se estabeleciam.

Para Acanda, o liberalismo se fundamenta em três pressupostos básicos: o primeiro seria o individualismo (já apresentado nas linhas acima), o segundo a separação entre homem e objeto e, resultando destes, o terceiro seria a concepção da realidade em termos duais ou “por meio de pares antinômicos” (2006., p 78).

Sobre o segundo pressuposto, Acanda define como a coisificação do objeto, isso porque, no pensamento liberal “a compreensão do objeto (ocorre) não como expressão ou coagulação de um sistema de relações sociais, e sim como *coisas*, como algo independente do sujeito e contraposto a este” (Ibid., p. 76). Esse pressuposto é fundamental para a construção da ideia da propriedade, livre de condicionantes pessoais, tradições e costumes para que possa se transformar em mercadoria.

O terceiro pressuposto do liberalismo, apresentado pelo autor, resulta na sua impossibilidade de interpretar a realidade considerando a totalidade das relações sociais. A separação entre esfera pública e privada e entre indivíduo e objeto

permitiu a autonomia da economia perante o Estado, uma vez que este é responsável, apenas, pela manutenção da ordem, permitindo aos indivíduos que exerçam sua liberdade na esfera privada. Esfera privada que comporta as relações econômicas e competitivas e a apropriação privada da riqueza socialmente produzida.

Para seu funcionamento, o capitalismo precisa separar sujeito e mundo em duas esferas não apenas concebidas como distintas, mas também contrapostas: a esfera pública e a privada, a economia e a política, a esfera do interesse privado e do interesse público comum. Só assim é possível que cada um seja igual ao outro, e que seja, ao mesmo tempo, cidadão do Estado na esfera do político e homem privado nos assuntos que dizem respeito à economia. Esse dualismo constitutivo é o que permite que a igualdade formal seja concebida em termos de forma pura e que torna possível a coexistência no sujeito da dupla e contraditória intenção de, por um lado, promover a igualdade entre os homens e, por outro, promover e reproduzir a desigualdade entre proprietários e não proprietários (Ibid., p. 78).

Sobre a separação entre o econômico e o político no pensamento liberal, Wood (2011) acrescenta que se trata do esvaziamento do conteúdo político e social do capitalismo, numa tentativa prática de separar as lutas políticas e econômicas no movimento operário moderno.

(...) transformaram certas questões políticas essenciais – as lutas pela dominação e exploração que no passado sempre estiveram umbilicalmente unidas ao poder político – em questões claramente econômicas. Na verdade, essa separação estrutural talvez seja o mecanismo mais eficiente de defesa do capital (Ibid., p. 27-28).

A autora parte da premissa marxista de que “o capital é uma relação social de produção” e que a disposição das classes sociais é baseada no poder que se estabelece entre trabalhadores e capitalistas, ou seja, “o segredo último da produção capitalista é *político*” (Idem). Nesse sentido, o que se tem é a mistificação das relações sociais de produção como pertencentes a esfera econômica autônoma às ações dos sujeitos e separados da esfera política. Tratando a sociedade de forma abstrata e a economia de forma independente da vontade do homem, a ideologia burguesa, segundo a autora, mascara o caráter social da produção e, conseqüentemente, a relação de exploração e poder contida nela. Diferentemente das sociedades pré-capitalistas, a extração de excedentes e a apropriação privada da riqueza produzida socialmente é tratada exclusivamente na esfera econômica (privada) excluindo as relações de poder (política) que as estruturam. Segundo a autora, “a alocação social de recursos e de trabalho não ocorre por comando

político, por determinação comunitária, por hereditariedade, costumes nem por obrigação religiosa, mas pelo mecanismo do intercambio de mercadorias” (Ibid., p. 35).

E é justamente o mecanismo do intercambio de mercadorias que vai orientar as relações que se estabelecem entre trabalhador e proprietário. Uma relação de troca de mercadorias – força de trabalho e salário – que, apesar de, aparentemente, ser uma relação de igualdade, esconde a relação desigual de poder que se legitima como relação contratual¹². Como ente externo a essa relação e necessário para garantir o cumprimento desse acordo contratual está o Estado, pois essas relações “exigem formas legais, aparato de coação e as funções políticas” (Idem) que só a esfera política estatal separada da econômica (privada) é capaz de assegurar.

O argumento central de Wood está colocado quando caracteriza o capitalismo como a “privatização do poder político”. Segundo a autora, o que diferencia a sociedade do capital é a transferência do poder de extração de excedente do âmbito pessoal para o impessoal, do político para o econômico. Não são mais as relações de poder pessoais imediatas que promovem a exploração e a apropriação da riqueza, mas as relações de poder econômicas que obrigam o trabalhador a vender sua força de trabalho. E o Estado como “elemento externo”, pode aparentemente pertencer a todos, embora intervenha no econômico garantindo o ordenamento do sistema.

O fundamental para nossa argumentação é demonstrar como o pensamento liberal e a sociedade capitalista separa Estado e sociedade, transformando-os em esfera “pública” e “privada” respectivamente, sendo o público limitado ao Estado como “instância instrumental, legítima apenas como avalista da ordem ‘natural’ necessária para o desenvolvimento econômico capitalista” (ACANDA, 2006, p. 80) e o privado associado ao “mercado como instancia socializadora por excelência” (Idem).

Para Gramsci, não é possível identificar Estado e esfera privada (indivíduo), pois essa identificação parte da falta de compreensão sobre o conceito de Estado, ou seja, a distinção entre sociedade civil e sociedade política.

¹² Segundo Acanda (2006), “a relação contratual interindividual é desigual. É contratual por não se sustentar na violência direta, na coerção física, porém ocorre entre pessoas que não são iguais como entes sociais, pois ocupam posições diferentes no mercado e não têm poder econômico igual” (p. 85).

identidade-distinção entre sociedade civil e sociedade política e, portanto, identificação orgânica entre indivíduo (de um determinado grupo) e Estado, de modo que “todo indivíduo é funcionário”, não na medida em que é empregado pago pelo Estado e submetido ao controle “hierárquico” da burocracia estatal, mas na medida em que, “agindo espontaneamente”, sua ação se identifica com os fins do Estado (ou seja, do grupo social determinado ou sociedade civil). (GRAMSCI, 2011, p. 278).

A compreensão de Estado ampliado implica na compreensão de que as instituições privadas da sociedade civil compõem, juntamente, com as instituições “reconhecidamente” estatais, a superestrutura da sociedade moderna. Contudo, a sociedade civil em Gramsci, apesar da identificação de sua função como aparelho privado de hegemonia, comporta o antagonismo das classes sociais. Nesse sentido, a sociedade civil é a esfera onde a classe dominante exerce sua hegemonia sobre toda sociedade, mas também é a esfera onde a classe subalterna exerce suas formas de luta pela hegemonia da direção social.

O complexo campo das instituições da sociedade civil abarca o universo de interesses em disputa, representando hegemonicamente a classe dirigente, mas contendo os interesses da classe trabalhadora. A relação orgânica com a sociedade política, se expressa na concepção de “direito” do Estado, onde através de mecanismos jurídicos, a classe dominante direciona a sociedade civil de forma a homogeneizar e direcionar seus interesses particulares.

1.2 Especificidades da formação do Estado brasileiro

Os processos históricos que levaram a superação da estrutura social do feudalismo para o capitalismo corresponde à realidade das relações sociais dos países europeus, o centro do capitalismo. Nesse território, o comércio se desenvolveu, fortalecendo economicamente uma fração da sociedade que através da mudança nos padrões ideológicos, político e sociais sobre a propriedade privada, alteraram o modo de produção das riquezas sociais que, por sua vez, alteraram a sociabilidade humana.

O enriquecimento dos comerciantes dos países centrais, e a mudança nos padrões de produção de riqueza – antes para o atendimento das necessidades humanas, e agora para a acumulação de capital – levaram ao desenvolvimento da

indústria e das empresas capitalistas. No capitalismo central, as grandes “empresas criaram-se e progrediram de pequenas às grandes dimensões” (IANNI, 1984, p.57), o que permitiu que nesses países a classe burguesa se fortalecesse e, a partir desse fortalecimento estruturasse seu domínio e hegemonia econômico, político, cultural e social.

O Brasil entra na modernidade de forma peculiar aos padrões dos países centrais. Diferentemente dos países do capitalismo central, no Brasil o desenvolvimento do capitalismo se caracterizou como periférico e dependente dos países centrais. Isso porque, o Brasil se insere no contexto mundial como uma “reserva de acumulação primitiva do sistema global” (OLIVEIRA, 2008, p. 33), se fazendo necessário como um sistema subdesenvolvido. Essa característica costuma ser entendida como uma “fase” de atraso da economia e que a partir de medidas “desenvolvimentistas” alcançará o desenvolvimento no processo histórico, porém o subdesenvolvimento se apresenta de fato como uma condição, ou “uma formação capitalista e não simplesmente histórica” (Idem).

O "subdesenvolvimento" pareceria a forma própria de ser das economias pré-industriais penetradas pelo capitalismo, em "trânsito", portanto, para formas mais avançadas e sedimentadas deste; sem embargo, uma tal postulação esquece que o "subdesenvolvimento" é precisamente uma "produção" da expansão do capitalismo (Idem).

Desde a chegada dos portugueses até o processo de povoamento do interior do território, segundo Prado Jr. (1976), a ocupação dessas terras significava o estabelecimento de “feitorias comerciais”, assim como praticamente todas as atividades econômicas eram destinadas a transferência de matéria-prima e gêneros comerciais que interessavam ao mercado europeu, sem apresentar um mínimo de investimento ou infraestrutura para a o desenvolvimento local.

Se vamos a essência da nossa formação, veremos que na verdade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamante; depois, algodão, e em seguida café, para o comércio europeu. Nada mais que isso. E com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio que se organizarão a sociedade e a economia brasileira (Ibid., p. 31-32).

Esse é o elemento central da análise do autor e se configura como determinante para compreender o padrão de capitalismo que se estabelece no Brasil e a estrutura das relações sociais entre as classes.

Durante os primeiros séculos de exploração colonial, o Brasil serviu de fornecedor de matéria-prima, especiarias, gêneros alimentícios, manufaturas, entre outros para o capitalismo central. A sociedade se organizou a partir da economia agrário-exportadora, dos grandes latifúndios, do trabalho escravo, do poder de mando local, do clientelismo, do patrimonialismo, do favor. A constituição da burguesia brasileira, a partir do final do século XIX e início do século XX, encontra nesses elementos, ao mesmo tempo, aspectos facilitadores e dificultadores, articulando o atraso ao moderno na consolidação de seus interesses de classe. A burguesia brasileira enfrentará esta condição para se estabelecer como classe hegemônica.

Fernandes (2011) identifica o processo de consolidação da burguesia brasileira de forma diferenciada dos tradicionais processos de revolução burguesa dos países centrais. No Brasil a burguesia e a oligarquia rural estabeleceram acordos para que os interesses de ambas fossem atendidos, para Fernandes a “revolução burguesa” nada mais foi que uma recomposição das estruturas de poder, o que permitiu a consolidação das estruturas de poder burguês com a permanência da estrutura autocrática e conservadora da oligarquia brasileira. Uma combinação do moderno e do arcaico. Segundo o autor, esse foi o início da modernidade no Brasil. De forma lenta e gradual, frouxa e imprecisa, não se estendendo ao todo, mas de forma restrita, levando a continuidade das velhas formas que reservava privilégios à um grupo dominante.

Nesse sentido, temos nessa relação umbilical entre os grandes proprietários de terras e a burguesia emergente, um pacto de dominação que o autor vai caracterizar como sendo a “revolução burguesa” no Brasil.

A dependência com os países do capitalismo central institui uma relação peculiar da burguesia brasileira. Esta relação se constitui como uma parceria entre burguesia periférica e central para a garantia da acumulação de capital. O que resulta na exacerbada exploração da classe trabalhadora para a partilha do excedente produzido pelo trabalho.

De fato, a economia capitalista dependente está sujeita, como um todo, a uma depleção permanente de suas riquezas (existentes ou potencialmente acumuláveis), o que exclui a monopolização do excedente econômico por seus agentes privilegiados. Na realidade, porém, a depleção de riquezas se processa à custa dos setores assalariados e destituídos da população, submetidos a mecanismos permanentes de sobreapropriação e sobreexpropriação capitalistas (CARDOSO, 1995, p. 4).

Nesse sentido, a configuração das relações sociais entre as classes fundamentais na sociedade brasileira, perpassa essas condicionalidades onde a dependência se realiza mediante parceria desigual das burguesias envolvidas ou como, “sobreapropriação repartida do excedente econômico” (Ibid., p. 5).

Assim como Fernandes (2011), Ianni (1989) consideram a fase de transição da economia brasileira ou da “revolução burguesa” com pouco significado estrutural, no sentido de não romper com o passado cultural e político de uma sociedade que nasceu para alimentar o capital externo e se desenvolveu dependente dele.

Daí, por exemplo, o liberalismo das elites nacionais, numa ordem social acentuadamente patrimonial; ou o racismo, num país de mestiçagem intensa. Em certos casos, o talento criador de alguns ou perdeu vigor ou diluiu-se numa linguagem retórica (Ibid., p. 59).

Com isso, o que temos é uma burguesia que se consolida, não pela dominação econômica e ideológica – pelos princípios liberais -, mas pela dominação política, aliada ao poder exercido pelas oligarquias. Essa característica, segundo Fernandes, teve sérias implicações para a burguesia nacional, pois resultou em sua fragilidade tanto econômica quanto ideológica.

O efeito mais direto dessa situação é que a burguesia mantém múltiplas polarizações com as estruturas econômicas, sociais e políticas do país. Ela não assume o papel paladina da civilização ou de instrumento da modernidade, pelo menos de forma universal e como decorrência imperiosa de seus interesses de classe. Ela se compromete, por igual, com tudo que lhe fosse vantajoso: e para ela era vantajoso tirar proveito dos tempos desiguais e da heterogeneidade da sociedade brasileira, mobilizando as vantagens que decorriam tanto do “atraso” quanto do “adiantamento” das populações (2011, p. 240-241).

Para o autor, essa situação colocava o país em ponto morto em relação a influência modernizadora externa. A influência modernizadora se ampliava e se aprofundava, mas ela “morria” dentro das fronteiras da difusão de valores. Isso porque, a cultura do mando e do favor permeavam as relações sociais em nossa sociedade.

A economia no modelo agrário-exportador predominou até os anos de 1930, graças a persistência do Estado em manter as relações econômicas no padrão colonial, ou seja, manter a economia voltada para a exportação de produtos agrícolas, mesmo com as pressões da pequena burguesia emergente. Mas os acontecimentos que levaram a primeira e a segunda guerra mundial tiveram efeitos dramáticos para os padrões econômicos brasileiros. A crise dos países centrais

levaram o Brasil ao inevitável investimento na industrialização. O Estado brasileiro se reorganiza política e economicamente para a modernização da economia, é a fase das políticas de substituição das importações e o início do “processo” da revolução burguesa.

Conforme Ianni, o início da industrialização brasileira se dá tardiamente e, por isso, ocorre de forma particular em relação aos países centrais. Para os países que ingressaram tardiamente nas formas de produção industriais, fez-se necessário vultoso investimento do Estado para a implantação de empresas, já de grande porte, para que se alcance um mínimo de competitividade externa.

Ao menos uma parte básica das empresas só é economicamente viável em grandes proporções, isto é, nas dimensões aproximadas das empresas similares em nações mais avançadas. A relação de eficácia entre o capital e o produto impõe dimensões que, na indústria automobilística, na siderurgia, na exploração e refino de petróleo, na produção de energia elétrica, etc. implicam a imobilização de grandes capitais (1989, p. 57-58).

Com isso, para a realização da transição do modelo agrário-exportador para o industrial, considerando a fragilidade da classe empresarial e o tamanho do investimento e do risco, impõe-se “a intervenção estatal como condição *sine qua non* da transição para uma estrutura apoiada na indústria” (Idem).

E dessa forma, o Estado brasileiro será o fator determinante na industrialização, através de altos investimentos em tecnologia, infraestrutura, políticas protecionistas para diminuir a importação, entre outros.

Nesse período evidencia-se a essencialidade do Estado brasileiro para o desenvolvimento do capitalismo periférico. Este se coloca como único ente capaz de fomentar e reestabelecer a economia do sistema. O Estado ganha novas tarefas, atuando em outras esferas da vida econômica e social. No caso do Brasil, esse processo significou a exclusão da população nos processos decisivos de âmbito político e econômico, o que de fato é tradicionalmente reproduzido na história brasileira, ou seja, as classes dominantes determinaram as mudanças no âmbito da economia e da política de forma relativamente harmônica, sem o envolvimento e participação do conjunto da população.

As transformações, mediadas pelo Estado, pós-1930 tiveram com êxito esse objetivo alcançado. O Brasil passa a ter um parque industrial expressivo, uma urbanização significativa e um amplo e crescente mercado de mão de obra disponível para o incremento da acumulação.

Os esforços para transformar a economia brasileira de agrário-exportadora para industrial tiveram como diretriz a relação subdesenvolvimento-desenvolvimento econômico. O discurso baseava-se na necessidade de investimento nos setores industriais para que se fortalecesse e se tornasse competitivo no mercado interno, ao mesmo tempo em que a agricultura não sofreu perdas significativas, uma vez que a exportação dos produtos agrícolas era de suma importância para o equilíbrio da economia. Porém, a maneira tardia com que o Brasil se industrializou recoloca a condição de dependência dos países desenvolvidos.

Como a mão de obra é abundante ou disponível nos segmentos marginais da economia nacional e como a técnica se encontra disponível nos países mais industrializados, a máquina estatal foi posta a trabalhar concentradamente na área de fator escasso. Muitas vezes o capital estrangeiro teve privilégios que criaram outras distorções. (IANNI, 1989, p. 52).

Desta forma, para a instituição de um parque industrial em condições de competir internacionalmente, ou seja, minimamente capaz de produzir muito a baixos custos, impõe a necessidade da dependência financeira e tecnológica dos países centrais, o que subordina as decisões de investimento em favor dos interesses externos.

Na busca do status de país desenvolvido, o período Kubitschek representou para o capitalismo brasileiro uma nova fase. A partir de uma série de medidas econômicas – o plano de metas, cujo objetivo era desenvolver a economia em cinco anos o equivalente a cinquenta – o Estado potencializa a dependência econômica com o capitalismo central. O crescimento acelerado do período se deu às custas do investimento externo na economia, com a promessa de que após o crescimento econômico – o crescimento do bolo – os ganhos chegariam a toda população, com o aumento da oferta de postos de trabalho e dos salários – dividindo o bolo para todos. Segundo Oliveira, o que de fato ocorreu foi o crescimento da desigualdade entre ricos e pobres e a extrema concentração de renda no país, o que vai gestar a crise que culminou no golpe de 1964.

A crise que se gesta, repita-se, vai se dar no nível das relações de produção da base urbano-industrial, tendo como causa a assimetria da distribuição dos ganhos da produtividade e da expansão do sistema. Ela decorre da elevação à condição de contradição política principal da assimetria assinalada: serão as massas trabalhadoras urbanas que denunciarão o pacto populista, já que, não somente não participavam dos ganhos como viam deteriorar-se o próprio nível de participação na renda nacional que já haviam alcançado (2008, p. 88).

Nesse sentido, a potencialização da desigualdade social e a redução da qualidade de vida da classe trabalhadora, resultaram em uma crise que precisou da face coercitiva e autoritária do Estado para controlá-la.

De acordo com Fernandes, essa fase foi resultado de uma necessária organização e articulação das classes burguesas para a garantia da direção social e a aceleração da industrialização intensiva. A saída da classe burguesa para a crise foi, através de uma reação autodefensiva, “a militarização e a tecnocratização como processos de preservação e de consolidação da ordem” (2011, p. 397).

A ditadura militar fez avançar a dominação burguesa na sociedade brasileira e fortalecer o perfil autoritário do nosso Estado, assim, “passa-se, pura e simplesmente, de uma ditadura de classe burguesa dissimulada e paternalista para uma ditadura de classe burguesa aberta e rígida” (Ibid., p. 398). E como o direcionamento foi no sentido de potencializar a acumulação de capital e o poder burguês em uma economia dependente e subdesenvolvida, a consequência – que também é fundamental para esses objetivos – foi a agravação das desigualdades econômicas, sociais e políticas que se potencializam com o desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Objetivamente, a classe burguesa, através do Estado buscou adequar o país ao padrão de desenvolvimento econômico global, marcado pelo ritmo maior de internacionalização do capital, porém associado ao subdesenvolvimento, alcançando novos patamares de integração dependente ao capital externo.

O contexto internacional também é importante nessa fase de desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Segundo Ianni (1984), a política econômica adotada pelo Estado foi de total submissão ao imperialismo norte-americano e em benefício dos grandes monopólios internacionais. Uma verdadeira “benesse” a ampliação da acumulação do capital externo em detrimento do nacional. Tal submissão resultou na insatisfação da burguesia nacional e da classe trabalhadora pela exploração cada vez mais acentuada de seu trabalho.

A crise do Estado ditatorial resultou em articulações das classes dominantes para que a democracia fosse implantada de forma que não rompesse com a lógica da dominação burguesa. A politização da classe trabalhadora, tanto da cidade quanto do campo, fez com que a proposta socialista virasse uma possibilidade. Assim,

Para não ceder nada de substancial aos trabalhadores da cidade e do campo, a operários e camponeses, a burguesia que institui e orienta a ditadura busca a “distensão” política, a “abertura democrática controlada”, a “democracia forte”. Modificar algumas coisas para que nada se transforme (Ibid., p. 111).

E dessa forma se deu a abertura política. A classe burguesa consegue promover alterações que não interferem na estrutura jurídico-política de poder, assim como não interferem na política econômica que garante o pleno desenvolvimento do capitalismo no Brasil. O desenvolvimento desigual e combinado permanece, a dependência permanece. Permanece a economia perfeitamente integrada ao capitalismo internacional, com papel especial para capital financeiro.

No plano internacional, os “anos de ouro” do capitalismo entram em crise em 1970 ou, conforme Mandel (1985) se inicia a onda longa recessiva do capital e outras formas de atuação do Estado precisavam ser estabelecidas. Não é nosso objetivo aqui esgotar a explicação sobre os motivos desta crise, porém vale destacar que os padrões de distribuição de renda que existiram no Estado de bem-Estar dos países centrais, não eram mais possíveis de serem mantidos. A corrida tecnológica pela busca de maior produtividade, maior extração de mais-valia e lucro, fez com que a tendência a substituição do trabalho vivo pelo trabalho morto, colocasse o desemprego em patamares estruturais; as políticas de proteção ao trabalho, se apresentavam como obstáculos para a formação do exército industrial de reserva, tão necessário para a queda dos salários; as políticas sociais passam a ser vistas como de incentivo ao ócio. Todas as conquistas obtidas pela classe trabalhadora foram colocadas em cheque pela necessidade de reestruturar as relações de produção para a superação da crise.

Nesse contexto histórico o pensamento liberal clássico ganha folego e entra em cena o neoliberalismo, como um conjunto de medidas estratégicas para o desenvolvimento do capitalismo a serem tomadas pelo Estado-Nação para a retomada do crescimento econômico. Harvey sintetiza o pensamento neoliberal da seguinte forma:

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido liberando-se liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas (...). (2012, p. 12).

Assim, os ideais políticos da dignidade humana e liberdade individual, tomados como valores centrais da civilização, são considerados como fundamentais pelo pensamento neoliberal (idem) e o Estado responsável por assegurar tais princípios. Sem rejeitar sua intervenção, mas limitando-a ao interesse econômico, a doutrina neoliberal propõe o redimensionamento da esfera estatal, a alteração de suas funções. O fundo público – financiamento do capital e da força de trabalho no Estado de Bem-Estar – foi canalizado totalmente para a acumulação do capital. Dessa forma,

A crise do Estado de bem-Estar leva a diminuição da esfera pública ou ao gradual desaparecimento da identidade entre bem público e direitos. Essa diminuição, na medida em que é determinada pela destinação do fundo público ao capital, significa a ampliação da esfera privada. Sob essa perspectiva, podemos definir politicamente o neoliberalismo como encolhimento da esfera pública e ampliação da esfera privada (CHAUI, 2011, p. 317).

Nessa perspectiva, três esferas ou setores da vida social são apresentadas: a economia, o estatal e a sociedade civil. Esta última, idealizada para função de substituta do Estado de Bem-Estar Social, com destaque para as iniciativas voluntárias e solidárias como obrigação cívica.

No Brasil, a agitação popular que resultou na Constituição de 1985 e que prometia a prevalência da participação social, as liberdades políticas e políticas públicas voltadas para os interesses da população, entram em choque com o contexto internacional de crise econômica que repudia o Estado interventor na economia e propõe a reconfiguração de suas funções voltadas para os interesses do capita. A política econômica e os interesses da burguesia, mais uma vez, subordinam as políticas sociais e o neoliberalismo passa a ser a doutrina de orientação dos Estados nacionais, com especificidades perversas para os periféricos.

Os anos 80 foram marcados por forte instabilidade política e econômica. Os governantes não conseguiram implementar políticas econômicas significativamente eficientes para as altas taxas de inflação e desemprego. O exemplo disso foram os vários planos monetários que prometiam o controle da inflação sem sucesso. A situação brasileira se resumia a tentativa cobrir a dívida pública através da emissão de títulos do tesouro, o que acarretou no aumento dos juros e na alta da inflação (BEHRING, 2008).

Todas as decisões tomadas obedeciam aos ditames dos organismos internacionais, adaptando-se aos novos contornos e exigências da economia internacional, como a adoção de medidas para atrair o capital externo e desregular a atividade econômica (Idem).

A partir dos anos 1990 inicia-se a ofensiva neoliberal no Brasil e através desta uma recomposição da burguesia nacional. As políticas econômicas adotadas nesse período continuaram sob a lógica dos organismos internacionais, com destaque para o Plano Real, que conseguiu o controle da inflação, mas a alto custo para dívida pública. Segundo Behring, o Plano Real teve de fundo a renegociação da dívida pública, pelo FMI, que possibilitou novos empréstimos, exigindo como contrapartida, a desregulamentação profunda dos mercados locais e a coalizão das elites em torno de FHC. Dessa forma,

O Plano Real não foi concebido para eleger FHC; FHC é que foi concebido para viabilizar no Brasil a coalizão de poder capaz de dar sustentação e permanência ao programa de estabilização do FMI, e viabilidade política ao que falta ser feito das reformas preconizadas pelo Banco Mundial (FIORI apud Ibid. p. 156).

As consequências desse programa dos organismos internacionais foram permanência da concentração de renda, aumento da especulação financeira sobre os investimentos na base produtiva (capital financeiro), crise fiscal do Estado e consequente redução com gastos públicos com serviços essenciais e o desemprego estrutural.

Apesar de aparente estabilidade da macroeconomia, a burguesia nacional e internacional avançam no projeto de integração do Brasil na economia internacional com destaque para o capital financeiro como regulador das relações sociais.

Segundo Dias (2006), esse projeto se baseia nos dias de hoje (com o governo do PT) na organização/desorganização da classe trabalhadora, com o objetivo “de construir uma classe trabalhadora do capital e não apenas para o capital” (Ibid., p. 199). Conforme o autor, o atual governo se caracteriza como “governo de conciliação de classes” a partir de um representante com um papel articulador das classes comandado pela burguesia financeira internacional. “Era necessário alguém com prestígio popular, aura de combatividade para garantir a transição... para o atraso e a subordinação” (Ibid., p. 200).

O governo de PT representou a continuidade de FHC. Acelerou o processo de reestruturação capitalista e de “refundação” do Estado, ou seja, o aprofundamento

da dominação burguesa. Destruiu a seguridade pública e estatal, enfraqueceu a organização sindical, alterou as estruturas universitária e o processo educacional, realizou a reforma sindical, entre outras medidas que denunciam sua indiferença com a classe trabalhadora, buscando desorganiza-la e enfraquece-la.

A particularidade do processo de formação da sociedade brasileira relacionada a subordinação ao capital estrangeiro, desde a colonização resultaram em formas igualmente particulares de relação entre Estado e sociedade civil que justificam o comportamento dos governos (diga-se da classe dirigente), subjugando a população através de comportamentos atrelados a traços patrimonialistas e populistas na condução das decisões políticas e econômicas.

1.3 O público e o Privado na sociedade brasileira

As condições históricas, culturais, econômicas e sociais que fomentaram o capitalismo brasileiro são elementos fundamentais para entender as especificidades do nosso Estado e da nossa sociedade. Em uma estrutura social, onde o trabalho escravo¹³ foi fundamental no processo de capitalização da nossa burguesia, as novas relações de produção típicas do modo de produção capitalista – o trabalho assalariado – substituiu gradualmente o padrão capitalista existente no Brasil, mas sem romper drasticamente com as tradicionais estruturas.

