



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

**AS CONTRADIÇÕES IDEOPOLÍTICAS EM TORNO DA ASSISTÊNCIA**  
**SOCIAL A PARTIR DA DÉCADA DE 90:**  
**Vozes e perspectivas das entidades privadas do DF**

**MONICA DANIELE MACIEL FERREIRA**

Brasília  
Julho de 2012

**MONICA DANIELE MACIEL FERREIRA**

**AS CONTRADIÇÕES IDEOPOLÍTICAS EM TORNO DA ASSISTÊNCIA  
SOCIAL A PARTIR DA DÉCADA DE 90:  
Vozes e perspectivas das entidades privadas do DF**

Dissertação de Mestrado  
apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação em Política Social da  
Universidade de Brasília, como  
requisito parcial para a obtenção do  
grau de Mestre em Política Social

**Orientação:** Prof. Dr. Perci Coelho  
de Souza

**MONICA DANIELE MACIEL FERREIRA**

**AS CONTRADIÇÕES IDEOPOLÍTICAS EM TORNO DA ASSISTÊNCIA  
SOCIAL A PARTIR DA DÉCADA DE 90:  
Vozes e perspectivas das entidades privadas do DF**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Perci Coelho de Souza  
(Orientador – SER/ UnB)

---

Profa. Dra. Daniela Neves de Sousa  
(Membro titular – SER/ UnB)

---

Dra. M<sup>a</sup> Lúcia Lopes da Silva  
(Membro externo – GESST/ UnB)

---

Profa. Dra. Marlene Teixeira  
Rodrigues (Membro Suplente –  
SER/ UnB)

*“(...) - De acordo. Mas devemos defender-nos de toda palavra, toda linguagem que nos desfigure o mundo, que nos separe das criaturas humanas, que nos afaste das raízes da vida.*

*- Como? Como?*

*- Ora, fazendo exercícios. Repita uma palavra muitas vezes, muitas vezes, até que ela perca o seu sentido (...). Se, por outro lado, você não vencer o medo que lhe inspiram as iniciais ou o nome dessa monstruosa sociedade secreta, como é que vai ter coragem de enfrentá-la no plano físico? É com palavras, símbolos e metáforas que os demagogos nos hipnotizam e os ditadores nos dirigem e dominam, é ou não é?”*

Érico Veríssimo (O prisioneiro)

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho significou para mim um verdadeiro salto de autoconhecimento e maturidade, e também a realização de muita satisfação no âmbito profissional e intelectual. Todas essas conquistas não teriam acontecido se não fossem o incentivo e o apoio de importantes pessoas que caminham ao meu lado cotidianamente.

Em primeiro lugar, eu gostaria de agradecer à amiga e **Profa. Camila Potyara Pereira**, por ter me empurrado ao primeiro passo, antes mesmo que eu pudesse acreditar na minha capacidade, e por todo o estímulo e assistência em todos os momentos do curso.

Agradeço à querida **Domingas Teixeira Carneiro (SER)**, por me encorajar incansavelmente a seguir em frente apesar de todos os obstáculos e “queixumes”.

Ao meu orientador, **Professor Perci Coelho de Souza**, pelas importantes sugestões ao trabalho, e às **professoras M<sup>a</sup> Lúcia Lopes da Silva, Marlene Teixeira Rodrigues e Daniela Neves de Sousa** por aceitarem o convite de composição da Banca, e principalmente, pelas valorosas contribuições ao trabalho.

Aos profissionais das entidades entrevistadas, pela boa vontade e receptividade amorosa, especialmente à assistente social **M<sup>a</sup> Inês Serra**, e ao **Pe. José**, pelos inesquecíveis exemplos de dignidade, coragem e amor ao próximo.

Aos meus **irmãos** e aos **amig@s** pela paciência, apoio e agradável presença em TODOS os momentos da minha trajetória.

Aos meus pais, **Dona Rita e Seu Juarez**, pelas palavras diárias de ânimo, por toda a assistência emocional e material, pelo exemplo edificante de existência, e principalmente, pelo AMOR INCONDICIONAL, combustível mais importante na minha caminhada. A vocês dois: MUITO OBRIGADA!!

A Deus e todos os seres iluminados que encantam minha existência.

## LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 – Distribuição de entidades privadas de assistência social sem fins lucrativos no território nacional ..... p.96
- Gráfico 2 – Formas de articulação de parcerias das entidades privadas de assistência social sem fins lucrativos em nível nacional ..... p.97
- Gráfico 3 – Principais serviços realizados pelas entidades privadas de assistência social sem fins lucrativos no DF ..... p.100
- Gráfico 4 – Formas de parceria com o setor público pelas entidades privadas de assistência social sem fins lucrativos do DF ..... p.101
- Gráfico 5 – Percentual de distribuição de funcionários das entidades privadas de assistência social sem fins lucrativos do DF de acordo com o regime de contratação ..... p. 102

## **LISTA DE SIGLAS**

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais

CEMPRE/ IBGE – Cadastro Central de Empresas

CAPs – Caixas de Aposentadoria e Pensão

CAS/DF – Conselho de Assistência Social do Distrito Federal

CEAL/ LP – Centro de Ensino da Audição e Linguagem Ludovico Pavoni

CBIA – Centro Brasileiro de Assistência à Infância e Adolescência

CECIPE – Centro Espírita da Fraternidade Cícero Pereira

CEBAS – Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social

COS – Charity Organization Society (Sociedade de Organização da Caridade)

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CREVIN – Comunidade de Renovação, Esperança e Vida Nova

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar  
CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social  
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social  
CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido  
FASFIL – Pesquisa sobre Fundações Privadas Sem Fins Lucrativos

FEB – Federação Espírita Brasileira  
FHC – Fernando Henrique Cardoso

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

GDF – Governo do Distrito Federal

GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas

IRPJ – Imposto de Renda de Pessoa Jurídica

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

IAPs – Institutos de Aposentadoria e Pensão

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

MEC – Ministério da Educação

MS – Ministério da Saúde

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome

MBES – Ministério do Bem-Estar Social

SINPAS – Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social

NOB – Norma Operacional Básica da Assistência Social

ONG – Organização Não-governamental

OSCIPs – Organização Social de Interesse Público

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PEAS – Pesquisa das Entidades de Assistência Social

PNE – Plano Nacional de Educação

PROER – Programa de Estímulo à reestruturação e ao fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional

PCS ou CS – Programa Comunidade Solidária

SEDEST – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do DF

SEE – Secretaria de Estado de Educação do DF

SAM – Serviço de Assistência ao Menor

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

TUPF – Título de Utilidade Pública Federal

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é dar destaque às contradições que perpassam as relações tecidas entre o Estado e as entidades privadas sem fins lucrativos para a execução da política de assistência social, com ênfase no discurso de profissionais da esfera privada do Distrito Federal. Para isso, o referencial metodológico está centrado na vertente histórico-estrutural marxista e na metodologia da hermenêutica da profundidade, as quais combinadas fundamentam a compreensão dos fatores objetivos e dos aspectos simbólicos e ideológicos que determinam a configuração do compartilhamento da política de assistência social entre a esfera pública e a privada. Passando pelo enquadramento histórico-conceitual do termo ideologia e do desenvolvimento da política de assistência social no Brasil, especialmente a partir da década de 90, este trabalho visa expor as influências do projeto neoliberal de contrarreforma do Estado brasileiro na constituição da assistência social, a qual é implementada sob um padrão restrito, privatista e filantropizado. Neste sentido, levando em conta as teorias do Estado e o processo de constituição dos modelos de proteção social no mundo ocidental, percebe-se que as relações entre Estado e sociedade civil sofreram significativa alteração principalmente a partir dos anos 90, resultando na desresponsabilização estatal no que tange à garantia de políticas sociais, e especialmente, à garantia da oferta pública de serviços de assistência social. Desta forma, o trabalho ressalta que as parcerias do Estado com as entidades privadas no âmbito da política de assistência social foram realizadas com o objetivo ideológico de ocultar o processo de destituição dos direitos e das políticas sociais, por meio da mobilização dos sentidos a favor da perda da referência público-estatal, instituindo, assim, uma nova modalidade de proteção social assentada na lógica privada. Além disso, o trabalho realiza uma análise de discurso a partir de entrevistas com profissionais de entidades privadas filantrópicas de assistência social do DF, mostrando também que há a presença de um discurso contra-hegemônico no âmbito de atuação destas entidades, isto é, discursos que remetem à sociedade civil como um espaço de lutas pela hegemonia.

**Palavras-chave:** assistência social; sociedade civil; entidades privadas; projeto de contrarreforma; refilantropização; privatização; hegemonia.

## ABSTRACT

The objective of this work is to give prominence to contradictions in the relationship between State and non-profit institutions to the execution of the social assistance policy, with emphasis in the professionals of the deprived sphere of Distrito Federal speech. The methodological framework is based in the Marxist historical-structural slope and in the methodology of the Depth Hermeneutics, which base the understanding of the objective factors and the symbolic and ideological aspects which determines the configuration of the sharing of the social assistance policy between the public and private sphere. Passing through the historical and conceptual framing of the term ideology and through the development of the social assistance policy in Brazil, especially starting from the decade of 90, this work will expose the influences of the neoliberal project of the Counter-reformation in Brazilian State to the constitution for the social assistance policy, which is implemented by a restricted, private and philanthropic pattern. In this respect, considering the theories of the State and the process of constitution the models of social protection in the western world, it can be noticed that the relationships between State and civil society suffered significant alteration mainly starting from the nineties, resulting in the loss of the state responsibility face to the guarantee of social policies, and especially, the public offer guarantee of social assistance services. In this way, the work emphasizes that the partnerships of the State with the private institutions in the context of the social assistance policy has been made with the ideological objective of hiding the process of deprivation of the rights and of the social policies, through the mobilization of the senses in favor to the loss of the public-state reference, instituting, this way, a new modality of social protection based in the private logic. Besides, the work makes a Discourse Analysis of the interviews with professionals of social assistance philanthropic private institutions of DF, also showing that there is a counter-hegemonic discourse in the context of performance of these institutions, that means, speeches and discourses which show civil society as a space of fights for the hegemony.

**Key-words:** social assistance policy; civil society; private institutions; Counter-reform project; philanthropy; privatization; hegemony.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	13
CAPÍTULO I – Quadro metodológico centrado no conceito de Ideologia.....	20
1.1 O método de Marx .....	21
1.2 Delimitação histórica marxista do conceito de Ideologia.....	23
1.3 A Hermenêutica da Profundidade como recurso de análise ideológica .....	28
CAPÍTULO II – As Teorias do Estado e o conceito de Sociedade Civil.....	30
2.1 As Teorias do Estado.....	30
2.1.1 A teoria liberal clássica .....	31
2.1.2 A teoria implícita de Marx .....	33
2.2 A teoria de Gramsci e o conceito de sociedade civil.....	35
CAPÍTULO III – O debate ideopolítico em torno dos modelos de proteção social.....	40
O surgimento da política social.....	40
<i>As leis dos pobres</i> .....	41
<i>O surgimento da “questão social”</i> .....	47
Debate ideopolítico em torno dos principais modelos de proteção social.....	48
<i>O modelo Bismarckiano (liberal clássico)</i> .....	49
<i>O modelo Beveridgiano (social-democrata) e o Welfare State</i> .....	51
<i>O modelo Thatcheriano (neoliberal) e o Welfare Mix</i> .....	54
Surgimento e desenvolvimento da Proteção Social no Brasil.....	58
CAPÍTULO IV – Tendências da reconfiguração Estatal no Brasil nos anos 90.....	64
<i>Breve contextualização mundial</i> .....	64
Reconfiguração estatal brasileira .....	65
O projeto de contrarreforma brasileiro.....	69
A estratégia do “terceiro setor” .....	74

CAPÍTULO V – A configuração da parceria público-privado no contexto da trajetória do marco regulatório da Política da Assistência Social no Brasil .....	79
Tendências da assistência social no Brasil .....	79
<i>Anos 90 – o desmonte das conquistas sociais</i> .....	84
<i>Anos 2000 – apontamentos das mudanças na legislação da assistência social</i> .....	90
CAPÍTULO VI – Contradições em torno da participação das entidades privadas na Política da Assistência Social: vozes e perspectivas no DF .....	95
Entidades privadas de assistência social no cenário nacional .....	95
As entidades privadas de assistência social no DF .....	99
O trabalho de campo: vozes e perspectivas do âmbito privado no DF .....	103
<i>Delimitação da metodologia</i> .....	104
<i>As entrevistas: os sentidos da parceria público-privado na voz de profissionais de entidades privadas da assistência social do DF</i> .....	106
<i>Notas conclusivas acerca do Trabalho de Campo</i> .....	122
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	125
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	129
ANEXOS .....	135

## INTRODUÇÃO

O tema das relações entre o Estado e as entidades privadas na execução das políticas sociais públicas brasileiras começou a despertar meu interesse quando realizei estágio curricular de graduação em Serviço Social, em 2008, no CEAL-LP (Centro Educacional da Audição e Linguagem Ludovico Pavoni), uma instituição privada sem fins lucrativos conveniada com o Governo do Distrito Federal, que atende à população do DF e entorno no âmbito da política de saúde auditiva e reabilitação de deficientes auditivos.

A partir deste primeiro contato mais direto com a gestão da parceria entre a instituição e o executor estatal da política (SEDEST – Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do DF), muitas dificuldades e contradições relativas à operacionalização dos serviços e, principalmente, à lógica subjacente de tal parceria começaram a ser problematizadas por mim. Dessa forma, este projeto nasce primeiramente com o objetivo de buscar responder aos meus anseios e inquietações profissionais despertados naquele momento.

Outro aspecto para a realização desta Dissertação, refere-se ao interesse em construir um resgate histórico da prática política no campo da assistência social no DF, sob o enfoque ideológico, até então praticamente inexistente, segundo pesquisas minhas.

Além disso, este trabalho busca analisar criticamente o processo de “partilha” da execução da política a partir do ângulo da contradição, de modo a revelar como a disseminação do discurso da descentralização pode servir para sustentar relações de poder e dominação. Portanto, vem para contribuir para a construção de uma contra-hegemonia, posicionando-se contrariamente a tendências “neo-conservadoras” de preservação da estrutura de poder existente, e objetivando indicar seus mecanismos de dominação, o qual é o seu principal objetivo e o seu diferencial.

O trabalho justifica-se ainda pela possibilidade de fazer aparecer as principais limitações experimentadas pelas entidades privadas, e até mesmo pelos seus atores, na prática cotidiana de execução dos serviços, bem como auxiliar na desmistificação de significados muitas vezes implícitos nas rotinas institucionais.

E por último, pretende-se contribuir para uma reflexão crítica sobre os sentidos da operacionalização de um direito social ainda marcado por uma cultura política clientelista e de benemerência.

Neste sentido, partindo destes anseios, o presente trabalho visa abordar a relação entre o Estado e as entidades privadas – como associações, e Organizações Não Governamentais (ONG’s) – no processo de execução da política de assistência social do DF, de modo a enfatizar os aspectos ideológicos que perpassam as parcerias público-privadas<sup>1</sup> e constituem a cultura política no âmbito da assistência social, desde o início da década de 90 até hoje.

A periodização histórica a partir da década de 90 deve-se ao propósito de dar ênfase à influência do “Projeto de Reforma do Aparelho do Estado” brasileiro, iniciado pelos governos neoliberais dos presidentes Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso (FHC) na referida época, sob a implementação de políticas públicas, especialmente da política de assistência social.