A partir do modelo de Estado Absolutista existente em Portugal no período do capitalismo mercantil e da expansão marítima, Chaui encontra os elementos necessários para entender as relações de poder que se estabelecem no Brasil. “Parte integrante do sistema mercantil, a sociedade colonial é estamental do ponto de vista político, dos usos e dos costumes” (2001, p. 84).

Segundo a autora, a estrutura hierárquica trazida pela Coroa portuguesa, corresponde ao poder teocrático, onde o Rei tem o poder doado por Deus e é incontestável e senhor das terras e de tudo que está sobre ela. A partir desse

¹³ Segundo Chaui (2001), o trabalho escravo se constituiu como exigência nas colônias para a produção destinada ao mercado europeu, pois o custo da produção realizada por empresários através do trabalho assalariado se apresentaria muito elevado e impediria a exportação.

pressuposto, a concessão das sesmarias e das capitanias hereditárias era realizada através do favor como base jurídica, mantendo o rei como o senhor absoluto.

Nesse sentido, as classes sociais, definidas em senhores de terra e escravos, operavam no plano econômico, mas eram os estamentos que exerciam o poder.

Disso resulta que as relações sociais se realizam sob a forma do mando-obediência e do favor, tornando indiscernível o público e o privado, estruturalmente já confundidos porque a doação, o arrendamento e a compra de terras da Coroa garante aos proprietários privilégios senhoriais com que agem no plano público ou administrativo (Ibid., p. 84).

A estrutura de poder hierarquizada verticalmente na metrópole, onde o monarca representa a unidade dos interesses da classe senhorial, ao se instalar no Brasil, se adequa a realidade local a partir das particularidades de fragmentação territorial e conflitos locais existentes. Assim, no âmbito local o poder do rei é transferido para o senhor e sua vontade passa a valer como lei acima das leis. A vida gira ao redor da estrutura básica local, formando o “clã patriarcal” (SOUZA FILHO, 2006, p. 126).

a estruturação do governo local será realizada como estratégia de controle efetivada pelo governo central. O poder real centralizado visava criar, pelo alto, a ordem política no Brasil. A repressão e a conciliação dos interesses em conflito serão as formas utilizadas pela coroa para lidar com o poder local (Idem).

Desse modo, o patrimonialismo se estrutura como estratégia de dominação e controle pela Coroa, transferindo poderes para os “administradores locais”.

Essa estrutura de poder teve como efeito uma determinada visão sobre as representações políticas no Brasil que até hoje se sustenta. Segundo Chauí, “os representantes, embora eleitos, não são percebidos pelos representados como seus representantes e sim como representantes do Estado” (2001, p. 86), isso porque, a referência de que o rei representa Deus e os Senhores representam o rei, faz com que a prática da representação não se realize, a relação é de favor, clientela e tutela.

As relações sociais se complexificam a partir do surgimento dos centros urbanos e das novas formas de trabalho/produção exigidas pelo modelo urbano-industrial capitalista. Os proprietários rurais vão se urbanizando e os senhores das terras se transformam em homens de negócio a partir da economia cafeeira, dissociando-se do status senhorial (SOUZA FILHO, 2006), contudo sem se

desvincular da estrutura tradicional do poder, representada pelo “coronelismo”.¹⁴ “Portanto, o capitalismo, enquanto ordem social, estrutura-se no país a partir do substrato social e político da ordem senhorial, o que viabiliza a manutenção e o fortalecimento da estrutura de dominação tradicional” (Ibid., p. 160).

Com a transição da economia apoiada na indústria alteram-se as relações de poder, devido ao novo projeto político com base na industrialização e urbanização comandado pela intervenção estatal. Conforme já mencionado a industrialização no Brasil, se desenvolve a partir de articulações orgânicas com a agricultura, estabelecendo um pacto que preservará modos de acumulação distintos e não antagônicos.

Como a elite rural e oligárquica é a gênese do capital industrial ou elemento fundamental para o processo de crescimento urbano-industrial, a expansão das relações capitalistas no Brasil não pode ser realizada rompendo com a oligarquia tradicional, já que, apesar de a burguesia industrial ir se autonomizando da oligarquia agrária, os laços genéticos e estruturais e os privilégios dessa relação (capitalismo sem risco, concentração de riqueza, utilização privada dos recursos públicos) determinarão as estruturas de dominação do país (Ibid., p 171).

Desse modo, o desenvolvimento da industrialização brasileira necessitará de elementos patrimonialistas para sua materialização, portanto, a ascendência da classe burguesa industrial não precisará de uma ruptura com o antigo sistema.

A essência da atividade estatal orienta-se para organizar de forma coesa os meios de produção e para isso interfere nos processos políticos e culturais. Essa interferência se apresenta na forma imbricada com que se estabelece a burocratização da administração estatal com o patrimonialismo da parcela tradicional da classe dirigente, objetivando manter o pacto de dominação entre a oligarquia agrária e a burguesia industrial emergente (Idem).

O Estado surge como agente do processo produtivo (IANNI, 1989). Devido ao vultoso padrão de intervenção do Estado no fomento da transformação da economia em industrial, o Estado brasileiro se configura como elemento estruturador das novas relações estabelecidas, ou ainda, “o Estado adquire predomínio nas atividades constitutivas do sistema” (Ibid., p. 241).

Segundo Ianni, com a industrialização e a essencial participação do Estado no processo, a hipertrofia do Poder Executivo é uma exigência para garantir o

¹⁴ “O coronelismo é uma expressão do mandonismo local que se distingue das tradições da colônia e do império, pois se configura como uma estrutura de poder local tipicamente republicana, a despeito de seus vínculos com a lógica tradicional” (Queiroz apud Souza Filho, 2006, p. 161).

predomínio do capital industrial e a acumulação do capital. Por outro lado, a “cultura senhorial” apontada por Chaui, alimenta a supremacia do Executivo. Segundo a autora, as representações sobre os governantes tendem a referi-los como adoração ou satanização do bom ou mau governante, justamente pelas relações de favor ou mando. Nessa lógica, o Legislativo é percebido como corrupto e o Judiciário como injusto.

A identificação do Estado com o Executivo, a desconfiança em face do Legislativo (...) e o medo despertado pelo poder Judiciário (...), somados ao autoritarismo social e ao imaginário teológico-político, instigam o desejo permanente de um Estado “forte” para a “salvação nacional”. Isso é reforçado pelo fato de que a classe dirigente instalada no aparato estatal percebe a sociedade como inimiga perigosa, e procura bloquear as iniciativas dos movimentos sociais, sindicais e populares (2001, p. 94).

Nessa perspectiva o populismo e o autoritarismo se configuram como elementos constitutivos do Estado brasileiro, alternando ou sobrepondo-se dependendo da necessidade de intervenção sobre a sociedade.

O Estado populista, ao mesmo tempo em que busca os interesses da classe dominante, cede às reivindicações da classe trabalhadora, mas de forma estratégica. Suas ações tem caráter autoritário, afastando as instituições políticas na mediação dos conflitos, numa relação direta entre governantes e governados, “um poder pensado e realizado sob a forma da tutela e do favor” (CHAUI, 2004, p. 19).

Como exemplo, a legislação trabalhista inaugurada por Vargas é emblemática da proposta populista e, segundo Oliveira (2008), significou um mecanismo fundamental para consolidação do modelo industrial na economia brasileira, ao mesmo tempo em que significava uma importante conquista para a classe trabalhadora em expansão. Para além das interpretações sobre a tutela do Estado e corporativismo controlado, para o autor, a regulamentação do mercado de trabalho urbano introduz um novo padrão de sociabilidade que muda radicalmente a relação capital-trabalho no país. Primeiro, porque impede a negociação entre os trabalhadores e capitalistas, retirando destes últimos, relativo ônus com a reprodução da força de trabalho, já que o valor do salário mínimo é baseado nos gastos de subsistência (alimentação e serviços urbanos); segundo, porque o salário mínimo se torna atrativo para a população rural e, assim, possibilita a formação do exército industrial de reserva, tão necessário para o desenvolvimento da indústria nos moldes capitalista.

A condição de dependência e de sobreexpropriação do capitalismo periférico, condiciona a forma de democracia e o padrão de cidadania possível nessas sociedades (CARDOSO, 1995). A extrema pobreza e o crescimento econômico se realizam em “harmonia” com base em um Estado opressor e autocrático (o que Florestan Fernandes chama de autocracia burguesa) que garante os direitos necessários ao pleno desenvolvimento econômico da classe burguesa, reproduzindo a relação de dependência.

Uma burguesia assim constituída, que só reconhece direitos para si e para as burguesias às quais está subordinada, que não abre nem cede espaço para as demais classes se desenvolverem autonomamente como tais, para assim formarem em conjunto a “ordem social competitiva”, não se torna apenas tirânica. Além de exercer a tirania burguesa de forma crua, sem disfarces, tal burguesia não ganha forças para se contrapor às estruturas da dependência e assim poder exercer com plenitude a condição burguesa, isto é, com a autonomia que a especificidade dependente do capitalismo lhe impede (Ibid., p. 7).

Essa característica do Estado brasileiro, conforme Ianni (1984), supõe uma sociedade civil amorfa e um Estado forte e autoritário. A tese justifica as formas de atuação da classe dominante impondo seus interesses sobre o conjunto da sociedade, pois nessa perspectiva a população não tem capacidade de decisão e precisa ser tutelada. A forma com que se estrutura a relação Estado-sociedade civil no Brasil impede o surgimento de instâncias representativas do interesse da classe trabalhadora.

O Estado, ao contrário, exerce com sucesso o papel de desestruturador dessas instâncias contestatórias. Além disso, o Estado e sua regulamentação burocratizam as formas de manifestação da sociedade civil, controlando-as.

A burocracia, com a qual se defronta qualquer pessoa, em toda repartição pública (federal, estatal ou municipal), é uma poderosa técnica de dominação, de garantia das estruturas prevalecentes, de bloqueio das reivindicações populares (Ibid., p. 38).

De fato, os instrumentos de luta e reivindicação da classe trabalhadora no Brasil são controlados e regulamentados por uma estrutura burocrática estatal que limita sua radicalização, seja pela forma legal seja pela violência. Ao mesmo tempo, os direitos e a cidadania são mediados pela legislação: leis trabalhistas, políticas sociais, regulamentação partidária e sindical. Numa sociedade capitalista o direito e suas formas de garantia são mediados pelo Estado (SOUZA FILHO, 2006). Na sociedade organizada pelo capital a única forma de garantir a cidadania é através da

burocracia estatal, materializada no aparato legal, mesmo que precariamente, como é o caso do Brasil.

Sobre essa discussão, podemos acrescentar o debate sobre a esfera pública e privada no estado brasileiro. Esfera pública entendida como esfera dos direitos sociais garantidos pelo aparato estatal e esfera privada entendida como esfera dos interesses particulares da sociedade civil. Com as marcas do patrimonialismo e do autoritarismo social a relação entre público e privado se apresenta no Brasil de forma historicamente determinada pela indistinção entre uma esfera e outra e o alargamento da esfera privada. Apesar de longo, o trecho a seguir descreve como se dá essa relação.

- a indistinção entre público e privado não é uma falha ou um atraso que atrapalham o progresso nem uma tara de sociedade subdesenvolvida ou dependente ou emergente (ou seja lá o nome que se queira dar a um país capitalista periférico). Sua origem, como vimos há pouco, é histórica, determinada pela doação, pelo arrendamento ou pela compra de terras da Coroa, que, não dispoñdo de recursos para enfrentar sozinha a tarefa colonizadora, deixou-a nas mãos dos particulares, que, embora sob o comando legal do monarca e sob o monopólio econômico da metrópole, dirigiam senhorialmente seus domínios e dividiam a autoridade administrativa com o estamento burocrático. Essa partilha do poder terna-se, no Brasil, não uma ausência do Estado (ou uma falta de Estado), nem, como imaginou a ideologia da “identidade nacional”, um excesso de Estado para preencher o vazio deixado por uma classe dominante inepta e classes populares atrasadas ou alienadas, mas é a forma mesma de realização da política e de organização do aparelho do Estado em que os governantes, e parlamentares “reinam” ou, para usar a expressão de Faoro, são “donos do poder”, mantendo com os cidadãos relações pessoais de favor, clientela e tutela, e praticam a corrupção sobre os fundos públicos. Do ponto de vista dos direitos, há um encolhimento do espaço público; do ponto de vista dos interesses econômicos, um alargamento do espaço privado (CHAUI, 2001, p. 90-91).

Uma característica fundamental da formação social brasileira é a exclusão das massas populares dos processos decisórios. A raiz dessa exclusão, segundo Fernandes (2011), está na incorporação de preceitos liberais pela burguesia nacional que contribuiu para o não reconhecimento da vontade coletiva da maioria da população. Os “senhores proprietários” transformaram-se em cidadão, formando a sociedade civil tipicamente liberal, excluindo as classes subalternas. Essa característica vai associar um mister de liberalismo e patrimonialismo, onde a garantia à propriedade privada se associa à garantia dos privilégios estamentais.

No processo de consolidação do capitalismo no Brasil, o Estado e a sociedade civil – nesse caso, a oligarquia agrária e a burguesia emergente – guiaram as transformações econômicas, políticas, culturais e sociais “pelo alto”

(IANNI, 1984 e 1989). Todo movimento popular de revolta e reivindicação foi controlado pela estrutura estatal populista e autoritária. Isso não significa dizer, que os movimentos populares não influenciaram nas transformações do período, porém sua atuação não ultrapassaram os limites de mudanças “dentro da ordem”.

A crise que levou a ditadura militar de 1964 é exemplo que como a classe burguesa brasileira atua para garantir a continuidade da ordem capitalista. Em um momento de crise real das estruturas de dominação burguesa, não só econômicas, mas também culturais, o Estado burguês através do uso da força e da violência imobiliza as forças contestatórias, amplia a dominação burguesa através das políticas econômicas de incentivo a monopolização do capital em atendimento as demandas internacionais e, em especial, interfere no campo cultural do país, controlando a música, o teatro, a literatura até as universidades, partidos políticos e sindicatos. Contudo, a contradição pertinente a qualquer sociedade capitalista – onde o sucesso da dominação burguesa significa maior insatisfação das classes subalternas e, conseqüentemente, o acirramento da luta de classe – fez com que os movimentos populares ganhassem ainda mais força que em 1964 e o reconhecimento pela elite brasileira.

O movimento de redemocratização representou a disputa de projetos societários no interior da sociedade brasileira. Como exemplo, o movimento das “diretas já” expressou o grau de insatisfação com a periférica participação da classe trabalhadora nas decisões políticas do país que foi abafado pela estratégia institucional do Colégio Eleitoral que elege o primeiro presidente civil sem eleições diretas. Esse acontecimento revela os esforços das classes dominantes em assegurar o controle da redemocratização, assim como expressa o profundo interesse comum de “conter a emancipação dos trabalhadores” (BEHRING, 2008, p.139).

A relação entre Estado e sociedade civil ganha novos contornos com a Constituição de 1985. A Carta Constitucional representou o reconhecimento da participação da sociedade em diversas esferas da vida pública. A obrigatoriedade dos conselhos participativos de direito abre espaços de decisão nas políticas públicas, assim como redefine as responsabilidades do Estado em garanti-la. Contudo seus limites de democratização esbarram na estrutura consolidada pelo padrão de capitalismo que se estabelece aqui. Sem negar os espaços participativos

e decisório, as políticas sociais continuam condicionadas as políticas econômicas, assim como às determinações do capital internacional.

O novo direcionamento dado aos movimentos sociais com as políticas neoliberais é exemplo dessa situação. Estrategicamente, o Estado burguês brasileiro esvazia as instâncias reivindicatórias do debate político através do discurso da solidariedade cívica. Regulamenta a parceria com o poder público na “divisão de tarefas”, tornando mais vantajoso, através do financiamento, se associar para prestar serviços sociais do que se associar para lutar pelos direitos sociais. Da mesma maneira, partidos políticos e sindicatos perdem seu protagonismo na luta de classe para disputar espaços nas instâncias governamentais.

Segundo Chauí, as políticas neoliberais significam “levar ao extremo nossa formação social” (Ibid., p. 94), pois reatualiza a centralidade do espaço privado e reforça os privilégios. Nesse sentido, as medidas adotadas pelo neoliberalismo, significam

a polarização da sociedade entre a carência e o privilégio, a exclusão econômica e sociopolítica das camadas populares, e, sob os efeitos do desemprego, a desorganização e a despolarização da sociedade anteriormente organizada em movimentos sociais e populares, aumentando o bloqueio à construção da cidadania como criação e garantia de direitos (2001., p. 95).

As especificidades da formação social brasileira, ou seja, a forma como aqui se consolida o capitalismo resulta em determinações estruturais difíceis de serem superadas. Na relação de dependência, subdesenvolvimento e sobreposição/ajuste entre o atraso e o moderno, as relações sociais expressam um nível superior de dominação, desigualdade social, econômica, cultural e política entre as classes sociais.

2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA

A política de assistência social brasileira, como hoje está desenhada, contempla as contradições de um complexo processo histórico de âmbito mundial que vai influenciar o padrão de proteção social brasileiro.

Neste capítulo, procuramos apresentar os condicionantes históricos que vão caracterizar a proteção social brasileira, assim como os elementos que vão caracterizar a relação público-privada na política de assistência social. Tais elementos se articulam com o conceito de Estado ampliado, ou seja, a função da sociedade civil enquanto aparelho privado de hegemonia e a sociedade política com a função coercitiva de garantia da dominação burguesa através da regulamentação jurídica (burocracia).

2.1 Neoliberalismo, Contrarreforma do Estado e o público não-estatal

Na década de 1970 o capitalismo mundial passa por uma crise estrutural de esgotamento das possibilidades de acumulação de capital que exige profundas alterações entre forças produtivas e relações de produção. Isso significou uma série de transformações na organização do capital com o objetivo de recuperar o crescimento das taxas de lucro perdidas com a estagnação da economia (MOTA, 2011). Entre as medidas apresentadas podemos destacar dois eixos principais: a) as mudanças da organização da produção com a flexibilização das relações de produção e acumulação, incluindo a flexibilização do mundo do trabalho e b) as mudanças na intervenção do Estado na economia e na implementação das políticas sociais, redefinindo seu papel. Nesse sentido, esse processo deve ser qualificado “como um processo de restauração econômica do capital e ambiente de intervenção política das classes e do Estado nas condições de reprodução social” (Ibid., p. 23).

O processo de reestruturação produtiva pela flexibilização dos processos de produção significou, para a classe trabalhadora, a flexibilização/precarização dos direitos sociais conquistados, o enfraquecimento da organização sindical devido aos altos níveis de desemprego e instabilidade dos trabalhadores empregados e perda

da consciência de classe, servindo como instrumento ideológico (Idem), pois acirrou a hierarquização das funções dentro das empresas, da mesma forma que a terceirização da estrutura produtiva complexificou a divisão social do trabalho numa dimensão não apenas técnica, mas também socioeconômica, ou seja, há os trabalhadores das grandes empresas com certo prestígio e estabilidade no emprego e os trabalhadores das empresas terceirizadas com baixos salários, contratos precários (temporário ou sem vínculo) e total instabilidade no emprego (BOTELHO, 2008). Além do crescimento de uma enorme massa de trabalhadores precários e desprotegidos pela flexibilização das relações trabalhistas, há um aumento considerável de trabalhadores desempregados que engrossa o exército industrial de reserva além das necessidades do mercado, resultando na enorme quantidade de trabalhadores que não serão absorvidos pelo movimento de investimento do capital no novo padrão de acumulação estabelecido.

Com relação ao papel do Estado, o contexto de crise capitalista é acompanhado pela doutrina neoliberal nos países centrais e periféricos que ganha força ideológica “com a consagração de suas teses e críticas ao modelo de Estado vigente pelas organizações multilaterais (Banco Mundial-BIRD, Fundo Monetário Internacional-FMI) e com o enfraquecimento do campo comunista” (PEREIRA, P., 2010, p. 5). O quadro desencadeado era de desaceleração do crescimento econômico, desemprego, inflação, recessão, diminuição dos investimentos e problemas na balança de pagamentos e na acumulação capitalista. Essa situação levou a culpabilização do Estado Keynesiano¹⁵ pelos gastos excessivos com a proteção social, pelos altos impostos cobrados a classe média e aos ricos e os altos salários dos trabalhadores (Idem.).

O processo é caracterizado como uma crise fiscal do Estado que, segundo Mota (2011), é um elemento cultural que está ligado a afirmação da hegemonia dominante resultante da necessidade do capital se reestruturar com maior liberdade competitiva, criando assim a “cultura da crise” para justificar a desregulamentação

¹⁵ Segundo Pereira (2010), o modelo econômico keynesiano é resultado de um pacto estabelecido entre conservadores, liberais e socialdemocratas como alternativa ao modelo liberal clássico para enfrentamento da crise da década de 1930. O objetivo era compatibilizar uma estratégia econômica, política e social que desse conta de evitar os problemas gerados pela II Guerra Mundial, o fascismo e o comunismo. As medidas econômicas adotadas objetivaram o crescimento econômico autossustentado, custo reduzido para o capital, altas taxas de lucro e o pleno emprego. Para as políticas sociais, esse modelo econômico significou a construção de um sistema de seguridade social abrangente e incluyente, graças ao aumento de gastos estatais com atividades onerosas para o capital como a reprodução da força de trabalho, como a saúde e a educação, por exemplo.

da economia e do trabalho. Assim, o Estado é considerado ineficaz na condução da economia, principalmente pela incapacidade de gestão e financiamento dos gastos públicos.

Como resultado da prevalência das teses neoliberais surgiu um novo modelo econômico, o *monetarista*, que substituiu o keynesianismo. Em decorrência, a partir dos anos 1980, o neoliberalismo se firmou como um novo paradigma e recuperou os velhos dogmas do liberalismo clássico, procurando fazer uma verdadeira revolução na economia e nas relações entre capital-trabalho (PEREIRA, P., 2010, p. 5).

A retomada ao liberalismo clássico se expressa na argumentação sobre a incompatibilidade das políticas sociais de bem-estar com as liberdades econômicas de mercado, compatíveis exclusivamente com um capitalismo liberal (PEREIRA, P., 2003). O conteúdo moral dessa crítica se pauta na desvinculação da ideia de justiça social, pois, para o pensamento neoliberal as diferenças físicas e psíquicas são as causadoras das desigualdades sociais, “fatos naturais, e não intencionalmente produzidos” (Ibid., p. 83).

Outro elemento importante das críticas está na “monopolização” da provisão de serviços sociais pelo Estado sem concorrência, o que resultaria na má qualidade dos serviços e na ineficiência das ações. Imprimindo a ideia de mercantilização das políticas sociais, a diretriz neoliberal, para a proteção social, dá destaque à esfera privada, que segundo essa doutrina é capaz de atender as necessidades sociais.

Contudo, a especificidade do pensamento neoliberal em relação ao liberalismo clássico, para as políticas sociais, está no entendimento de que a sociedade civil, enquanto esfera privilegiada de solidariedade cívica, deve atuar na provisão dos serviços sociais, pois possui os seguintes atributos:

Capacidade de captar apoios espontâneos, o que desonera os cofres públicos; capacidade de inovar nas respostas as demandas sociais e de oferecer serviços com agilidade e transparência; capacidade de promover a descentralização do poder tradicionalmente concentrado no Estado (Ibid., p. 87-88).

Nessa perspectiva, perde-se a referência de direito de cidadania e, conseqüentemente, a referência do Estado social como único ente garantidor desses direitos materializados nas políticas públicas. A esfera privada (mercantil ou não-mercantil) passam a assumir centralidade no atendimento as demandas sociais, ficando para o mercado o atendimento das demandas para quem pode pagar e o setor sem fins lucrativos (voluntário, caridoso, benevolente, solidário) o atendimento

das demandas da população mais empobrecida, porém, gerenciado e financiado pelo Estado.

Considerando a política social como mecanismo de atendimento aos interesses da classe trabalhadora, mas com os limites necessários à manutenção da dominação burguesa e do sistema capitalista, Pereira P., ressalta que faz parte da lógica da política social, no capitalismo em geral, a associação entre Estado, mercado e sociedade, de modo que essa estrutura prevê simultaneamente a utilização de seus recursos (poder, capital e solidariedade) e é condição do atendimento as demandas sociais em qualquer governo. A diferença do momento atual, pós crise dos anos 1970, diz respeito ao esvaziamento do campo da cidadania e da democracia. “O que tem sofrido restrição não é a presença do Estado na vida econômica e social das nações, mas a sua capacidade de garantir direitos de cidadania” (2003, p. 78). Ou ainda, essas mudanças expressam um novo projeto de intervenção nas múltiplas expressões da questão social (MONTANÕ, 2010).

No Brasil, o neoliberalismo se consolida na contramão do movimento de redemocratização dos anos 1980, que foi marcado por um significativo grau de organização social, com especial protagonismo dos movimentos sociais, partidos políticos e sindicatos, objetivando restaurar os direitos políticos perdidos no período ditatorial. Desse processo é resultado a Constituição Federal de 1988, que tem como principais avanços a participação e o controle social nas ações do Estado (Conselhos, por exemplo) e as diretrizes e princípios da Seguridade Social, colocando a Saúde, a Assistência Social e a Previdência em equilíbrio de importância dentro das responsabilidades do Estado com a proteção social, assim como o caráter universal dessas políticas (SPOSATI, 2011). Nesse contexto, a Constituição de 1988 sofre forte crítica, sendo considerada irresponsável devido aos critérios de alocação de recursos fiscais (DURIGUETTO, 2007), principalmente para as áreas sociais. A tentativa brasileira tardia de implantação de um Estado de Bem-Estar foi atropelada pelo ideário neoliberal, “prevalecendo o trinômio (...) para as políticas sociais, qual seja: a privatização, a focalização associada a seletividades (BEHRING, 2003, p. 103).

Para melhorar o “desempenho” do Estado, uma série de recomendações feitas pelos organismos internacionais¹⁶, propõe estratégias de mudança nas ações

¹⁶ Seguindo uma série de medidas estimuladas pelo Consenso de Washington (1989) impõem-se medidas de revisão das atribuições do Estado em relação aos direitos sociais e à desregulamentação

estatais nas áreas sociais, principalmente para os países periféricos, orientando a participação do mercado nessa área para dar conta de serviços para quem pode pagar e com o Estado somente a prestação de serviços para os mais empobrecidos.

A materialização dessas propostas de reconfiguração do Estado se expressa na “Reforma administrativa do Estado” fomentada pelo governo brasileiro a partir da década de 1990. Nesse sentido, a concepção de “reforma do Estado” é apresentada como a solução para a “crise” do Estado, mistificando as determinações reais da crise capitalista. As propostas de “reforma” do Estado significam concretamente uma contrarreforma, justamente porque atuam na direção das estratégias do capital – neoliberalismo – para ampliar áreas de investimento e, conseqüentemente, a retomada do crescimento dos lucros, ou seja, “configura-se como uma contrarreforma social e moral na perspectiva de recompor a hegemonia burguesa no país” (BEHRING, 2008, p. 113).

A questão da “reforma” estatal foi tão importante que, na década de 1990 no Brasil, foi criado um ministério exclusivo para o planejamento dessas reformas. Em 1995, o Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, lança documento que vai redefinir o papel do Estado brasileiro imprimindo uma corresponsabilidade da sociedade civil no que diz respeito às áreas sociais.

Analisando o documento Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE/MARE) de 1995, percebemos o posicionamento do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1997 / 1998 – 2001) com relação às funções do Estado quando redige a apresentação do documento já no primeiro parágrafo:

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por conseqüência, da inflação (CARDOSO, apud BRESSER PEREIRA, 1995, p. 6)

Já na introdução do documento, Bresser Pereira afirma a justificativa de “falência do Estado” quando afirma:

do mercado de trabalho, ao fomento à privatização das empresas estatais, e à limitação de gastos com políticas sociais sob o argumento de saneamento da dívida pública, introduzindo no país a ideologia neoliberal. Conforme Cunha (2010), “a expressão tem origem na denominação criada por um economista norte-americano chamado John Williamson para designar um conjunto de recomendações a serem tomadas pelos administradores públicos de países em desenvolvimento” (CUNHA, 2010, p. 109).

tornou-se, conseqüentemente, inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 9).

Nesse sentido, o documento elaborado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) apresenta o conceito de “serviços não exclusivos” como sendo um dos setores do Aparelho do Estado. Nesse setor “o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas” (Ibid., p. 41). A novidade agora é que as organizações sem fins lucrativos passam a ser compreendidas como “parceiras”, braços do Estado na medida em que prestam serviços considerados não exclusivos como, por exemplo, saúde, educação e assistência social.

Nesse contexto de redirecionamento das prioridades do Estado, onde os investimentos em políticas sociais não são prioridades, a estratégia explicitada no Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE) propõe claramente a criação e o fortalecimento de um ente intitulado “público não-estatal”. Alargam-se os incentivos à filantropia, mas a partir da hegemonia neoliberal de acumulação do capital. Essa nova diretriz para a “reconstrução” do Estado brasileiro pauta-se em um direcionamento teórico-político contraditório que vai criticar as políticas neoliberais, recusar a atuação ortodoxa liberal, que nega os direitos sociais, e propor estratégias de reconfiguração estatal, a partir da proposta social-liberal que amplia a democracia a partir da ampliação de espaços públicos descolados da esfera estatal.

Uma reconstrução que é necessária quando promove o ajuste fiscal, o redimensionamento da atividade produtiva do Estado e a abertura comercial; que pode ser meramente conservadora quando se concentra na flexibilização dos mercados de trabalho; mas que se torna progressista quando aprofunda o regime democrático e amplia o espaço público não-estatal (BRESSES-PEREIRA e CUNILL, 1999, p. 15).

Para esses autores, a criação de uma esfera pública não-estatal é resultado e necessidade da inovação na solução de problemas sociais. Nessa perspectiva, o público não-estatal se apresenta como uma forma de propriedade ou de controle público em oposição ao Estado burocrático que buscava garantir os direitos através de um sistema formal e impessoal que instrumentaliza “funções sociais e econômicas através da utilização de servidores públicos” (Ibid., p. 16). Assim, como forma eficiente de administração pública cria-se

uma forma não-privada nem estatal de executar os serviços sociais garantidos pelo Estado: as organizações de serviço público não-estatais, operando na área de oferta de serviços de educação, saúde e cultura com o financiamento do Estado (Ibid., p 16).

Fica clara, nesses termos, as novas estratégias do Estado brasileiro para prestação dos serviços sociais. A ideia é a consolidação de uma terceira forma de propriedade diferente da privada (mercado) e da estatal, a não-estatal¹⁷ que buscará atuar nas áreas onde o Estado apresenta maior ineficiência, possibilitando melhores resultados e controle social.

Por meio do reforço das organizações não estatais produtoras de serviços sociais, como escolas, universidades, centros de pesquisa, hospitais, museus, orquestras sinfônicas, abre-se uma oportunidade para a mudança do perfil do Estado: em vez de um Estado Social-Burocrático que contrata diretamente professores, médicos, assistentes sociais para realizar de forma monopolista e ineficiente os serviços sociais e científicos, ou de um Estado Neoliberal que se pretende mínimo e renuncia a suas responsabilidades sociais, um Estado Social-Liberal, que por sua vez proteja os direitos sociais ao financiar as organizações públicas não-estatais que defendem direitos ou prestam os serviços de educação, saúde, cultura, assistência social, e seja mais eficiente ao introduzir a competição e a flexibilidade na provisão desses serviços. Um Estado que além de social e liberal seja mais democrático, pelo fato de que suas atividades sejam diretamente submetidas ao controle social (Ibid., p.17).

Na proposta de criação da esfera pública não-estatal apresentada pelos autores, as áreas sociais, que pela diretriz constitucional tem primazia estatal, não precisam ser “monopolizadas” pelo Estado e, por isso, devem ser realizadas a partir do princípio da competitividade dentro do setor público não-estatal, porém com apoio financeiro do Estado. Princípios de mercado são introduzidos na lógica da prestação de serviços sociais, ampliando o repasse de dinheiro público para o setor privado com a justificativa de maior controle social.

[O mercado] é o melhor dos mecanismos de controle, já que através da concorrência obtêm-se, em princípio, os melhores resultados com os menores custos e sem a necessidade do uso do poder, seja ele exercido democrática ou hierarquicamente. Por isso, a regra geral é a de que, sempre que for possível, o mercado deverá ser escolhido como mecanismo de controle (BRESSER PEREIRA apud BEHRING, 2003, p. 114)

¹⁷ Bresser Pereira e Cunill (1999) assinalam que existem quatro formas de propriedade: a pública estatal, a pública não-estatal, a corporativa e a privada. A estatal está ligada ao aparato do Estado; a pública não-estatal está voltada para o interesse público, não tem fins lucrativos, mesmo sendo guiada pelo direito privado; a corporativa está voltada para o interesse particular de um grupo ou corporação, mesmo sendo sem fins lucrativos; e a privada está voltada para o mercado e objetiva o lucro.

Na prática, isso se concretiza com a ampliação do número de instituições/empresas com essa finalidade na disputa de fundo público, conseqüentemente, a prestação dos serviços sociais na lógica de mercado, transforma-se de direito social em mercadoria. Assim, não há consumo coletivo, ou direitos sociais, mais uma articulação entre assistencialismo focalizado e mercado livre, este último voltado para o cidadão-consumidor (MOTA, 2011).

De acordo com Behring (2003), o Plano Diretor da Reforma do Estado atribuiu um “não-lugar” a Seguridade Social, caracterizando a proteção social brasileira como anticonstitucional e antidemocrática, privatizante e focalista/seletiva, com especial centralidade para as organizações privadas na execução das políticas sociais. O marco dessa lógica no que tange as propostas governamentais – materializando a transferência de responsabilidade com o social para a sociedade civil – é o Programa Comunidade Solidária implantado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Reatualizando a filantropia e o primeiro-damismo, propõe a qualificação do voluntariado e de instituições filantrópicas para a “eficiência” dos serviços¹⁸.

A autora Bonfim denomina o incentivo ao trabalho voluntário de “cultura do voluntariado”, onde estariam envolvidas “dinâmicas sociais complexas, permeadas de contradições em que o componente ideológico é decisivo para sua expansão e efetivação” (2010, p.15).

Também em uma lógica de disputa de sentidos, o voluntariado estaria, conforme a autora, sendo utilizado para a busca de consenso e garantia da hegemonia ideológica da classe dominante. O problema está na direção política do voluntariado, ou seja, na funcionalidade que esse tipo de prática assume na sociedade brasileira.

Conforme Bonfim

o “trabalho” voluntário pode sim ser criador de consciência, isso dependendo do tipo de sociedade que se pretende construir, ou seja qual a direção política dada ao voluntariado em determinada sociedade em dado momento histórico (Ibid., p. 10)

Porém, partilhamos da compreensão da autora, que o Estado capitalista neoliberal utiliza o voluntariado manipulando valores e motivações individuais e

¹⁸ No item seguinte trataremos com mais detalhes o Programa Comunidade Solidária.

coletivas para o estabelecimento de um “novo” padrão de intervenção social que atenda às demandas sociais emergentes. Ou seja,

O fato é que tal alternativa contém em si um forte componente ideológico, pois está comprometida com um projeto social que não objetiva sequer uma melhor distribuição de riqueza, tampouco a superação das sequelas da “questão social” no âmbito da contradição capital/trabalho. No entanto, esta alternativa traz o “consolo” de que alguma coisa está sendo feita e com isso estabelece a “paz social” (mesmo que momentaneamente) (Ibid., p. 45).

Com esses objetivos a “cultura do voluntariado” perpassa tanto a dimensão pessoal ou individual, se nos referimos ao trabalho voluntário, quanto a dimensão coletiva, no caso das organizações sociais sem fins lucrativos.

Para Montaño, o debate gira em torno da estratégia neoliberal que procura “instrumentalizar um conjunto de valores, práticas, sujeitos, instâncias: o chamado terceiro setor” (2010, p. 233). Portanto, o “terceiro setor”¹⁹ tem significado ideológico com propósito de transformar a sociedade civil em um meio para escamotear as perdas sociais ocasionadas pela reestruturação do capital monopolista. A discussão feita pelo autor levanta questões importantes para a compreensão das organizações do chamado “terceiro setor” como seguimentos sociais que ressurgem com novo sentido ideológico, contribuindo para a reflexão crítica das novas formas de enfrentamento da “questão social” por parte do Estado.

No entanto, a compreensão de Sociedade Civil como um espaço institucionalizado e organizado de luta de classes, ou seja, um campo de disputa de interesses, nos leva a entender as organizações da Sociedade Civil também como um espaço possível de ações voltadas para o enfrentamento da lógica de desconstrução dos direitos sociais. Os processos de reconfiguração do papel do Estado e da sociedade civil na lógica neoliberal acabam reformulando conceitos e apropriando-se dos mesmos de formas diferentes.

Para autores como Dagnino, essas características são consideradas uma “confluência perversa” em torno de significados. É nesse sentido que consideramos, nas palavras da autora

¹⁹ O conceito de “Terceiro Setor”, conforme Pereira T. (2000), baseia-se em uma leitura tripartite sobre a sociedade, com base em pressupostos liberais. Nessa lógica, a sociedade se conforma a partir do primeiro setor (Estado), do segundo setor (Mercado) e do terceiro (Sociedade Civil) (WOLFE apud PEREIRA, 2000). De acordo com a autora tal sistematização surge a partir do que Wolfe denomina de uma terceira via: “a racionalidade da sociedade civil, uma forma, diferente das tradicionais, de organização da sociedade e de construção de alternativas aos problemas” (PEREIRA, 2000, p 69).

o que essa 'confluência perversa' determina é um obscurecimento dessas distinções e divergências, por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa" (2004., p.99).

O principal problema que isso gera é a dificuldade da compreensão do significado político e social que essas novas formas de organização da sociedade civil representam.

Iluminados pela perspectiva da teoria social crítica, pensar na relação entre Estado e Sociedade Civil imprime considerar uma sociedade capitalista com características de formação social e histórica específicas, onde a afirmação do sistema perpassa a disputa pela hegemonia e a busca pelo consenso.

Para entender a trama social que se estabelece no capitalismo contemporâneo, a ideia de Estado ampliado fundamentado em Gramsci, nos fornece os elementos necessários para compreender a relação entre público e privado no Estado brasileiro. Nesse sentido, a institucionalização da esfera pública e da esfera privada no neoliberalismo, que na concepção liberal são representadas pelo Estado e pela Sociedade Civil, perde suas delimitações, ou seja, "as fronteiras entre as esferas pública e privada deixam de existir" (PEREIRA, P.,2003, p. 86).

Retomando Gramsci, a sociedade civil é parte do Estado e engloba o conjunto de instituições que representam os interesses de diferentes grupos sociais, nela estão inseridas as mais diversas formas de organização social, com os mais diversos objetivos associativos (de escolas à sindicatos, de instituições sem fins lucrativos à empresas). No entanto, essa é a esfera privilegiada na luta pela hegemonia, pois a outra esfera, a sociedade política, tem a função coercitiva de impor a ideologia dominante nos momentos em que esta tem sua hegemonia abalada ou quando ainda não foi garantida. Assim, em Gramsci, o Estado compreende uma instância que tem como função a construção da hegemonia através da cultura, cultura esta que atende as necessidades de desenvolvimento das forças produtivas, ou seja, os interesses da classe dominante. (GRAMSCI, 2011).

A partir dessa concepção teórica, sobre o que é a Sociedade Civil em Gramsci, podemos perceber o movimento de ressignificação das organizações sem fins lucrativos, uma vez que, instituídas juridicamente como entidades privadas, mas reconhecidas como de utilidade pública, um percentual considerável destas a partir dos anos 1990, passa a exercer um papel muito além da simples execução de políticas públicas. Consideramos que essa natureza de organização passa a exercer

também função ideológica voltada à despolitização de ações sociais na medida em que colaboram com as estratégias estatais para o enfrentamento das manifestações da questão social no capitalismo.

A equiparação do conceito ideopolítico de “Sociedade Civil” ao de “Terceiro Setor”, torna o primeiro uma esfera homogênea de interesses, despolitizando os conflitos sociais fundados nos antagonismos de classe. Suas ações passam a ser anunciadas como esvaziadas de consciência política e os direitos sociais passam a ser tratados com base na lógica da filantropia e da solidariedade.

O conflito, os interesses divergentes, a heterogeneidade que perpassam a sociedade civil/burguesa, composta por classes que divergem social, política e economicamente, faces que perpassam o terceiro setor, são encobertos pelo discurso atraente da solidariedade, do voluntariado em defesa explícita do capitalismo mundializado (Duarte, 2010, p. 68).

A sociedade civil se apresenta como campo de disputa entre projetos de sociedade distintos e antagônicos, porém que convergem impulsionados pelo projeto neoliberal, segundo mencionamos anteriormente com base no que a Dagnino (2004) denominou como “confluência perversa”. Essa “perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (Ibid., p.96-97).

Os distintos projetos que a autora se refere seriam: a concepção neoliberal, onde a sociedade civil assume as responsabilidades estatais com a proteção social através da lógica de “parceria” entre o público e privado; a concepção liberal-democrática, onde a sociedade civil é vista como alternativa ao Estado e ao mercado, com alto poder organizativo e democratizante, entendida como uma ampliação da esfera pública com autonomia e auto-organização (SIMIONATO, 2012); e concepção crítica e revolucionária da sociedade civil, baseada na teoria gramsciana, onde a sociedade civil é espaço de “confronto de projetos societários, cujo horizonte para as classes subalternas, é o da socialização do poder político e da riqueza socialmente produzida” (DURIGUETTO, 2007, p. 224).

A centralidade que as organizações da sociedade civil ganham com o novo redirecionamento do Estado brasileiro para a execução das políticas sociais expressam as estratégias necessárias ao capitalismo para garantir sua expansão e continuidade. A solidariedade da sociedade civil, a ineficiência do Estado, a democratização através da esfera pública não-estatal, refletem estratégias não só ideológicas, mas culturais e econômicas. A destruição da ideia de direito de

cidadania e justiça social fomenta o individualismo e a competitividade em substituição a luta por esses direitos e essa justiça. O resultado é o enfraquecimento das organizações com esse direcionamento político, a ampliação de organizações (sem fins lucrativos) na lógica de mercado e o fortalecimento de instituições filantrópicas e beneficentes nos serviços de proteção social.

2.2 A conformação da rede socioassistencial na Política de Assistência Social brasileira

A política de assistência social brasileira tem como característica histórica a descontinuidade e a fragmentação, assim como o perfil assistencialista e patrimonialista de suas ações. Isso porque, essa é uma área que no passado não foi concebida como política no universo das políticas sociais, mas se caracterizou como um *mix* de ações atomizadas entre órgãos governamentais e entidades privadas filantrópicas e benemerentes. A relação público-privada estabelecidas entre o Estado brasileiro e as organizações sem fins lucrativos viabilizou o seu acesso ao fundo público através de uma regulamentação que atendia a interesses particulares e permeada de manipulações patrimonialistas. Estas entidades assumem diferentes formas jurídicas em diferentes momentos históricos, possuindo acesso a isenções, imunidades e subvenções, além de, nos anos de 1990, poderem constituir relações de conveniamento (repasso direto de financiamento).

As primeiras organizações sem fins lucrativos apresentam sua gênese bem antes de sua formalização jurídica no Código Civil Brasileiro de 1916. Estudos mostram que o surgimento de iniciativas da sociedade civil brasileira voltava-se, inicialmente, em sua maioria, para a filantropia desde o século XVIII, sob forte influência da Igreja Católica²⁰, que “teve papel fundamental na formação do Estado brasileiro e contribuiu, significativamente, para a construção da trajetória das políticas sociais no país” (PEREIRA, T., 2000, p. 14). Tais iniciativas se caracterizaram como uma tentativa da Igreja Católica em recuperar sua influência

²⁰ Uma dessas manifestações consistia no movimento conhecido como Ação Social capitaneado pelas ordens religiosas, voltado para a propagação da doutrina católica e para o desenvolvimento da caridade (CUNHA, 2010), o qual consolidava a força da Igreja Católica no desenvolvimento dessas instituições no Brasil nos primórdios do século XX.

ameaçada pelo redimensionamento do Estado – a partir da constituição da República, da orientação ideológica do Liberalismo, das teorias materialistas e do socialismo – preocupando-se com os problemas sociais da época e realizando ações caritativas e filantrópicas, “com o objetivo de atrair a simpatia dos operários” (SANTOS, 2006, p. 30).

Com um papel predominantemente benevolente orientado por princípios higienistas²¹, essas instituições se proliferaram principalmente no estado de São Paulo em fins do século XIX e início do século XX, com ações voltadas para o atendimento da saúde de escravos e de homens livres. Um exemplo expressivo dessas instituições é a Santa Casa de Misericórdia²², implementada no Brasil desde os primórdios da colonização, que prestava serviços ambulatoriais e hospitalares, além de desenvolver trabalho de atendimento a hansenianos (MESTRINER, 2008).

Desse modo, iniciam-se “as bases para a assistência higienista, desenvolvida em aliança com a medicina social, visando prevenir a sociedade das doenças contagiosas” (Ibid., p. 41). Nesse momento as instituições religiosas de atendimento à saúde passam a assumir caráter educativo, normatizando hábitos e comportamentos, com vistas à adequação do país à modernização necessária para o seu ingresso na fase monopolista mundial do capitalismo (NETTO, 1992). Retomando os pressupostos teóricos gamscianos, a relação entre sociedade civil, representada pelas organizações da Igreja, e o direcionamento cultural para a hegemonia da classe dominante é clara. A necessidade de classe dominante em estabelecer a ordem e “ajustar” a sociedade ao nível de desenvolvimento das forças produtivas passa pela função ética do Estado ampliado, ou seja, a sociedade civil e a sociedade política como superestrutura organização social capitalista.

Dessa maneira, podemos observar que, no início do século XX a atenção dada aos emergentes problemas sociais é historicamente marcada pela filantropia

²¹ O movimento higienista surge no final do século XIX e início do Século XX como uma nova mentalidade de intervenção intelectual que propunha cuidar da população, educando e ensinando novos hábitos com o desejo de melhorar as condições de saúde coletiva da sociedade brasileira (Góis, 2002).

²² Formada por uma irmandade leiga, a Santa Casa da Misericórdia teve origem em Portugal no final do século XV. A necessidade de internação de pacientes destituídos de recursos ou recém-chegados ao Brasil, sem família e moradia, acarretou logo no século XVI, a criação das Santas Casas da Misericórdia, segundo os moldes da estabelecida em Lisboa. Em 1532, a expedição de Martim Afonso de Souza deu origem ao primeiro núcleo colonial - a vila de São Vicente, no atual litoral do estado de São Paulo. Este núcleo se estendeu mais tarde até o interior, originando o povoado de Santos, fundado por Brás Cubas, onde segundo alguns historiadores teriam sido organizado, em 1543, a primeira Santa Casa no Brasil (Cabral,2002).

religiosa, visando amenizar as mazelas consequentes da pobreza extrema através da racionalidade cristã de benemerência que só posteriormente servirá ao Estado como mecanismo de controle e busca de consenso social. A relação entre Estado e Igreja no Brasil é marcada pela trajetória do padrão de administração colonial implementado através do Estado Absolutista teocrático (CHAUI, 2001 e SOUZA FILHO, 2006), que vai determinar o perfil patrimonialista do Estado brasileiro.

No entanto, não se tratava de um Estado ausente. Durante a República Velha as ações estatais eram de claro caráter coercitivo, baseadas em políticas públicas com vistas à disciplina e à ordem social.

Essa característica da Primeira República (1889 a 1929) sinaliza a influência do liberalismo na conformação do Estado republicano brasileiro o qual, de forma particular, impulsionou o processo de industrialização pautado na convivência de relações sociais arcaicas (patrimonialistas/escravistas), paralelamente à modernização das relações produtivas, que exigia para seu aprofundamento relações de trabalho livre (Schwarz, 2000).

Com o aumento da urbanização e a complexificação da estrutura social as desigualdades agravam-se e se diversificam surgindo problemas que precisavam de enfrentamento em escala ampliada pela classe dominante representada pelo Estado. Assim, a pobreza, a “vagabundagem”, a questão étnico-racial, os problemas sanitários expressavam lutas de movimentos sociais na reivindicação por melhores condições de vida e de trabalho que pudessem amenizar um problema agora concreto, ou seja, trata-se da necessidade de mudanças na forma do enfrentamento da questão social.

Apresenta-se novo desafio quando,

Com a chamada Revolução de 30 o Estado terá que assumir funções maiores, superando a função apenas de coerção. Terá papel de regulamentação, organização, coordenação, intermediação e até de educação, enquanto promotor de uma nova cultura, afinada a diferentes exigências (MESTRINER, 2008, p. 67-68).

Assim, as organizações privadas (religiosas) que prestavam serviços de assistência passaram a servir de apoio para assegurar a construção da “hegemonia de uma racionalidade urbano-industrial” (PEREIRA, T., 2000, p.16).

A Revolução de 1930 representou significativa alteração no padrão de intervenção do Estado brasileiro, justificado pelo projeto de urbanização/industrialização da economia brasileira, ocasionando um processo de reaproximação

relativa do Estado com a Igreja Católica²³, devido ao acirramento da pobreza e a elaboração de estratégias que visavam evitar conflitos.

Em 1935, através da Lei nº. 91/1935 foi instituído o título de Utilidade Pública Federal, concedido às organizações as quais, segundo a regulação, serviam desinteressadamente à coletividade. Assim o Estado cria as condições legais para partilha formal, com essas entidades, da responsabilidade pelo enfrentamento das manifestações da questão social. Ressalta-se que a abordagem prevalente nessas organizações era a da filantropia, bastante influenciada pela doutrina da Igreja Católica. O reconhecimento estatal de seu papel público permite a formalização de financiamentos e captações de recursos públicos, estatais e da sociedade. Como exemplo, em 1930 é criado o imposto conhecido como “contribuição de caridade”, cobrado sobre a importação de bebidas alcoólicas como forma de auxílio direto a organizações sociais (MESTRINER, 2008).

Em seguida, em 1931, foi criada a Caixa de Subvenções²⁴ onde o Ministério da Justiça era a instituição mediadora, possuindo função fiscalizadora. Em 1938 cria-se o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) que se torna responsável pela avaliação dos pedidos de subvenções pelas organizações sociais que prestam serviço de assistência social, educação e saúde, ou seja, de “utilidade pública”. Esse funcionava como órgão regulador da “filantropia” e procurará conhecer a realidade do que é realizado na área, tendo em vista o seu aperfeiçoamento. Consiste na primeira tentativa estatal de institucionalizar e organizar a área social.

O Estado passa a disseminar uma nova ideologia no seu discurso governamental, reconhecendo o dever de zelar pelo bem-estar social e proteger os mais fracos. Entretanto sua resposta acaba por imprimir uma lógica corporativista²⁵ colocando o trabalho como meio de valorização do indivíduo e o “não-trabalhador será estigmatizado e colocado como pária do sistema, como não-cidadão” (Ibid., p.

²³ A burguesia industrial busca a legitimação política e o consenso elaborando estratégias de respostas as demandas da classe operária. Nesse sentido, o Estado se articula com a Igreja Católica tendo o objetivo de resguardar e consolidar a ordem e a disciplina social. Mas essa articulação não se trata do retorno da influência da Igreja nas decisões do Estado e sim de uma aliança em busca de “resposta minimamente satisfatórias aos anseios do proletariado”. Assim, Estado e Igreja atuam em papéis separados por áreas de influência (Santos, 2006).

²⁴ A Caixa de Subvenções era a instituição que antecedeu o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), tendo as mesmas finalidades.

²⁵ Por corporativismo entendemos se tratar das ações desenvolvidas pelo Estado Vargas onde organizaram-se políticas sociais de forma que atendesse apenas os trabalhadores e, ainda, políticas sociais fragmentadas por categorias profissionais.

75). Dessa forma, a pobreza é vista como incapacidade pessoal, portanto, alvo da filantropia e da benemerência.

Apesar de boa parte do conjunto de instituições privadas estar voltado para a atenção às pessoas desprovidas de renda pelo desemprego, muitas delas desenvolviam trabalhos voltados para os que pertenciam as parcelas de trabalhadores formais, pois estes também viviam em condições precárias de vida devido aos baixos salários, expressão da condição do trabalho assalariado brasileiro.

Dessa forma, não somente os desempregados e os sem possibilidade de exercer trabalho serão os alvos das organizações sociais, mas também seguimentos de trabalhadores excluídos das medidas recém-implantadas. Daí o interesse governamental em incentivar e apoiar esta rede privada, regulando-a por meio de subvenções (Ibid., p.87).

Com o desenvolvimento do capitalismo e da indústria surgem novas necessidades ao capital e à classe operária. Com a complexificação da sociedade urbano-industrial e as exigências do atendimento dos problemas sociais trazidos com o inchaço das cidades aumenta a necessidade de novas regulamentações para a área social, mas sempre de maneira fragmentada, ou seja, caso a caso.

A forma de enfrentamento da questão social em nosso país corresponde ao modelo de capitalismo implementado através da relação orgânica entre modernização e atraso, patrimonialismo e autoritarismo, refletindo na excessiva burocratização na regulação das relações sociais (SOUZA FILHO, 2006), assim como, na efetiva participação das instituições da sociedade civil – no caso, entidades filantrópicas e religiosas – na busca do direcionamento cultural da classe subalterna (Gramsci 2011).

Nesse contexto são criadas diversas leis e decretos que vão incentivar a ampliação da rede filantrópica. Em 1940, por exemplo, o Decreto-lei nº 2.024, fixa a base da organização de proteção à maternidade, à infância e à adolescência. E, em 1941 o Decreto-lei nº 3.200 que dispõe sobre a proteção das famílias em situação de miséria²⁶.

²⁶ De acordo com o decreto “as instituições assistenciais já organizadas ou a se organizarem para dar proteção às famílias em situação de miséria, seja qual for a extensão da prole, mediante a prestação de alimentos, internamento dos filhos menores para fim de educação e outras providências de natureza semelhante, serão de modo especial subvencionadas pela União, pelos Estados e Distrito Federal e pelos municípios” (Decreto-lei no 3.200, art. 30 apud MESTRINER, 2008, p. 96).

O processo de regulamentação das organizações sociais amplia enormemente o número de instituições com tais objetivos na disputa por interesses particulares e acaba contando com a participação de grupos laicos e também de outras correntes religiosas, como espíritas, protestantes e evangélicos, não só com a finalidade de amparo aos pobres, mas principalmente na área de educação.

Em 1942, o governo Vargas cria a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que será o início do primeiro-damismo²⁷ na assistência social brasileira. A LBA se constituiu como o primeiro órgão de proteção social de serviços de assistência. Seu objetivo era prestar assistência social diretamente ou em colaboração com instituições especializadas, ficando reconhecida como órgão de cooperação do Estado e de consulta no que concerne ao funcionamento de associações de mesmo fim. Contudo, iniciou suas ações através de instituições, utilizando a atribuição de subvenções para implementar o trabalho voluntário. Ganhou credibilidade e passou a sobrepor-se ao CNSS.

Outros decretos serão criados, incentivando, ainda mais, a organização de instituições de assistência social dando-as inclusive o título de “utilidade pública” em caráter honorífico.

O Decreto-lei nº 5.844/43 prevê a isenção do imposto de renda para

as sociedades e fundações de caráter beneficente, filantrópico, caritativo, religioso, cultural, instrutivo, científico, artístico, literário, recreativo e as associações e sindicatos que tenham por objetivo cuidar dos interesses de seus associados, desde que não remunerem suas diretorias, nem distribuam lucro sob qualquer forma (MESTRINER, 2008, p. 102).

O Estado define então uma característica fundamental das organizações sociais de caráter não lucrativo: a possibilidade de renúncia fiscal. A definição “sem fins lucrativos” contribuirá para o surgimento de inúmeras concepções sobre o significado dessas instituições privadas, justamente pela abrangência de missões institucionais que essa classificação permite abarcar.

Após desgaste e crise política, o Estado Novo de Vargas entra em erosão e dá início a um novo período de liberalização da vida política nacional. “O padrão getulista de ação política paternalista e protetora (...) vai se transmutar passando a expressar-se por meio do nacionalismo e da democracia” (Ibid., p.116).

²⁷ Getúlio Vargas encarregou sua esposa na direção desse órgão.

Entretanto na área social serão mantidas, praticamente, as mesmas diretrizes do governo anterior: a regulação estatal da filantropia, reafirmando o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS)²⁸ e ações populistas para a classe operária.

Embora não estabeleça uma política para a área social a Constituição Federal de 1946 estimula a criação de instituições sem fins lucrativos em uma nova perspectiva, isentando de impostos as instituições de assistência social, “desde que seus recursos sejam aplicados integralmente no país e para os respectivos fins” (Ibid., p.119).

De 1945 a 1964 o país vivenciou diferentes políticas econômicas de incentivos ao desenvolvimentismo, transitando do modelo varguista de desenvolvimento nacionalista, aliado às políticas de massa para a associação ao capital estrangeiro, que tem como objetivo a integração do Brasil aos países desenvolvidos.

Sobre o governo de Juscelino Kubitschek (1955 a 1961), Couto (2010), destaca a supremacia da economia em relação às políticas sociais. Os programas de políticas sociais previstos no Plano de Metas, embora aponte uma ruptura com o compromisso único com os trabalhadores urbanos, tiveram uma abrangência limitada e cerceada pelo objetivo primeiro do governo, a sua meta econômica (Ibid., p. 110).

Desse processo resulta uma decrescente preocupação com o contínuo empobrecimento da população em geral pelas teses desenvolvimentistas. “Vai se elaborar gradativamente o conceito de que pelo desenvolvimento econômico o país solucionará seus problemas sociais” (MESTRINER, 2008, p. 127).