O discurso democrático propagado logo após o final da ditadura militar e da abertura democrática foi intencionalmente forjado pelo bloco do poder, ao identificar e confundir o conceito de *democratização* com descentralização e afastamento do Estado. Desse modo, a concepção de democracia e vários outros conceitos que remetiam a esta, sofreram uma resignificação adquirindo uma conotação ideológica de contraposição ao Estado e de assimilação da lógica gerencial do mercado.

Neste sentido, o discurso – agora – da descentralização incorpora as ideias de participação, cidadania e sociedade civil para ganhar consistência, aproximando-as da visão empreendedora de associações e indivíduos solidários que colaboram com o governo e com a sociedade para enfrentar de maneira mais eficiente a questão social. A incorporação de tais ideias, portanto, dá-se de maneira distorcida e criticamente vazia, visto que o conteúdo político é abandonado.

É dentro deste contexto complexo que ocorre um significativo crescimento do número de entidades privadas sem fins lucrativos e da participação destas na execução de políticas públicas de bem-estar social no Brasil, provocando uma gradativa transferência da primazia da responsabilidade estatal na operacionalização de políticas

---

<sup>1</sup> O termo parceria público-privado aqui não se refere às conhecidas “PPP’s”, definidas e regulamentadas pela Lei nº 11.079 de 30/12/2004, a qual reserva para tal expressão as modalidades de Contrato Administrativo de Concessão Patrocinada ou Administrativa. Neste trabalho, o termo parceria público- privado será utilizado para se referir a qualquer tipo de ação estruturada e direcionada para a execução de serviços fundamentalmente públicos compartilhados pelo Estado e pelas entidades privadas.

públicas, especialmente na área de assistência social, para o setor privado, muitas vezes denominado erroneamente como *sociedade civil*.

O problema central desta transferência de responsabilidades e, portanto, do presente trabalho, reside nas suas causas ideológicas e nos seus efeitos práticos e culturais, de “refilantropização” (YAZBEK, 1995; NOGUEIRA, 2005) da política de assistência social e desconstrução de um projeto contra-hegemônico por parte da sociedade civil. Nestes termos, é possível afirmar que o projeto político mencionado acima, e em implantação no Brasil há aproximadamente vinte anos, vem para fortalecer e incentivar, por um lado a adoção de práticas voluntaristas e de caráter privado na execução da política de assistência social, e por outro a desresponsabilização estatal neste âmbito.

Seguindo essa linha de compreensão levanta-se a **hipótese** de que “a transferência de responsabilidade para o setor privado na implementação da política de assistência social implica numa perspectiva ideopolítica de negação da dimensão pública e na fragilização da reação dos segmentos organizados da sociedade civil no contra-ponto a esta perspectiva, contribuindo para que tais entidades forjem uma institucionalidade própria descomprometida com a formação de projetos contra-hegemônicos”.

Além disso, percebe-se também que a execução da política de assistência social tem seguido em direção à “refilantropização” da mesma, devido à tendência de transferência da oferta de serviços para a rede privada.

No caso do DF, *locus* privilegiado de análise do presente trabalho, ações específicas que compõem a execução da política, como as de habilitação e reabilitação para pessoas com deficiência, são realizadas quase que exclusivamente pelas entidades privadas, isto é, a esfera estatal não oferece satisfatoriamente um tipo de serviço especializado nesta área – além de outras. Tais serviços são viabilizados pelo governo do DF mediante convênios e termos de parcerias com as entidades privadas, que assumem, então, a função de executoras da política de assistência social.

Os principais efeitos negativos acarretados por esta transferência e percebidos inicialmente são: a precarização dos serviços, visto que o poder público muitas vezes se distancia do controle de qualidade da prestação dos mesmos; a descontinuidade das ações da política, decorrente da dependência de recursos advindos de projetos e dos repasses irregulares do Estado para a execução de tais ações; e o esvaziamento do seu

conteúdo público, muitas vezes intrínseco ao caráter privado do ente executor. Outra questão refere-se à redução da sociedade civil a mero executor e administrador dos serviços públicos, e sua automática identificação com as ONG's no sentido mais literal de esfera livre da influência estatal, esvazia a função mobilizadora e de resistência à conservação do *status quo* da sociedade civil, a medida em que esta é convertida num instrumento a favor da ideologia neoliberal hegemônica.

A partir desta problematização, o trabalho teve como **objetivo geral** trazer uma contribuição ao debate ideopolítico que explicita a contradição do modelo público-privado contemporâneo para a execução da política de assistência social. Isto é, pretendeu-se pesquisar qual(is) a(s) lógica(s) que orienta(m) a atuação dos entes públicos e privados na execução da política, bem como as contribuições ou obstáculos para sua operacionalização, decorrentes deste padrão de intervenção. Dentro deste contexto, faz-se necessário realizar um breve resgate do cenário ideopolítico, isto é, da prática histórica no âmbito da política de assistência social; e analisar como ocorre a transferência da execução da política pelo poder público para as entidades privadas, isto é, desvendar como tal processo é legitimado. Estes desafios compõem os **objetivos específicos** do presente trabalho.

Desse modo, em consonância com os pressupostos aqui apresentados, o trabalho foi pautado pela seguinte **questão de partida**: “quais são as contradições ideológicas em jogo na execução da política de assistência social no DF?”.

#### Considerações metodológicas

O trabalho fundamenta-se em duas vertentes metodológicas de pesquisa. A primeira refere-se ao método histórico-estrutural de análise da realidade, segundo o qual a realidade é o resultado das transformações históricas que ocorrem de maneira processual, dinâmica e estruturada, apontando para a superação da formação social (DEMO, 1992).

Dá-se destaque também aos fatores subjetivos e objetivos que combinados condicionam a realidade concreta, a qual se constitui pelo conflito social historicamente insuperável. Dessa maneira, o referido método permite a análise do processo histórico de mudança, levando em conta a realidade dada e a capacidade política de agir dos homens, de forma a “*equilibrar o jogo das contradições objetivas e subjetivas*” (DEMO, 1992, p.88).

A outra vertente constitui-se na “hermenêutica da profundidade”, uma metodologia da interpretação proposta por John B. Thompson (2009), a qual possibilita a compreensão do caráter simbólico e ideológico do objeto de pesquisa, no caso a execução da política de assistência social, sem prescindir das influências e determinações de seus aspectos contextuais.

A contribuição desta metodologia reside, em primeiro lugar, na reformulação do conceito de ideologia proposta pelo autor, ao entendê-la partindo do encontro de duas categorias: sentido (ou significado) e poder. Dessa maneira, ele define ideologia como “*sentido a serviço do poder*” (THOMPSON, 2009, p.16), visto que tal conceito pode ser utilizado para “*se referir às maneiras como o sentido serve para estabelecer e sustentar relações de poder ... ou relações de dominação*”(THOMPSON, 2009, p.35). Desse modo, o estudo da ideologia deve investigar as formas como o sentido é construído para legitimar e reproduzir relações de dominação, em contextos sociais determinados.

Portanto, para o estudo dos fenômenos culturais e das formas simbólicas, como é o objetivo deste trabalho, Thompson apresenta a hermenêutica da profundidade como uma forma específica de análise da ideologia.

Outra fundamental contribuição desta tradição para o estudo da ideologia está na possibilidade de investigar como os sentidos atrelados às formas simbólicas são apropriados, e portanto, compreendidos e avaliados cotidianamente pelos sujeitos e instituições que compõem o mundo sócio-histórico. Tal referencial metodológico proporciona ainda, uma reflexão crítica das relações de poder e dominação que os sujeitos estão envolvidos em certas situações, objetivando ressaltar os aspectos distintos da realidade multifacetada.

Além disso, a hermenêutica possui o princípio fundamental da *historicidade da experiência humana* (Gadamer *apud* Thompson, 2009, p. 360), segundo o qual não se pode negligenciar as tradições históricas que os sujeitos estão sempre inseridos. Isto é, todo sujeito ao se relacionar com o mundo sócio-histórico, compreende-o a partir de valores e significados passados, que os constituem e irão influenciar em sua interpretação da realidade. Desse modo, tal referencial ressalta que novas experiências e interpretações são sempre assimiladas sob os resquícios do passado, que podem, inclusive, mascarar as determinações presentes, e, portanto, desvendá-los é imprescindível para a análise da ideologia.

Por conseguinte, em consonância com estas duas perspectivas de análise, foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos:

Exame de documentos e dados já existentes sobre a implementação da política de assistência social, e o conteúdo legal referente à execução dos serviços assistenciais como Leis, Decretos, Projetos de Lei e Instruções Normativas; e literatura disponível sobre temas correlatos, como artigos e livros científicos.

Buscou-se também fazer uma pesquisa de opinião com vistas à coleta de dados em primeira mão, relacionados ao caráter ideopolítico da execução, por meio de entrevistas semi-estruturadas com atores envolvidos diretamente na gestão e execução da política no DF, como os diretores de instituições privadas de assistência social. Estas entrevistas tem como objetivo principalmente conhecer os valores, representações, interpretações e os pontos de vista de alguns sujeitos envolvidos na questão de análise (LAVILLE; DIONNE, 1999), a fim de obter melhor compreensão acerca do fenômeno.

A interpretação de dados deste estudo deu ênfase à análise do discurso dos dados levantados, com vistas à apreensão do conteúdo ideopolítico da questão, privilegiando o aspecto qualitativo de tais dados, sem subestimar, no entanto, os dados quantitativos que serviram para embasar o tema, como as pesquisas FASFIL e a PEAS 2006, estudos recentes sobre o tema, permitindo uma compreensão integral da realidade.

A primeira parte deste trabalho contempla a discussão mais aprofundada do quadro metodológico de análise do objeto, o qual tem como pano de fundo seu caráter ideológico, sob a perspectiva dialético-materialista marxista. Devido a isso, no Capítulo I realiza-se uma síntese do conceito de ideologia utilizado, fazendo referência ao desenvolvimento do conceito principalmente nas obras de Marx, e uma exposição do método marxista e da hermenêutica da profundidade como uma forma específica de análise ideológica.

No Capítulo II busca-se apresentar as teorias crítica e liberal do Estado, de modo a contextualizar as bases da perspectiva hegemônica neoliberal e da perspectiva crítica de classe aqui adotada, e os conceitos de sociedade civil subjacentes a tais perspectivas. Já no Capítulo III, é apresentado um quadro histórico geral de desenvolvimento das políticas sociais no mundo capitalista ocidental, de modo a ressaltar o debate ideopolítico em torno da função social de proteção social. Além disso, com vistas à respaldar o entendimento do padrão brasileiro de proteção social, é realizado um breve

levantamento de características históricas e culturais da nossa realidade. A análise do desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, principalmente a partir da década de 90, é realizada no Capítulo IV, o qual aborda as transformações políticas iniciadas pelos governos Collor e FHC. Neste capítulo, buscou-se dar enfoque ao projeto de contrarreforma do Estado brasileiro e ao processo de valorização do “Terceiro Setor” na análise do reordenamento das funções estatais.

O Capítulo V recupera sucintamente o processo histórico de privatização da política de assistência social, e busca posicionar a assistência no contexto de reconfiguração da ação estatal no período de contrarreforma do Estado brasileiro, passando pela questão da criação do Programa Comunidade Solidária, e levando em consideração o desenvolvimento da legislação no âmbito da assistência. O capítulo VI constitui-se da apresentação do Trabalho de Campo, baseado na segunda etapa da hermenêutica da profundidade, a saber, a análise discursiva, e também a exposição de dados acerca da participação das entidades privadas na política de assistência social.

E por último, nas Considerações Finais buscou-se realizar a terceira etapa do referencial metodológico da hermenêutica, a (re)interpretação do objeto do trabalho, evidenciando a participação das entidades privadas na política de assistência social como possibilidade de construção de uma cultura contra-hegemônica de construção de um Estado mais democrático e menos desigual.

## **CAPÍTULO I – Quadro metodológico centrado no conceito de Ideologia**

Conforme mencionado, este capítulo busca descrever quais fundamentos metodológicos guiaram o trabalho, visto que todo trabalho científico está necessariamente assentado em raízes teórico-metodológicas próprias e determinadas pelo pesquisador, até mesmo quando este pensa estar bem próximo de alcançar a objetividade total e a neutralidade na análise de seu objeto. Além disso, faz-se também necessário apresentar um breve resgate do desenvolvimento do conceito de ideologia circunscrito à análise ideológica aqui presente.

Desta forma, é importante esclarecer inicialmente que: i. Em grande parte das vezes, como neste, a escolha do objeto é resultado de uma inquietação subjetiva do pesquisador, e por ser subjetiva, está imbuída de percepções, valores e significados apreendidos inicialmente, que serão confrontados e reafirmados ao longo do estudo; mas que, em si, tal escolha parte de uma visão de mundo pré-estabelecida; ii. Tal visão de mundo é sempre informada por teorias e correntes de pensamentos específicos, que visam explicar e compreender a realidade social, dando sentido diferenciado aos processos e às relações sociais, de acordo com os objetivos políticos assumidos por tais teorias; e iii. Como consequência, qualquer estudo da realidade está impregnado de conteúdo político, na medida em que se apresenta inserido numa arena de disputas de projetos societários.

Neste sentido, buscando fugir da imparcialidade e da ausência de posicionamento filosófico, tão perseguidos pelos pesquisadores ditos neutros<sup>2</sup>, torna-se imprescindível deixar claro quais perspectivas teórico-metodológicas embasam este trabalho, de forma que a objetividade da análise possa ser alcançada dentro dos marcos teóricos escolhidos.

---

<sup>2</sup> A noção de neutralidade científica, desenvolvida por Max Weber, afirma que a validade e a objetividade de uma pesquisa estão condicionadas à utilização de regras objetivas e universais, de modo que o pesquisador deve buscar a separação rigorosa de seus valores dos fatos a serem analisados. Apesar disso, Weber não negou a existência da influência de fatores subjetivos – isto é, valores – na escolha do objeto a ser pesquisado. Tal prerrogativa de neutralidade é compreendida aqui como não sendo possível, e que aparece na forma de um posicionamento ideopolítico velado, cujo objetivo é travestir-se de verdade, não permitindo qualquer questionamento às suas premissas. Acredita-se que o posicionamento que diz-se neutro ou inexistente não tem capacidade de objetividade, na medida em que não se assume filosófico e politicamente.

### 1.1 O método de Marx

Dentro do espectro de análise das políticas sociais, o método marxista crítico-dialético traz uma nova contribuição: a perspectiva relacional do sujeito-objeto. (BEHRING; BOSCHETTI, 2009). Ou seja, este método confere a possibilidade de análise das políticas sociais como processo, e ao mesmo tempo resultado de relações complexas e contraditórias entre os atores sociais, como a sociedade civil, o Estado e o mercado.

Diferentemente das análises pluralistas baseadas na teoria social de Weber, as quais se restringem à análise da eficiência e da eficácia das políticas sociais na resolução de problemas, o método dialético e histórico-estrutural proposto por Marx parte da problematização do nascimento e desenvolvimento das políticas sociais para a produção do bem-estar no contexto da acumulação capitalista e da luta de classes, a qual é desenvolvida pelo próprio Marx na análise das legislações fabris inglesas do século XIX, ao revelar seu caráter contraditório na sociedade capitalista, na medida em que a imposição de limites ao capital pela fixação da jornada “normal” de trabalho não seria suficiente para a superação da ordem burguesa, mas representava significativo avanço para a melhoria da condição de vida da classe trabalhadora.