Alterando legislações já existentes e criando novas, o Estado garante facilidades fiscais para as organizações sociais e às pessoas que fizerem doações as mesmas²⁹. A exemplo dos incentivos, pela Lei nº 3.557, de 4/7/59, o Estado regulamenta a possibilidade de isenção com relação a cota patronal da contribuição a previdência social às instituições com certificado de fins filantrópicos, (Ibid., p. 128).

²⁸ Em 1951 o CNSS ganha poder de registro geral das instituições sociais (MESTRINER, 2012).

²⁹ Como a Lei nº 3.470 de 1958 “que autoriza a dedução na renda bruta das pessoas naturais ou jurídicas, para efeito da cobrança de imposto de renda, das contribuições e doações feitas a instituições filantrópicas. E com o Decreto nº 3.830/60 amplia tal benefício, para instituições de educação, de pesquisa científica ou de cultura portadoras da Declaração de Utilidade Pública” (MESTRINER, 2008, p,128).

Também, nesse período, surgem formas organizativas com diferentes missões institucionais. Com o crescimento das desigualdades sociais e da concentração de renda, consequência da política econômica desenvolvimentista, fortalecem-se as organizações voltadas para a defesa de direitos, aumentando ainda mais a diversidade das organizações sem fins lucrativos.

Avançando um pouco mais no contexto histórico brasileiro, entra em cena o período ditatorial que vigora entre 1964 e 1985, que teve papel importante nas diretrizes dadas à política econômica, reforçando modelo de desenvolvimento associado ao crescimento econômico desigual e, conseqüentemente, imprimindo determinado perfil às políticas sociais como respostas parciais aos direitos.

O foco da política econômica em governos ditatoriais era a garantia do crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento sob uma perspectiva de integração à racionalidade capitalista mundial e, internamente, visava assegurar segurança nacional e estabilidade política. Esses elementos mais gerais conduzem a um padrão determinado de investimento em políticas sociais alicerçadas na repressão, combinando deliberadamente clientelismo com coerção. Ou seja, o trabalho passou a ter sua taxa de exploração acentuada com o achatamento salarial, agravando a pauperização da classe operária e levando ao limite a questão social que é controlada pela coerção e pela violência.

Outra característica importante desse momento histórico é a privatização de serviços básicos como a educação e a saúde. Essas áreas sofreram forte investimento do capital privado sendo reforçadas como espaço para a acumulação do capital. Em especial, a educação vivencia profundas transformações durante a política educacional da ditadura.

Conforme Mestriner, as ações na área social eram institucionais e governamentais, incluindo as organizações privadas controladas pelo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). Sobretudo, cresce o aparelho estatal que dá mais estrutura e racionalidade às práticas assistenciais. Mas esse equipamento não diminui a atuação das entidades privadas, que ganham novas regulamentações nesse período.

Em 1964, pela Lei nº4.506, Castelo Branco (1964 - 1967) aperfeiçoa a possibilidade de isenção de imposto de renda às instituições e estabelece novas exigências que têm relação com a não remuneração da diretoria, aplicação de recursos nos objetivos sociais e regulação. E ainda, regulamenta a “dedutibilidade

de doações realizadas a entidades filantrópicas por pessoas jurídicas” (2008, p. 171). O governo de Castelo Branco amplia as isenções para as taxas de importação através da Lei nº 4.917/65. Isenta as organizações da taxa de 1% paga ao Banco Nacional de Habitação e pelo Decreto nº 194/67, libera as entidades filantrópicas dos depósitos bancários relativo ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) dos seus funcionários. Em 1969 pelo Decreto nº 999/69 cria a Taxa Rodoviária Única e isenta as instituições filantrópicas desse custo com seus transportes. Com o presidente Figueiredo (1979 – 1985) em 1981 e pelo Decreto-lei nº 6.945 inclui a isenção da taxa de limpeza pública para essas organizações.

A proliferação de isenções e regalias tributárias para esse perfil institucional gera um caráter contraditório da relação do Estado com a filantropia, onde incentiva a sociedade civil na responsabilidade social, aumentando seu ônus com a lógica da subsidiariedade. Mas, de forma inovadora, o Estado ditatorial estabelece o convênio com instituições filantrópicas, caracterizando uma nova forma de relação entre Estado e organizações da sociedade. “Por meio do convênio, o repasse financeiro passou a ser feito mediante contrato que responsabilizava as organizações no sentido de executarem ações de responsabilidade estatal” (CUNHA, 2010, p 107).

Os últimos anos do período ditatorial foram marcados por grandes manifestações populares e pelo surgimento de movimentos sociais em defesa ao retorno da democracia, direito à liberdade de expressão e a liberdade organizativa.

Nos anos 1970 e 1980 surgem com maior expressão as entidades de defesa de direito, posteriormente conhecidas como Organizações não-governamentais (ONGs)³⁰ que desenvolviam um trabalho na base da sociedade, visando a redemocratização e a ampliação de direitos no país, em oposição a um Estado militar autoritário e violador de direitos (ABONG, 2005).

Na contramão desse processo, mas seguindo a lógica da contrarreforma do Estado e das propostas de transferência de responsabilidade social do Estado para a sociedade civil ou “setor público não-estatal”³¹, em 1997, no primeiro governo de

³⁰ Compartilhamos com o posicionamento da ABONG (2005) de que “é fundamental a clareza de que o conceito ONG é apenas político, ou seja, ele não existe formalmente e tem sido comumente usado de forma generalista. Existem apenas dois formatos jurídicos, que são associações e fundações” (ABONG, 2005).

³¹ A concepção de público não-estatal é apresentada por Bresser Pereira, então ministro de administração e reforma do Estado, e apresentado como proposta no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PD-MARE) em 1995. Esta concepção já foi analisada no item 2.1 deste capítulo.

Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) é criado o programa Comunidade Solidária que tem por objetivo a

implantação de uma cultura moderna do voluntariado, preocupada principalmente com a eficiência dos serviços e a qualidades dos voluntários e instituições. (...) Reconhecendo o vigor e a amplitude do esforço generoso de cidadãos e instituições, (...) tem, como missão contribuir para a promoção, valorização e qualificação do trabalho voluntário no Brasil. (Documento da Comunidade Solidária apud LANDIN e SCALON, 2001, p. 2)

Tal proposta do programa Comunidade Solidária busca alterar o significado cultural do que se entende como trabalho voluntário. As práticas de doação, benemerência e filantropia passam a possuir valores cívicos de cidadania. Uma moral cívica que foi devidamente legitimada e regulamentada juridicamente no ano seguinte pela Lei nº 9.608 de 18 de fevereiro de 1998, e ficou conhecida como Lei do Voluntariado. Esta lei define serviço voluntário como

a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza ou instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais científicos, recreativos e ou de assistência social, inclusive, mutualidade (BRASIL, 1998)

Conforme Landin e Scalon (2001) o “voluntário” passa a ter um novo reconhecimento público, ganhando dimensão de cidadania participativa, mas com eficiência e resultado. A (então) nova proposta trazida pelo Programa Comunidade Solidária é de que a doação de tempo para trabalhos voluntários passa de uma iniciativa moral individual para uma iniciativa moral cívica, alterando o caráter caritativo dessa atividade para introduzir a ideia de cidadania e solidariedade (idem). Esse movimento condiz com o deslocamento das organizações da sociedade civil de instituições paralelas ao Estado para parceiras. Ou seja, não só as organizações da sociedade civil precisam atuar em parceria com o Estado nas áreas denominadas “não exclusivas”, mas, também, os indivíduos devem exercer sua cidadania doando seu tempo em trabalhos voluntários, seja em instituições públicas, seja em organizações sem fins lucrativos (Idem.).

Em 1997 é promulgada a Instrução Normativa (IN) nº. 1 que disciplina a celebração de convênios (assinatura de termo de convênio) através da transferência de recursos públicos financeiros entre Estado e instituições públicas ou privadas com a qual o Estado pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento. Essa é conhecida como a Lei dos Convênios.

Em 1999 é sancionada a Lei 9.790, de 23 de março, a conhecida “Lei das OSCIPs” (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP), que regulamenta as atividades de “interesse público” realizadas por essas instituições. Essa lei, além de definir mais um perfil de instituições sem fins lucrativos que assumirão os serviços não-exclusivos do Estado, vai instituir o Termo de Parceria que firma o acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) discriminando direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias. A novidade dessa nova regulamentação é a facilidade e agilidade que as organizações passam a ter para se conveniarem ao Estado e adquirirem os respectivos “benefícios” concedidos às organizações de utilidade pública. Assim, com a justificativa de facilitar o acesso aos recursos públicos e ampliar a capilaridade da política de assistência social, instrumentaliza-se a rede privada socioassistencial para executar a política pública (Pereira, T. 2009).

Essas duas últimas regulamentações – NI nº 1 e a Lei das OSCIPs – configuram-se como mecanismo de repasse de responsabilidade para instituições privadas que configuram o setor público não-estatal sob novas modalidades jurídico-institucionais (BEHERING, 2008), nos marcos do Estado gerencial proposto pela contrarreforma do Estado.

Na assistência social, além de repassar essa atividade – atenção: a assistência não existe como política pública de seguridade no PDRE-Mare – aos termos de parceria (Oscip) e contratos de gestão (OS), a reforma atropela o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ao propor o credenciamento daquelas entidades privadas com fins públicos (terceiro setor) no Ministério da Justiça, o que “facilitaria e desburocratizaria” o processo (Ibid., 258).

Dessa forma, segundo a autora, a falta de critérios técnicos que avaliem as entidades (OSCIP) de acordo com a área na qual ela pretende atuar – na qual deveria ser realizada pelo respectivo conselho – proposta por essa legislação, retoma o caráter clientelista e patrimonialista da assistência social brasileira.

No quesito financiamento das entidades beneficentes, merece destaque o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), este sim emitido pelo CNAS. No modelo brasileiro, o financiamento das entidades beneficentes ocorre de maneira direta pelas subvenções de convênios e de maneira indireta pela exoneração tributária, que significa a isenção de parcelas expressivas

de impostos e contribuições sociais em favor dessas instituições³². De acordo com Jaccoud (2012) esse processo se opera pela concessão do CEBAS e esteve sob responsabilidade do CNAS, transformando-o em órgão cartorial. A regulamentação da isenção de impostos e contribuições sociais para as entidades beneficentes foi regulamentada pela Lei 8.212 de 1991 e a concessão da CEBAS foi regulamentado pelo Decreto 2.536 de 1998. Além do problema da falta de transparência e clareza acerca do volume de recursos da União concedido através desse instrumento à esse tipo de instituição, essa regulamentação abarca um universo heterogêneo de instituições, inchando o leque de atribuições do CNAS. Assim, o Decreto citado

Considera entidades beneficentes de assistência social as pessoas jurídicas de direito privado e sem fins lucrativos que atuantes nas seguintes áreas: proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, e à velhice; amparo a crianças e adolescentes carentes; ações de prevenção, habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência; ações de promoção da integração ao mercado de trabalho; promoção de assistência educacional ou de saúde. (JACCOUD, 2012, p. 77).

Dessa forma, a questão da definição do campo das entidades privadas que irão compor a rede socioassistencial da política de assistência social se constitui como um delicado e fervoroso debate para a construção do desenho dessa política.

O aparato jurídico do Estado, nos termos de Gramsci, e/ou a burocracia na administração pública do Estado brasileiro, conforme elaboração de Souza Filho, indica como se materializa a dominação de classe racionalmente e legalmente. A normatização das ações associativas orienta o comportamento das organizações da sociedade civil. Em outros termos, “orientar o comportamento implica poder de mando e “obediência” às normas estabelecidas para atingir determinado fim” (2006, p. 70).

Toda essa regulamentação expressa a correlação de forças existentes na sociedade brasileira para o direcionamento das políticas sociais a partir das diretrizes inauguradas pela Constituição de 1988. A própria LOAS é expressão do movimento de disputa de sentido para a configuração de uma política que historicamente serviu como instrumento de interesses particularistas e agora se propõe ser pública.

³² “As entidades beneficentes de assistência social têm assegurada a imunidade dos seguintes impostos e contribuições sociais: Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para financiamento da Seguridade Social (Cofins) e contribuição patronal para a previdência social” (JACCOUD, 2012, p. 80). A imunidade de impostos está prevista na Constituição Federal de 1988.

2.3 A proteção social como direito: entre o público e o privado

A Constituição Federal de 1988, que tem como principais avanços a participação e o controle social nas ações do Estado (Conselhos, por exemplo) e as diretrizes e princípios da Seguridade Social, colocando a Saúde, a Assistência Social (de caráter distributivo) e a Previdência (de caráter contributivo) em equilíbrio de importância dentro das responsabilidades do Estado com a proteção social, bem como o caráter universal dessas políticas (SPOSATI, 2011). Entendendo essas três políticas como um conjunto integrado de proteção social pública, a Constituição introduziu inovações fundamentais para a experiência brasileira de bem-estar, além de representar um marco com a inclusão da assistência social numa Constituição Federal, na condição de componente integral de um sistema de proteção social público e de direito de cidadania (PEREIRA, P., 2011). A inovação se dá na transformação em direito o que sempre foi tratado como favor e caridade e o rompimento com um padrão de proteção social eminentemente contributivo.

Conforme Sposati, no âmbito conceitual, historicamente a concepção de proteção social tem viés individualista e monetarista, isto é, a proteção social era garantida através de benefícios financeiros, baseado no “poder pagar/comprar condições que levem à superação da fragilidade” (2012. p.21). Contudo, ainda de acordo com a autora, três ocorrências históricas modificaram esta noção de proteção social tornando-a mais coletiva. São elas: quando o acidente de trabalho deixou de ser responsabilidade do trabalhador e passou a ser do empregador (século XIX); as políticas Bismarckianas que estabeleceram um pacto entre patrão e empregado mediado pelo Estado, dando origem a previdência social, auxílio doença ou acidente de trabalho, entre outros (século XX); e o modelo de *Welfare State* que, a partir da crise de 1930, estabeleceu a provisão pública dos direitos sociais orientada pela universalização de um estatuto de cidadania.

Esse novo aporte ao sentido da proteção social fez que ela transitasse do campo individual para o social, a partir do entendimento de que sentir-se seguro – e ter a certeza da proteção social – diz respeito a todos. Seu significado de avanço civilizatório ultrapassa a materialidade dos benefícios financeiros e produz o acesso a cuidados e serviços sociais como direitos (Ibid., p. 22).

Assim, no campo da Seguridade Social a noção de proteção social ultrapassa a de seguro social, desloca-se da noção de “recursos para adquirir proteção” para a noção de “provisão de necessidades”. Essa provisão é realizada através de ações, cuidados, atenções e serviços.

A especificidade da formação social brasileira - onde a política social sempre esteve condicionada a relação de dependência e subordinação com o capital internacional – propiciou a produção de uma experiência nacional de proteção social que Pereira P. tipifica como “sistema de bem estar periférico”, pois a proteção social brasileira não se estruturou apoiado no pleno emprego, nos serviços sociais universais, “nem armou, até hoje, uma rede de proteção impeditiva da queda e da reprodução de estratos sociais majoritários da população na pobreza extrema” (2011, p. 125).

Assim, a autora aponta que em decorrência da fragilidade das instituições democráticas, elemento constitutivo da sociedade brasileira, as políticas sociais têm sua expansão nos momentos históricos mais avessos a cidadania: os regimes autoritários, isto porque, utilizavam as políticas sociais como estratégia na garantia de legitimidade.

Apesar da centralidade da Previdência Social - devido ao seu perfil de financiamento – na Seguridade Social brasileira, com a Constituição de 1988 inauguram-se formas não monetárias de proteção social através dos serviços públicos de saúde e assistência social. Assim como, expõe a responsabilidade pública na proteção social e o princípio de universalidade.

O debate acerca da universalidade na Seguridade Social brasileira se apresenta com relação a contradição expressa na sua regulamentação quando define como objetivo a universalidade da cobertura e do atendimento ao mesmo tempo que define o objetivo da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços , a necessidade de definir o público-alvo da assistência se configura como elemento contraditório, refletindo a crítica marxista sobre a universalidade do Estado enquanto esfera dos interesses coletivos, identificando a universalidade como aparência do fenômeno estatal.

Ao mesmo tempo, a implementação da proteção social com os parâmetros constitucionais sofre o embate das propostas neoliberais de redução dos investimentos na área social, desenhando os programas e projetos dessa área a partir da focalização e seletividade, agravando essa contradição.

A assistência social, assim como a saúde, também apresenta a diretriz da universalidade, pois, a princípio, são direcionadas a todos os cidadãos sem exigência de contribuição, o que significa que “não há – ou não deve haver – condicionalidade para acessar a saúde e a assistência social” (Pereira, P., 2011, p. 28). Contudo, a universalidade dessas políticas esbarra nas contradições de sua regulamentação e estruturação e na oferta dos serviços que perpassa as questões entre esfera pública e privada. Considerando que o Estado é o ente capaz de garantir a universalização do acesso aos direitos sociais, se estes são oferecidos através de serviços e benefícios que pressupõem a seletividade e, ainda, no caso da assistência social principalmente, sua maioria é oferecido através de instituições privadas (sem fins lucrativos), a universalização se coloca como um dilema entre ajuda e direito. Nessas duas políticas a relação entre a oferta de serviços públicos e privados, se apresenta como condicionalidade da universalização. No caso da saúde, os serviços públicos direcionam-se aos que não podem pagar e os privados, na forma de mercantilização do serviço, atende a parcela da população com melhor poder aquisitivo. Na assistência social, essa mercantilização é mediada por organizações sem fins lucrativos, estabelecendo um modo de absorção de recursos, ou do fundo público que vai limitar o acesso aos serviços (Idem.).

Outro elemento importante na construção da proteção social proclamada pela Constituição de 1988 é a descentralização político-administrativa. A descentralização político-administrativa caracteriza-se pela transferência de poder político e de gestão das políticas públicas para os governos locais (estados e municípios).

Segundo Arretche (1996), desde a década de 1980, esta estratégia tem sido vista como possibilidade de fortalecimento e consolidação da democracia, principalmente nas políticas sociais, além de possibilitar maior eficiência na prestação dos serviços. Isso porque, com a proximidade entre prestador de serviço e beneficiário, a gestão das políticas sociais seria de mais fácil controle social, através da participação dos Conselhos gestores, por exemplo, e cada nível governamental seria capaz de melhor implementar a política social de acordo com as demandas específicas de cada território.

No entanto, a descentralização é direcionada, nos anos 90, pelas políticas neoliberal, expressando “o desmonte do Estado através da redução de suas atividades regulatórias e produtivas e seu corte privatizante” (DURIGUETTO, 2007,

p. 176). Assim, o governo central passa a delegar as responsabilidades de decisões, funções e ações sem o repasse equivalente de recursos, o que significa que essa transferência se realiza apenas no nível do gerenciamento, resultando na precariedade dos serviços prestados por esses níveis governamentais (Arretche, 1996).

Na área social a descentralização ocorre para os serviços não-exclusivos sendo transferidos para as organizações sociais, entidades públicas não-estatais e de interesse público. Esse perfil de descentralização é considerado por Duriguetto (2007) como um processo de privatização dos serviços e políticas sociais, justamente porque a transferência da prestação de serviços ocorre tanto para a sociedade civil quanto para o mercado, passando a concentrar a oferta de políticas sociais sob o critério de seletividade e focalização e desconstruindo o caráter universal proposto pela Carta de 1988.

Tratando especificamente da política de assistência social, os princípios constitucionais de universalidade, equidade, descentralização, direitos sociais, cidadania, enfim, os pressupostos da proteção social pretendida pelo movimento da constituinte, serão atravessados pelas propostas de contrarreforma do Estado somatizando perdas e ganhos no processo de constituição como política pública. Uma das dimensões do processo será a regulamentação da política de assistência social e a regulamentação das entidades sem fins lucrativos que vão conformar a rede socioassistencial.

A regulamentação da assistência social ocorre com a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei orgânica da Assistência Social (LOAS), que a define como:

direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993)

A partir dessa definição, o conjunto integrado de ações que deve ser realizado pela iniciativa pública e pela sociedade deve atender ao objetivo da proteção social, vigilância socioassistencial e a defesa de direitos conforme art. 2º da LOAS. Outra importante modificação na estrutura da assistência social trazida pela LOAS foi a extinção do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) e a criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), instituído, no artigo 17, “como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão de Administração

Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social” (Idem). Essa mudança implica o sentido de gestão deliberativa e participativa da política de assistência social, porém, permaneceu a herança de caráter cartorial do antigo conselho.

Segundo Sposati (2012), a Assistência Social foi delineada a partir de um *mix* de benefícios e serviços que não se apresentam na previdência e a saúde, exigindo uma capacidade gerencial inédita no âmbito da gestão pública dessa política pública. Contudo, essa capacidade gerencial pública se apresenta como o ponto frágil na gestão da política e prevalecerá a histórica estrutura de relação entre Estado e filantropia. Tanto que o artigo 3º da LOAS define o campo das organizações sem fins lucrativos que vão, de fato atuar como executoras da política de assistência social, reproduzindo a lógica filantrópica dessa política, abarcando tanto a oferta de serviços como a esfera da garantia de direitos, mas orientadas pela lei.

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 (BRASIL, 1993).

Sem negar o grande avanço em relação à noção da assistência social como direito, a LOAS atualiza a participação dessas organizações na efetivação dessa política. O artigo 3º da LOAS reconhece a essencialidade histórica que essas instituições representam para as ações de assistência social sem ser capaz de alterar a relação de subsidiariedade entre Estado e entidades de assistência social. A regulamentação desse artigo será tema de intenso debate acerca da definição do campo das entidades de assistência social e trataremos mais detalhadamente a seguir.

Paralelamente à regulação da rede privada, a política de assistência social também será “desenhada”. O perfil que assumirá, terá avanços consideráveis com relação a proposta de proteção social, cidadania e universalidade ao mesmo tempo em que reafirmará a dependência e/ou necessidade de inclusão da sociedade civil como constitutiva dessa política.

Da promulgação da Constituição até a LOAS o processo de reestruturação da assistência social significou mudanças nas estruturas de gestão (ministérios,

secretarias e fundações), porém sempre em “concorrência” com a estrutura consolidada da LBA. Assim,

Na verdade, a LBA, nesse processo de reforma, era a grande instituição responsável pela assistência social, com a prestação de serviços de assistência social de forma direta e indireta por meio de convênios, com uma estrutura capilar e com representação nos 27 estados da Federação (LIMA, 2003, p. 28).

Somente com a Medida provisória nº 813, de 1 de janeiro de 1995, que visou reordenar os órgãos federais, extingue-se a LBA e reestruturam-se dois órgãos dentro do Ministério da Previdência e Assistência Social: a “Secretaria de Assistência Social (SAS) com função de coordenar a política Nacional de Assistência Social, e o Conselho de Assistência Social (CNAS), com a função primordial de traçar as diretrizes dessa política” (Ibid., p. 28-29). Esses dois órgãos irão assumir as competências da assistência social, antes de responsabilidade da LBA.

Contudo, nessa reestruturação não houve avanço significativo com relação a construção de uma política de primazia estatal. As continuidades do padrão de atendimento a questão social sob a iniciativa privada atende as propostas neoliberais e, como afirma Chaui (2001), recupera de forma extrema o caráter clientelista e patrimonialista, de favor e mando do Estado brasileiro. No fim, as estratégias da SAS foram de implementar os Conselhos, Fundos e Planos dos estados e municípios – burocratizando o processo – e garantir a continuidade das ações já desenvolvidas, ficando responsável por todos os convênios da extinta LBA, sem falar na convivência com o Programa Comunidade Solidária.

A descentralização político-administrativa, para a política de assistência social, representou a efetivação desse novo desenho institucional que prioriza o Estado no direcionamento dessa política, assim como, o comando único em cada esfera governamental. Com relação a gestão, esta deve ser compartilhada com a sociedade civil através dos conselhos, conferências e fóruns em seu planejamento e controle (YAZBEK, 2004).

Para a assistência social, a descentralização significou a municipalização, reconhecendo o nível municipal como esfera autônoma de poder e de gestão da política, assim como forma de ampliação dos espaços de participação democrática na esfera local (Idem). Conforme Lima (2003), a descentralização da política de assistência social representou uma questão delicada com relação as orientações à

estados e municípios sobre as diretrizes desse processo. De 1993 a 1997 a descentralização da assistência social se identificou como a “estadualização” da política, resultando no repasse financeiro de recursos federais à governos estaduais para que estes repassassem para municípios e entidades conveniadas³³. Apenas com a Norma Operacional Básica Nº 1 de 1997 o processo de municipalização começa a ser orientado.

Para a municipalização da política – que significava o repasse de recursos do fundo nacional de assistência social direto para o fundo municipal, ou seja, sem passar pelos estados – era necessário que o município atendesse as exigências do artigo 30º da LOAS, que prevê a criação do conselho municipal, do fundo e do plano municipal de assistência social. Essa formalização aconteceu de forma que os municípios aderissem a municipalização sem que tivessem a clareza quanto as consequências e riscos financeiros e políticos correspondentes³⁴ (Idem).

O processo foi deflagrado de maneira uniforme, desconsiderando a dinâmica dos órgãos gestores quanto a capacidade técnica, a disponibilidade de pessoal, a experiência institucional na instrumentalização da política e sem a criação de um sistema ágil e experiente de procedimentos técnico-administrativo (Ibid., p. 38).

As tentativas de instrumentalizar a política de assistência social contaram com a participação de diversos segmentos da sociedade, expressando o conflito de interesses nessa área. Os debates ocorreram, em última instância, nas Conferências Nacionais de Assistência Social – a primeira em 1995 e a segunda em 1997 – dando origem a aprovação da Política Nacional de Assistência Social e a NOB2 em 1998, através da resolução nº 207 de 16 de dezembro pelo CNAS. A PNAS de 1998 pauta-se nos princípios da LOAS e define um conjunto de ações governamentais e não-governamentais que vão se concretizar em programas já desenvolvidos pela SAS

³³ Ainda de acordo com Lima (2003), o instrumento utilizado entre Governo Federal e Estadual foi o convênio. “O nível federal ficou com a função de repassar bens móveis e imóveis, disponibilizar, de acordo com o seu orçamento, os recursos financeiros necessários a execução dos programas absorvidos e a serem empreendidos pelos estados, dar suporte técnico necessário à execução dos serviços, benefícios e programas e projetos e à implantação dos instrumentos previstos no artigo 30, podendo as ações serem estendidas aos municípios” (Ibid. p. 31). Já o nível estadual, “coube instituir o conselho e o fundo, elaborar o plano estadual, definir mecanismos de integração com os municípios e disponibilizar os recursos humanos, material e financeiros para administração e execução das ações recebidas e, antes, executadas pela União, dispor de todas as condições institucionais para a nova função” (Ibid., p. 31-32).

³⁴ “Os custos do processo de municipalização eram altos, graças à necessidade de estruturação organizacional exigida pelos novos paradigmas da gestão e à responsabilidade de responder prontamente às demandas da população” (LIMA, 2003, p. 33).

(MESTRINER, 2008). Sobre a relação entre Estado e entidades sem fins lucrativos, o documento ignora completamente a questão, contudo, enfatiza o papel das instituições da sociedade civil, enquanto integrantes dos órgãos de deliberação e controle social e enquanto rede de serviços complementares. Já a NOB2 define o fluxo operacional da descentralização e participação, principalmente com relação a transferência de recursos da União para estados e municípios.

Sob essa regulamentação as formas de participação das entidades privadas permaneciam sem definições claras, pois no debate sobre a oferta de serviços o desafio era estabelecer quais eram as atribuições e responsabilidades das instituições privadas dentro da política (JACCOUD, 2012).

Mas é a partir da PNAS de 2004, que fixa os princípios e as diretrizes para a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que as formas de participação dessas entidades passam a ser definidas. Segundo Jaccoud (2012), a PNAS padronizou e referenciou as seguranças³⁵ que a política deve garantir e “reconheceu a necessidade de identificar, em cada município, a existência de uma rede de serviços socioassistenciais” (Ibid., p. 74). Sendo assim, a assistência social se estruturou a partir de uma rede de oferta de serviços integrada ao serviço de referência da política. No sentido de constituir essa rede de serviços, a NOB-SUAS de 2005 detalhou a organização das bases operacionais do sistema, incluindo os instrumentos de planejamento, gestão e financiamento.

Durante quase 15 anos ocorreu um grande debate acerca da regulamentação do artigo 3º da LOAS. Segundo Paz (2012), a necessidade de regulamentar o campo das entidades de assistência social se dá pelo novo conteúdo de cidadania definido pela LOAS e a interface com o tema da filantropia e benemerência, refletindo na questão da certificação das entidades. Esse debate recai na disputa de significado da relação entre sociedade civil e Estado pelo receio ou ameaça de perda de recursos e isenções. A regulamentação do artigo 3º da LOAS vai ocorrer somente em 2007 com a Resolução do CNAS 191/2005 e o Decreto presidencial 6.308/2007. Desse modo, conforme a autora, o CNAS buscou ater-se

à natureza e à qualidade das atividades realizadas no campo da assistência social, de acordo com disposições constantes na Constituição Federal, na LOAS, nos parâmetros PNAS/2004 e no alcance da regulação da rede de serviços sociais estabelecida pela NOB-SUAS (Ibid., p. 110).

³⁵ As seguranças são: de acolhida, de renda, de convivência, de desenvolvimento de autonomia e de sobrevivência a riscos circunstanciais.

Outro avanço importante nesse processo é a aprovação, pelo CNAS, da tipificação dos serviços socioassistenciais em 2009.

É a partir dessa normatização que são instituídos os equipamentos públicos de proteção social que compõem a rede socioassistencial: o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), responsável pela proteção social básica com a família como unidade de referência e os Centros de Referência Especial da Assistência Social (CREAS), para os casos de violação dos direitos e inexistência ou não de vínculos familiares, caracterizados como média e alta complexidade respectivamente. A centralidade na família é um elemento polemico da nova Política Nacional de Assistência Social, pois dá à família a primazia na garantia da proteção social e o Estado fica responsável pela proteção na falta desta.

Além de toda estrutura e organização da nova política e do sistema único, a PNAS propõe novas bases para relação entre Estado e sociedade civil, porém, as novas bases vão revelar, segundo Sitcovsky (2010), a tentativa de “organizar, racionalizar e regulamentar a relação público/privado (...) sob o argumento da eficácia e eficiência” (Ibid., p. 161). Isso porque, segundo o autor

Os longos anos nos quais a assistência social brasileira permaneceu aprisionada à filantropia e à caridade bloquearam a capacidade de criação e organização de uma estrutura pública estatal adequada às exigências para a implementação do SUAS. A quase inexistência de unidades públicas de assistência nos municípios, somada a sua frágil capilaridade no país, conduziu à reedição, ou melhor, a resistência de traços caritativos e filantrópicos. Porém, desta feita, sobre o invólucro da política de parcerias, do solidarismo e do voluntariado moderno (Ibid., p. 163).

A concepção de rede socioassistencial é apresentada na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) como uma proposta de “alteração” das bases de relação entre Estado e sociedade no que se refere a organização e hierarquização do que essa política anuncia como proteção social. Nesse sentido, a proposta de rede da PNAS é anunciada como “superação” da histórica característica de “diversidade, superposição e, ou, paralelismo das ações, entidades e órgãos, além da dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros” (BRASIL, 2004. P. 41).

Anunciando orientar-se pelo princípio da primazia do Estado como único ente capaz de garantir a universalização da política, a proposta de rede socioassistencial da PNAS pressupõe a referência do Estado para garantir a assistência social como política pública, tendo a sociedade civil – ou entidades e organizações de assistência social – “como parceiras, de forma complementar na oferta de serviços,

programas, projetos e benefícios da Assistência Social” (Ibid., p. 40). Ao mesmo tempo, a PNAS entende a integração dessas organizações ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) não só pela prestação de serviços, mas através da atuação como co-gestoras nos “conselhos de assistência social e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais e garantia dos direitos dos usuários da assistência social” (Idem), ou seja, uma proposta de atuação direcionada ao fortalecimento do controle social da política de Assistência Social.

Já a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS, 2005), define que a relação entre as entidades de assistência social e o SUAS se dá através do “vínculo SUAS”, mediante convênios, ajustes e parcerias a ser reconhecido pelo órgão gestor da política no município, estando, a entidade, devidamente inscrita no Conselho Municipal de Assistência Social e tendo seu enquadramento no nível de complexidade definido na PNAS.

Nesse sentido, a lógica da “parceria” e a forte presença de entidades sem fins lucrativos, filantrópicas ou não, fazem parte do que Arretche (1999) denomina de “legado das políticas prévias”, que, segundo a autora, consiste na forma com que a política vem sendo estruturada, implicando em dificuldades para modificações de gestão, implementação e execução, constituindo-se como condicionante histórico para a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) como parte da Seguridade Social brasileira nos marcos da Constituição de 1988. Sobre isso, cabe acrescentar que o “legado” da política de assistência brasileira, corresponde às particularidades da nossa formação social que produziu “formas” igualmente particulares de cidadania, isto é, a noção de direito pela esfera pública é um elemento ausente, pois mesmo quando viabilizado pelo Estado corresponde às práticas patrimonialistas ou populistas, sobressaindo mais a dimensão particularista ou do favor, no caso da assistência, da caridade. Assim, segundo Mestriner,

A assistência social, que já era a parte frágil, vive 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 (2008, p. 26).

A relação público-privada que perpassa a atual política de assistência social brasileira, nos marcos de sua elaboração e implementação durante a ofensiva neoliberal, apresenta as determinações mais gerais do atual padrão de dominação da classe burguesa, impossibilitando sua assimilação, como um direito garantido

pelo Estado. Reforça a visão de “ajuda” e limita seu caráter universal, justamente porque se propõe ser universal para “quem precisa”, o que parece correto caso a definição de quem precisa não fosse a extrema pobreza, priorizando a provisão dos mínimos sociais e não as necessidades básicas³⁶.

De acordo com Mota (2010), as reformas direcionadas à previdência e à saúde colocaram a Assistência Social como política estruturadora da seguridade social. Isso porque, as duas primeiras se encontram em um processo de mercantilização e privatização que resultam na restrição do acesso e dos serviços que lhes são próprio, desse modo, se apresentam como demandas de investimento do capital. A assistência social, com seu caráter não contributivo, é colocada como a única política de proteção social aos que não podem pagar pelos serviços. Assim, a política de assistência social ganha centralidade na conjuntura atual do capitalismo brasileiro, principalmente devido aos fortes investimentos nas políticas de transferência, como o Programa Bolsa-Família (PBF), por exemplo. Por outro lado, a situação de desemprego estrutural transforma a política de assistência de “atenção aos inaptos para produzir”, miseráveis, idosos, etc. em política de atendimento ao crescente número de trabalhadores desempregados. Mas especificamente, a ampliação das ações da assistência social se justifica pela “impossibilidade de garantir o direito ao trabalho”, passando a ampliar seu público alvo com a entrada dos desempregados nas filas de atendimento, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento a desigualdade social (Idem).

Consideramos dessa forma – sem negar seus avanços com relação a viabilização dos direitos sociais – que a política de Assistência Social, enquanto política social do Estado capitalista, tem reproduzido o caráter mediador entre os interesses de classe e se coloca sob influência dos processos de redefinição dos padrões de acumulação do capital iniciados no final do século XX e que neste início de século revela: o agravamento da contradição entre o capital e trabalho, refletido no crescimento de trabalhadores desempregados, precarizados, subempregados que se transformam em demanda para as políticas de proteção social do Estado; a problemática das reformas da seguridade social que mercantiliza a proteção social,

³⁶ Segundo Pereira P. (2011), a utilização do termo “mínimos sociais” tem, do ponto de vista conceitual, implicações políticas e estratégicas, pois pressupõe supressão ou corte de atendimento compatível, portanto, com o pensamento neoliberal. Enquanto que “necessidade básica” pressupõe algo fundamental ou primordial qualificando as necessidades a serem satisfeitas para o exercício da cidadania.

entregando ao capital a Previdência Social e a Saúde e centralizando a proteção social pública na Assistência Social (MOTTA, 2012); a problemática do financiamento, na mesma lógica dando centralidade na assistência, em especial nos programas de transferência de renda em detrimento da implementação do SUAS; e conseqüentemente, a “refilantropização” da assistência social, pela retomada, agora mais regulamentada e/ou burocratizada, da “parceria” entre Estado e organizações sem fins lucrativos, refletida na trajetória da legislação da assistência social.

3 A CONSTRUÇÃO DO SUAS E A REDE SOCIOASSISTENCIAL EM NITERÓI

Nesse terceiro capítulo apresentamos o resultado da pesquisa de campo realizada sobre a implementação do SUAS e da rede socioassistencial no município de Niterói. As informações e análises tiveram como fonte a documentação e as entrevistas que estão detalhadas na proposta metodológica da apresentação deste trabalho. Conforme descrito na metodologia, no processo de pesquisa identificamos as descobertas/assuntos mais relevantes para a análise do nosso objeto, portando organizamos a exposição dos resultados a partir de três principais eixos: **as estratégias de implementação do SUAS no município; o ajustamento da política local aos parâmetros da PNAS; e o motivo do fim dos convênios.**

Para análise do conteúdo dos eixos buscamos articular com a discussão teórica apresentada nos capítulos anteriores, recuperando o debate sobre público e privado no Estado brasileiro, assim como as contradições da proposta de política de assistência social pública e universal e a manutenção da relação com a filantropia. Ressaltamos que as descobertas/assuntos não estão organizados cronologicamente, ou seja, a forma de exposição não corresponde, necessariamente, a ordem temporal dos acontecimentos. Contudo, cada assunto será analisado observando o avanço do desenvolvimento da política do município dentro do marco temporal deste trabalho que é de 2006 a 2011.

3.1 As entidades de assistência social como parte da estratégia de implantação do SUAS no Município de Niterói.

Popularmente apelidada de “cidade dormitório”, a cidade de Niterói localiza-se na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro e tem localização privilegiada em relação a proximidade com a capital do estado. A cidade é uma das mais bem

colocadas no ranking de melhor qualidade de vida e renda per capita do país³⁷ (PNUD/IDH-M, 1991 a 2000), resultado do seu processo de histórico.

Niterói teve papel de destaque no desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro sendo, durante bom tempo, a capital do estado (1841 – 1983 e 1903 – 1974). Esse fato levou a cidade a um grau significativo de desenvolvimento urbano, com investimento em infraestrutura, saneamento, cultura, etc.

Sua economia era voltada para agricultura, principalmente, a cana-de-açúcar, mas em meados do século XVII, com a instalação da indústria naval pelo Barão de Mauá, Niterói iniciou as bases de desenvolvimento econômico com atividades voltadas para essa indústria (ALMEIDA, 2010).

A fabricação de barcos, de bebidas, rapé e cigarros além das várias serrarias e olarias indicavam uma dinâmica pré-industrial voltada para atender às exigências das demais atividades econômicas e de consumo da cidade e das localidades mais próximas (Ibid. p. 200).

Segundo o autor, a economia da cidade não se consolidou como tipicamente industrial, mas o seguimento naval significou a dinamização da economia, assim como, possibilitou a consolidação de uma classe trabalhadora urbana, com importante papel na luta sindical do país.

Com relação a vida política, a cidade de Niterói foi marcada pela sua condição de capital do estado, constituindo-se em um importante centro político, comportando as instâncias de poder local e estadual. Segundo Almeida, essa condição resultou em uma intensa proximidade com os acontecimentos da capital, que vão ter relação com conformação urbana e social do território.

A Revolta da Vacina e a reforma urbana de Pereira Passos no Distrito Federal tiveram grande impacto na cidade que também sofreu com os processos de controle sobre as manifestações populares e que sob o governo estadual de Nilo Peçanha (1903-1906) teve uma reforma urbana aos moldes daquela experimentada na cidade vizinha, da qual originou a reconstituição da Câmara Municipal, a inauguração do teatro João Caetano, a criação de um centro de serviços municipais, a dinamização dos serviços de transportes (bonde e barcas), a substituição do sistema de iluminação de gás pelo de luz elétrica e a instalação da sede do governo no Palácio do Ingá (Ibid., p. 202-203).

³⁷ Segundo o IDH-m (índice usado para medir o nível de desenvolvimento humano nos municípios a partir dos indicadores de educação, longevidade e renda) de 1991 e 2000 aponta a cidade de Niterói em 3º lugar entre os municípios brasileiros e em 1º entre os municípios do estado do Rio de Janeiro.

No período do Estado Novo, o governo do município acompanhou as políticas repressivas ao movimento sindical e teve como direcionamento a consolidação do poder estadual no município (Idem).

A proximidade com a capital do país teve influência significativa para a política de assistência social do município. De acordo com a pesquisa de Almeida (Idem), a primeira escola de Serviço Social do município foi criada em 1945, com o incentivo da LBA, tendo à frente a então primeira dama do governo estadual e filha de Vargas, Alzira Vargas.

A partir das décadas de 50 e 60 o município amplia significativamente seus equipamentos públicos e privados, com destaque para a educação com escolas e universidades; saúde com grandes hospitais e entidades filantrópicas, que vão atuar nas diversas áreas sociais, com destaque para o atendimento de pessoas com deficiência, que vão se tornar, até os dias de hoje, os únicos locais de referência para esse público usuário na política de assistência social no município.

Historicamente, o município de Niterói possui numeroso quadro de instituições filantrópicas, chegando a ser reconhecido em âmbito nacional pelo número de associações e entidades privadas³⁸, tanto no âmbito da filantropia religiosa ou laica, quanto no âmbito da garantia de direitos: instituições religiosas, filantrópicas, associação de moradores, associação em defesa de deficientes, entre outros.

Assim como em quase todo território nacional, a assistência social no município de Niterói se estruturou a partir de poucas ações realizadas diretamente pelo Estado, através dos programas e projetos de âmbito federal, e a maioria das ações realizadas pelas entidades de assistência social em âmbito local.

Até 2003 a estrutura da gestão da política de assistência no município se dava a partir da divisão entre duas secretarias: a Secretaria Municipal de Integração Social, responsável pelo convênio com entidades de assistência social e pelo financiamento subvencionado com recursos diretos do Gabinete do Prefeito e a Secretaria de Promoção Social responsável pelos programas e projetos desenvolvidos pelo município. Essa divisão se expressava na condução paralela da assistência social entre duas esferas de gestão.

Com as novas bases de organização da política de assistência social trazidas pela LOAS e pela PNAS, sobretudo a descentralização e o financiamento, Niterói

³⁸ Essa informação foi obtida durante as entrevistas com os dois gestores da política de assistência social do município.

passa a estruturar-se para a conquista da Gestão Plena em 2005, cumprindo as exigências do artigo 30º da LOAS, instituindo o Conselho Municipal de Assistência (CMAS), o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e o Plano Municipal de Assistência Social. Contudo, a NOB/SUAS acrescenta exigências como a estruturação de CRAS de acordo com o porte do município, a declaração de capacidade instalada para o atendimento às demandas da PSE de alta complexidade, a elaboração e execução de política de recursos humanos, inclusive a implantação do plano de carreira para os servidores públicos da assistência (NOB/SUAS, 2005).

Conforme depoimento do Gestor A³⁹, que participou desse processo, para a implantação das estruturas da PNAS (CRAS e CREAS) e para garantir a capilaridade e a continuidade dos serviços oferecidos à população usuária da política de assistência social, no município, a estratégia foi a utilização dos espaços, projetos, serviços e mão de obra das instituições privadas de assistência social já existentes nos locais onde se apresentavam maior escassez de serviços e equipamentos públicos, ou seja, como estratégia foram mantidos/renovados convênios e parcerias (uso dos espaços) para a implantação dos equipamentos públicos de a .

E fomos buscando as instituições parceiras para iniciar algum tipo de serviço, onde não tinha nada nem espaço físico para a gente ter alguma coisa própria. Quando nós já podíamos instalar um CRAS nós o instalávamos, mas quando não havia um lugar nós o instalávamos em uma sala do Agente Jovem na perspectiva de termos depois ali um CRAS. Onde nós podíamos colocar algum tipo de serviço a gente colocava como forma de iniciar o trabalho (GESTOR A).

Nesse sentido, com a justificativa de garantir a continuidade dos serviços socioassistenciais e a capilaridade da política de assistência social no território, a utilização dos espaços das associações de moradores e de outras instituições que atuavam na área da assistência social, como forma de iniciar a implementação dos equipamentos públicos, se apresentou como estratégia da gestão municipal para a consolidação do SUAS no município. Na visão dessa gestão, essa forma de relação se apresentava como “a possível”, dentro do histórico de ações e serviços que essas entidades exerciam e a precariedade institucional do município. Ou seja, a histórica relação das entidades filantrópicas se atualiza num processo de “modernização”

³⁹ Sua gestão corresponde ao período de 2002 a 2007.

para o atendimento das novas exigências institucionais e legais determinadas pelo Estado.

O processo de “modernização” da relação público-privada na política de assistência social brasileira, orquestrado pela dimensão burocrática do Estado, representa o modelo proposto pela contrarreforma do Estado, onde as ações desenvolvidas na esfera não-estatal deve ser gerenciada pela esfera estatal. Nesse sentido, no município de Niterói, o direcionamento dado pela regulamentação dessa política reatualizou a execução dos serviços socioassistenciais desenvolvidos pelas entidades privadas sob um maior “controle” estatal ou, no sentido gramsciano, a sociedade política exerce a função gerenciadora das ações desenvolvidas pela sociedade civil, entendidas como aparelhos privados de hegemonia.

Dessa forma, ainda segundo o Gestor A, essa estratégia foi acompanhada de uma série de iniciativas, por parte da SMAS, em realizar a capacitação dessas instituições acerca dos princípios e diretrizes do SUAS, objetivando a adequação dos serviços ofertados pelas entidades privadas, tendo a SMAS como a orientadora das ações. Segundo o relato, as atividades realizadas atendiam as exigências da secretaria e as entidades entendiam que as ações estavam regulamentadas e definidas a partir do SUAS e por isso precisavam se reorientar com base no sistema.

Essa perspectiva de interpretação quanto ao entendimento das entidades privadas sobre a hierarquização dos serviços não se deu automaticamente. Segundo, os relatórios de gestão e a entrevista com a gestão seguinte (a partir de 2008), a relação entre a SMAS e as entidades de assistência social era de muito tensionamento, resultando na manutenção da estrutura particularista, patrimonialista e filantrópica da assistência social no município, como veremos mais adiante.

No período dessa primeira gestão, os principais desafios para a implantação do SUAS era a falta de espaços próprios e, principalmente, a falta de mão de obra qualificada e própria, pois os poucos profissionais que atuavam nessa área como integrantes da SMAS pertenciam aos antigos equipamentos da assistência, como a LBA, ou “emprestados” de outras secretarias. Isso fica explícito quando analisamos as deliberações das conferências municipais de 2005 e 2007. Ambas apresentam em quase todos os eixos a necessidade da realização do concurso – que só aconteceu em 2008 –, apontando as estratégias e metas para sua realização, como o estudo e garantia de dotação orçamentária, por exemplo, e a elaboração e implantação do plano de cargos e salários para os profissionais da assistência. Essa

demanda aparece nas conferências de 2005, 2007 e 2009, o que significa que, mesmo após o primeiro concurso, a política de recursos humanos do município não era satisfatória. Como indica a proposta 2 do Grupo de Trabalho Trabalhadores do SUAS e o protagonismo dos usuários, na Conferência de 2009: “Proposta 2 – Implementar plano de cargos para os profissionais trabalhadores da SUAS/PNAS de Niterói” (CMAS, 2009).

Sobre a necessidade da ampliação dos equipamentos de referência da PNAS, todas as conferências analisadas apresentam essa demanda. Em 2005 e 2007 aparece como desafio a ampliação tanto do número de CRAS quanto de CRAES, já as conferências de 2009 e 2011 apresentam, além da necessidade de mais CRAS, a necessidade de mais centros de acolhimento para crianças, adolescentes, idosos, ex-presidiários e suas famílias, entre outros. Identificamos que a recorrência dessas demandas nas conferências simboliza a precariedade dos serviços prestados aos usuários da política que, nesse período, foram basicamente ofertados pelas entidades privadas. Contudo, o atendimento dessas demandas se constitui como necessidade para a permanência do município na Gestão Plena da política e assim garantir o financiamento correspondente a esse nível de gestão.

Outra importante constatação na análise da conferência de 2009, consiste na proposta apresentada pelo Grupo de Trabalho (GT) Trabalhadores do SUAS e o protagonismo dos usuários. A segunda proposta desse GT, além da implementação do Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS), é **“buscar que os espaços dos CRAS e equipamentos da assistência social sejam de fato públicos”** (CMAS, 2009). Considerando que essa conferência aconteceu após o concurso público, e esse grupo de trabalho era composto pelos profissionais concursados, percebemos a permanência das antigas estruturas e relações dos equipamentos da assistência social.

Quadro 2 - Deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social

| Conferências | Concurso | Política de RH | Mais CRAS | Mais CREAS |
|--------------------------------------|-----------------|-----------------------|------------------|-------------------|
| Confêrencia Municipal de 2005 | X | X | X | X |
| Conferência Municipal de 2007 | X | X | X | X |
| Conferência Municipal de 2009 | | X | X | X |
| Conferencia Municipal de 2011 | | X | X | X |

Elaboração própria com base nas deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social.
Fonte: Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Niterói

No depoimento do Gestor B⁴⁰, considerada a sua forma de inserção na política de assistência do município, essa relação estabelecida com as entidades de assistência social é problematizada a partir das dificuldades de avanço na implementação dos serviços e equipamentos públicos. Seu relato descreve a situação encontrada pelos profissionais contratados pelo concurso público que aconteceu em 2008. Assim, a chegada dos concursados ocorreu sem romper com essa estrutura.

Foi uma relação muito tensa, nós chegávamos pra trabalhar com assistentes sociais contratadas pelas ONGs que atuavam dentro dos espaços públicos e era um conflito intenso. O gerenciamento era dividido, o relatório que equipe técnica pegava, que era concursado, era um, os relatórios da equipe que era paga através das ONGs eram outros relatórios e não podia ter acesso, apesar de se tratar de um equipamento único (GESTOR B).

Isso demonstra que a estratégia utilizada para a implementação do SUAS, no decorrer do processo, não alterou a relação da assistência social do município com essas entidades, pelo contrário, utilizou da estrutura já instalada das entidades privadas, mantendo a sobreposição de ações e serviços entre equipamentos privados e públicos, desconsiderando a hierarquização dos centros de referência.

Então a ideia era: eu tenho tantas entidades filantrópicas na cidades, dessas entidades filantrópicas o que eu posso dividir de dinheiro entre elas, como se isso fosse uma relação de obrigatoriedade, elas existem e eu tenho, como contrapartida, financiar para que elas continuem existindo, não havia a ideia de complementariedade da política, elas eram a estrutura da política nessa época. As políticas eram sobrepostas, na verdade eu nem posso dizer que elas eram sobrepostas, elas eram soberanas das entidades

⁴⁰ Sua gestão corresponde ao período de 2009 a 2012, contudo atuou na política de assistência do município a partir de 2008.

filantrópicas, isso só começou a mudar em 2008 com a chegada da equipe concursada (GESTOR B).

Essa situação exemplifica a particularidade da assistência social brasileira. A histórica relação com as entidades privadas na execução dessa política às coloca como pilares de estruturação das ações e serviços oferecidos nessa área. Assim, a forma como se estruturou o atendimento das demandas da assistência social se apresenta como legado dessa política e a assimilação da forma hierarquizada com que a PNAS define essa relação se resume ao financiamento das ações desenvolvidas pelas entidades privadas.

A mudança apontada pelo Gestor B que ocorreu a partir de 2008, não significou o rompimento dos convênios com as entidades privadas, mas significou um processo de qualificação técnica da secretaria e das entidades com relação a organização da política de assistência social nos parâmetros PNAS/SUAS.

O edital aberto em 2008 para firmar os convênios com as instituições de assistência social tem em sua apresentação o objetivo de “estruturação da rede de proteção social básica, proteção social especial” (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, SMAS e CMAS/EDITAL 001, 2008). Essa estruturação, se deu a partir da seleção de projetos apresentados pelas instituições obedecendo critérios contidos no edital. Contudo, os critérios estabelecidos para a seleção dos projetos, apesar de não fugir aos pressupostos da PNAS e do SUAS, foram descritos de forma que os serviços já oferecidos pelas instituições pudessem continuar sendo realizados, precisando apenas uma adaptação de conteúdo descritivo para concorrer ao edital.

Você vai ver isso nos próprios editais, que eram construídos não com base na necessidade de serviço e demanda, mas sim com base no que as entidades tinham pra oferecer, o objetivo era selecionar projetos específicos, “eu vou selecionar um projeto cultural que atende os menininhos da comunidade tal e a entidade deve funcionar próxima ao local” só faltava dizer o nome (GESTOR B).

Além de demonstra as relações de favorecimento, típicas do patrimonialismo brasileiro, os editais de seleção afirmam a lógica do Estado gerencial proposto pela contrarreforma do Estado brasileiro. Ao definir como objetivo do edital a estruturação da rede de proteção social do município, esse documento expressa o entendimento de que as entidades privadas devem estruturar a política de assistência e o Estado deve gerir essa estruturação através dos contratos de subvenção.

Nos relatórios de gestão do período analisado percebemos essa situação. Os serviços oferecidos dentro da estrutura do SUAS obedecem a orientações gerais, mas a execução ocorre de acordo com os projetos/serviços já realizados pelas instituições. Exemplo disso são as ações voltadas para crianças e adolescentes no âmbito da PSB. Nos relatórios tais ações são chamadas de Ações Socioeducativas em Meio Aberto (ASEMA) até 2008, e a partir de 2009 são apresentadas como Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo, esta última denominação é com base na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais de 2009. São descritas da seguinte forma nos relatórios de 2006, 2007 e 2008:

Trata-se de iniciativas socioeducativas que buscam estimular a relação sociocomunitária com fortalecimento de vínculos familiares, incentivando a permanência na escola ou o retorno a mesma, além de atuar na prevenção do ingresso da criança e do adolescente no trabalho infantil (especialmente na mendicância em vias públicas). Nesta forma, a ampliação do universo de informações é utilizada como estratégia para melhoria do aproveitamento escolar, por meio de atividades de iniciação ao mundo do esporte, da cultura e do lazer, o que reforça a vida em sociedade (SMAS, 2007, p. 16).

A partir de 2009 foram descritos conforme a nova regulamentação:

Serviço realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social. Forma de intervenção social planejada que cria situações desafiadoras, estimula e orienta os usuários na construção e reconstrução de suas histórias e vivências individuais e coletivas, na família e no território (MDS, 2009, p. 9).

Contudo, todas as atividades realizadas em atendimento a esta demanda, em todos os relatórios, foram executadas por instituições de assistência social conveniadas. Durante os seis anos analisados, cerca de 12 a 15 instituições atenderam em média 1500 usuários por ano. O interessante é que a partir de 2009, os relatórios apresentam como justificativa para o convênio, não só desse serviço mas também outros, “a otimização dos recursos técnicos e humanos”, ou seja, assumindo o déficit de institucional para a operacionalização da política.

Isso retoma a questão da descentralização da política desvinculada das condições institucionais e das bases técnicas e materiais para sua execução na assistência social, caracterizando a crítica ao processo de descentralização das políticas sociais que se deu não entre esferas governamentais, mas do Estado para as instituições da sociedade civil na contrarreforma do Estado e que coloca em xeque a garantia de direitos, uma vez que estes só podem ser garantidos pela

esfera estatal. Historicamente as instituições privadas detêm as bases técnicas e materiais para a execução desses serviços, justamente pela forma que essa política foi conduzida pelo Estado brasileiro, mantendo esse seguimento da sociedade civil responsável pelo atendimento das demandas da questão social e servindo de estratégia ideológica ao preservar os traços beneficente do atendimento dessas demandas e afastando a concepção de direito.

Nos Relatórios de Gestão do período analisado não é nítida essa relação de dependência dos equipamentos privados. Na descrição dos CRAS e CREAS, por exemplo, são apresentadas tabelas de execução física, contendo o número de atendimentos, cadastramentos, encaminhamentos, visitas domiciliares, e outros serviços específicos do CRAS. Não é explicada a estrutura de funcionamento, tão pouco a relação de gerenciamento, relatada pelo Gestor B. Exemplo disso é o Centro de Cidadania Chico Mendes que em 2006 na descrição sobre os CRAS no Relatório de Gestão, aparece como CRAS - Centro de Cidadania Chico Mendes e em 2007 na execução física da atividade socioeducativa voltada para crianças e adolescentes, realizada de forma indireta, ou seja, pela rede conveniada, aparece em lista somadas à outras instituições privadas. Apesar de não conseguirmos identificar oficialmente o caráter privado dessa instituição, pois ela não existe mais, pelo menos com o mesmo nome, deduzimos que essa instituição foi identificada como CRAS, no ano de 2006, o que significa que a gestão desse equipamento era privada.