Neste sentido, a primeira contribuição do referido método a ser destacada está em analisar os fenômenos sociais no contexto da sociedade burguesa, através de seu processo complexo e contraditório de produção e reprodução. Isto é, compreender a política social como condicionada e situada historicamente dentro do sistema capitalista, e por isso, como expressão de forças sociais contraditórias presentes no interior do sistema.

Uma outra contribuição, diz respeito a perspectiva da totalidade concreta da realidade social, a qual não admite que os fatos sociais sejam interpretados como acontecimentos isolados e independentes. Desta maneira, a política social, entendida como um fato social, deve ser interpretada em sua múltipla causalidade e funcionalidade, como parte estrutural da totalidade.

Este movimento dialético de compreensão da realidade, tem como pressuposto a negação da evidência e da imediaticidade dos fenômenos, buscando construir uma

interpretação relacional do complexo de determinações históricas, sociais, econômicas, políticas e culturais do fato social, até atingir sua concreticidade.

Aplicando o referido método ao objeto deste trabalho, faz-se necessário levar em conta as dimensões e manifestações da política de assistência social, relacionando seu surgimento e desenvolvimento com as expressões da questão social; com as determinações econômicas; com os interesses de classe e as forças políticas em disputa, e as estratégias de hegemonia inerentes ao processo político, fazendo ressaltar o caráter contraditório da complexa relação público-privado na execução desta política.

A ênfase dada neste trabalho às dimensões política e cultural no “processo de partilha” da assistência social, tem como finalidade compreender o sentido e o significado que tal política assume no Brasil desde a década de 90 até hoje, revelando os aspectos ideológicos que perpassam o atual padrão de proteção social.

É necessário ressaltar que o conceito de ideologia foi utilizado por Marx ao longo de seus trabalhos, com acepções diferenciadas e sendo gradativamente ampliadas. Bottomore (2001) separa três momentos de Marx em que o conceito é apresentado de maneiras distintas: a primeira fase, compreendida até 1844, o termo “ideologia” não aparece explicitamente em suas obras, mas Marx trabalha com a ideia de “inversão” como uma forma de pensamento que confunde o verdadeiro caráter das coisas e que tem suas bases na inversão da própria realidade. A segunda fase, compreendida entre 1845 e 1857, Marx mantém a ideia de inversão e acrescenta que a sua raiz está na consciência e não na realidade material, isto é, ela representa soluções idealizadas para as contradições existentes na realidade que o homem não consegue resolver. E a terceira fase, iniciada em 1858, ele reelabora o conceito de inversão constitutivo da ideologia, para compreendê-la como um instrumento de ocultação das contradições da realidade, na medida em que serve para manter um “mundo de aparências” (BOTTOMORE, 2001, p. 185) acerca da realidade.

Dessa forma, é possível notar que Marx atribui ao conceito uma conotação negativa, ao definir a ideologia basicamente como uma distorção da realidade. Logo após a morte de Marx, o conceito é desenvolvido pelos marxistas assumindo novos significados, inclusive a acepção utilizada neste trabalho, desenvolvida por Thompson (2009), que será apresentada em seguida.

Por ora, torna-se importante esclarecer que a adoção do método marxista de análise dos fenômenos sociais não incompatibiliza a adoção de métodos e perspectivas complementares, como é o caso da hermenêutica da profundidade, até mesmo porque tal referencial metodológico parte de uma noção também crítica da ideologia, apesar de mais ampla do que a noção marxiana.

Apesar deste estudo aproximar-se do conteúdo simbólico e intencional das ações no campo da assistência social, visando captar suas relações de sentido, ele não está ligado a nenhuma corrente do idealismo, e por isso, não busca superdimensionar o papel do sujeito, e nem do pensamento na determinação da realidade, em detrimento das condições objetivas.

### 1.2 Delimitação histórica marxista do conceito de Ideologia

O conceito de ideologia foi criado pelo filósofo francês Destutt de Tracy, em 1796, para referir-se ao seu projeto de uma nova ciência que serviria para analisar as ideias formadas pelas sensações que temos das coisas, de maneira sistemática. De Tracy defendia que o homem só podia compreender as coisas – e a realidade – pelas ideias que são geradas a partir das sensações. Neste sentido, todo conhecimento científico deveria passar pela análise das sensações e ideias, bem como estar baseada nesta “Ciência das Ideias”.

Porém, já nos primeiros anos do século XIX, tal pretensão de fundar uma “ciência original” foi se perdendo, e o conceito foi deixando de se referir apenas à ciência das ideias, e sendo entendida como um sistema de ideias dissociado da realidade prática da vida política (THOMPSON, 2009). Isso ocorreu devido Napoleão ter rechaçado de Tracy e outros ideólogos que estavam afinados com os ideias do republicanismo e que por isso, representavam uma ameaça às aspirações autocráticas de Napoleão entre o final do século XVIII e começo do século XIX. Neste sentido, Napoleão foi o primeiro responsável por atribuir ao conceito de ideologia um caráter negativo, assimilando-o às ideias abstratas e ilusórias, apartadas da realidade política, e desviando completamente a intenção original de ligação com os ideais Iluministas de uma compreensão racional do mundo.

Seguindo nesta direção, Marx reafirma o sentido negativo do conceito, mas o modifica ao incorporá-lo a um referencial teórico e político próprios. Inicialmente, por exemplo, o conceito é utilizado por Marx e Engels num contexto de crítica aos jovens hegelianos, e aos poucos, vai ganhando novas conotações. Desta forma, é possível notar que no conjunto dos trabalhos de Marx, o conceito de ideologia aparece de maneira ambígua, variando de acordo com os contextos teóricos distintos que suas obras estão inscritas.

Na tentativa de organizar essa variedade de sentidos, Thompson (2009) identifica três concepções diferentes de ideologia nos trabalhos de Marx e Engels, que serão brevemente apresentados aqui, a saber: a. Concepção polêmica; b. Concepção epifenomênica; e c. Concepção latente.

a. Concepção polêmica

A primeira crítica de Marx ao conceito de ideologia surge num contexto de oposição aos jovens hegelianos, entre 1844 e 1845, quando Marx redige as “*teses sobre Feurbach*”, e juntamente com Engels, a obra “*A ideologia Alemã*”, ideologia esta assimilada à ideologia dos jovens hegelianos. Nesta obra, os autores fazem uma comparação dos jovens hegelianos com os ideólogos na época de Napoleão (de Tracy e outros), pois estes compreendiam que a realidade poderia ser modificada simplesmente por se assumir uma atitude crítica no mundo das ideias. Isto é, os jovens hegelianos, como Feurbach, Bauer e Stirner, e os ideólogos do final do século XVIII, supervalorizavam a influência das ideias na história e na realidade, atribuindo às concepções e aos pensamentos uma existência independente da vida social. Neste sentido, a crítica de Marx e Engels na obra está na luta de ideias que estes pensadores propunham e na ausência de transformação do mundo real, no final das contas.

Thompson destaca que a originalidade e as contribuições desta concepção inicial desenvolvida por Marx e Engels, possuem alguns pressupostos que são oportunos apresentar aqui: em primeiro lugar, a compreensão de que a produção das ideias e dos pensamentos não são processos autônomos da vida social e histórica, mas são determinados pelas condições materiais de vida dos homens. Isto é, tais processos estão sujeitos às atividades dos homens na produção coletiva dos seus meios de subsistência. Em segundo, está o entendimento de que a pretensa autonomia das ideias e das

doutrinas está relacionada à divisão historicamente construída entre o trabalho material e o mental. Desta forma, os autores destacam que a criação das teorias puras, pelos “trabalhadores mentais” está inscrita num processo histórico de separação entre o trabalho mental e as bases de reprodução material da sociedade.

#### b. Concepção epifenomênica

O desenvolvimento desta concepção inicia-se com “*A Ideologia Alemã*”, mas emerge com uma nova concepção no prefácio de “*Uma contribuição à crítica da economia política*”, em 1859, quando a ideologia é compreendida como uma expressão dos interesses da classe dominante e como a representação errônea das relações de classe. Ou seja, esta concepção, agora entendida como “ideologia burguesa”, inova porque traz em si a consideração das relações de classe na sociedade capitalista.

Além disso, nesta obra Marx ressalta que as transformações materiais e as condições econômicas de produção têm uma função primária na condução dos processos de mudança sócio-histórica, e que portanto, as formas ideológicas por meio das quais o homem toma consciência do conflito de classes e luta para superar tal conflito, devem ser explicadas, em princípio, pelas condições mesmas da vida material. Neste sentido, as formas ideológicas de consciência, como as formas legais, políticas, filosóficas, e etc, é o ponto final da análise do desenvolvimento das condições materiais de produção.

Neste sentido, a contribuição de Marx para o conceito de ideologia nesta obra, encontra-se na discussão do caráter de classe da ideologia, como instrumento de manutenção das relações sociais desiguais e dos antagonismos de classe.

#### c. Concepção Latente

Esta é uma concepção identificada por Thompson, que aparece na obra “*O Dezoito Brumário*”, de 1852, e a qual o autor mais se aproxima para formular seu conceito de ideologia. De acordo com Thompson, na referida obra Marx não utiliza o conceito de ideologia explicitamente, mas faz referências à “ilusões”, “ideias fixas” e “fantasmas” para descrever um conjunto de fenômenos sociais que remetem a construções simbólicas. Por este motivo, o autor nomeia tal concepção de “latente”, ou

seja, para tratar de uma concepção que Marx não descreveu com muita clareza, mas que está implícita nos seus escritos.

Na obra *O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte*, Marx apresenta os acontecimentos que levaram ao golpe de estado de Luís Bonaparte em dezembro de 1851, como condicionados pelo desenvolvimento das forças e das relações de produção, isto é, das condições econômicas de produção, mas também como eventos fortemente associados a tradições históricas e imagens do passado, as quais também foram determinantes para a deflagração deste golpe reacionário.

Na referida obra, o autor se atém às formas simbólicas – como a crença, os costumes, a ideia fixa... – para explicar porque o golpe de Luís Bonaparte obteve êxito, e não a revolução do campesinato e do proletariado, apesar das condições econômicas se mostrarem maduras e avançadas para tal. Isto é, Marx atribuiu centralidade ao peso da tradição na análise dos acontecimentos de 1848 a 1851, os quais representaram uma possibilidade de volta ao passado, devido a figura de Luís Bonaparte ligar-se ao antigo herói Napoleão.

Seguindo esta linha de compreensão, é possível afirmar, portanto, que as tradições e os costumes podem persistir ou serem reativados por meio das formas simbólicas, servindo, em conseqüência, para manter uma ordem social e impedir o avanço dos processos de mudança. Dito explicitamente: as formas simbólicas podem servir para manter relações de dominação.

Posteriormente aos trabalhos de Marx, o conceito de ideologia vai adquirindo importância nas ciências sociais, e inclusive dentro do próprio marxismo. Muitas vezes, o conceito aparece associado com as formas de consciência social e com as ideias políticas ligadas aos interesses classistas, e perdendo o sentido negativo.

De acordo com Bottomore (2001), Lênin, por exemplo, parte desta ideia de que a ideologia refere-se à consciência política ligada aos interesses de cada classe existente na sociedade, como a “ideologia burguesa” e a “ideologia socialista”, abandonando a conotação negativa do termo, e atribuindo um sentido mais neutro.

Gramsci foi influenciado pela concepção de Lênin, ao rejeitar o sentido negativo do termo e defini-lo como uma “concepção de mundo” (BOTTOMORE, 2001, p. 186

*apud* GRAMSCI, 1971) encontrada implicitamente em todas as manifestações da vida coletiva e individual. Isto é, a ideologia refere-se a um sistema de ideias que inspiram e orientam todas as ações humanas, construídas historicamente. É partindo deste conceito que Gramsci desenvolve outro, central em sua teoria: a Hegemonia. Segundo ele, é por meio da ideologia que uma classe pode exercer sua hegemonia sobre outras.

Thompson porém, se aproxima do sentido crítico do termo e abandona o sentido neutro, apoiando-se em algumas das concepções expostas acima, como a concepção latente de Marx, e ao mesmo tempo, não se prendendo a pressupostos associados ao conceito. Dessa forma, como já mencionado, o autor reformula o conceito de ideologia associando-o à relações de dominação, definindo ideologia como “sentido à serviço do poder” (THOMPSON, 2009, p. 16).

Um primeiro ponto da formulação alternativa a ser destacado, refere-se às distinções dos critérios de negatividade na concepção latente de Marx. O autor não considera que a ilusão e o erro sejam características inerentes da ideologia, isto é, sejam determinantes para caracterizar qualquer fenômeno como ideológico. Para ele, essas características são uma possibilidade contingente da ideologia, mas a falsidade – e até mesmo a verdade – da forma simbólica só se caracterizará como ideológica, se responder às relações de dominação de um fato dado. Dessa forma, a ideologia como um fenômeno simbólico situado socio-historicamente, deverá necessariamente estabelecer ou sustentar relações desiguais de poder.

Outro ponto de distinção está na separação do conceito de ideologia com o conceito de dominação de classe. O que não significa que o autor entenda que as relações de classe não sejam uma forma de dominação possível ou significativa. Mas que, em algumas circunstâncias, existem outras formas de conflito na sociedade que sejam mais prevaletentes que aquelas que se referem às relações de classe, como as relações entre homens e mulheres, ou entre grupos étnicos, por exemplo.

Além destes dois pontos, segundo Thompson, na obra “*O Dezoito Brumário*”, Marx não se atentou para as maneiras como a mobilização do sentido das formas simbólicas poderiam ter relação com a tradição que Luís Bonaparte buscou resgatar. Isto é, ele não considerou que por trás das maneiras como tal tradição serviu para manter as relações sociais, havia um processo contínuo de produção e recepção das

formas simbólicas. Neste sentido, a concepção de ideologia de Thompson será proposta em termos de como as formas simbólicas mobilizam sentidos que servem para estabelecer e sustentar relações de dominação.

Seguindo nesta linha de compreensão, é possível notar que o conceito de ideologia apresentado por Thompson amplia o escopo de interferência dos conteúdos subjetivos nas relações sociais, sem negar as determinações de caráter objetivo. Ou seja, a adoção desta perspectiva serve aqui para iluminar aspectos implícitos, que muitas vezes são negligenciados nas análises correntes do fenômeno de dominação na sociedade moderna.

### 1.3 A Hermenêutica da Profundidade como recurso de análise ideológica

A Hermenêutica da Profundidade, desenvolvida inicialmente por Paul Ricoeur; Jürgen Habermas, e outros, e descrita claramente por Thompson em “*Ideologia e Cultura Moderna*” (2009), apresenta um referencial metodológico geral onde vários métodos de análise podem ser inter-relacionados, como o sentido e o poder na análise ideológica. Para o autor, a análise da ideologia pode ser vista como uma forma particular de Hermenêutica da Profundidade, cujo interesse é descobrir como o sentido é mobilizado para a manutenção das relações de dominação.

Tal referencial de análise divide-se em três fases: análise sócio-histórica; análise formal ou discursiva; interpretação ou reinterpretação.