Tabela 1 - Número de CRAS e CREAS em cada ano

| Ano | Nº de CRAS | Nº de CREAS* | Nº de Casas de Passagem |
|-------------|-------------------|---------------------|--------------------------------|
| 2006 | 13 | 1 | 2 |
| 2007 | 10 | 1 | 2 |
| 2008 | 9 | 1 | 3 |
| 2009 | 7 | 1 | 3 |
| 2010 | 7 | 2* | 3 |
| 2011 | 7 | 2* | 3 |

* CREAS e CREPOP (Centro de Referência Especializado de População em Situação de Rua)

Elaboração própria com base nas informações dos Relatórios de Gestão da SMAS.
Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SASDH)

Os relatórios apresentam o número de CRAS e CREAS em funcionamento por ano, contudo, na descrição da execução física dos serviços socioassistenciais percebemos a presença das entidades de assistência social. Grande parte dos serviços são executados através dessas instituições, mas os relatórios não são claros quanto a essa execução. Dentro do mesmo relatório as atividades realizadas por entidades de assistência social não são descritas de forma padronizada. Algumas apresentam quais entidades conveniadas executaram os serviços e seus respectivos resultados e outras apresentam os resultados quantitativos, sem mencionar sequer a metodologia de execução, ou seja, não conseguimos identificar se foi realizada pelos equipamentos públicos ou instituições conveniadas, demonstrando a fragilidade institucional na elaboração dos relatórios, instrumento tão importante para a avaliação e monitoramento da política local. No relatório de 2006, por exemplo, na execução física das ações voltadas para crianças e adolescentes na PSB, são descritos os projetos e seu respectivo proponente (Centro de Cidadania Chico Mendes e Programa AABB Comunidade) ambos da rede socioassistencial privada. Na execução física das ações voltadas para crianças e adolescentes na PSE, o mesmo relatório faz referência ao Centro de Atenção Integral e Integrada à Criança e ao Adolescente, apresenta seu resultado como número de atendimento diário, visitas domiciliares, encaminhamentos, entre outros. Não fica claro se esse “centro” é uma espécie de CRAES exclusivo para crianças e adolescentes e em que espaço ocorre os atendimentos.

Na tabela a seguir buscamos sintetizar as informações dos relatórios sobre a execução “direta” e “indireta” (como é apresentado) dos serviços socioassistenciais. A sistematização dessas informações é resultado do esforço de entender como o município executou os serviços ofertados. Os relatórios tiveram mudanças da estrutura de exposição das atividades⁴¹, por isso a partir de 2009 há campos em

⁴¹ A estrutura de exposição das informações dos Relatórios de Gestão de 2006, 2007 e 2008 obedeciam a divisão entre a PSB e PSE e dentro delas o público alvo: famílias, criança e adolescentes, idosos, pessoa com deficiência, geração de renda, população em situação de rua e plantão social. A partir de 2009, a exposição continuou seguindo a divisão entre PSB e PSE, mas devido as novas bases de orientação da Tipificação nacional de Serviços Socioassistenciais algumas atividades mudaram de enquadramento. Por exemplo, as atividades onde o público alvo era juventude, nos três primeiros anos correspondiam a projetos sociais, na maioria profissionalizantes em instituições privadas, nos anos seguintes essa atividades passaram a integrara as atividade voltadas apara crianças e adolescentes e o Projovem, atenderia a este perfil, aparece de forma isolada nos relatórios, ou seja, fora dessa estrutura PSB/PSE/público alvo. Os serviços para pessoas com deficiência também tiveram modificações. Nos relatórios de 2009 e 2007, por exemplo, os serviços de transporte e passe livre aparecem na execução da PSE e nos outros relatórios eram entendidos como PSB.

branco, significando que não houve aquela atividade. Ressaltamos que os dados apresentados nessa tabela não possuem precisão, pois os relatórios não são claros quanto a essas informações e em muitos casos omitem dados.

Outro dado importante é que as informações quanto a quantidade de instituições conveniadas obtidas nos Relatórios de Gestão, não coincidem com a relação de convênios firmados no período analisado, conforme documento fornecido pela Procuradoria Geral do Município⁴². Por isso, o objetivo dessa tabela não é quantificar as entidades de assistência do município, mas demonstrar como foram executados os serviços socioassistenciais no período de acordo com os relatórios.

Tabela 2 - Relação de equipamentos públicos e privados na execução das ações da PSB e PSE

| Eixo PSB | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 ² | | 2010 | | 2011 | |
|------------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------|---------------------------------|
| | CRAS, CREAS, SMAS | Entidades de Assistência Social | CRAS, CREAS, SMAS | Entidades de Assistência Social | CRAS, CREAS, SMAS | Entidades de Assistência Social | CRAS, CREAS, SMAS | Entidades de Assistência Social | CRAS, CREAS, SMAS | Entidades de Assistência Social | CRAS, CREAS, SMAS | Entidades de Assistência Social |
| Famílias | 13 | 4 | 10 | 4 | 9 | 0 | 7 | 0 | 7 | 0 | 7 | 0 |
| Criança e Adolescente | 0 | 2 | 1 | 13 | 0 | 10 | 0 | 8 | 0 | 12 | 0 | 12 |
| Juventude | 5 | 12 | 8 | ** | ** | ** | | | | | | |
| Idosos | 4 | 1 | 5 | 2 | 0 | 5 | | | | | 0 | 2 |
| Pessoa com Deficiência | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | 1 | 6 |
| Alternativa de Renda | 2 | 5 | 0 | * | 9 | 3 | 7 | 9 | 0 | 9 | 0 | 9 |
| Plantão Social | ** | ** | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | | | 0 | 1 |
| Eixo PSE | 2006 | | 2007 | | 2008 ¹ | | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
| Ações | CRAS, CREAS, SMAS | Entidades de Assistência Social | CRAS, CREAS, SMAS | Entidades de Assistência Social | CRAS, CREAS, SMAS | Entidades de Assistência Social | CRAS, CREAS, SMAS | Entidades de Assistência Social | CRAS, CREAS, SMAS | Entidades de Assistência Social | CRAS, CREAS, SMAS | Entidades de Assistência Social |
| Famílias | 1 | 0 | ** | ** | 1 | 0 | 4 | 1 | 2 | 0 | 2 | 0 |
| Criança e Adolescente | 3 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | | 1 | 3 | 0 | 3 | 0 |
| Juventude | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | | | | | | |
| Idosos | 1 | 0 | 1 | 0 | | | 0 | 4 | 0 | 2 | 1 | 0 |
| Pessoa com Deficiência | 1 | 2 | 0 | * | | | 1 | 1 | 1 | 6 | | |
| P. em Situação de Rua | 3 | 0 | 3 | 1 | | | 3 | 1 | 4 | 1 | 4 | 1 |
| Plantão Social | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | | | | | | |

*Todas as atividades foram realizadas por instituições privadas, mas não foi informado quais e quantas.

**Não consta informação sobre quais equipamentos executaram o serviço.

¹ O relatório de 2008 não está completo, faltando as informações sobre a PSE.

Elaboração própria com base nos Relatórios de Gestão

Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SASDH)

Como podemos observar, a atenção básica concentra o maior número de instituições privadas na execução de atividades e, especificamente, as ações voltadas a crianças, adolescentes, idosos e de alternativa de renda dentro da PSB. Sobre as ações de alternativa de renda ou inclusão produtiva, como foram

⁴² A relação de entidades conveniadas à SMAS de Niterói, obtido através da Procuradoria Geral do Município será apresentada no item 3.3 deste capítulo.

chamadas a partir de 2008, estas estão ligadas aos programas de transferência de renda do governo federal (Bolsa Família, PETI, etc) que são executados pela SMAS, mas que utiliza os convênios para a geração de renda (cursos profissionalizantes).

Na PSE chamou a atenção a relação de entidades para as ações voltadas para as pessoas com deficiência, pois identificamos que para esse seguimento os serviços oferecidos pelo município se resumem ao passe livre e transporte, todos ou outros serviços são realizados por instituições privadas, muitas delas hoje credenciadas pela saúde, embora essa quantidade não seja revelada nos relatórios com exceção do relatório de 2010.

Nos serviços para população em situação de rua identificamos o aumento de equipamentos públicos para esse seguimento de usuários. O município conta com um CREAS e duas Casas de Passagem em 2006, 2007, 2008 e 2009. Em 2010 e 2011 passa a funcionar o Centro de Referência Especializado de População em Situação de Rua (CREPOP), como mais um equipamento da PSE.

A concepção de proteção social básica na PNAS centra-se na prevenção de situações de riscos sociais através do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Essa concepção focada na família, abrange um universo amplo de atividades que podem ser executadas atendendo a esses objetivos. Como a PNAS garante a execução indireta de tais serviços da proteção básica⁴³ sem restrições, embora também determine a execução de forma direta nos CRAS, esse pode ser um indicativo do grande número de entidades privadas nesse nível de proteção social, pois conforme analisado nos editais de seleção, a celebração de convênios ocorria a partir da escolha de projetos já realizados pelas entidades de assistência social que se adequavam aos objetivos da PSB e da PSE, facilitando o “ajuste” desses projetos ao edital de seleção, ou seja, a PSB possibilita acesso mais fácil ao financiamento público. Outro indicativo, comparando com a PSE seria a complexidade técnica e o custo das atividades especializadas, com exceção das atividades para pessoas com deficiência, justificada pela histórica estrutura privada para o atendimento dessa demanda no município.

⁴³ “Os serviços de proteção social básica serão executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS e em outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS” (BRASIL, 2004, p. 29).

O processo de implementação do SUAS no município se caracteriza pela delicada relação de disputa de poder e hegemonia entre os segmentos que defendem a política pública e as instituições historicamente consagradas na área da assistência social. Essa disputa se expressa na resistência à forma hierarquizada dos serviços proposta pela PNAS, uma vez que historicamente as instituições privadas são referência como executoras dos serviços socioassistenciais. Nas avaliações dos relatórios aparece esse conflito sobre as mudanças de parâmetro na prestação dos serviços socioassistencial, ou seja, o tensionamento das entidades com as determinações da SMAS.

O processo de descentralização avançou de forma positiva, embora romper com modelos arraigados de atuação seja sempre doloroso; um processo que comporta avanços positivos e bloqueios causados pela resistência ao novo (SMAS, 2006, p. 4).

Esse tensionamento também ocorre nos espaços de participação como os conselhos. O Gestor B, que foi presidente do CMAS em 2011, relatou esse conflito.

Ao longo do tempo tiveram dificuldade de se reorganizar e se reorientar, com as mudanças das legislações, das políticas, então essa dificuldades de se reorganizar acabou atuando em poderes conflitantes, onde o poder público tinha uma obrigatoriedade, uma função e elas entendiam que ainda tinham a mesma função que historicamente exerceram, então isso resultou em um conflito em que cada um achava que tinha uma parcela da política e somavam juntas uma rede socioassistencial pra cidades onde deveriam ser complementares. Isso não é entendido na cidade. Quando eu era presidente do conselho, isso era muito visível, que as entidades entendiam que “eu faço uma parte da assistência e eu faço outra” e não “as minhas ações são somadas as suas” (Gestor B).

Aqui é interessante observar a questão da adaptação a nova regulamentação. De fato, a PNAS e o SUAS não se propõe a responsabilizar exclusivamente o Estado sobre as demandas da assistência. A necessidade⁴⁴ da participação da sociedade civil é reatualizada, buscando reorganizar os papéis de cada um, gerando a necessidade de adequações ao novo, não o rompimento. Essa perspectiva deixa brechas de interpretação sobre essas parcerias que vão obedecer às tendências de interesses particulares, gerando conflitos sobre a permanência das bases de poder no âmbito da política.

⁴⁴ No capítulo de justificativa da NOB/SUAS essa necessidade é tratada como exigência para adotar um regime geral próprio de gestão: “pela exigência de ação integrada com a sociedade civil, por meio de suas organizações sem fins lucrativos, nominadas em lei como entidades de Assistência Social, sob o modelo público não-contributivo e não-lucrativo de gestão, cuja direção, nem estatizadora, nem de subsidiariedade, consagra parcerias sob a primazia do dever de Estado e do direito de cidadania” (CNAS/NOB/SUAS, 2005, p. 11)

O resultado dessa disputa é a permanência do caráter beneficente dos serviços prestados no âmbito da assistência social. O relatório de 2009 apresenta essa questão. Na avaliação do relatório foram descritas recomendações ao município, dentre elas destacamos a “Mudança da cultura institucional das unidades subvencionadas, tendo em vista a necessidade de minar a falsa ideia de bem-estar e ajuda” (SMAS, 2009, p. 43). Essa “denúncia” dos profissionais do SUAS revela a persistência dos traços filantrópicos da assistência social no município, alimentados pela estratégia de implementação do SUAS e pela forte presença das organizações filantrópicas na oferta dos serviços.

Essa situação reforça nossa preocupação com o tema, posto que a concepção de proteção social proposta pela Constituição de 1988 para a Seguridade Social brasileira que também contempla a política de assistência social, na efetivação como direito social, não ultrapassa as bases individualistas, de bem-estar e favor, com que historicamente é tratada no Brasil. A assistência social, que é fortemente marcada pela noção de ajuda aos pobres pela caridade de instituições religiosas ou não, não consegue se constituir como direito social, a não ser no papel (MESTRINER, 2012). As tradicionais instituições que compõem a rede socioassistencial no município, por mais que busquem se adequar burocraticamente, a nova regulamentação da assistência social brasileira não altera a relação entre serviço e usuário, reproduzindo o caráter de “amparo aos necessitados” que, aliás, é a finalidade da fundação de muitas delas.

Os Planos Municipais de Assistência Social (PMAS) de 2005 e 2010 se constituem como importantes documentos para a nossa compreensão sobre os objetivos da gestão para a política. O não fornecimento desses documentos pela SMAS – mas o fornecimento do formulário impresso preenchido no site eletrônico do MDS⁴⁵ de 2010 somente – implicou na lacuna de informações sobre o objeto pesquisado. De qualquer forma, o material entregue fornece algumas informações interessantes. No campo “Diretrizes e Metas gerais da política de Assistência Social no Município – SMAS e CMAS”, o município apresenta como uma das diretrizes da PSB e PSE a primazia da responsabilidade municipal na condução direta da política

⁴⁵ O documento apresenta estrutura de formulário. As informações solicitadas para o preenchimento correspondem: a identificação dos dados da prefeitura e do órgão gestor da assistência social; o mapeamento da rede socioassistencial dividindo pelos níveis de proteção social (básica e especial de média e alta complexidade), as diretrizes e metas gerais da política; composição da equipe; Ações, objetivos, metas atividades, prazos e recursos para cada nível de proteção social; planejamento orçamentário; detalhamento do controle social e da participação do CMAS na elaboração do plano.

de Assistência Social e como prioridade, tanto na PSB quanto na PSE, a substituição, paulatina, da execução de serviços socioassistenciais pelas entidades beneficentes para a ação direta. As informações enviadas pelo município como diretrizes, metas e objetivos do PMAS, demonstram o reconhecimento das diretrizes da PNAS, contudo, esse formulário não possibilitou identificar as estratégias para o alcance desses objetivos, pois apresenta ações pré-estabelecidas onde o gestor marca o que será realizado e, como verificado nos Relatórios de Gestão, os mecanismos de avaliação e monitoramento do município com relação as entidades da assistência social são através de visitas, relatórios, etc., sendo medidas superficiais e de pouco impacto para mudanças na relação de conveniamento da política no município.

De forma geral, podemos sintetizar esse processo concluindo que durante o período analisado, o município se esforçou em implementar o SUAS a partir da nova regulamentação da política de assistência social. No âmbito institucional essa regulamentação corresponde ao que temos identificado como mecanismo de dominação burguesa através da burocracia estatal que, por um lado, busca a direção social para a manutenção da ordem estabelecida, por outro, necessita atender as demandas da classe dominadas como estratégia de mediação de conflitos. No entanto, a estratégia utilizada pelo município para a adequação a essa burocracia partiu do aproveitamento dos espaços, ações e pessoal das entidades privadas que já realizavam as ações no âmbito da assistência, correspondendo a um outro componente de dominação da classe burguesa que é a esfera privada como aparelhos privados de hegemonia, nos termos de Gramsci, num processo que caracteriza a sociedade brasileira, ou seja, a atualização de padrões arcaicos de forma que se adeque ao moderno, mantendo a estrutura de dominação vigente. Essa opção ocasionou a continuidade do paralelismo ou sobreposição das atividades, ou ainda, ocasionou a estruturação da assistência com base nas ações desenvolvidas nas entidades e não a partir das demandas locais, reproduzindo o caráter patrimonialista da política brasileira e exclusão das demandas da classe trabalhadora.

Essa foi a realidade até 2011, com sensíveis avanços na estrutura da política, a partir de 2008, mas sem romper com a lógica de conveniamento com a rede privada socioassistencial.

3.2 Capacitação e enquadramentos aos parâmetros da PNAS

A normatização da política de assistência social, materializada na PNAS de 2004, na NOB/SUAS de 2005, na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009, entre outras portarias do CNAS e do MDS, resultou na padronização das ações do campo socioassistencial, além de definir parâmetros de gestão, financiamento, territorialização e serviços de forma hierarquizada entre as três esferas de governo e a sociedade civil.

Como exposto no item anterior, até o concurso público para profissionais da assistência social em 2008, a realidade do quadro profissional em Niterói era bastante precária e correspondia, em grande parte, aos profissionais contratados pelas instituições privadas. Por mais que tenham existido ações de capacitação pela SMAS, para um maior entendimento da política, os limites encontrados para a implementação do SUAS – como a falta de espaço físico, dificuldade de realizar o concurso público e a forte estrutura privada do município – se constituíram como elementos da fragilidade institucional da política no município. Nesse sentido, essa situação gerou grandes implicações para a elaboração de estratégias técnicas de enquadramento das ações desenvolvidas no município aos parâmetros da PNAS e da NOB/SUAS. Sobre isso, o relato de um dos entrevistados denuncia:

Não se tinha orientação técnica na secretaria, então de que forma você vai orientar, se você tem uma gestão que não é técnica, com advogados, administradores, pessoas que nunca atuaram na política de assistência? (GESTOR B).

Os Relatórios de Gestão analisados expressam sensíveis mudanças na condução da política, com marco principal pós-2008. De modo geral a descrição das atividades nos relatórios se dá de forma parecida, organizadas pelos eixos da PSB e PSE e dentro dos eixos divididas pelo público alvo: Família, Crianças e Adolescentes, Idoso, Pessoa com Deficiência, entre outros, conforme a Tabela 2.

A partir de 2008, as ações “mudam de lugar”, mudam de nome, deixam de existir ou são criadas, ou seja, ocorre uma reorganização das atividades a partir das orientações da PNAS e do SUAS, mas sobretudo sob uma série de resoluções, leis e decretos que buscam o aperfeiçoamento da gestão da política num processo de racionalização burocrática. Como exemplo, podemos citar a forma de exposição das

atividades do Núcleo de Benefício e Renda de Cidadania, que passou a apresentar de forma sistematizada cada atividade entendida como pertencente as ações de transferência de renda, como: Plantão Social, Reuniões Descentralizadas, Cidadania em Ação Para Todos, Reunião Comitê Intergestores, Atendimento Psicossocial, Reunião com o Comitê do CMAS sobre o PBF, BPC na Escola, Reunião com os Coordenadores dos CRAS, CAD ÚNICO, Inclusão Produtiva e Pesquisa, todas voltadas para população que recebe os benefícios de transferência de renda. As ações de inclusão produtiva nos relatórios anteriores eram apresentadas nas ações para a juventude (Projeto Agente Jovem), essa adequação busca atender a condicionalidade dos programas de transferência de renda.

Porém, isso não significa que houve um ganho de qualidade na prestação dos serviços ou em uma mudança na visão sobre a primazia estatal na condução da política. O que identificamos é um enquadramento ou a racionalização das ações socioassistenciais aos parâmetros estipulados pela regulamentação, ou seja ao novo padrão de enfrentamento da pobreza, com destaque para as ações desenvolvidas na PSE voltada para população em situação de rua com a criação de um centro especializado para esse público alvo, ofertando serviços como acolhimento e abordagem de rua.

Especificamente relacionadas ao nosso objeto – a relação público-privada na rede socioassistencial – destacamos as mudanças apresentadas a partir de 2008 com relação aos equipamentos públicos e privados da assistência social. Nesse período, o município deu início as atividades de avaliação e monitoramento, realizada pela equipe técnica da SMAS, que terá como foco inicial as entidades privadas, mas se estenderá aos CRAS e CREAS, demonstrando os problemas de cada equipamento.

As atividades de avaliação e monitoramento aparecem nos Relatórios de Gestão a partir de 2008, de forma a atender a um dos requisitos da Gestão Plena⁴⁶ indicados pela NOB/SUAS de 2005. A avaliação e o monitoramento da política de assistência social, pensados no âmbito da contradição das políticas sociais, correspondem aos pressupostos do Estado gerencial proposto pela contrarreforma do Estado (Boschetti, 2009) com o objetivo de alcançar a eficiência e a eficácia das

⁴⁶ Segundo a NOB, um dos requisitos para a Gestão Plena é “instalar e coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação das ações da Assistência Social por nível de proteção básica e especial, em articulação com o sistema estadual, validado pelo sistema federal” (NOB/SUAS, 2005, p. 29).

ações realizadas. Ao mesmo tempo, podem representar uma importante ferramenta no direcionamento da política para a garantia de direitos ao entendê-la inserida na totalidade das relações sociais.

Mais que conhecer e dominar tipos e métodos de avaliação ou diferenciar análise e avaliação, é fundamental reconhecer que as políticas sociais têm um papel imprescindível na consolidação do Estado democrático de direito e que, para exercer essa função, como seu objetivo primeiro, devem ser entendidas e avaliadas como um conjunto de programas, projetos e ações que devem universalizar direitos (Ibid., p. 3).

Em 2008, o objetivo dessa atividade era “produzir informação qualificada e sistematizada sobre o desenvolvimento das ações da Assistência Social” (SMAS, 2008, p. 14), porém, sem a dimensão de efetivação dos direitos sociais. Na prática, essa atividade se resumiu à visitas de avaliação e monitoramento às instituições conveniadas elaboradas de modo que expressam a qualidade dos serviços prestados pelas instituições, tampouco, a efetivação de direitos.

Especificamente em 2008 não há detalhamento dessa atividade, não são informadas quais instituições serão avaliadas, nem o resultado dessa avaliação.

A partir de 2009, sob a orientação da Resolução da Comissão Intergestores Tripartite nº 06 de 01 de julho de 2008, que exige que os municípios tomem providencias para superar as situações identificadas como insatisfatória nos relatórios de monitoramento enviados ao MDS, percebemos o esforço em transformar os CRAS em equipamentos, de fato, públicos e atendendo as características definidas pela regulamentação, como espaço físico, período de funcionamento, recursos humanos e atividades/serviços oferecidos.

No relatório de 2009, a descrição dos CRAS já inclui essa avaliação, inclusive concluindo se cada item está suficiente, regular, superior ou insuficiente, aos parâmetros estipulados pela regulamentação. Contudo, o aperfeiçoamento dos CRAS busca atender as exigências do MDS para garantir a gestão plena do município e a atividade de monitoramento da SMAS continuou, em 2009, sendo feita a partir das instituições conveniadas. Apesar da descrição da execução não informar quais foram avaliadas, concluímos que foram 32 instituições.

Os resultados dessa avaliação foram expostos através de gráficos baseados em quesitos que apontam: características institucionais, características de atendimento, participação no conselho, equipe técnica, entre outras. Na nossa avaliação, esses quesitos buscaram conhecer as instituições e a sua forma de

funcionamento. As informações apresentadas não permitem avaliar a qualidade dos serviços prestados, além da fragilidade na elaboração dos mesmos⁴⁷, com problema de escala, formatação, referência, etc.

Na análise desses dados o relatório conclui que a avaliação “denunciou a necessidade das instituições subvencionadas pela SMAS de Niterói passarem por uma capacitação em PNAS (2004) e NOB-SUAS” (SMAS, 2009, p. 24).

A questão da capacitação dos sujeitos envolvidos na política de assistência se apresenta como ações fundamental e necessária para a implementação adequada da política. Desde a conferência municipal de 2005 a capacitação aparece como desafio para o aprimoramento de conselheiros, gestores, profissionais, técnicos, entidades, usuários e parlamentares. O relatório de 2009 aponta a iniciativa da SMAS para essa capacitação, mas aponta como metodologia a realização de visitas às instituições, apresentando somente o agendamento de visitas às entidades e não como essa capacitação foi conduzida.

Em 2010, a atividade de monitoramento se une as atividades do Censo SUAS⁴⁸ como estratégia de aprimoramento e acompanhamento dos CRAS e CREAS e dos serviços e ações neles ofertados. Nesse sentido, o monitoramento das instituições conveniadas passa a integrar o censo e as informações disponibilizadas no sítio eletrônico do próprio MDS.

No relatório de 2011, o monitoramento, novamente, se resume as entidades conveniadas apresentando a mesma conclusão de 2009: a necessidade de capacitação sobre a PNAS e o SUAS. Podemos concluir que o esforço em capacitar as entidades de assistência social, que vinha sendo desenvolvido, pelo menos, desde 2002, conforme entrevista com o Gestor A, não apresentou resultado satisfatório para os objetivos pretendidos, além de que, focar essa atividade apenas nas instituições conveniadas significa dizer que as ações desenvolvidas pelo município são integralmente realizadas através das parcerias.

⁴⁷ No relatório de 2009 são apresentados 20 gráficos no item Monitoramento. Devido a esse número, o pouco conteúdo apresentado e a forma do material entregue (fotocópia), não sendo possível uma leitura precisa das informações, pois está em preto e branco e os gráficos aparentam estar em cores, consideramos não ser relevante a apresentação dos mesmos no trabalho.

⁴⁸ “O Censo SUAS é uma ferramenta de levantamento de dados coletados por meio de um formulário eletrônico preenchido pelos Órgãos Gestores (Secretarias) e Conselhos de Assistência Social, municipais e estaduais e tem por objetivo propiciar ao SUAS a possibilidade de observar a execução das ações e apontar para os aperfeiçoamentos necessários com base em avaliações e pactuações realizadas entre os três entes da federação” (<http://www.mds.gov.br>, acesso em 14/06/2014).

No período analisado é possível perceber como a política de assistência social no município de Niterói ganha escopo institucional seguindo as determinações e os parâmetros da PNAS. Porém isso não significou uma mudança na relação com as instituições privadas da assistência, pois, conforme apontam os relatórios, a lógica de “parceria” permaneceu na execução dos serviços. Essa situação indica o processo de descentralização fomentado pela contrarreforma do Estado, apontada por Duriguetto (2007), a partir de mecanismos de controle do Estado Gerencial sobre as entidades, responsabilizando-as pelos serviços sociais, contraditoriamente, esse controle, inadequado para garantir a “eficiência” da política, corresponde a fragilidade institucional apresentada pelos municípios no processo de implementação do SUAS.

A estrutura público-privada na assistência social é atravessada por diversos processos econômicos, sociais e políticos que apenas a incorporação de um corpo profissional qualificados não consegue romper. Sofre influência da correlação de força e disputa de hegemonia no âmbito local (DURIGUETTO, 2007), mas também reflete estratégias mais amplas de reestruturação do capital e contrarreforma do Estado, que imprime na sociedade civil responsabilidades com a questão social, não só na assistência, mas em todas as políticas sociais (BEHRING, 2008).

Nessa lógica, o entendimento de gestores, funcionários, usuários e da sociedade civil organizada dessa política sobre a complementariedades da rede privada na assistência social e a primazia estatal, não implica na absorção por parte do Estado das tarefas realizadas historicamente por essas instituições, mas em uma reorganização dessas tarefas, colocando o Estado como “gerente” – no sentido apresentado por Bresser Pereira no PD-MARE – e a sociedade civil como espaço privilegiando para a execução dos serviços, pois dotada de livre concorrência que implica em melhor efetividade dos serviços.

A estrutura jurídica que nasce dessa relação consolida a lógica de parceria entre poder público e sociedade civil, direcionando as formas de atuação da mesma, isso resulta na perda de autonomia dessas organizações uma vez que necessitam adequar-se a regulamentação para conseguir financiamento público, expressando a consolidação da hegemonia dominante na condução de seus interesses sobre toda sociedade.

No documento com a relação de instituições conveniadas no período analisado adquiridas na Procuradoria Geral do Município percebemos essa questão.

Em conversa com o funcionário que preparou o documento com as informações solicitadas a este órgão da prefeitura, nos foi informado que durante esse período, muitas instituições mudaram de nome para se enquadrar na legislação. Muito possivelmente, essa alteração não foi só no nome, mas também a atividade fim, público alvo, missão institucional, etc. Isso retoma a noção de Estado em Gramsci, quando aponta a sociedade civil como parte orgânica da superestrutura estatal quanto a busca de hegemonia de um grupo social sobre toda sociedade. No caso das instituições privadas da assistência, entendidas como parte da sociedade civil organizada, o enquadramento na regulamentação da política para obtenção de fundo público, significa um direcionamento dessas formas organizacionais, com objetivos claros de busca de controle e consenso, resultando no obscurecimento das disputas de poder no interior da sociedade civil com influência na participação, no controle social e nos processos deliberativos da política, em outras palavras, “a sociedade civil é instrumentalizada pelo Estado e pelo capital para torna-la uma esfera de representação indiferenciada e homogenia de interesses” (DURIGUETTO, 2007, p. 180).

Expressão disso no município é a Coordenadoria dos Conselhos, descrito nos relatórios de gestão como ação voltada para o controle social, esse órgão tem como finalidade assessorar os conselhos de direito e de políticas do município.

A coordenadoria dos Conselhos, órgão vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social, tem por objetivo garantir a intersetorialidade entre os Conselhos de Direito e de Políticas com a perspectiva de assessorar técnica e administrativamente os conselhos no campo da Assistência Social (SMAS, 2007, p. 68).

Segundo os relatórios, esse órgão é responsável pela organização das Conferências, Fóruns, eleições, além de assessorar quanto a tomada de decisões dos conselheiros. Até que ponto essas decisões não correspondem ao direcionamento dado pela SMAS para a condução dessa política? Essa questão não poderá ser sanada nesse momento pelos limites dessa dissertação, contudo, ressaltamos que são nesses espaços que ocorre com maior intensidade a correlação de força no direcionamento das políticas públicas. Longe da neutralidade, as tomadas de decisão nesses espaços refletem o peso que as instituições privadas possuem na política de assistência social do município.

3.3 O fim da rede socioassistencial privada representaria um avanço?

Durante a pesquisa de campo, para nossa surpresa, identificamos que desde 2011 não havia mais convênios firmados entre a SMAS e as instituições de assistência social. Os primeiros indícios dessa constatação aconteceram em conversa com a coordenação do SUAS – setor da SMAS – no momento da solicitação dos documentos relacionados a essa secretaria, mas sem detalhamento dos motivos, depois confirmamos esse fato com a entrega da relação de entidades conveniadas pela Procuradoria Geral do Município, cujo documento apresenta os convênios firmados até 2010. Nos relatórios de gestão não é possível identificar esse processo, pois em 2011 os convênios firmados no ano anterior ainda estavam em vigência.

Com relação a rede socioassistencial, destacamos três fatos relevantes. Primeiramente, em 2010 com a entrada de um profissional concursado no setor de conveniamento, que segundo o Gestor B, era responsável pela regulamentação e fiscalização desses contratos, depois, em 2011 um profissional concursado assume a subsecretaria de assistência social e, por fim, uma expressiva demanda de multas e processos abertos pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) por ilegalidades da celebração de convênios da SMAS de Niterói.

Todos esses elementos foram determinantes para que a partir de 2011 a relação de conveniamento na política de assistência social do município fosse rompida. Contudo, esse rompimento não representa uma iniciativa da secretaria em assumir a prestação dos serviços socioassistenciais de forma direta, mas sim é o resultado de formas inadequadas de celebração de convênios, fazendo com que a SMAS implantasse modificações no processo, primeiro qualificando os processos seletivos e, posteriormente, não renovando os contratos.

Os questionamentos referentes a relação de conveniamento da política de assistência social no município, apontados pelo Gestor B, geraram um processo de reformulação na celebração dos convênios com as entidades de assistência social, que mostraremos a seguir.

Considerando que até 2010 os gestores da assistência social no município não possuíam qualificação técnica para atuação nessa política – reflexo do padrão de descentralização da política, onde se dá de forma descolada das bases técnicas

para sua implementação – foi a partir da entrada de um profissional concursado no setor de conveniamento que, segundo o relato do Gestor B, inicia-se um processo de melhoria nas formas de gestão da rede socioassistencial privada. Os editais de 2008, 2010 e 2011⁴⁹, expressam esse ganho técnico.

A modalidade de conveniamento adotada pelo município, de acordo com os editais, é a subvenção social. Esta modalidade é regulamentada pela Lei Federal 4.320 de 1964 em seus artigos 16 e 19, § 3º e pela Resolução nº TC-16 de 1994, artigo 41. Segundo a legislação a subvenção social é aplicada exclusivamente às entidades sem fins lucrativos tendo como finalidade a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional **sempre que** “a suplementação de recursos de origem privada aplicadas a esses objetivos revelar-se mais econômica” (Lei 4.320/64, art. 16). Ou seja, essa modalidade de conveniamento ocorre quando é “mais barato” subvencionar as instituições sem fins lucrativos do que o município oferecer os serviços de forma direta. Nesse sentido, a forma de conveniamento estabelecida pelo município é de caráter complementar, isso significa que a instituição precisa comprovar capacidade técnica, qualitativa e financeira para o atendimento de uma determinada demanda e a subvenção teria como fim ampliar essa capacidade.

Nos marcos do ideário neoliberal, esse tipo de convênio justifica-se pela ineficiência e incapacidade da esfera estatal no atendimento das demandas sociais, assim, a complementariedade com instituições privadas, “melhores capacitadas” para o atendimento dessas demandas, justifica-se. Ou ainda, esse seria o novo formato que o Estado deve tomar, estruturado a partir de “parcerias” com as instituições não-estatais, melhores avaliadas para a execução das políticas.

Comparando os editais que contemplam o período da nossa pesquisa, essa modalidade só fica claramente apresentada a partir de 2010. Buscando o enquadramento na legislação, outras regulamentações são mencionadas como condição para o conveniamento, exemplo disso são as referências às resoluções do MDS, da CIT, bem como a Lei 8666 de 1993, conhecida como a Lei de Licitações. O quadro a seguir apresenta as mudanças ocorridas em cada edital.

⁴⁹ Em 2011 foi lançado um Edital, mas não houve celebração de convênios.

Quadro 3 - Comparativo entre os Editais de 2008, 2010 e 2011

| | Apresentação | Disposições Preliminares |
|-----------------------|---|--|
| Edital de 2008 | Normas para cooperação técnica e financeira em projetos para estruturação da rede de proteção social básica, proteção social especial e fortalecimento da gestão no município de Niterói em 2008. | As instituições interessadas deverão apresentar relatório descritivo de seu histórico e de suas condições materiais para o desenvolvimento das atividades socioassistenciais pretendidas, definindo a área e a atividade em que propõe a firmar parceria com o Município. |
| Edital de 2010 | Normas para cooperação técnica e financeira da transferência voluntária de subvenção social , para complementação de projetos da rede e proteção social Básica, da rede de proteção social especial e para o fortalecimento da gestão do município de niterói em 2010. | As instituições interessadas deverão apresentar relatório descritivo de seu histórico e de suas condições materiais para o desenvolvimento das atividades socioassistenciais pretendidas, definindo a área e a tipificação das ações a que se propõe a firmar parceria com o município, de acordo com as seguintes normativas e legislações: PNAS/2004, Lei 8742/93, NOB/SUAS 2005, Resolução nº 7 de 10 de setembro de 2009 da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), artigo 7º, inciso IV, alínea "a" e, também, a Resolução nº 109/2009 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). No que tange as dimensões orçamentárias e financeiras, as unidades candidatas deverão estar de acordo com as Leis Federais: 8666/93 e 4320/64. |
| Edital de 2011 | Normas para cooperação técnica e financeira da transferência voluntária de subvenção social , para complementação de projetos da rede e proteção social Básica, da rede de proteção social especial e para o fortalecimento da gestão do município de niterói em 2011. | As instituições interessadas deverão apresentar relatório descritivo de seu histórico e de suas condições materiais para o desenvolvimento das atividades socioassistenciais pretendidas, definindo a área e a tipificação das ações a que se propõe a firmar parceria com o município, de acordo com as seguintes normativas e legislações: PNAS/2004, Lei 8742/93, NOB/SUAS 2005, Resolução nº 7 de 10 de setembro de 2009 da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), artigo 7º, inciso IV, alínea "a"; Resolução nº 16, de 05 de Maio de 2010, em destaque para os artigos 7º e 8º e, por fim, a Resolução nº 109/2009 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). No que tange as dimensões orçamentárias e financeiras, as unidades candidatas deverão estar de acordo com as Leis Federais: 8666/93 e 4320/64. |

Elaboração própria baseada nas informações dos Editais

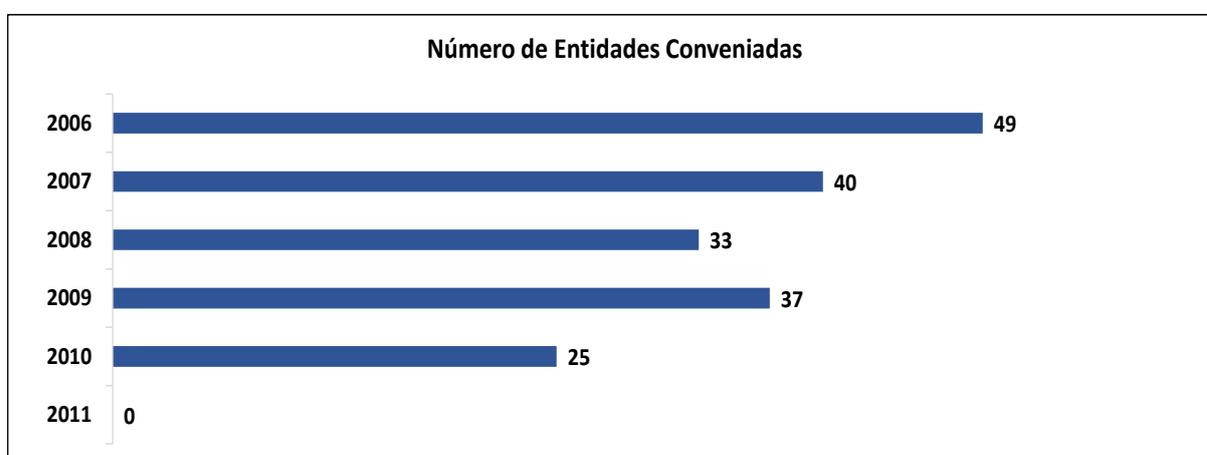
Fonte: SASDH - Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos

Sobre a regulamentação citada nos editais, destacamos a Resolução nº 7 de 10 de setembro de 2009 da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), onde em seu inciso IV, alínea "a", determina que, no caso de convênios com instituições privadas, 60% da capacidade de atendimento da rede conveniada seja direcionada aos usuários encaminhados pelos CRAS, o que pode indicar que mais da metade dos serviços oferecidos pela instituição sejam subvencionados, e a Resolução nº 16, de 05 de maio de 2010 que define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal. A resolução de 2010 define obrigatoriedades para a execução dos serviços socioassistenciais pela rede privada, como: gratuidade, continuidade, permanência, planejamento e a garantia da participação

social. Nos casos de interrupção dos serviços, define prazos e providências para que seja reestabelecido, entre outras determinações.

O aumento de critérios e exigências nos editais, resultou em uma significativa redução no número de convênios firmados após 2010. Contudo, não foi alterado o método de seleção, que permaneceu seguindo a lógica da seleção de projetos desenvolvidos pelas instituições que se “enquadrem” aos parâmetros da PNAS. Segundo o Gestor B, as entidades tiveram dificuldades para se adequar as novas regulamentações. Mas essa não foi a única causa.

Gráfico 1 - Convênios Firmados de 2006 a 2011



Fonte: Procuradoria Geral do Município / Diretoria de Termos e Contratos

Ao que tudo indica, as alterações nos processos de conveniamento da SMAS também buscaram atender as exigências do TCE. De acordo como Gestor B, a partir de 2008 a secretaria começou a receber diversas multas referente a irregularidade nos convênios firmados nos anos de 2001 a 2006. Durante esse período todos os gestores tiveram processos com multas altíssimas, inclusive tendo que recorrer a defensoria pública, pois a secretaria não dispunha de verba suficiente para custear os processos.

não tem como justificar, a partir da consolidação do SUAS, os numerosos e altos convênios financiados pela política em Niterói, até a forma de conveniar era errada, as instituições eram praticamente escolhidas pelo conselho de assistência e pelos secretários (GESTOR B).

Segundo o entrevistado, o TCE condenou todos os convênios e proibiu a prefeitura de Niterói de renova-los, salve comprovasse que era mais econômico para o município subvencionar alguns serviços do que faze-los enquanto gestão pública.

Pesquisamos nos jornais eletrônicos algumas reportagens que confirmassem esses processos e encontramos uma denunciando o gestor da SMAS por fraude em licitações e por convenio ilegal.

Segundo a denúncia assinada pelo promotor (...), titular da 4ª Promotoria de Justiça de Investigação Penal (PIP) da 2ª Central de Inquéritos do MP, no período entre 20 de abril de 2005 e 31 de dezembro de 2005, (...), à época secretária municipal de Assistência Social de Niterói, de forma livre e consciente, intencionalmente, deixou de promover regular e necessário procedimento licitatório fora das hipóteses previstas em lei, com o fim de adquirir bens e serviços, inclusive mão-de-obra e de insumos para a execução do projeto social Rumo à Cidadania. O projeto deveria ser implementado pela Associação "Central de Oportunidades", sediada no Município do Rio de Janeiro (EXTRA, 2012, sem paginação)

A multa foi arbitrada pelo relator do processo, conselheiro Marco Antonio Barbosa de Alencar, e aprovada em sessão plenária realizada nesta quinta-feira (14/03). Os técnicos do Tribunal consideraram o convênio ilegal e apontaram várias irregularidades. Entre elas, o fato de o estatuto da entidade não permitir ações como as previstas no objeto do convênio. Além disso, não foi comprovado que a subvenção social era a opção mais econômica para a execução dessas ações (TCE, 2013, sem paginação).

Em 2011 o Gestor B assume a subsecretaria de assistência social e como principal ação nessa área desenvolve, junto com a equipe técnica, um estudo de economicidade dos serviços que não eram oferecidos de forma direta pelo município. Segundo o Gestor B, objetivo desse estudo era verificar se a realização dos convênios atendia ao critério de compensação econômica exigido para a modalidade de subvenção social, ou seja, se seria realmente necessário financeiramente as parcerias subvencionadas. O documento foi concluído em 2012, porém não conseguimos ter acesso ao mesmo, contudo, de acordo com o entrevistado, identificou que nenhum serviço da assistência social poderia ser operacionalizado por instituições privadas sem fins lucrativos e sim tinham que ser ofertados pelos equipamentos públicos.

Os únicos serviços que teriam impacto diferencial eram aqueles ofertados para pessoas com deficiência, porque já existia no município a estrutura institucional e técnica pra atender esse público através das instituições privadas, enquanto o município não possuía sequer instalações físicas, contudo, esse convênio só poderia ser feito mediante comprovação, junto a procuradoria, de que estavam sendo tomadas as providencias para que a execução desses serviços fosse assumida pela secretaria. Então, de forma geral, os únicos serviços que poderiam ser subvencionados estariam dentro da PSE e para pessoas com deficiência.

Como, nos relatórios de gestão, não foi possível identificar o número exato de instituições que executam os serviços, tampouco, é possível identificar a forma de execução de grande parte deles, é difícil concluir em qual nível de proteção social existe o maior quantitativo de subvenções.

Ressaltamos que o fim dos convênios entre entidades da assistência social e a SMAS não significou o fim da rede socioassistencial privada. As entidades permaneceram com seus certificados no CMAS e servindo de referência no encaminhamento de demandas dos usuários da assistência social, com seu financiamento indireto garantido através de isenções fiscais e imunidades tributárias.

O que consideramos importante destacar é que, de fato, a política de assistência social no período analisado, contou com um número elevado de convênios com a rede socioassistencial privada. Isso porque, a relação histórica das entidades filantrópicas com a assistência social se constituiu, no município, como “a forma de operacionalização” da política, como mecanismo de atuação, tendo a SMAS como “gerenciador” das ações, seja capacitando sobre a PNAS, seja qualificando os editais. Esse quadro demonstra como, na realidade local, se consolida a descentralização da assistência social, refletindo as novas formas de hegemonia do Estado gerencial da contrarreforma do Estado.

Não ocorreram, paralelamente às parcerias, iniciativas consistentes para a gestão e oferta pública dos serviços socioassistenciais e o fim dos convênios não é resultado de avanço nesse sentido, mas é resultado de exigências jurídicas sobre irregularidades no repasse financeiro, que é importante, mas não demonstra uma mudança de racionalidade quanto ao entendimento da assistência social como política pública, nem significa que a qualidade dos serviços prestados de forma direta pelo município passaram a apresentar maior qualidade, reproduzindo no interior dos processos as questões patrimonialistas e autoritárias do Estado brasileiro, assim como a tendência à precarização das políticas sociais.

A forma como ocorreu a implementação do SUAS no município, reflete a relação público-privada histórica na política de assistência social brasileira. Por mais que houvesse um esforço em implementar nos moldes da PNAS e da NOB-SUAS, a presença das entidades de assistência social se constituiu como essencial para a execução da política.

As ações da SMAS para que o município garantisse a primazia estatal se deram a partir das pressões exercidas pela burocracia das regulamentações da

própria política, porém no limite para garantir a manutenção das estruturas tradicionais, ou em outras palavras, os avanços para a oferta dos serviços socioassistenciais de forma direta refletiam as disputas de poder pelo direcionamento da assistência social no município.

No âmbito municipal, o aperfeiçoamento das ações da assistência através do corpo profissional técnico não foi suficiente para romper com a lógica da filantropia na prestação dos serviços socioassistenciais, mesmo introduzindo formas mais técnicas na gestão da política. Esse processo é resultado da contradição existente nas novas formas de condução das políticas sociais imposta pela contrarreforma do Estado, que, no fim, pretende novas formas de regulação da relação público-privada.

Sendo assim, observamos o papel fundamental da burocracia estatal no processo de condução das políticas sociais, inclusive como instrumento da racionalização da assistência social e tecnificação de suas ações, serviços, projetos, programas e da gestão. Justamente pelo seu caráter contraditório, a regulamentação da assistência social contribuiu para conformar uma racionalidade mais próxima do direito que da ajuda, mas só de modo formal, pois, ao mesmo tempo não rompeu com as formas tradicionais de execução da política.

O processo de implementação do SUAS em Niterói, demonstrou a fragilidade institucional do município, resultando nas dificuldades encontradas pelos gestores para efetivar a PNAS. A demora para realização de concurso público, a falta de espaço físico, de recursos humanos capacitados, na gestão e na execução, os processos administrativos por ilegalidades nas celebrações dos convênios, são exemplos de como a descentralização dessa política social ocorreu sem a devida capacitação e instrumentalização dos municípios.

Assim, considerando nosso objeto de estudo que é a relação público-privada da rede socioassistencial de Niterói no processo de implementação do SUAS, podemos concluir que está se constituiu como base para a política de assistência social do município. As ações, serviços, programas e projetos da política de assistência social em Niterói nesse período, tiveram relação direta com as entidades privadas. O entendimento de que a política era de responsabilidade do Estado, e que deveria se estruturar a partir deste, não se consolidou, ao contrário, se consolidou o entendimento de um Estado gerenciador das entidades na condução dos serviços socioassistenciais, o que na ponta (na execução) não rompe com o

caráter beneficente da política e nem garante a universalização do acesso pelas limitações que uma entidade beneficente pode apresentar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho tivemos como objeto realizar uma análise da relação público-privada da rede socioassistencial da política de assistência social no município de Niterói – RJ, no período de 2006 a 2011.

Dessa forma, adentrou-se à análise do papel das instituições privadas sem fins lucrativos – ou entidades de assistência social – que se conveniaram ao SUAS no município de Niterói a partir do período de implementação do sistema. Período no qual o município assume de forma integral a Gestão Plena da política, o que demanda o cumprimento de exigências para a adequação à nova institucionalização. Para a implantação da nova institucionalização, foram realizados contratos de convênio/subvenção entre Estado e entidades de assistência social sob novos parâmetros, redefinindo a relação entre público e privado que havia se estabelecido no município até então.

Assim, tivemos como objetivo analisar o processo de implementação e adequação deste município às novas exigências da Política Nacional de Assistência Social no âmbito das instituições que ofertam os serviços socioassistenciais previstos na normativa, enfatizando como se processou a relação entre Estado e instituições privadas historicamente no Brasil.

Partimos da hipótese de que, na implantação da política de assistência social no município, as entidades privadas de assistência social teriam centralidade no processo, isto é, a prestação dos serviços socioassistenciais previstos na normatização seriam ofertados primordialmente por tais equipamentos privados. Tal centralidade teria por base o próprio marco histórico regulatório do Estado na prestação desses serviços cujo desenho foi historicamente mediado por um conjunto de leis e decretos que incentivavam essa forma de organização. Esses elementos são acirrados com os ajustes determinados pelo ideário neoliberal a partir dos anos 1990 no Brasil com as novas formas de parceria entre o Estado e a sociedade civil.

Entretanto, entendemos a sociedade civil como aparelhos privados de hegemonia nos termos gramscianos, ou seja, como parte integrante da superestrutura ou Estado. Essa forma de compreensão vai de encontro às concepções hegemônicas da ideologia liberal que compreende o Estado como uma

esfera separada da sociedade civil, responsável pela realização da universalização dos interesses da sociedade civil ao invés de um Estado classista.

Esse processo é perpassado pelas relações patrimonialistas da sociedade brasileira, onde o novo se constitui sem romper com o arcaico. Assim como percebemos o quanto a sociedade civil, representada pelas instituições da assistência social exerce função de Estado quando é chamada para executar a política pública.

Esses processos fazem parte de um todo, onde o Estado, em seu sentido ampliado, sob hegemonia da classe dirigente tem na sociedade civil uma função estratégica na luta pela hegemonia (GRAMSCI, 2011). Assim, a própria forma de execução da política através dessas instituições privadas já demonstra o direcionamento da classe dominante na busca de hegemonia.

Desse modo, a relação entre Estado e sociedade civil é reatualizado na nova regulamentação da política de assistência. A PNAS e a NOB/SUAS, enquanto expressões jurídicas do Estado, refletem as contradições e o conflito no direcionamento da assistência social brasileira. Ao institucionalizar formas mais democráticas e racionalizadas para a condução da política, a nova regulamentação absorve a histórica presença das instituições da sociedade civil, reproduzindo a relação público-privada na prestação dos serviços socioassistenciais, porém sob uma hierarquia institucional de caráter estatal que na prática tem o papel gerenciador da política.

Outro elemento importante para compreensão do objeto e que corresponde aos processos estruturais cuja política está submetida, é a forma de descentralização dessa política que ocorreu de forma descolada das bases técnicas e instrumentais necessárias à sua implementação. Sobre isso destacamos dois pontos: primeiro a falta de capacitação dos gestores municipais para a implantação do SUAS e segundo a transferência de responsabilidade da esfera pública para a esfera privada e não apenas entre esferas de governo, refletindo a proposta da contrarreforma do Estado de transferir a execução das políticas sociais para a esfera do público não-estatal.

Desse modo, a relação entre Estado e sociedade civil é reatualizada na nova regulamentação da política de assistência. A PNAS e a NOB/SUAS, ao propor novas bases de relação entre Estado e sociedade civil, expressam das contradições entre a proposta de proteção social pública e a refilantropização, pois apesar da ênfase na

primazia estatal, destacam a importância das entidades de assistência social no âmbito do controle social e na execução dos serviços. Entendemos dessa forma, os limites da política para o avanço da proteção social como direito.

A pesquisa de campo confirmou nossa hipótese, pois conseguimos identificar a centralidade das entidades privadas na política de assistência social do município.

Nesses seis anos analisados, no que se refere aos processos de implantação do SUAS em Niterói percebemos um esforço do município em, de fato, implantar o sistema descentralizado proposto pela PNAS. Contudo, as estratégias utilizadas não tiveram como prioridade ampliar a oferta de serviços pelos equipamentos públicos, mas a utilização das entidades privadas, que já executavam os serviços entendidos como socioassistenciais, como parte da política de assistência social do município. Esta opção vai de encontro com as estratégias neoliberais de para as políticas sociais, onde o estado deve reduzir seus investimentos na área social, deixando a solidariedade da iniciativa privada dar conta das novas expressões da questão social.

Outro aspecto relevante, é que essa forma de operacionalização da política corresponde a fragilidade institucional do município para a implementação do SUAS, o que gerou a necessidade de usufruir da estrutura técnica e material que essas entidades possuíam. Assim, até mesmo para a institucionalização dos CRAS, foi necessário a utilização dos recursos da rede privada. Esse aspecto revela a precarização da política social, pois isso se traduz em falta de investimento na política e valorização da esfera privada, revelando o verdadeiro tratamento dado pelo Estado às demandas da assistência social.

Esse quadro vai determinar a relação público-privada da rede socioassistencial na política de assistência social de Niterói, caracterizando uma relação de dependência e centralidade na execução dos serviços. Uma dependência que foi reproduzida, durante o período estudado, pelas relações de disputa no direcionamento da política, conforme relatado pelo gestor entrevistado, que denuncia as tensões existentes nas reuniões do CMAS ao se tratar dos papéis do Estado e da sociedade civil na condução da assistência social no município.

A institucionalização da política trazida pela PNAS e pelo SUAS exigiu que o município se adequasse aos padrões de atendimento à população definidos, assim como a instalação de equipamentos públicos de referência com profissionais concursados. Essas determinações significaram relativo avanço quanto ao caráter

público da política, pois houve um esforço em implantar os CRAS e CREAS, bem como uma tecnificação nos padrões da gestão com alterações na condução dos serviços oferecidos, expresso nos relatórios de gestão analisados. Porém, esses avanços não representaram significativa alteração na relação com as entidades privadas, pois a prestação de grande parte dos serviços socioassistenciais continuou sendo através do conveniamento, característica da assistência social em Niterói.

Os caminhos percorridos pela política de assistência social no município, norteados pela regulamentação, evidenciaram a problemática forma de institucionalização da política, considerando a histórica estrutura privada que marca a execução dos serviços socioassistenciais e a fragilidade institucional local. Nesse sentido, o fato de não haver mais convênios a partir de 2011, reflete essa problemática. Os motivos pelos quais levaram o município a não celebrar mais os convênios são resultado da falta de capacitação da gestão quanto as formas legais para o estabelecimento de parcerias e da necessidade que essas instituições continuassem prestando seus serviços para o atendimento as demandas que o município, por administração direta, não daria conta de atender, ressaltando que a rede privada socioassistencial continua constituindo a relação público-privada na assistência social de Niterói, pois estas não deixaram de prestar seus serviços e servindo de referência para encaminhamentos dos CRAS e CREAS.

Portanto, de modo geral, o período analisado representou a adequação do município aos parâmetros estabelecidos pela PNAS e pelo SUAS, significando relativo avanço na prestação dos serviços socioassistenciais de forma direta pelo estabelecimento de equipamentos públicos de referência, mas o entendimento sobre a complementariedade da rede privada não se consolidou, significando um “ajuste” nas formas de prestação de serviços sem romper com a tradicional presença de entidades de assistência social na execução dos serviços socioassistenciais.

Essa constatação retoma a questão da institucionalização da política como direito, pois a permanência das entidades privadas na prestação dos serviços reatualiza a noção de caridade ou ajuda, justamente pelo caráter sem fim lucrativo que esse universo de instituições necessariamente precisa ter. A falta de interesse no lucro pressupõe a iniciativa de ajuda, de favor, de tutela, geralmente direcionada à população mais fragilizada economicamente.

Nesse sentido, a execução da política de assistência por instituições privadas não significa a ausência do Estado ou a realização dos interesses da sociedade civil

isenta de contradições na busca pela eficiência dos serviços, muito menos a superação de subalternidade do público usuário (YAZBEK, 2004). Muito pelo contrário, demonstra a relação entre público e privado que se estabeleceu no Brasil historicamente para o enfrentamento da questão social sob novos parâmetros, sendo essas instituições a própria forma de expressão do Estado e a forma de condução da hegemonia dominante na cena contemporânea. Ou seja, parafraseando Cazuzu, vemos o futuro repetir o passado, um museu de grandes novidades.

Temos clareza de que os resultados expostos nessa dissertação não esgotam as análises sobre a relação público-privada da rede socioassistencial do município. Os limites desse trabalho perpassam os contratempos do processo de pesquisa, onde a coleta de informações esbara nos entraves burocráticos institucionais dos órgãos gestores da política no município. Além do reduzido tempo de 24 meses do curso de mestrado, para explorar de forma mais ampla as análises acerca desse objeto.

Contudo, podemos identificar como desdobramento da pesquisa o estudo sobre as novas relações público-privada que se estabeleceram no município com o fim dos convênios, ou seja, como o município orientou a execução dos serviços socioassistenciais sem garantir o repasse financeiro necessário para o atendimento das demandas da política de assistência. Os estudos a partir de 2011, poderão indicar uma mudança mais significativa no entendimento da assistência social como direito ou revelar “novas” estratégias de reatualização do arcaico.

REFERÊNCIAS

ACANDA, J. L. *Sociedade Civil e Hegemonia*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

ALMEIDA, N. L. T. de. *Educação e Infância na Cidade: Dimensões Instituintes da Experiência de Intersectorialidade em Niterói*. Tese de Doutorado. Universidade Federal Fluminense, CES – Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação. Niterói, 2010.

ARRETCHE, M. T. da Silva. *Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol.14 n.40 São Paulo Jun. 1999 (disponível em <http://www.scielo.br>)

_____. *O Mito da Descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas?* Revista Brasileira de Ciências Sociais, no. 31, 1996. (Disponível em http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/RBCS_96.pdf)

ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO. *Ranking do IDH-M*, acessado em 30 de maio de 2011 - <http://www.pnud.org.br/atlas/tabelas/index.php>

BEHRING, E. R. *Brasil em Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. *Contrarreforma do Estado, seguridade social e o lugar da Filantropia*. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo, Cortez, nº 73, 2003.