Na primeira fase – análise sócio-histórica – busca-se desvendar as condições históricas e sociais da produção, circulação e recepção das formas simbólicas, visto que estas devem ser entendidas como fenômenos sociais dados em situações sócio-históricas específicas. Isto é, aqui está presente o pressuposto da historicidade, segundo o qual os fenômenos da realidade não devem ser analisados fora das suas circunstâncias e contextos sociais. Portanto, o objetivo desta primeira fase é reconstruir as condições sócio-históricas de produção, circulação e recepção das formas simbólicas, por meio da análise das regras, das práticas e da distribuição de poderes no interior das relações sociais e das instituições. Aqui, esta fase representa o eixo central de análise do objeto, o qual será perpassado pela análise ideológica em todo o trabalho.

Na segunda fase – análise discursiva – as formas simbólicas são estudadas como construções complexas e estruturalmente articuladas que significam e representam coisas da realidade. Dessa maneira, as expressões, as imagens, as falas e os textos constituem construtos significativos que têm muito a revelar sobre o caráter ideológico dos fenômenos. A análise discursiva realizada descolada da análise sócio-histórica e da (re)interpretação – terceira fase – e portanto, fora do referencial da Hermenêutica da Profundidade, torna-se inócua ao se constituir numa abstração que nada procura desvelar, um fim em si mesmo.

Dessa maneira, a utilização da técnica da análise do discurso neste trabalho, tem o objetivo inicial de confrontar o político com o simbólico (ORLANDI, 2009), visto que o discurso é peça-chave na produção e conformação da realidade, na medida em que é concebido como uma mediação natural entre o homem e a sua realidade.

E por último, a terceira fase – interpretação ou reinterpretação – entendida como um “*processo de construção sintética*” (THOMPSON, 2009, p. 34), onde se procura interpretar e explicar o campo de análise, o qual é já interpretado pelos sujeitos que o constituem – por este motivo, chama-se esta fase também de reinterpretação.

Tal fase não se confunde com a análise discursiva e nem com a análise sócio-histórica, mas é construída sobre os resultados destas duas análises, e vai além delas. Ou seja, tais análises servem para mediar o processo de interpretação, que se constitui numa explicação interpretativa do novo significado criado.

Portanto, o processo de interpretação ou (re)interpretação que será apresentado com maior ênfase nas considerações finais deste trabalho, vem para cumprir com a proposição e explicação de significados possíveis relacionados ao “processo de partilha” da execução da política de assistência social no DF. Não se pretende, entretanto, nem supervalorizar o caráter ideológico do fenômeno em detrimento de seus determinantes objetivos, e nem encerrar a existência de um possível conflito de interpretações acerca do mesmo. Ao contrário, tal perspectiva metodológica foi escolhida justamente por seu potencial crítico de interpretação que visa não impor uma interpretação possível, mas prová-la sob circunstâncias determinadas.

## **CAPÍTULO II – As Teorias do Estado e o conceito de Sociedade Civil**

Para tratar dos principais modelos de proteção social implementados até hoje no mundo moderno, é necessário antes conhecer quais as concepções de Estado e sociedade que informaram as ações dos governos no decorrer da história. Desta maneira, neste capítulo serão apresentadas as teorias do Estado e as concepções de sociedade que formam as bases conceituais dos variados modelos de proteção social.

### **2.1 As Teorias do Estado**

Existem diversos conceitos de Estado que diferem em relação ao seu surgimento e desenvolvimento; às suas características principais; funções e finalidades, etc., o que evidencia a complexidade inerente à sua definição. Algumas correntes de pensamentos caracterizam o Estado meramente como um aparato constitutivo de alguns elementos, como um conjunto de instituições, um território, um aparelho burocrático, e uma cultura política; e outras enfatizam o caráter histórico e relacional do Estado, sendo este um fenômeno ou um processo social em constante construção.

De acordo com a segunda interpretação apresentada, a qual é incorporada neste trabalho, o Estado é compreendido como um fato histórico, construído pelos homens, e que assume diferentes formas e configurações segundo a correlação de forças em confronto na sociedade. Neste sentido, o Estado possui caráter dialético, na medida em que sua principal tarefa é administrar um jogo contínuo de interesses antagônicos e recíprocos que os sujeitos coletivamente defendem para si. Entretanto, o Estado não realiza esta tarefa de maneira neutra, pois o poder que constitui tal prerrogativa, e que é operacionalizado por meio de aparato burocrático, jurídico, policial, por exemplo, configura-se a partir dos interesses do bloco hegemônico em conflito com os interesses do restante da sociedade.

Além disso, o Estado atua de forma contraditória, ao relacionar-se com todas as classes buscando legitimar seu poder, por meio do atendimento dos interesses da classe dominada, e preservar o bloco da classe dominante no poder. Significa dizer que, mais do que um conjunto de instituições que toma decisões e exerce poder, o Estado manifesta-se como uma relação de dominação que penetra a sociedade, e por isso, também como uma relação de interdependência com esta.

Contudo, esta é uma interpretação crítica do Estado, que foi desenvolvida pela corrente de pensamento marxista a partir do século XIX, em oposição à conceituação liberal clássica.

### 2.1.1 A teoria liberal clássica

A teoria clássica do Estado surge na Europa no século XVII, num contexto de guerras civis e de valorização dos direitos individuais, em contraponto à filosofia moralista e aos preceitos religiosos, conforme as reivindicações do período Renascentista. Neste sentido, o Estado teria como função controlar as paixões humanas em favor do estabelecimento do “bem comum” e garantir o funcionamento livre do mercado na sociedade civil (CARNOY, 1988).

A teoria do Estado liberal reflete esta significativa ruptura com as ideias atreladas ao direito divino e de nascimento, isto é, com a ordem divina da sociedade feudal, colocando no lugar uma filosofia centrada no indivíduo e nos direitos humanos, porém, ainda contendo alguns aspectos religiosos. Dessa forma, o aspecto revolucionário dos filósofos clássicos que inicialmente desenvolveram a teoria do Estado liberal, como Hobbes, Locke e Rousseau, estava no rompimento com a lei divina de determinação da configuração da política e da economia.

Foi apenas a partir da obra *O Leviatã* de Thomas Hobbes, do século XVII, que o Estado começou a ser visto separadamente da pessoa do governante, e teve início a formação do entendimento diferenciado de um governo privado e um governo político, visto que até o século XVI, não existia uma distinção entre os âmbitos público e o privado. Seguindo nesta direção, a afirmação da existência destas duas instâncias, uma composta por indivíduos (privada) e outra relacionada ao Estado (pública), inaugura o reconhecimento liberal da separação entre a esfera pública e a esfera privada (PEREIRA, 2008).

No século XVIII, o principal expoente da doutrina liberal foi o filósofo e economista escocês Adam Smith, o qual acrescentou uma justificativa econômica para a busca individual e incessante do interesse próprio: que a motivação individual e inconsciente para o ganho econômico iria resultar na realização do bem-estar coletivo. Nesta máxima está presente o conceito de moral para Smith, o qual pode ser entendido como a própria busca individual pelo ganho material, na sociedade. Ou seja, cada

indivíduo ao buscar seus interesses econômicos, estará contribuindo para a maximização do bem-estar coletivo, o que nos faz concluir que a atividade econômica do livre mercado produzirá a melhor forma de sociedade e bem-estar possível.

Além disso, Smith considerava que a coesão social é resultado da maximização do bem-estar coletivo e por isso, entre ela e a acumulação de riqueza ilimitada não existia contradição. Tais ideias formam as bases da filosofia política norte-americana e do pensamento liberal do século XIX.

Outro representante do pensamento liberal do Estado burguês no século XIX foi John Stuart Mill, o qual salientou a importância do processo democrático para o desenvolvimento da humanidade. Tal processo era entendido como um favorecedor da igualdade, em termos políticos, ao mesmo tempo em que a desigualdade social era vista como inerente da vida em sociedade, e portanto, inevitável. Ou seja, com Mill, a doutrina liberal abandona definitivamente a questão da eliminação da sociedade de classes, assumindo que a economia de mercado livre seria a melhor possível nesta sociedade, e que ao Estado cabia garantir o livre funcionamento das empresas e do mercado.

Já no século XX, desenvolve-se com grande repercussão o modelo pluralista de Estado e as ideias utilitaristas, desenvolvidas fortemente por Joseph Schumpeter, que tem suas análises baseadas na teoria sobre a ação humana e as racionalidades, de Max Weber na obra *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, para defender um modelo elitizado de democracia. De acordo com a teoria do Estado democrático de Schumpeter, a maioria dos indivíduos de qualquer sociedade não está interessado nas ações políticas, e nem possui capacidade de decidir sobre tais ações, de modo que a melhor forma de democracia é aquela em que há a representação do eleitorado por meio de um grupo de líderes e pessoas altamente qualificadas e especializadas, que estejam à frente da tomada de decisões e da execução governamental.

O processo de tomada de decisão é, então, transformado numa competição política, onde os diversos interesses individuais dos eleitores, isto é, as inúmeras demandas políticas dos cidadãos, são captadas pelos partidos políticos e reunidas em “pacotes” (CARNOY, 2010, p.53) que forjam representar o bem-comum. Dentro desta

linha de compreensão, o pluralismo como uma reformulação moderna do utilitarismo, defende que o Estado é neutro e relativamente autônomo.

A doutrina liberal possui grande influência nas análises e compreensões acerca do funcionamento e do papel do Estado, o que irá determinar projetos de ação política diferenciados em cada país. Entretanto, será adotada aqui a perspectiva de classe para a análise do Estado e de suas ações.

### 2.1.2 A teoria implícita de Marx

Inicialmente é importante destacar que Marx não desenvolveu uma teoria própria e coesa do Estado, e que seus escritos acerca deste diferem, a cada tempo, um do outro. Ou seja, assim como o conceito de ideologia, a concepção de Estado adquire novos significados “com o passar das obras” de Marx e Engels. Além disso, parte significativa da produção intelectual sobre o tema utilizada atualmente, foi realizada por autores marxistas, e não pelo próprio Marx. Entretanto, dentro desse espaço de definições, pode-se extrair alguns pontos centrais da noção de Estado desenvolvida pelos referidos autores.

Primeiramente, para Marx, o Estado emerge da base da estrutura da sociedade, a qual é constituída e determinada pelas relações de produção, isto é, pelas condições materiais de produção e reprodução social. Neste sentido, o Estado – bem como as relações jurídicas e a consciência social – é produto destas condições materiais, as quais condicionam os processos políticos, sociais e a própria consciência do indivíduo.

Aprofundando esta análise, Marx e Engels concluem na *Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado* (ENGELS, 2010) que o Estado surge como uma resposta à necessidade de controlar e amenizar os antagonismos de classe, que no extremo, tornam o convívio social impossível. Ou seja, o Estado cumpre o importante papel de garantir certo nível de ordem e coesão social, ao ponto que é peça-chave na manipulação e manutenção da contradição presente no antagonismo de classe na sociedade capitalista.

Segundo Carnoy (2010, p. 66), Hegel, ao contrário, via o Estado como um instrumento de organização social que precede e está acima do homem, isto é, como uma entidade que representa uma “coletividade idealizada” ou uma “coletividade

social” que cumpre a finalidade de zelar pelo interesse coletivo, e se posicionando acima dos interesses individuais.

Ainda em oposição à Hegel, outro ponto fundamental da noção marxista de Estado refere-se ao seu caráter classista de representação e expressão dos interesses. Desta forma, Marx não via o Estado como instrumento de representação do bem-comum, mas como instrumento de dominação de classes, na medida em que a classe economicamente privilegiada torna-se a classe politicamente dominante.

Portanto, segundo os autores, assim como na antiguidade o Estado representava os interesses dos proprietários de escravos, mantendo-os subjugados a aqueles, e no feudalismo o Estado representava os interesses da nobreza, colaborando com a manutenção da dominação dos camponeses e servos, na sociedade capitalista, o Estado é o instrumento que assegura a exploração do trabalhador assalariado pelo capitalista (ENGELS *apud* CARNOY, 2010, p. 70).

Neste sentido, a ideia de que o Estado possa representar o interesse coletivo é compreendida como uma espécie de ocultamento ideológico, pois a classe dominante tenta passar para as classes dominadas um sentido de consenso e bem-comum atrelado ao aparato estatal, com vistas à legitimação desta dominação.

E uma terceira questão colocada por Marx alude à função repressiva do Estado, formada pelas instituições coercitivas, as quais detém o poder legítimo do uso da força e da repressão, servindo também à classe dominante. Isto é, o aparelho repressivo do Estado é, na verdade, o aparelho repressivo da burguesia, e por isso, se encarrega de reforçar as relações de classe.

Contudo, apesar de o Estado ter sido considerado por Marx e Engels como um instrumento da classe dominante, eles afirmaram a existência de duas situações em que o Estado detém certo nível de autonomia: quando a burguesia transfere para a burocracia, devido seu desinteresse em operar diretamente o aparelho do Estado, a função de administrar as questões políticas da sociedade; e quando as classes antagônicas encontram-se incapazes de exercer pressão significativa sobre o Estado, ou seja, quando a luta de classes permanece estagnada, por uma situação histórica específica e excepcional.

O desenvolvimento destas noções de Estado autônomo são realizadas por outros autores como Poulantzas, Claus Offe e Gramsci (CARNOY, 2010). Este último desenvolveu um enfoque diferenciado de Estado, segundo o qual o Estado se constitui num complexo de atividades teóricas e práticas que a classe dominante utiliza para manter e justificar seu domínio, por meio da sua hegemonia.

## 2.2 A teoria de Gramsci e o conceito de sociedade civil

Para Gramsci, hegemonia refere-se ao processo por meio do qual a classe dominante exerce seu controle e dominação, através da aceitação da predominância de seus valores e interesses pelas classes subalternas. Isto é, a hegemonia se constitui por um conjunto de instituições, práticas, ideologias e atores que afirmam e legitimam a concepção de mundo da classe dominante, de modo a fixar o consentimento da lógica capitalista nas classes dominadas.

Além disso, o conceito de hegemonia faz ressaltar o conteúdo político das instituições da sociedade, por exemplo a escola, na medida em que estas reproduzem e disseminam a ideologia da classe dominante. Devido à isso, tal conceito é perpassado pelo elemento da luta de classes, revelando sua dimensão contraditória e conflituosa.

Neste sentido, a questão da hegemonia torna-se um conceito central nas análises de Gramsci do Estado e da sociedade, visto que seu maior interesse era entender a forma como as classes dominadas aceitavam tal posição subalterna, ou seja, entender como as classes dominantes exerciam a perpetuação de seu poder.

Isto porque para este autor, as explicações marxistas de que a dominação burguesa era resultado exclusivo de uma certa configuração da estrutura econômica, e sua manutenção pelo poder coercitivo do Estado, não eram suficientes, pois ele estava interessado em saber como a classe subalterna consentia com tal configuração desigual. Dessa forma, sua explicação para esse consentimento fundamenta-se em um ponto subjetivo, que é o poder da consciência e da ideologia, apesar de ter suas bases em questões objetivas, como os determinantes econômicos.

De acordo com Carnoy (2010, p. 98), apesar de Gramsci ter expandido e introduzido algumas noções acerca de características do Estado trabalhadas por Marx e

Engels, como ter incorporado a hegemonia e a sociedade civil na superestrutura, mais especificamente, ele não desenvolveu uma única teoria do Estado. Contudo, a que mais interessa aqui é justamente aquela em que o Estado inclui a sociedade civil, considerando assim a hegemonia como resultado da união do consentimento e da coerção.

Desta maneira, a hegemonia expressa-se no Estado e na sociedade civil, sendo que no primeiro revela-se mais explicitamente devido estar colada com os aparelhos coercitivos, e no segundo, aparece de maneira implícita e velada. O Estado, então, é tomado como parte do aparelho hegemônico utilizado pela burguesia para ampliar e manter seu controle e domínio na sociedade, fazendo crer às classes subalternas sua inclusão no mundo burguês, através das normas e das leis.

A grande contribuição de Gramsci com o conceito de hegemonia, está em pôr em destaque a consciência da classe trabalhadora. Neste sentido ele não nega a sujeição, em última instância, da superestrutura às relações de produção, mas ressalta que o controle da consciência por meio das ideologias constitui-se numa arena política tão importante quanto a arena das forças de produção. Ou seja, o domínio burguês se dá por meio do desenvolvimento das forças de produção, e também por meio da hegemonia na arena da consciência (CARNOY, 2010, p. 103).

Em relação ao conceito de sociedade civil, Gramsci é o estudioso que irá propor uma interpretação distinta da relação entre estrutura e superestrutura subjacente à teoria marxiana, como já indicado acima, ao apresentar a sociedade civil como localizada na superestrutura, e definindo-a como um conjunto de instituições e aparelhos de caráter privado por meio do qual as classes podem exercer sua direção política e cultural sobre as outras, isto é, sua hegemonia. Esta, todavia, é exercida através da formação de consensos entre as classes, característica que distingue a sociedade civil da sociedade política, a qual é compreendida pela sua função coercitiva.

Tal conceito passa a ganhar maior destaque entre os marxistas contemporâneos principalmente com Gramsci, o qual realiza uma análise profunda e autêntica do termo, ao pôr em destaque os processos de mudança em relação à dominação burguesa, a partir das revoluções de 1848, quando a classe operária surge na arena política reconfigurando a sociedade burguesa.

Originalmente, o conceito de sociedade civil foi desenvolvido pelos liberais clássicos, para os quais a sociedade civil se opunha ao estado de natureza, de caráter violento e irracional, pois se referia ao Estado civilizado e politizado, de caráter racional e sociável. Tal interpretação tinha suas bases na concepção que os *jusnaturalistas* modernos desenvolveram, segundo a qual a noção de sociedade civil remetia à ideia de organização e de instituição, em oposição à noção de sociedade natural, remetida à ideia de espontaneidade e do primitivo. Neste sentido, a sociedade civil era concebida dentro da noção de Estado, como semelhança à sociedade política.

Ao contrário dos liberais clássicos, Jean-Jacques Rousseau apresentou o conceito de sociedade civil como atrelado à noção de sociedade civilizada e separado da de sociedade política. Porém, para Rousseau, civilização tinha uma conotação negativa, sendo vista como o estado em que o homem vivia em permanente guerra e exploração. Já o estado de natureza era aquele em que os valores humanos de solidariedade e bondade prevaleciam, o qual deveria ser resgatado por meio do Estado na construção de uma sociedade política.

Já no século XIX, Hegel aprofunda a discussão acerca da relação entre sociedade civil e Estado, atribuindo ao primeiro um caráter de transição para o segundo. Desta forma, a sociedade civil é apresentada como o momento em que a família se desfaz e se transforma em classes sociais opostas, mas que ainda não constitui o Estado por faltarlhes organicidade, ou seja, por ainda não se formar como uma unidade orgânica de todas as partes da sociedade (PEREIRA, 2008, pg. 154), portanto, uma “sociedade pré-política” (BOBBIO, 1982, p. 28).

Em Marx e Engels, como foi mencionado, o conceito de sociedade civil localiza-se no âmbito das relações econômicas e de produção, ou seja, na estrutura, visto que se constitui no conjunto das relações materiais entre os indivíduos. Desta forma, o Estado como superestrutura política e jurídica da sociedade, está subordinado à sociedade civil.

A partir do fim dos anos de 1970 o termo sociedade civil voltou a ganhar destaque no cenário político, econômico e social mundial, depois de cair no esquecimento no século XIX. Tal termo reaparece acompanhado da ideia de messianismo e como o ponto de partida para a solução dos problemas sociais. Seu

principal uso remete à noção de um espaço de livre associativismo, com a função de mediar as relações entre o Estado e o mercado.

O uso frequente do termo quase sempre tem sofrido distorções de significado e conotações ideológicas. Adam Seligman (SELIGMAN, 1992 *apud* ACANDA, 2006) apresenta três usos de sociedade civil distintos: o primeiro refere-se ao uso do termo como *slogan* político, tanto por governos de esquerda quanto por governos de direita. O segundo refere-se à sua utilização como um conceito sociológico para designar formas de organização social, geralmente ligadas à noção de democracia e cidadania participativa. E o terceiro encontra-se associado ao desenvolvimento de ideias sobre os aspectos da ação simbólica e da constituição e funcionamento de valores e crenças, e por isso mais próximo do caráter filosófico do termo.

Em finais do século XX, o conceito de sociedade civil apareceu vinculado a três distintos cenários de conflito político: nos países comunistas do Leste Europeu, o termo foi utilizado como sinônimo de anticomunismo, tendo em vista que a difusão do termo ocorreu por aqueles que defendiam espaços livres para o pensamento e ação, contra um Estado super centralizado. Nos países capitalistas desenvolvidos, o termo foi utilizado como bandeira política da nova direita, e entendido como a

“esfera (privada) que indivíduos economicamente autônomos estabelecem entre si todo o tipo de relações associativas, a fim de enfrentar suas diferentes necessidades e resolve-las sem a ingerência burocrática (do Estado)” (ACANDA, 2006, p. 18).

Ou seja, por trás da utilização deste termo havia um propósito ideológico que defendia a não-intervenção do Estado na vida econômica e social da população, e consequentemente, o desmantelamento do Estado de Bem-Estar. De acordo com esta perspectiva de cunho neoliberal, *sociedade civil* é a

“esfera da vida social organizada que é voluntária, autogeradora, autosustentável, autônoma do Estado, que compreende cidadãos que atuam coletivamente numa esfera pública para exprimir seus interesses, paixões e ideias” (DIAMOND, 1994, p. 5 *apud* ACANDA, 2006, p. 19).

E por último, nos países latino-americanos, em um contexto de ditaduras militares ocorrido entre as décadas de 1970 e 1980, o termo foi utilizado pela esquerda e pelos movimentos sociais como um discurso para exigir do Estado mais responsabilidade social e o fim da repressão. Isto é, a difusão das ideias subjacentes a uma noção mais ampla e política do termo tinha como finalidade o fortalecimento das funções sociais, econômicas e redistribucionistas do Estado, e não seu recuo, como defendia a nova direita dos países capitalistas desenvolvidos.

Aqui, em consonância com a teoria gramsciana, busca-se tratar os conceitos de sociedade civil e de hegemonia de maneira interligada, de modo que a sociedade civil é compreendida ao mesmo tempo como um aparato da hegemonia da classe no poder e como um espaço a partir do qual tal hegemonia é desafiada, assumindo, portanto, um duplo caráter em relação ao sistema hegemônico da classe dominante: subordinação e dissenso (ACANDA, 2006).

Seguindo esta linha de entendimento, a sociedade civil constitui-se como uma arena legítima de confrontação de interesses, desejos, valores, crenças e projetos representantes da diversidade do social, no qual as classes dominantes buscam cooptar, e não eliminar, as visões de mundo e os projetos societários das classes subalternas.

É necessário destacar, então, que o processo de expansão da sociedade civil que ocorre desde finais do século XIX, está relacionado a dois principais fatores contraditórios: por um lado, surge como uma resposta à necessidade de grupos sociais invisíveis e desprezados afirmarem-se como sujeitos na trama social, e por outro lado, como estratégia das classes dominantes para conter uma possível ameaça dos mesmos grupos sociais à ordem burguesa (ACANDA, 2006). Tal constatação é aqui tomada para reafirmar o importante pressuposto de que a sociedade civil é instrumento de dominação e, concomitantemente, seu maior opositor.

Neste sentido, a revisão de literatura realizada até aqui objetiva fundamentar, a partir de uma análise predominantemente descritiva, as categorias centrais que informam as concepções que circundam o objeto do trabalho e servirão como ferramentas de análise nos capítulos posteriores e na pesquisa de campo.

### **CAPÍTULO III – O debate ideopolítico em torno dos modelos de proteção social**

O presente capítulo visa apresentar o quadro histórico acerca do surgimento e desenvolvimento das políticas sociais no mundo ocidental, e mais especialmente na Europa, e seus desdobramentos, desde as primeiras *Poor Laws* na Inglaterra do século XVIII – XIX até o atual modelo de proteção social hegemônico neoliberal, passando pelo fenômeno do *Welfare State*. Dentro deste contexto, busca-se situar a evolução da política social no Brasil, ressaltando seus determinantes culturais e históricos.

#### **O surgimento da política social**

A política social é um tipo específico de política pública, que tem como finalidade atender as necessidades humanas de uma população. Como política pública, ela é realizada por meio de planejamento, e constituída de recursos intelectuais, financeiros, reguladores e materiais (SUREL; MULLER, 2002), que irão resultar em medidas concretas para viabilizar bens e serviços públicos, ou seja, respostas institucionais às demandas da população.

Contudo, para se entender no que se constitui uma política social é preciso voltar aos seus antecedentes e posicioná-la conceitualmente a cada tempo histórico, isto é, traçar seu processo de desenvolvimento até os dias atuais, passando pela descrição de suas distintas configurações historicamente determinadas.

De fato, o destaque e a atenção para a política social em relação ao atendimento das necessidades humanas só se legitima em meados do século XX, com a instituição do *Welfare State* nos países capitalistas desenvolvidos da Europa. Entretanto, as raízes desta conjuntura situam-se, inicialmente, a partir da segunda metade do século XVIII, com a Revolução Industrial e as revoluções burguesas na França e na Inglaterra, quando ocorrem a mercantilização da produção industrial e a expansão da ideologia liberal. Dentro deste contexto, as classes trabalhadoras emergem como força social e consolidam sua luta por melhores condições de vida e de trabalho.

Aproximadamente um século depois, por força das lutas e pressão dos trabalhadores, bem como pela necessidade do Estado controlar o crescimento da

pobreza, o chanceler alemão Otto von Bismarck estabelece, em 1880, a legislação do seguro social, a qual tinha o objetivo de proteger o trabalhador contra a privação monetária decorrente de contingências pessoais ou sociais. Tal legislação inaugura no mundo ocidental uma nova modalidade de intervenção estatal no atendimento às necessidades sociais, e por isso o sistema de seguro social bismarckiano é considerado um marco na análise das políticas sociais contemporâneas. O referido sistema será alvo de atenção mais adiante, porém, interessa agora resgatar as origens da atenção institucional ao “social”.

### *As leis dos pobres*

Antes do surgimento das Leis dos Pobres, o cuidado destas camadas era realizado predominantemente pela Igreja, a qual por meio das doações da família real e da aristocracia, prestava ajuda nas situações de fome, epidemias e doenças, desabrigo, e outras situações.

Já no século XIV, começaram a surgir formas institucionalizadas de atendimento a situações de escassez de mão-de-obra e de outras relações de trabalho, ensaiando os primeiros passos de aproximação entre assistência social e trabalho. E justamente reforçando este encontro, a Lei dos Pobres é estabelecida na Inglaterra pela primeira vez no ano de 1388, com a tarefa de controlar a perambulância de indivíduos entre paróquias em busca de melhores trabalhos, através da padronização de salários e da punição física, como mutilações, surras e queimaduras aos andarilhos.

Nos anos de 1530 a 1550 aproximadamente, são adotadas algumas medidas para controlar a pobreza e a “vagabundagem dos pobres”, como a licença para mendigar aos inválidos e a sujeição a regimes de escravidão aos válidos. Em 1576, os pobres válidos e inválidos passam a ser direcionados às *Poor-houses* (Casa dos Pobres), onde são forçados a trabalhar, em troca da assistência, isto é, da garantia de sua própria subsistência, e da não punição.

Entretanto, essas ações iniciais para conter a “vagabundagem” e a desordem social não responderam eficientemente ao problema e em 1598 a Lei dos Pobres é revista, e alterada substantivamente em 1601, sob o reinado da primeira rainha Elizabeth. A principal alteração trazida com a nova *Poor Law Act* estava na diferenciação dos grupos de pobres a serem atendidos: havia os pobres impotentes, que

seriam alocados nos asilos ou nas *Poor houses*; os chamados mendigos fortes, ou seja, aqueles pobres desocupados que podiam trabalhar, os quais seriam enviados para as *Work houses*; os pobres corruptos, compostos pelos pobres válidos que se recusavam a trabalhar, que seriam mandados para os reformatórios e casas de correção, para domar-lhes a conduta (PEREIRA, 2008). As novidades contidas nesta Lei dos Pobres, como as condições de acesso relacionadas à residência e naturalidade, tornaram-se referência para as posteriores legislações no âmbito da assistência social no mundo inteiro.

Do século XVII ao século XVIII, sob a égide do mercantilismo, a pobreza das massas torna-se aceitável e até mesmo vista como útil para a produção e acúmulo da riqueza. Neste sentido, até este período os fatores estruturais e a natureza contraditória do fenômeno da pobreza eram ignorados, sendo tal fenômeno visto como passível de gerenciamento por meio de leis e atos administrativos.

Nos últimos anos do século XVIII, o processo de industrialização é intensificado e com ele tem-se o aprofundamento da instabilidade econômica, a ameaça da fome, e o desmonte dos existentes sistemas de proteção social pré-industriais. Dentro deste contexto, surge a necessidade de proteger os trabalhadores empregados, além dos desempregados e incapazes, fornecendo-lhes, inicialmente, subsídios para a complementação dos salários.

A mais notável ação nesta direção foi a *Speenhamland Law*, estabelecida em 1795 na Inglaterra, que ainda sob influência das *Poor Laws*, implementou a combinação de um sistema rotativo de mão-de-obra com um complemento de salário. Tal subsídio tinha como referência o preço do pão e o tamanho da família do trabalhador. Desta forma, além de incluir o direito do trabalhador na proteção social pública, tal sistema serviu como força de resistência ao mercado de trabalho livre, na medida em que aliviava a situação de pobreza das massas.

E justamente devido a esta última característica, a *Speenhamland Law* era vista como uma ação desmoralizadora, ao tornar os trabalhadores beneficiários da assistência pública, e que desencorajava os indivíduos ao trabalho, visto que impunha obstáculos às livres forças do mercado. Porém, apenas nos anos de 1830, com a emenda da *Speenhamland Law (Poor Law Amendment Act)* aprovada em 1834, é que tais ações

passam a ser alvo de ataque do liberalismo, de modo a estigmatizá-las e relacioná-las a uma situação degradante.

As justificativas ideológicas para a condenação das antigas leis dos pobres e da *Speenhamland Law* especificamente, vieram primeiramente com os estudos de Thomas Malthus sobre o desenvolvimento das populações, publicado em 1798. Nesta obra, Malthus defendeu que a produção de alimentos no mundo cresceria em progressão aritmética (1, 2, 3, 4 ...), ao passo que o crescimento populacional se daria em progressão geométrica (1, 2, 4, 16, 32 ...), levando à conclusão de que deveriam ser adotadas medidas de contenção do crescimento populacional, visto que a capacidade de produção de alimentos não aumentaria<sup>3</sup>.