_____ e BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2009 (Biblioteca básica de serviço social; v. 2)

BONFIM, P. *A "cultura do voluntariado" no Brasil: determinações econômicas e ideopolíticas*. São Paulo: Cortez, 2010 (Coleção Questões da nossa época; v. 5)

BOTELHO. A. *Do fordismo à produção flexível*. São Paulo: AnnaBlume, 2008.

BRASIL, *Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993*. Estabelece a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. Brasília, 1993.

_____. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. *Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011*. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, 2011.

_____. *Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993*. Estabelece a Lei orgânica da Assistência Social – LOAS. Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério da Administração e de Reforma do Estado – MARE (Brasil). *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília, 1995.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Brasil). *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Brasil). *Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)*. Brasília, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Brasil). *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS*. Brasília, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle*. Cadernos do MARE nº 1. Brasília, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. e GRAU, N. C. Entre o Estado e o Mercado: o público não-estatal. In Bresser-Pereira, L. C. e GRAU N. C., (Orgs.), *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999: 15-48.

CARDOSO, M. L. *Capitalismo dependente, autocracia burguesa e Revolução Social em Florestan Fernandes*. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 1995. Disponível em: www.iea.usp.br/artigos

CASTEL, R. *As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário*. Petrópolis, Vozes, 1998.

CHAUI, M. *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*. 1ª ed. 4ª reimpressão. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

_____. *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*. 13ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. I. Dagnino, E. (Org.) *Os Anos 90: política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Niterói). Conferência Municipal de Assistência Social, 8. Da plenária final. 2011. Niterói, 2011.

_____. Conferência Municipal de Assistência Social, 7. **Conferência 2009**. Niterói, 2009.

_____. Conferência Municipal de Assistência Social, 6. *Deliberações Aprovadas na Plenária Final no dia 07 de julho de 2007*. Niterói, 2007.

_____. Conferência Municipal de Assistência Social, 5. *Deliberações aprovadas em plenária em 7 de agosto de 2005*. Niterói, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). *Resolução Nº 109, de 11 de novembro de 2009*. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Documenta, Brasília, nov. 2009.

COUTINHO, C. N. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. São Paulo: Campus, 1989.

_____. *Marxismo e Política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. 3º Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. *De Rousseau a Gramsci: ensaios de teoria política*. São Paulo: Boitempo, 2011.

CUNHA, M. P. *Os andaimes do novo voluntariado*. São Paulo: Cortez, 2010.

DAGNINO, E. (2004) “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” - En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110

DAU, D. M. et al. *Terceirização no Brasil: do discurso da inovação à precarização do trabalho*. São Paulo: AnnaBlume, 2009.

DIAS, E. F. *Política Brasileira: embate de projetos hegemônicos*. São Paulo: Editora Instituto José Luiz e Rosa Sundermann, 2006.

DUARTE, J. L. do N. *Cotidiano profissional do assistente social: exigências profissionais, identidade e autonomia relativa nas ONGs – Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 9, n.1, p. 66-67, 2010.

DURIGUETTO, M. L. *Sociedade civil e democracia: um debate necessário / São Paulo: Cortez, 2007.*

DURIGUETTO, M. L., SILVA, I. e DEBÓRTOLI, D. *Descentralização administrativa, políticas públicas e participação popular*. Serviço Social & Sociedade, nº 96 : Cortez, novembro 2008.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 3ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil: Ensaio de interpretação sociológica*. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2011.

FREIRE, S. de M. *As armadilhas da recente notoriedade da sociedade civil no Brasil*. In: FREIRE, L. M. B. FREIRE, S. de M. e Castro, A. T. B. de. (Orgs.). *Serviço Social, Política Social e Trabalho: Desafios e perspectivas para o século XXI*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2010.

GIL, A.C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6º ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

GOHN, M. G. *O protagonismo da Sociedade Civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. 2ª Ed. São Paulo, Cortez, 2008. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 123).

GÓIS, J. E. “*Movimento Higienista*” na história da vida privada no Brasil: do homogêneo ao heterogêneo - *ConSCIENTIAE SAÚDE*. Rev. Cient., UNINOVE - São Paulo. V. 1: 47-52, 2002.

GRAMSCI, A. *O Leitor de Gramsci: escritos escolhidos 1916-1935*. COUTINHO, C. N. (Org). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

GRUPPI, Luciano. *Tudo Começou com Maquiavel*. As Concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. Porto Alegre: L&PM, 1985.

HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. 2ª ed. São Paulo: AnnaBlume, 2005.

_____. *O Neoliberalismo: história e implicações*. 3ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

IAMAMOTO, M. V. *A questão social no capitalismo*. In: Revista TEMPORALIS, ABEPSS. Ano II, N. 3, 2004.

_____. *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 7ª ed. São Paulo, Cortez, 2007a.

_____. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social* / 4ª ed. – São Paulo: Cortez, 2010.

IAMAMOTO, M. V. e CARVALHO, R. de. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 20ª Ed. São Paulo: Cortez, 2007b.

IANNI, O. *Estado e capitalismo*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

_____. *O ciclo da revolução burguesa*. Petrópolis: Vozes, 1984.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. @Cidades, acessado em 15 de março de 2011 - <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>

JACCOUD, L. Política pública e oferta privada: um desafio para a consolidação da política Nacional de Assistência Social. In: Stuchi, C. G. Santos Paula, R. F. Oliveira da Paz, R. D. (Org.). *Assistência Social e Filantropia: cenário contemporâneo*. São Paulo: Veras Editora, 2012. (Coleção Coletâneas)

JORNAL EXTRA. *Ex-secretária de Assistência Social de Niterói é denunciada por fraude em licitação*. Seção: Notícias, Rio. Notícia de 17 fev. 2012. Disponível em: <http://extra.globo.com/>, acesso em 02 jul. 2014.

LANDIM, L. e SCALON, M. C. *Quem dá e quem não dá - eis a questão*. RETS - Revista do Terceiro Setor. 2001. Disponível em <<http://www.rits.org.br>>. Acesso em 23 novembro 2010.

LIGUORI, G. Estado e Sociedade Civil: entender Gramsci para entender a realidade. In: COUTINHO, C. N. e TEIXEIRA, A. de P. (org.). *Ler Gramsci, entender a realidade*. [International Gramsci Society]. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA, A. M. L.D. *A descentralização, o ambiente e as mudanças organizacionais da política de Assistência Social*. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, 2003.

LOCKE, J. *O Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. Distribuição Clube do Livro Liberal, Petrópolis: Editora Vozes, 1967 - Disponível em: www.xr.pro.br/IF/LOCKE-Segundo_Tratado_Sobre_O_Governo.pdf. Acessado em: 10 jun. 2014.

LOSURDO, D. *A contra-história do Liberalismo*. São Paulo: Ideias & Letras, 2006.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classes sociais e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, K. Capítulo VI inédito de O capital. *Resultados do processo de produção imediata*. São Paulo: Editora Moraes, 1985.

_____. *Contribuição à crítica da economia política*. 2ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008

_____. *O capital*. Livro I, volume I. Os Economistas. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1996.

_____. *Para a questão judaica*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MELLO, L. I. A. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, F. C. (org.) *Os Clássicos da Política I*. São Paulo, Editora Ática (13º), 2003.

MESTRINER, M. L. A intrincada relação histórica entre a assistência social e a filantropia no Brasil. In: Stuchi, C. G. Santos Paula, R. F. Oliveira da Paz, R. D. (Org.). *Assistência Social e Filantropia: cenário contemporâneo*. São Paulo: Veras Editora, 2012. (Coleção Coletâneas)

_____. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MÉSZÁROS, I. *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. 1º ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2011.

MONTAÑO, C. e DURIGUETTO, M. L. *Estado, classe e movimento social*. 1º ed. São Paulo: Cortez, 2010. (Biblioteca Básica de Serviço Social; v.5).

MONTAÑO, C. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 6º ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MOTA, A. E. A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. *Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. 6º Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, J. P. *Capitalismo monopolista e serviço social*. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. *Cinco Notas a Propósito da “questão Social”*. In: Revista TEMPORALIS, ABEPSS. Ano II, N. 3, 2004.

OLIVEIRA, F. *Crítica a razão dualista: o ornitorrinco*. 1º ed. 2ª reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

PAZ, R. D. O. Qualificação das entidades e organizações de assistência social: considerações acerca do artigo 3º da Lei Orgânica da Assistência Social. In: Stuchi, C. G. Santos Paula, R. F. Oliveira da Paz, R. D. (Org.). *Assistência Social e Filantropia: cenário contemporâneo*. São Paulo: Veras Editora, 2012. (Coleção Coletâneas)

PEREIRA, P. A. P. *A nova divisão social do bem-estar e o retorno do voluntariado*. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo, Cortez, nº 73, 2003.

_____. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 6º ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. *Política Social do Segundo Pós-Guerra: ascensão e declínio*. Revista Serviço Social & Saúde. UNICAMP Campinas, v. IX, n. 10, Dez. 2010.

PEREIRA, T. D. *O Não-Governamental em questão: Um estudo sobre o universo ABONG*, 2000.

PEREIRA, T. D. *Política Nacional de Assistência Social e território: um estudo à luz de David Harvey*. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2009.

PRADO JR, C. *A formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 1976.

RIBEIRO, R. J. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, F. C. (org.) *Os Clássicos da Política I*. São Paulo, Editora Ática (13º), 2003.

ROSANVALLON, P. *A Nova Questão Social: repensando o Estado Providencia*. Brasília: instituto Teotônio Vilela, 1998.

SALVADOR, E. *Fundo Público e Políticas Sociais na crise do capitalismo*. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, C. M. *Os instrumentos e técnicas: mitos e dilemas na formação profissional do assistente social no Brasil*. – Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

SCHWARZ, R. *Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro*. São Paulo: Ed. 34, 2000 (Coleção Espírito Crítico).

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Niterói). *Formulário do Plano Municipal de Assistência Social 2010*. Município: Niterói. [S.l.: s.n., 2010]. Niterói, 2010.

_____. *Normas para cooperação técnica e financeira da transferência voluntária de subvenção social, para complementação de projetos da rede de proteção social básica, da rede de proteção social especial e para o fortalecimento da gestão no município de Niterói em 2011*. Edital SMAS/CMAS/PMN – 2012. Niterói, 2011.

_____. *Normas para cooperação técnica e financeira em projetos para estruturação da rede de proteção social básica, proteção social especial e para o fortalecimento da gestão no município de Niterói em 2008*. Edital 001/SMAS/CMAS/PMN – 2012. Niterói, 2011.

_____. *Normas para cooperação técnica e financeira da transferência voluntária de subvenção social, para complementação de projetos da rede de proteção social básica, da rede de proteção social especial e para o fortalecimento da gestão no município de Niterói em 2010*. Edital 001/SMAS/CMAS/PMN – 2008. Niterói, 2008.

_____. *Relatório de Gestão*. Niterói, 2006.

_____. *Relatório de Gestão*. Niterói, 2007.

_____. *Relatório de Gestão*. Niterói, 2008.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Niterói). *Relatório de Gestão*. Niterói, 2009.

_____. *Relatório de Gestão*. Niterói, 2010.

_____. *Relatório de Gestão*. Niterói, 2011.

SIMIONATO, I. Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil. In: NEVES, A. V e CASTRO, A. T. B. de. *Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social: uma perspectiva crítica*. Brasília: Editora universidade de Brasília, 2012.

SITCOVSKY, M. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SOUZA FILHO, R. *Estado, burocracia e patrimonialismo no desenvolvimento da administração pública brasileira*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. (Tese de doutorado)

SPOSATI, A. *A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social*. 6ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Desafios do sistema de Proteção Social. In: Stuchi, C. G. Santos Paula, R. F. Oliveira da Paz, R. D. (Org.). *Assistência Social e Filantropia: cenário contemporâneo*. São Paulo: Veras Editora, 2012. (Coleção Coletâneas)

TCE/RJ, Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. *Ex-secretária de Assistência Social de Niterói é multada por convênio ilegal*. Seção: Todas as Notícias. Notícia de 14 de mar. 2013. Disponível em: <http://www.tce.rj.gov.br/>, acesso em 02 jul. 2014.

TEIXEIRA, R. V. *Serviço Social e organizações sem fins lucrativos: Reflexões sobre as experiências em diferentes campos de estágio*, 2011 (trabalho de conclusão de curso).

TELLES, V. da S. *Direitos Sociais: Afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

WOOD, E. M. *Democracia contra capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

YAZBEK, M. C. *A Política Social brasileira nos anos 90: refilantropização da Questão Social*. In Cadernos ABONG nº 11, 1995.

_____. *As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS*. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo, Cortez, nº 77, 2004a.

_____. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez, 1993.

YAZBEK, M. C. *Pobreza e Exclusão Social: expressões da questão social no Brasil*. In: Revista TEMPORALIS, ABEPSS. Ano II, N. 3, 2004b.

APÊNDICE A – Perfil da rede socioassistencial de Niterói

Perfil da rede socioassistencial de Niterói - 2006 a 2011

Um dos objetivos dessa dissertação era traçar o perfil das instituições que conformaram a rede privada socioassistencial de Niterói através dos convênios no período de 2006 a 2011.

Contudo, tivemos dificuldades para obter a relação dessas instituições. A princípio, planejamos obter essas informações no CMAS, mas, ao iniciar a pesquisa de campo, identificamos que precisaríamos consultar as atas de todas as reuniões do conselho do período. Como essa consulta demandaria tempo, optamos por tentar traçar o perfil a partir das informações dos outros documentos, em especial os Relatórios de Gestão.

No final do percurso da elaboração do trabalho, especificamente em maio de 2014, tivemos a informação de que poderíamos obter essa informação através do setor financeiro da SMAS ou na Procuradoria Geral do Município. Demos entrada com o pedido nos dois órgãos, porém, só obtivemos resposta da Procuradoria. Recebemos a lista das instituições no início de junho de 2014.

Essa lista continha o nome (Razão Social) das instituições e o respectivo ano que cada uma firmou convênio com SMAS. Assim, para obter informações mais precisas sobre seu perfil, precisaríamos ter acesso aos seus respectivos estatutos e/ou relatórios de atividade.

Retornamos ao CMAS para realizar a pesquisa, mas fomos informados que precisaríamos passar, novamente, pela reunião do conselho, pois houve troca de gestão e precisaríamos de nova autorização. A próxima reunião do conselho ocorreu no início de julho e só conseguimos iniciar a pesquisa nesse período.

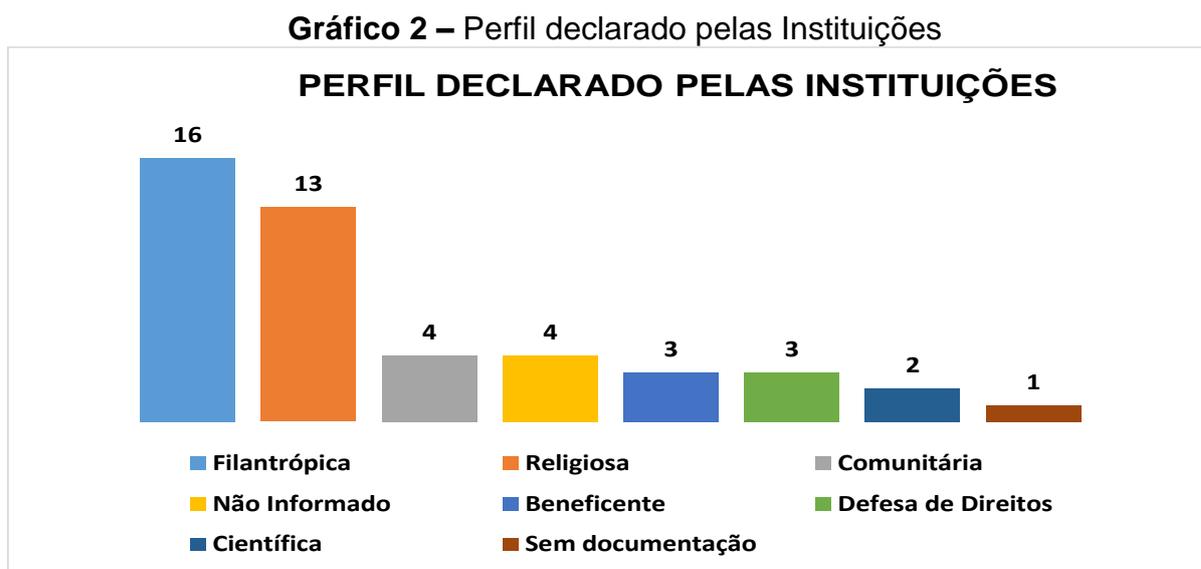
O trabalho já havia sido revisado e para incluir esses dados seriam necessárias grandes alterações no corpo do texto, considerando que isso teria que ser feito em menos de uma semana, optamos por coloca-las como apêndice do trabalho, pois consideramos que essas informações são de grande importância para a análise do objeto.

A lista entregue pela Procuradoria geral do Município continha 64 instituições. Desse total 18, não foram encontradas. Das 46 encontradas, 1 não continha documentação em sua pasta.

Devido ao pouco tempo para realizar a pesquisa nas pastas dos arquivos do CMAS, optamos por identificar apenas: o perfil, a área de atuação e o público alvo.

Para identificar o perfil consideramos a definição do próprio estatuto, ou seja, como essas instituições se auto definem. Encontramos as seguintes definições: Filantrópica, Religiosa, Beneficente, Comunitária, Defesa de Direito e Científica.

Assim, a distribuição ficou da seguinte forma:



FONTE: Arquivo do CMAS – Elaboração própria.

Como podemos observar, há o predomínio de instituições com perfil filantrópico, 35% das instituições. Se considerarmos que tanto o perfil filantrópico, quanto o religioso (28%) e beneficente (6%), tem seu fundamento na caridade e na ajuda, concluímos que 69% das instituições da rede socioassistencial de Niterói nesse período, se organizaram com essa finalidade, apontando as marcas históricas da filantropia na assistência social brasileira.

As instituições com perfil comunitário são as associações de moradores, que em seus estatutos declaram o objetivo da fundação os interesses da comunidade que representam.

Todas que se declararam como sendo de garantia de direito, compõe o quadro de instituições voltadas para pessoa com deficiência.

As de caráter científico são voltadas para pesquisa na área social.

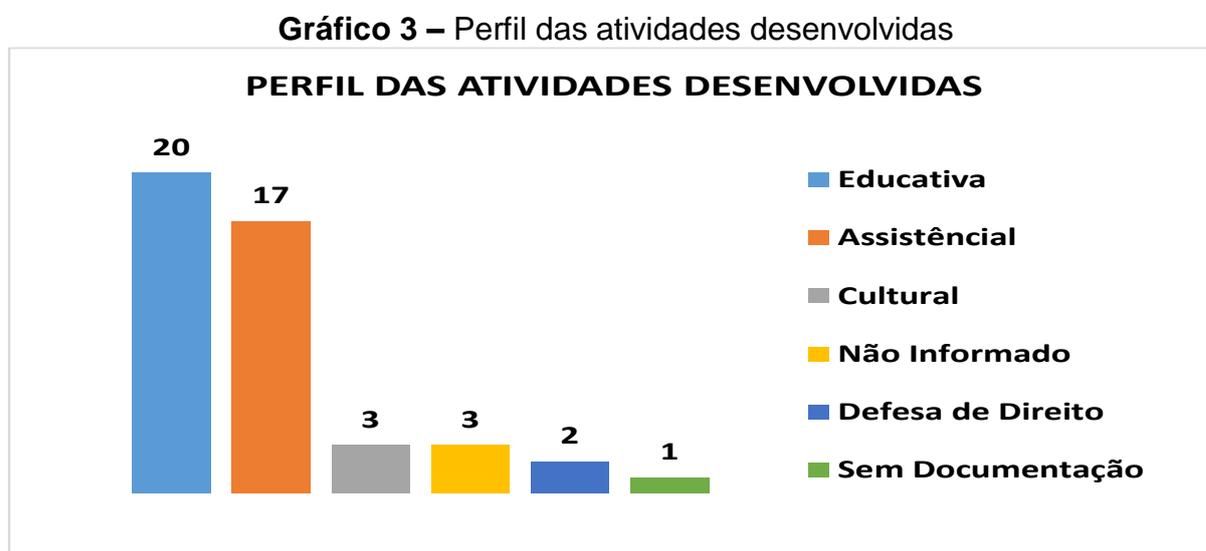
Alguns resultados da pesquisa de campo refletem essa realidade quando apontam a necessidade de mudar a mentalidade das instituições quanto ao caráter beneficente dos seus serviços.

Essa realidade se constitui como desafio da política de assistência social na consolidação da proteção social como direito.

Para definir a área de atuação e o público alvo das instituições, optamos por não considerar os estatutos, pois a maioria das entidades apresentam em seus estatutos diversas áreas, como assistência, saúde, educação, entre outras. As diversas áreas de atuação apresentadas nos estatutos das entidades possibilita que elas possam estabelecer convênios com os mais variados tipos de projetos e programas, ou seja, amplia o leque de atividades possíveis para a aquisição de financiamento.

Dessa forma, procuramos entender a área de atuação e o público alvo através dos Relatórios de Atividade apresentados ao CMAS. Esses documentos são exigência para a manutenção do convênio e apresentam as atividades que foram realizadas através da “parceria”.

Após as análises dos relatórios, identificamos as seguintes informações:



FONTE: Arquivo do CMAS – Elaboração própria.

Consideramos como atividade educativa aquelas que ofereciam serviços como creche, curso profissionalizante, reforço escolar, pesquisa ou qualquer

atividade voltada para educação. Como podemos observar a maioria delas (43%) desenvolvem esse tipo de atividade.

As atividades de perfil assistencial abarcam as instituições que realizam serviços voltados para pessoas em risco ou vulnerabilidade social, totalizando 37% delas. Em geral essas instituições oferecem serviços em várias áreas (creches, geração de renda, dependência química, culto religioso, abrigo), mas, conforme seus estatutos a principal atividade é a assistência.

As instituições de perfil comunitário, ou seja, as associações de moradores, foram conveniadas à SMAS pelos serviços na área da educação e da assistência. A maioria oferecendo serviços de creche e reforço escolar, além de uma delas funcionar como CRAS, conforme apontado no resultado da pesquisa de campo.

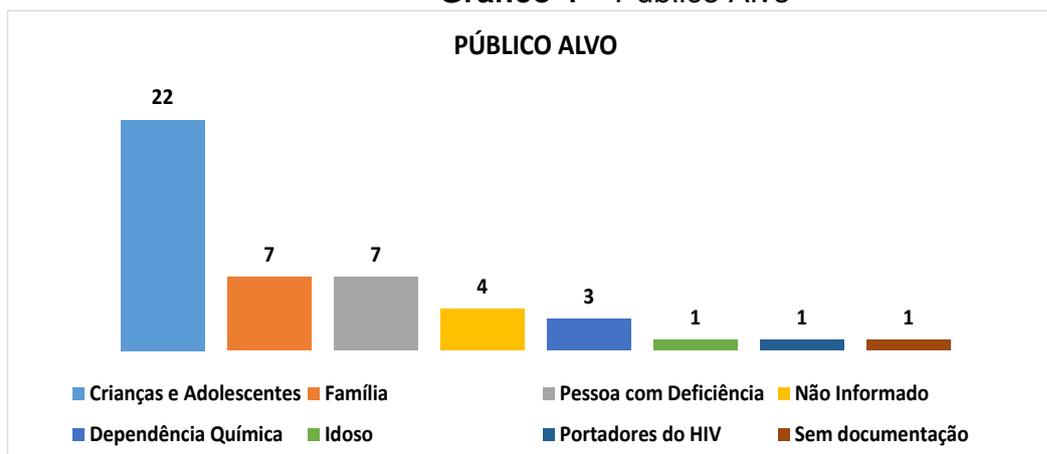
As atividades de caráter cultural correspondem aquelas voltadas para o ensino de música, dança, arte, etc.

As instituições com atividades identificadas como defesa de direito em geral são as de atendimento a pessoas com deficiência, mas encontramos uma associação de moradores que não apresentou o relatório de atividade, sendo considerado apenas seu estatuto.

Para identificar o público alvo, consideramos tanto o estatuto quanto o relatório de atividades. Quando o estatuto apresentava essa informação priorizamos esse documento, contudo, como os estatutos são muito abrangentes nem sempre era possível identificar para que público as atividades estavam voltadas.

Considerando que muitas entidades oferecem uma gama variada de serviços, consideramos também os Relatórios de Atividade para identificar qual atividade recebe o financiamento da subvenção social.

A distribuição ficou da seguinte forma:

Gráfico 4 – Público Alvo

FONTE: Arquivo do CMAS – Elaboração própria.

Como podemos observar, 48% das instituições oferecem serviços para crianças e adolescentes. Esses serviços compreendem a área da educação, cultura, reabilitação, abrigo, entre outros.

A grande oferta de serviços para esse público é um traço histórico dessas instituições. Como verificado na dissertação, grande parte da regulamentação visa atender a esse perfil da população.

Outro dado relevante que merece maior esclarecimento é com relação as instituições voltadas para a família. Essa identificação apresentou a mesma dificuldade referente a abrangência das atividades declaradas pelas instituições. Muitas delas apresentaram em seus relatório diversas atividades. Assim, as instituições com esse público alvo são aquelas que analisadas as atividades realizadas identificamos que abrangem o atendendo a família.

O perfil das instituições que compõe a rede socioassistencial de Niterói, refletem a realidade da assistência social em grande parte dos municípios brasileiros.

ANEXO A – Roteiro para as entrevistas com os Gestores.

- Fale um pouco de sua trajetória até atuar hoje na gestão da política de assistência social em Niterói.
- O que você conhece da história da política de assistência social na cidade? Para você, quais são os marcos principais desta política na história da cidade?
- Como foi pensada e como está estruturada a rede socioassistencial no município para a implementação do SUAS?
- Considerando que, historicamente, eram as entidades de perfil filantrópico que prestavam assistência social no Brasil e em Niterói, como foi a relação entre SMAS e as Entidades da Assistência Social no processo de implementação do SUAS, como política pública, no município?
- Sendo as Entidades de Assistência Social consideradas “complementares” nos serviços socioassistencial pela PNAS, como foram pensados e de fato estruturados os equipamentos públicos (CRAS, CREAS, abrigos, etc.) para o atendimento da demanda do SUAS no município?
- Quais foram as principais ações do município na tentativa de priorizar o atendimento à demanda do SUAS através dos equipamentos públicos?
- Quais são as principais formas de financiamento da rede privada (repasse direto, subvenção)? Ocorreu alguma mudança significativa nos últimos anos?
- Qual é o peso da rede socioassistencial privada no SUAS em Niterói do ponto de vista histórico e na atualidade, seja na esfera da gestão ou da oferta dos serviços?
- Como você avalia o papel das entidades assistenciais privadas na política de assistência social em Niterói? Qual a contribuição delas para a consolidação da assistência social como política pública?

ANEXO B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Prezado(a) participante:

Sou estudante do curso de Mestrado do programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Estou realizando uma pesquisa sob supervisão do professor Ney Luiz Teixeira de Almeida, cujo objetivo é analisar a particularidade da relação público-privada na estruturação da rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social na cidade de Niterói no período de 2006 a 2011.

Sua participação envolve uma entrevista, que será gravada se assim permitir, e que terá a duração aproximada de 1 hora.

A pesquisa oferece riscos mínimos aos envolvidos, uma vez que abordará apenas aspectos mais gerais ligados à atuação como gestor da política de Assistência Social. A participação nesse estudo é voluntária e se você decidir não participar ou quiser desistir de continuar em qualquer momento, tem absoluta liberdade de fazê-lo.

Na publicação dos resultados desta pesquisa, sua identidade será mantida no mais rigoroso sigilo. Serão omitidas todas as informações que permitam identificá-lo(a).

Mesmo não tendo benefícios diretos em participar, indiretamente você estará contribuindo para a compreensão do objeto estudado e para a produção de conhecimento científico.

Quaisquer dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas pela pesquisadora no telefone (21) 8738-6044, e-mail: rafaellevanny@gmail.com. Caso você tenha dificuldade em entrar em contato com a pesquisadora responsável, comunique o fato à Comissão de Ética em Pesquisa da UERJ: Rua São Francisco Xavier, 524, sala 3020, bloco E, 3º andar, - Maracanã - Rio de Janeiro, RJ, e-mail: etica@uerj.br - Telefone: (021) 2334 2180.

Atenciosamente,

Assinatura do pesquisador(a)

Rafaelle Vanny Teixeira

Local e Data

Assinatura do orientador(a)

Ney Luiz Teixeira de Almeida

Local e Data

Consinto em participar deste estudo e declaro ter recebido uma cópia deste termo de consentimento.

Nome e assinatura do participante

Local e Data