Segundo Malthus, existiam duas formas de haver contenção do crescimento populacional: uma natural, e uma artificial. Pela primeira, a diminuição do crescimento populacional ocorreria por consequência da explosão demográfica, que por sua vez, geraria altíssimos índices de mortalidade ocasionada pelas epidemias, pestes, guerras e pela fome. Já a segunda forma de contenção, tida como uma medida de prevenção, ocorreria pela queda do número de casamentos ou pelo retardamento destes, partindo da ideia de que a reprodução humana só ocorreria em relações de matrimônio formais, e estas só deveriam ser consolidadas quando o homem tivesse conquistado condição financeira suficiente para sustentar sua família.

Deste modo, Malthus via nas classes pobres a causa do crescimento populacional desregrado, e conseqüentemente, a causa de uma possível crise de subsistência, e acusava as ajudas institucionais, como as Leis dos Pobres, de incentivarem a procriação irresponsável por parte destes e de atrapalhar o mercado da força de trabalho, na medida em que o amparo paroquial desestimulava a procura de trabalho em outras paróquias. A saída para o pobre então, deveria vir de seu próprio esforço em conter a procriação e tornar-se mais produtivo.

Além de Malthus, o reverendo Joseph Townsend também contribuiu para consolidar a ideologia liberal para a política social, ao acrescentar justificativas morais

---

<sup>3</sup> Malthus não previa o aumento da produção agrícola, devido aos progressos científicos, naquela época.

de condenação às Leis dos Pobres, em 1786. Segundo Townsend, tais ajudas tornavam o pobre indolente e viciado, visto que tolhia qualquer ambição e o medo da insegurança social do pobre, os quais deveriam servir de estímulo ao trabalho (PEREIRA, 2008).

Depois de Malthus e Townsend, que construíram as bases teóricas e morais do liberalismo clássico, outros estudiosos como David Ricardo, Adam Smith e Jeremy Bentham aprofundaram as teorias econômicas liberais utilitaristas e *laissezfaireanas*<sup>4</sup>, defendendo os ideais de livre mercado e auto-ajuda, de modo a atacar o modelo de proteção social intervencionista, existente até então. Em 1834, então, tais ideais e valores são reafirmados num Relatório de avaliação das Leis dos Pobres, produzido por Edwin Chadwick e Nassau Senior, o qual é utilizado para justificar a promulgação da nova *Poor Law (Poor Amendment Act)* que substituiria a *Speenhamland Law*, fundamentando uma nova concepção de regulação social daí pra frente.

As modificações mais notáveis sugeridas pelo Relatório e incorporadas pela nova lei se referiam a anulação do abono salarial; a internação dos requerentes válidos da assistência nas *Workhouses* e a prestação da assistência externa aos incapacitados ou inválidos, como os idosos e doentes; ao estabelecimento do princípio da menor elegibilidade, segundo o qual só se tornava assistido aquele indivíduo em situação inferior ao trabalhador pior remunerado; a centralização administrativa por meio da Unificação das atividades das paróquias em um comando central e a criação de uma Comissão Central, designada pelo rei, para controlar a Lei dos Pobres (PEREIRA, 2008).

A partir desta nova regulação, algumas concepções e valores relacionados à assistência aos pobres foram – e em alguns casos, continuam sendo – reafirmados, como a questão do merecimento: o princípio da menor elegibilidade e o sistema das *Workhouses*, que serviram para legitimar o princípio da valorização da assistência pela valorização do trabalho (PEREIRA, 2008), objetivava, na verdade, selecionar apenas aqueles indivíduos com condição social muitíssimo baixa, e transformar a concepção de assistência e proteção social pública em punição no campo das relações de trabalho.

---

<sup>4</sup> *laissez faire*: expressão utilizada para designar o princípio do livre mercado disseminado no período do capitalismo concorrencial, cuja tradução é “deixar fazer”.

Entretanto, o processo de transformação econômica para a era industrial estava ocorrendo rápido demais e com isso, se aprofundava o desemprego e as exigências do trabalho tornavam-se cada dia mais degradantes. Neste contexto de crescimento da pobreza em larga escala, a nova Lei dos Pobres com a sua crença no livre mercado e na superação individual da pobreza, perdeu totalmente sua capacidade de dar respostas à coesão social, levando grupos sociais à incredulidade nos ideais utilitaristas e *laissezfaireanos* do liberalismo.

Além da constatação prática, o declínio destas ideias foi acompanhado pelo surgimento de vozes dissonantes do liberalismo a partir do final dos anos 1830, inicialmente com o movimento cartista inglês em 1838, que denunciou as precárias condições de vida dos trabalhadores e reivindicou maior protagonismo do operariado no cenário político, por meio da representação parlamentar e do direito à organização sindical, e melhores condições de trabalho, como a redução da jornada para 10 horas. Também ganhou destaque o movimento dos socialistas utópicos, desenvolvido pelos reformadores sociais Robert Owen, Saint-Simon, Charles Fourier e outros, os quais acreditavam na superação da desigualdade sem tocar imediatamente no cerne da propriedade privada. Um outro notável movimento contrário aos ditames liberais foi o fabiano<sup>5</sup>, de caráter também social-reformista, cujas propostas defendiam graduais mudanças no capitalismo objetivando alcançar a igualdade, por meio de alterações na legislação do salário e da jornada de trabalho, melhorias do sistema de saúde e educação, sufrágio feminino, entre outras propostas.

Todos estes e outros grupos de intelectuais e movimentos questionaram o conteúdo ideológico e político das máximas liberais, trazendo à tona as verdadeiras causas da pobreza, isto é, a exploração do trabalho pelo capital e o crescente acúmulo de riquezas pelos capitalistas em detrimento da condição do trabalhador. Com isso, as massas trabalhadoras foram ganhando expressiva força política, e ampliando seus direitos, principalmente pela conquista da extensão do direito ao voto em 1885 e a criação do Partido Trabalhista em 1890 na Grã-Bretanha.

---

<sup>5</sup> Sociedade Fabiana: grupo de socialistas reformistas fundado entre 1883 e 1884, constituído por intelectuais como T.H Marshall; William Beveridge e Richard Titmuss.

A significativa participação da classe trabalhadora no cenário político, desafiando em diversos aspectos as bases da sociedade industrial, influenciou fortemente o debate acerca da proteção social, desdobrando-se na adoção de medidas concretas neste campo, como a legislação do seguro social de Bismarck na Alemanha em 1880; a proteção compulsória contra acidentes ao trabalhador (*Workmen's Compensation Act*) em 1897; e a pensão para os idosos em 1908, ambas na Grã-Bretanha.

Ainda sob esse ânimo de protecionismo social, Pereira (2008) afirma que alguns teóricos apontam que os ricos e a classe média não demonstraram significativa resistência às regulações sociais neste período, diante do quadro de perversidade social decorrente do processo de industrialização, chegando até mesmo a implementar ações diretas de combate à pobreza, como foi a criação da *Charity Organization Society - COS* (Sociedade de Organização da Caridade) no final do século XIX. Tal sociedade de natureza exclusivamente privada, objetivava satisfazer as necessidades materiais e oferecer educação a camada extremamente pobre da sociedade, utilizando-se do trabalho voluntário. Não distintamente dos liberais, a COS tinha seus objetivos fundamentados na ideia liberal de culpabilização do pobre por sua pobreza, e tinha a tarefa importante de modificar e influenciar moralmente o pobre. Contudo, como provaram os movimentos da classe trabalhadora, a magnitude do fenômeno da pobreza no século XIX – fenômeno também chamado de pauperismo – era tamanha e estava relacionada às questões estruturais do sistema industrial, sendo infrutífera qualquer modalidade de atenção pontual e privada para tentar superá-lo.

Neste sentido, o estabelecimento de medidas institucionalizadas de proteção social surgiu como uma exigência advinda da constatação do caráter econômico e socialmente contraproducente da pobreza, e da pressão dos movimentos de massa dos trabalhadores por maior democratização e ampliação dos seguros sociais. Entre 1908 e 1911, por exemplo, a Grã-Bretanha instaura um inédito programa de seguro desemprego, administrado por William Beveridge, e em 1911, cria a Lei de Seguridade Nacional, a qual cobria serviços de atenção à saúde e ao desemprego, e adota as primeiras pensões do Estado.

Todas estas ações empreendidas nos países da Europa, principalmente Grã-Bretanha e Alemanha, têm suas raízes no entendimento de que o bem-estar dos trabalhadores e de toda a população, assentado na noção de condições mínimas de sobrevivência, era condição essencial para a consolidação de uma economia fortalecida no âmbito da economia competitiva mundial. Isto é, as políticas sociais implementadas até então, constituíam estratégia para um posicionamento favorável na sociedade industrial mundial, ao mesmo tempo em que eram resultado da pressão da classe trabalhadora por melhores condições de vida.

### *O surgimento da “questão social”*

Como já mencionado, a questão social tem suas origens logo após a eclosão da Revolução Industrial na Europa no século XIX, a qual deixou milhares de indivíduos, como camponeses e artesãos, em situação degradante de miséria. Tais indivíduos, ao terem sido expropriados dos seus meios de produção e reprodução material, e ao terem sido expulsos de suas terras, viram-se obrigados a vender sua força de trabalho para as grandes indústrias. Tem-se então, um novo período de desarticulação social combinado com um movimento de progresso econômico, porém, em escala jamais vista.

Este “novo” período é assim considerado devido ao momento anterior compreendido entre meados do século XIV até finais do século XVIII – também chamado de período pré-capitalista -, quando os efeitos desagregadores da política de cercamentos operada pela nobreza contra os camponeses se intensificaram. Tal política iniciou o processo de desapropriação das terras coletivas dos camponeses pela nobreza, por meio da delimitação física dos campos abertos e sua conversão em terras para pastagens, com vistas à produção de lã, que representava uma importante mercadoria capaz de viabilizar o progresso econômico desejado pela nobreza. A realidade anterior à “Era Industrial”, portanto, constituía-se por uma sociedade agrária e comercial, baseada puramente na compra e venda de produtos da terra.

Entretanto, não se pode ignorar neste período a existência da pobreza ou outros problemas sociais, haja vista que a gradual substituição do sistema feudal para o capitalista foi acompanhado de epidemias, como a Peste Negra, desabrigos e miséria generalizada. Porém, estas situações ainda não constituíam uma questão social, pois não

eram encaradas como problemas estruturais da organização social vigente, e não tinham notabilidade política.

Com a criação do maquinário especializado, desenvolvido com a Revolução Industrial, o produto a ser vendido valia a matéria prima transformada pelo trabalho e incrementada com a utilização de máquinas complexas e dispendiosas. A utilização de tais máquinas acarretou a necessidade de comercialização de todos os fatores de produção envolvidos no processo. Além disso, a inauguração deste novo sistema de mercado, previa seu funcionamento de maneira auto-regulável, isto é, sem interferência externa. Tal padrão institucional descrito refere-se ao que conhecemos como economia de mercado, e deve ser a base para a compreensão da mudança radical iniciada neste período até hoje. Dessa forma, como afirma Mota (2008), a produção capitalista fez com que o homem perdesse sua condição de sujeito transformador da natureza para tornar-se mero vendedor de sua força de trabalho.

Dentro e fora das grandes indústrias – visto que já se consolidava a formação de um contingente de trabalhadores não absorvidos pelo mercado – os trabalhadores organizavam-se coletivamente, formando, portanto, uma *classe*, para reivindicar melhores condições de vida e de trabalho, e até mesmo, a superação do capitalismo. A partir desse contexto histórico, pode-se falar da “questão social”, expressão utilizada para definir o pauperismo do século XIX (PEREIRA, 2008), ou seja, o fenômeno da pobreza massiva entendida como decorrente da exploração da força de trabalho pelo capital.

#### Debate ideopolítico em torno dos principais modelos de proteção social

As lutas de classe de 1848 culminaram em respostas institucionais à questão social no final do século XIX, porém, sem que tais respostas correspondessem a mudanças radicais na transição do Estado liberal do século XIX para o Estado social do século XX. Isto é, apesar de os Estados europeus assumirem um caráter mais social, ou seja, passarem a incorporar diretrizes social-democratas impulsionadas pelas conquistas trabalhadoras, como o direito ao voto e de organização de sindicatos e partidos, os fundamentos capitalistas permaneceram intocados. Neste sentido, o final do século XIX

representa o marco da ampliação das ações sociais por parte do Estado e do compromisso de uma certa proteção da classe trabalhadora.

Mais especificamente, no que se refere à conjuntura econômica e política, o século XIX foi marcadamente o século de consolidação da utopia liberal e do rechacimento da intervenção estatal. Neste sentido, entre os âmbitos político e econômico havia uma nítida e intencional separação, visto que a livre economia de mercado representava o campo do comércio privado, o qual não deveria sofrer intervenção dos governos nacionais.

Somente a partir da crise agrária dos anos 1870 e da Grande Depressão de 1873 – 1886 na Europa, as quais abalaram a confiança no livre mercado, é que ocorre uma súbita mudança no padrão econômico predominante, que passa a funcionar condicionado às leis protecionistas, como as legislações fabris e sociais e as tarifas aduaneiras. Desta forma, somente com tais mediações é que a economia de mercado poderia ser operacionalizada com segurança, mediações estas que visavam restabelecer condições dignas de vida social por meio de garantias de status, e restabelecer o equilíbrio dos mercados através da estabilização da mão-de-obra e da força de trabalho. As intervenções iniciadas neste período, sinalizam para o início do declínio da utopia do mercado (POLANYI, 2000).

#### *O modelo Bismarckiano (liberal clássico)*

Uma importante expressão deste pacto foi a legislação do seguro-saúde nacional obrigatório, pelo chanceler Otto von Bismarck, na Alemanha em 1883, o qual se tornou um seguro social público obrigatório, e que sob forte pressão da classe trabalhadora e da social-democracia no parlamento alemão, possibilitou o reconhecimento público da necessidade de proteger os trabalhadores incapacitados por motivos de doença, desemprego ou idade avançada. Ao mesmo tempo, a implementação deste sistema respondia também à necessidade de neutralizar as reivindicações da classe trabalhadora e das organizações socialistas de oposição ao capitalismo.

A orientação do sistema bismarckiano tinha raízes nas formas assistenciais de proteção subsidiária precedentes, na medida em que se constituía como uma garantia estatal de subsídios substitutos de renda para as situações de perda da capacidade de trabalho para parcelas da população. Os destinatários destas prestações estavam restritos

aos trabalhadores contribuintes e seus familiares, e o financiamento e a gestão eram realizados pelos trabalhadores e pelos empregadores, isto é, os próprios contribuintes do sistema, e possuíam amparo estatal, conferindo assim certo caráter público.

As bases do modelo de proteção social bismarckiano residiam nos princípios da contributividade e da manutenção de renda, princípios estes também afirmados pela doutrina social da Igreja Católica nos anos finais do século XIX, especialmente em 1891, com a publicação da encíclica *Rerum Novarum* do Papa Leão XIII. Esta carta propugnava a obrigação do Estado em promover a harmonia e a coesão social, sem tocar na questão estrutural das desigualdades sociais e da propriedade privada, o que contribuiu para legitimar o sistema de seguridade social de Bismarck e os posteriores, baseados na manutenção da renda e das condições de vida, mas também na preservação das diferenças socioeconômicas entre os ricos e pobres.

Entretanto, é importante destacar que a influência da doutrina cristã católica de cunho reformista teve um papel complementar aos movimentos políticos e sindicais da classe trabalhadora no estabelecimento das legislações sociais do período. Além disso, a doutrina cristã defendeu uma forma de intervenção estatal, ao mesmo tempo em que afirmou a continuação da existência das tradicionais ações de benemerência da Igreja no socorro individual aos pobres.

Ademais, faz-se necessário ressaltar que o confronto ideológico subjacente ao modelo bismarckiano situava-se entre o ideário liberal clássico e o socialista, resultando na legitimação da função estatal de garantia de um mínimo de segurança para a classe trabalhadora. Isto é, este modelo inaugura as bases ideológicas para a discussão acerca do papel e das funções do Estado, que terá seu ápice nos séculos seguintes com as tentativas de implantação dos Estados de Bem-Estar. As teses liberais de crítica ao crescimento do setor público e à intervenção estatal na economia e na sociedade civil tão em voga no período bismarckiano, irão perder fôlego para as teses socialistas e, especialmente as da social-democracia de socialização da economia e distribuição da riqueza produzida, graças às ideias de intervenção mínima postas em prática por Bismarck para salvar o capitalismo de suas próprias presas.

O seguro social bismarckiano, bem como as legislações sociais europeias do período, demarcam a fase de “*experimentação*” dos sistemas de bem-estar que viriam a

se consolidar entre os anos 1930 e 1970, e sua principal contribuição estava justamente na colocação do debate acerca dos princípios fundamentais do papel do Estado e das suas interações entre as estruturas políticas e econômicas (JOHNSON, 1990). Isto é, o modelo bismarckiano e os sistemas subsequentes desenvolvidos na Europa entre os anos 1880 e 1920, como as compensações de renda, os seguros-saúde, as pensões aos idosos e aos desempregados, compõem o embrião da proteção social pública-estatal e da legitimação dos direitos sociais como forma de amenização das contradições e problemas advindos da acumulação capitalista.

#### *O modelo Beveridgiano (social-democrata) e o Welfare State*

De meados do século XIX até o início do século XX, o fortalecimento do movimento dos trabalhadores e o processo de monopolização do capital irão contribuir para o enfraquecimento das bases objetivas e subjetivas da utopia liberal individualista.

Na década de 1920, a interferência na moeda e a proteção social tornam-se a base da política, sob a influência combinada do liberalismo econômico e do intervencionismo socialista. Entretanto, entre 1920 e 1930 a Europa afunda-se em uma situação econômica excessivamente frágil, devido aos ajustes impostos pelo sistema de mercado mundial e pelo abandono do padrão-ouro, até que a classe trabalhadora organizada se vê forçada a recuar com as reivindicações sociais para salvar a moeda e o orçamento nacional (POLANYI, 2000).

Com a crise de 1929 – 1932, conhecida também como a Grande Depressão, a crença das elites políticas e econômicas no mercado auto-regulável é mais uma vez abalada e, juntamente com a ameaça do socialismo posta no cenário a partir da revolução Russa de 1917, instala-se uma crise econômica e de legitimidade política do sistema capitalista (BEHRING; BOSCHETTI, 2009).

As alternativas para a superação da crise são apresentadas durante a Segunda Guerra Mundial, pelo confronto dos projetos fascista, socialista e liberal-reformista, este último saindo como o projeto “vitorioso”. A inspiração deste projeto burguês vem justamente da combinação do liberalismo econômico com as medidas intervencionistas, porém rechaçando o liberalismo ortodoxo, ao propor um conjunto de medidas de controle dos ciclos econômicos pelo Estado, por meio da reativação do emprego e do consumo, e da oferta de políticas sociais públicas.

Entre os anos 1930 – 1960 ocorreu nos países capitalistas centrais o desenvolvimento do *Welfare State*, como um fenômeno histórico, e portanto, um regime político processual, contraditório, que combinava o atendimento das necessidades sociais e a manutenção do modo de produção capitalista, sob o estabelecimento de uma economia mista, na qual Estado e mercado implementavam de maneira compartilhada garantias de pleno emprego e de um padrão básico de vida aos cidadãos do país. Neste sentido, o *Welfare State* aparece como um arranjo entre a ideologia capitalista pós-liberal e as reivindicações mais brandas dos grupos organizados da classe trabalhadora, na medida em que as forças sindicais, os direitos de cidadania e as instituições democráticas se consolidaram e se ampliaram, concomitantemente com a manutenção do padrão de acumulação capitalista.

Tal feita foi possível devido ao tripé de sustentação do regime de *Welfare*: as medidas *keynesianas* de regulação econômica e social; as ações em torno da seguridade social propostas no Relatório Beveridge, e a teoria da cidadania de T. H. Marshall desenvolvida no final dos anos 1940.

De acordo com a doutrina *keynesiana*, desenvolvida nos anos 1930, o equilíbrio econômico só poderia ser alcançado com a interferência do Estado na economia, ao contrário do que propugnava a corrente liberal clássica de Adam Smith e David Ricardo, segundo a qual a economia encontrava seu equilíbrio naturalmente, por meio da lei da oferta e da demanda, e da “mão invisível” do mercado. Keynes, entretanto, opôs suas ideias à crença da auto-regulação do sistema capitalista, ao defender a ação de um agente externo – o Estado – nas variáveis centrais do processo econômico. Neste sentido, a intervenção do Estado deveria se dar no âmbito do aquecimento do consumo e do investimento, objetivando a erradicação do desemprego e a retomada do crescimento econômico nacional.

Tal formulação se aproximava das ideias da corrente social-democrata, também chamada de centro-esquerda, que viam no sistema capitalista possibilidades de gerar maior igualdade social e econômica entre os cidadãos por meio de medidas de democratização política e de proteção social. Desta forma, a social-democracia viu no receituário keynesiano uma saída para a transição gradual não-violenta do capitalismo

para o socialismo, e passou a defender tais medidas, o que levou à identificação automática da social-democracia com o *Welfare State*.

Além do receituário keynesiano, uma segunda base de sustentação do *Welfare State* foi o “Relatório sobre o Seguro Social e serviços afins”, apresentado ao parlamento britânico em 1942, por William Beveridge. Neste Relatório foi realizado um estudo minucioso de praticamente todos os serviços e benefícios ofertados pela Inglaterra no âmbito da seguridade social, com vistas ao conhecimento da história das provisões inglesas e à revisão destes serviços.

A partir do levantamento histórico das formas de proteção social inglesas, o relatório propunha uma nova forma de organização e provimento da seguridade social no país, por meio da unificação e nacionalização do sistema, o qual passaria a conter um caráter distributivo, além do contributivo; a oferta universal, gratuita e não contributiva de serviços de saúde; ampliação dos benefícios de previdência social; e uma normativa para a assistência social.

O Relatório Beveridge ampliou significativamente a concepção de segurança social, ao incluir neste campo inúmeras situações de necessidades sociais – para além daqueles já contemplados pelo seguro contributivo – que deveriam ser alvo de proteção pública como o desemprego; incapacidade; perda dos meios de subsistência; aposentadoria; necessidades do casamento; despesa de funeral; infância; doença ou incapacidade física, entre outros. Apesar destes avanços de cobertura, no caso específico da assistência social pública, o Relatório mantinha o traço liberal inconciliável com o trabalho, ao torná-la uma ferramenta de incentivo ao auto-sustento.

Ao mesmo tempo, não se pode negar que o Relatório incorpora as medidas de proteção social como um direito positivo a ser “pago” pelo Estado a todos os cidadãos, indistintamente. Neste sentido, há uma mudança de paradigma no campo da cidadania, na medida em que o direito a uma vida digna e sob os padrões vigentes na sociedade é reconhecido para todos os indivíduos, independente da inserção e participação no modo de produção capitalista.

E é como justificativa de tal concepção de civilidade, que Thomas Humphrey Marshall, um sociólogo inglês, formula sua teoria da cidadania – baseada na conjuntura inglesa – a qual irá servir como suporte intelectual para as políticas sociais do *Welfare*

*State*. De acordo com esta teoria, a cidadania é constituída de três grupos de direitos, os civis, conquistados no século XVIII; os políticos, do século XIX; e os sociais, do século XX, os quais possuem correspondência institucionalmente por meio das leis; da democracia parlamentar; e dos serviços sociais, respectivamente.

Os direitos sociais, então, se referem a garantia de um mínimo de bem-estar econômico e de participação na riqueza socialmente produzida, por meio da oferta universal pelo Estado de bens e serviços sociais, possibilitando a todos os cidadãos gozarem de um padrão de civilidade comum. Dentro destes parâmetros, os novos direitos – outra nomenclatura utilizada para os direitos sociais – conduzem a lógica liberal clássica para um outro patamar de restrição da livre acumulação capitalista, ao destacar a ação afirmativa do Estado para com a população, ao contrário dos direitos civis e políticos, onde o Estado não deve agir, justamente para garantir que tais direitos se exerçam.

As teses do liberalismo clássico e da social-democracia em confronto nesta conjuntura, apontavam para uma concepção ampliada de proteção social, isto é, um padrão abrangente, o qual deveria alcançar o fim de garantir o máximo de bem-estar de maneira universal. Isto é, as medidas de segurança e os serviços sociais básicos estavam postos na agenda pública, como ferramenta imprescindível da máquina social.

Entretanto, a partir de meados da década de 70, os “anos de ouro” dos *Welfare States* entram em declínio com a queda do crescimento econômico e conseqüentemente, instala-se uma crise financeira nos sistemas de Seguridade Social vigentes até então, devido principalmente à instabilidade inflacionária e ao crescimento do desemprego. Com isso, a partir dos anos 80, as matérias em torno da eficiência e eficácia das políticas sociais sobre a economia de mercado capitalista, voltam a ser alvo de questionamentos, os quais aparecem ainda baseados no ideário liberal clássico, porém, agora com novos argumentos que irão constituir a ideologia neoliberal.

#### *O modelo Thatcheriano (neoliberal) e o Welfare Mix*

Com o declínio do modelo *keynesiano/ beveridgiano* de proteção social a partir de 1973, gradativamente ganha forma um novo padrão de proteção social, segundo o qual o mercado, os setores não-governamentais e os não-mercantis da sociedade são chamados a participarem de modo co-responsável com o Estado no enfrentamento dos

riscos sociais (PEREIRA, 2004). O que não é nenhuma novidade para a época, visto que tais atores já participavam da dinâmica social, entretanto, agora tal participação pressupõe uma perda da centralidade do Estado, isto é, do protagonismo do Estado na resposta às expressões da questão social. Neste sentido, estas outras instâncias são colocadas ao lado do poder estatal, e não mais em uma posição restrita no esquema de responsabilização e operacionalização de serviços sociais básicos.

Neste sentido, com base no caráter burocrático, autoritário e centralizado do *Welfare State*, e na crítica às suas falhas, como a persistência da pobreza, os economistas e outros estudiosos afeitos à corrente liberal, investem mais uma vez nas ideias antiestatais e nos valores liberais de descentralização e desregulamentação no campo das políticas públicas, desenvolvendo assim uma nova doutrina liberal – o neoliberalismo. Estas novas diretrizes apontam para a divisão da responsabilidade pelo bem-estar para quatro setores, a saber: o voluntário; o informal; o comercial; e o oficial.

O primeiro – voluntário – se constitui de pequenas e grandes organizações filantrópicas criadas a partir de motivações altruístas e missionárias para atender grupos de população vulneráveis e carentes gratuitamente. Muitas vezes, estas instituições possuem pessoal remunerado e certo grau de burocratização, além de venderem seus serviços para a rede pública, funcionando como um instrumento complementar e de descentralização do Estado na atenção social. Já o setor informal é constituído pelos grupos mais próximos de pertença dos indivíduos, como a família, os amigos e os vizinhos, que são considerados agentes de proteção porque realizam a provisão de demandas sociais em primeira instância, motivados por sentimentos de amizade e dever moral. O setor comercial é visto pelos pluralistas como o responsável pelo empoderamento dos cidadãos, na medida em que é neste espaço que os indivíduos possuem maior liberdade para fazer escolhas e exigir melhores atendimentos na condição de consumidores. Deste modo, o mercado é visto como a forma mais democrática de provisão social, pois não impõe condições e cobranças normativas para a oferta do serviço, a não ser o da compra. E por último, o setor oficial, constituído pelas organizações governamentais, isto é, pelo Estado, que aparece agora como instância complementar no âmbito da atenção social.

Desta maneira, este novo padrão de proteção social desenvolvido a partir da crise do regime de pleno emprego *keynesiano*, transformou o modo estatal de enfrentamento das inseguranças sociais para um padrão de oferta de políticas sociais residual e altamente seletivo. Desde então, as políticas sociais são acionadas com base em um ponto de vista pragmático, segundo o qual tais políticas funcionam como ferramentas neutras de consenso na estrutura social, que servem para conter as ameaças da pobreza e do desemprego à coesão social, contribuindo no resgate da eficiência econômica e da competitividade do sistema capitalista. Nestes termos, as considerações ideológicas da política social diferem daquelas do Estado Liberal e do *Welfare State*, visto que afirma sua necessária existência para a preservação da coesão neste modo de produção capitalista, e ao mesmo tempo rechaça a atuação predominante do Estado no âmbito da proteção social. O Estado então, atua como um mero “facilitador” (PEREIRA, 2004) do acesso aos direitos sociais, e o setor voluntário é a peça-chave na provisão do bem-estar – agora – individual.

Este regime plural de bem-estar, também chamado de *welfare mix* ou bem-estar misto, tem suas raízes nas ações implementadas nos Estados Unidos, sendo incorporado pelos países europeus a partir da década de 70, como um substituto ao *Welfare State* em declínio. Os primeiros governos a institucionalizarem este modelo de proteção foram o governo da primeira-ministra Margareth Thatcher, na Inglaterra, a partir de 1979; o governo de Reagan nos Estados Unidos em 1980; e o governo de Kohl na Alemanha em 1982. O protagonismo do governo inglês na incorporação de tal modelo foi o mais significativo na época, com seus programas de privatização e cortes nos gastos sociais, e por isso, o modelo de proteção social neoliberal é também chamado de “*tatcheriano*”.

Além da mudança no modo de satisfação das necessidades sociais, por meio da alteração da configuração dos atores provedores do bem-estar, houve também uma mudança de cunho ideológico na concepção do bem-estar social, a qual dissociou-se da noção dos direitos de cidadania, trazida por T. H. Marshall.

O bem-estar neoliberal surge com uma forte conotação valorativa, condicionado a circunstâncias de mérito, produtividade e igualdade de oportunidades, em oposição ao bem-estar social democrata, o qual primava pelos direitos de cidadania, pela redistribuição de bens e serviços e pela igualdade de condições (PEREIRA, 2004).

Além disso, as estratégias de descentralização e participação são concebidas em oposição ao caráter público das políticas sociais, e em consonância com a noção de privatização das políticas públicas, na medida em que estas assumem um caráter plural na oferta.

Paralelamente ao império das ideias neoliberais, principalmente a partir da década de 80, o debate em torno do pluralismo de bem-estar é aquecido por grupos e movimentos sociais emergentes, como o movimento feminista e o ecológico, bem como os socialistas pós-industriais, sendo que todos estes desenvolvem projetos de políticas sociais alternativos, que contemplam as estratégias de redes sociais, autodeterminação e iniciativas de democracia participativa no enfrentamento dos problemas sociais da contemporaneidade, entretanto, sem tocar na questão estrutural do modo de produção capitalista.

Seguindo nessa linha, é importante ressaltar que o surgimento do *welfare mix* como substituto do *welfare state*, ocorre numa direção contrária ao último, na medida em que o bem-estar é afirmado pela negação dos direitos de cidadania conquistados anteriormente. Ou seja, as estratégias de restrição do papel estatal a financiador, administrador e provedor indireto do bem-estar, através da privatização das políticas sociais públicas, por exemplo, são empregadas concomitantemente com o abandono da lógica dos direitos de cidadania construídos e consolidados no regime anterior, resultando então na perda destes direitos sociais.

No Brasil, toda essa trajetória política e social seguiu rumos diferenciados, que resultou num padrão de bem-estar plural incomum. Primeiramente, é importante considerar duas questões estruturais de origem, que distinguem a configuração das políticas sociais dos países capitalistas centrais e do Brasil: o desenvolvimento inicial das políticas sociais brasileiras se dá em uma economia nacional inserida na periferia do sistema econômico global, e altamente dependente do centro capitalista; e seu desenvolvimento mais expressivo ocorre justamente em momentos de restrição dos direitos de cidadania, nos períodos de ditadura, ao contrário do que ocorreu nos países capitalistas europeus, onde o ápice das políticas sociais coincide com a ampliação dos direitos de cidadania.

## Surgimento e desenvolvimento da Proteção Social no Brasil

Para analisar o modelo de atenção social brasileiro, é necessário compreender de modo geral o processo de formação do Estado brasileiro, especialmente à luz da cultura política histórica. Pode-se afirmar que do século XVI, quando se inicia a colonização do país, até o século XIX, a dinâmica social aqui se estruturou para servir à acumulação dos países capitalistas centrais, isto é, a disposição política, econômica e social estava organizada para cumprir com objetivos externos.

A história da cultura política brasileira, diferentemente da cultura europeia, não se desenvolveu sob traços de autogoverno e democracia, tendo sido fundamentalmente privatista e promotora de desigualdades, isto é, segundo uma relação Estado – sociedade mediada por tensões de caráter republicano que redundasse em processos de conquistas sociais de baixo para cima<sup>6</sup>. A colonização portuguesa no Brasil, com seu sistema dispersivo de ocupação e povoamento, gerou duas instituições totalmente hostis a qualquer costume democrático: o “clã feudal” e o “clã parental”, os quais definiram a configuração da vida pública brasileira (VIANA, 1999).

O primeiro nasce da grande propriedade rural auto-sustentável, e as principais características herdadas deste complexo cultural referem-se à obrigação de obediência e fidelidade; à imunidade policial do feudo; e à garantia de proteção e assistência por parte dos feudos à sua comunidade. Já o segundo, o “clã parental”, é constituído pela extensão da família senhorial, e suas principais características são o dever de solidariedade e a proteção e assistência recíproca entre a parentela. Esta específica organização familiar moldou a atividade política na colônia, e juntamente com os costumes praticados nos domínios dos senhores feudais, definiram as formas da vida pública brasileira. Isto é, os três séculos de colonização deixaram como herança para a cultura política brasileira acentuadas marcas de privatismo, particularismo e paternalismo combinados com autoritarismo e personalismo, (ALMEIDA, 2004), marcas estas que serviram de base para a tentativa de edificação de uma cultura democrática no país, no período do segundo reinado.

---

<sup>6</sup> Em relação à distinção entre a cultura política brasileira e a europeia, com destaque para a análise do conceito de “modernização conservadora”, consultar PIRES (2009).

Pode-se afirmar que somente a partir de 1821, com a instituição do sufrágio universal e a proclamação da Independência em 1822, é que se inicia o empreendimento da formação de um Estado nacional, voltado para o desenvolvimento interno do país. Entretanto, a adoção de um sistema político aos moldes tradicionais anglo-saxônico, por meio do rompimento com o estatuto colonial, aconteceu apenas no plano formal, sem correspondência com qualquer alteração na cultura política, na medida em que permaneciam as práticas de nepotismo; paternalismo; dependência e obediência; autoritarismo e etc., nas instituições brasileiras. Isto é, a transição para um sistema democrático representativo ocorreu sob uma perversa adaptação da cultura política colonial, sem que fossem dadas as condições econômicas, sociais e culturais necessárias à formação autônoma e coletiva dos indivíduos, resultando na consolidação de um Estado garantidor dos interesses privados, bem distante da realização dos interesses nacionais e do bem público.

Neste período, surgem novos atores no cenário econômico e a aristocracia agrária vai cedendo espaço para o desenvolvimento de uma elite econômica e política nativa, que irá incorporar os ideais liberais europeus de modo confuso e ambíguo para os âmbitos econômico e político, tornando caótica a combinação das ideias liberais com a sociedade escravista ainda existente. Neste sentido, a convicção de que o país só poderia se tornar uma nação civilizada, com liberdades civis e políticas garantidas, um governo do povo e uma ordem pública respeitáveis, através da adoção dos instrumentos utilizados pelos países anglo-saxões, como a democracia, sufrágio universal, partidos políticos, separação dos poderes, e etc, acabou por condenar o processo de desenvolvimento do país, na medida em que nossas características política, econômica, cultural e social eram muito diversas daquele “tipo ideal”, defendido e propagado pelas elites políticas.

Desta forma, o liberalismo é consolidado sob o ponto de vista formal, para implantar uma ordem social competitiva no país, sem que houvesse o estabelecimento de um amplo status de cidadania, inalcançável pelas massas, e restrito às classes dominantes. Além disso, a máquina estatal foi ocupada pelas elites, impregnando seus aparelhos de práticas conservadoras e arbitrárias, garantidoras dos privilégios destas classes, e contribuindo para a permanência do padrão econômico exportador.

Dentro deste contexto, a Independência marca uma nova ordem econômica e política ambígua, no sentido que o âmbito político torna-se uma questão interna e nacional, ao mesmo tempo em que a “nova burguesia nacional” mantém a aceitação do controle estrangeiro no âmbito econômico. O processo brasileiro de transição para o capitalismo é, então, caracterizado pela negação de um status de cidadania para as massas populares e por uma restrita tendência capitalista modernizadora possibilitada até os limites da formação de uma economia marginalmente posicionada no sistema global (BEHRING; BOSCHETTI, 2009), isto é, em consonância com Pires (2009), o pacto político entre a burguesia nascente e os donos das terras resultou na formação de uma burguesia subordinada à dinâmica dos países centrais e sem o poder de colocação de um projeto político nacional autônomo e hegemônico.

Para se ter uma ideia, apesar da existência do pauperismo e de profundas iniquidades sociais, a questão social no país só é alvo de atenção política a partir da primeira década do século XX, quando surgem os primeiros sindicatos na área rural e urbana, os quais provocaram mudanças na correlação de forças entre Estado, mercado e sociedade, contribuindo para o reconhecimento do direito de organização sindical e para a redução da jornada de trabalho.

No ano de 1923, é aprovada a Lei Eloy Chaves, que cria as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), a primeira medida previdenciária do país, destinada somente a algumas categorias estratégicas de trabalhadores, como os ferroviários e os marítimos, e três anos depois, em 1926, são fundados os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), inicialmente para algumas categorias de servidores públicos. Pode-se observar, portanto, que as primeiras iniciativas de legislação trabalhista e previdenciária no Brasil eram destinadas a restritas categorias de trabalhadores, característica que irá marcar toda a configuração do sistema de seguridade social nos anos seguintes.

A crise mundial de 1929 – 1932 repercutiu no Brasil alterando a correlação de forças, que até então era dirigida pelas oligarquias agro-exportadoras cafeeiras, as quais a partir da Grande Depressão no mercado mundial declinaram. Com isso, ganharam expressão no cenário político e econômico brasileiro, o setor industrialista e as oligarquias agrárias, como as do gado e do açúcar, conjuntura esta que resultou na

chamada “Revolução de 30”, com Getulio Vargas à frente da consolidação desta coalizão de forças, e mais tarde, em 1937, à frente da ditadura do Estado Novo.

Pode-se dizer que no período que compreende o final da década de 1920 e 1940, se iniciou a implantação de políticas sociais no país, isto é, medidas institucionais de proteção social foram sendo gradativamente adotadas, por exemplo na área da infância, com a promulgação do primeiro Código de Menores em 1927; na área previdenciária com a aprovação da Lei Eloy Chaves em 1923 instituindo as CAP’s pelas empresas, e em 1933 com a criação do primeiro sistema público de previdência – as IAP’s; na área da saúde e educação com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública em 1930; e na área a assistência social com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942.

Especificamente na área de assistência social, sob a direção da primeira-dama Darci Vargas, a LBA foi fundada para o atendimento das famílias de pracinhas que participaram da Segunda Guerra Mundial. Com o passar dos anos, o campo de atuação da LBA vai sendo ampliado por meio da articulação – e do conveniamento – com um grande número de instituições privadas, sem perder, no entanto, as características originais de seletividade e assistencialismo.

Em 1943 é promulgada a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), a qual ratifica o caráter corporativo e fragmentado (BHERING; BOSCHETTI, 2009) dos direitos sociais no país, na medida em que o direito à proteção social, e portanto, à cidadania, é restrito aos trabalhadores formalmente registrados. Para se ter uma ideia do caráter seletivo deste modelo, os trabalhadores rurais só terão reconhecido o direito previdenciário em 1963, três anos após a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS).

Logo após a queda de Vargas em 1945 até o momento anterior ao Golpe Militar em 1964, os direitos e as políticas sociais experimentaram um lenta e seletiva expansão, permanentemente fundada sob o formato corporativista e fragmentado. No campo político, observava-se o fortalecimento do movimento operário e o aquecimento das lutas de classes, bem como disputas acirradas de projetos societários pelos grupos e partidos políticos. Dentro deste contexto de efervescência política, entram em confronto dois projetos políticos: o nacional-desenvolvimentista de defesa das reformas de base e

fortalecimento das políticas sociais, apoiado pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB); e o projeto desenvolvimentista associado aos interesses do capital estrangeiro – lê-se norte americano – apoiado pelas elites, o qual, juntamente com as forças militares, instauraram a Ditadura Militar por meio do golpe violento em 1964. Tal regime durou vinte anos, e para alguns autores, consolidou nova modernização conservadora no país.

Durante o período do regime militar, a política social brasileira sofreu momentos de significativa expansão e no final do período, retraimento. Os dez primeiros anos do regime foram marcados pela centralização do poder estatal e burocrático, e pela subestimação da participação e influência popular nas decisões políticas. Com isso, algumas ações na área da política social funcionavam como extensão da política econômica e eram utilizadas como forma de legitimação do poder estatal perante a população, especialmente a classe média (PEREIRA, 2002). Já entre os anos finais da década de 1960 até a década de 1970, as políticas sociais são intensificadas, com especial atenção na pobreza absoluta, bem como é criado todo um aparato de programas e instituições públicas de apoio à população na área de habitação, saneamento, planejamento urbano, saúde, educação, trabalho e assistência social, entre outras, com vistas a reaproximar o Estado da sociedade, a qual vinha cada vez mais descontente com o caráter não-democrático do Estado instalado. Neste período, foi significativa a ampliação da previdência social com a centralização do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966, e a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) em 1974, e a transformação do complexo previdenciário-assistencial no Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS) em 1977, o qual organizava o atendimento público na área da previdência e assistência social, e saúde.

Concomitantemente ao processo de institucionalização das políticas públicas sociais, o regime militar implementou um modelo dual de atendimento, abrindo espaço e até mesmo incentivando os sistemas privados de oferta de serviços nas referidas áreas, destinando o sistema público de atenção social às camadas baixas que não tinham condições de pagar pelos serviços privados de melhor qualidade.

A partir dos anos oitenta, com o processo de reabertura democrática e de reorganização institucional, inicialmente todo o sistema de proteção social erigido nos

anos do regime militar sofre um ataque restritivo pelo governo de João Figueiredo (1979 – 1985), acarretando no aprofundamento das desigualdades sociais. Entretanto, com a crescente mobilização da sociedade civil, são conquistados importantes avanços na área política, como as eleições diretas para a Presidência da República e a participação efetiva da sociedade civil no processo da Assembleia Constituinte, que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir daí, a história do Estado e dos direitos sociais no Brasil, sofre uma profunda alteração de sentido, que será trabalhada adiante.

Desta forma, os apontamentos teóricos realizados neste capítulo visam dar destaque ao debate ideopolítico acerca da função social de proteção social no contexto de surgimento e desenvolvimento das políticas sociais ocidentais, bem como a partir de características peculiares da configuração histórico-cultural brasileira, que sinaliza para a constituição atual do modelo brasileiro de proteção social.

## **CAPÍTULO IV – Tendências da reconfiguração Estatal no Brasil nos anos 90**

Nesta parte do trabalho, pretende-se realizar uma exposição acerca do desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, principalmente a partir da década de 90, com as mudanças políticas implementadas pelos governos de Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso. Além disso, destaca-se o processo de legitimação do chamado “Terceiro Setor” como alternativa de provisão social.

### *Breve contextualização mundial*

Houve uma profunda transformação na economia política do capitalismo no final do século XX, a qual foi marcada por mudanças nos processos de trabalho, hábitos de consumo, configurações geo-políticas e nas funções e práticas do Estado, mas mantendo o princípio organizador básico da vida econômica deste sistema: produção em função de lucros. Neste sentido, segundo Harvey (2011), a transição do padrão fordista-keynesiano para o regime de acumulação flexível não remete apenas a alterações econômicas, mas tais alterações são materializadas pelo “*modo de regulamentação*” (LIPIETZ, 1986, p. 19 *apud* HARVEY, 2011, p. 117) do regime, composto por hábitos, regras, leis, práticas políticas e formas culturais, que perpassam toda a sociedade.

A partir dos anos 1970, com o esgotamento da regulação *keynesiana*, as ideias de cunho neoliberal ganharam significativo destaque nos campos social, econômico e político, após terem sido rechaçadas no período de forte crescimento das economias capitalistas centrais entre os anos de 1945 a 1970. Com a crise econômica iniciada entre o período de 1969 e 1973, as premissas contra o intervencionismo estatal reapareceram como fundamento de um novo modo de acumulação capitalista, com vistas à retomada das taxas de lucro e crescimento econômico. Os anos 70, então, foram a marca da inauguração da hegemonia neoliberal no mundo (BEHRING; BOSCHETTI, 2009).

Entretanto, o abandono da primazia estatal no lugar da adoção de modelos mistos de proteção social nos países capitalistas centrais a partir da década de 1970, não resultou em taxas de crescimento econômico superiores aos experimentados no período de hegemonia *keynesiana* (NAVARRO, 1998 *apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2009), gerando perdas nas condições de vida das classes trabalhadoras e diminuição dos investimentos em políticas sociais. Neste sentido, as medidas neoliberais subjacentes

aos sistemas de proteção social não tem correspondência com uma melhora no bem-estar social, e ao contrário, tem sobrecarregado a classe trabalhadora com o aumento de impostos, ao mesmo tempo em que ocorre uma diminuição dos gastos sociais, e conseqüentemente, o aprofundamento das desigualdades sociais e econômicas.

Pode-se afirmar que o Estado de bem-estar misto ou *welfare mix* adotado a partir dos anos 1970 nas principais economias capitalistas do mundo, e hoje presente em quase todas os países ocidentais capitalistas, por exemplo o Brasil, renunciou às conquistas sociais acordadas entre as classes no pós-guerra, como a centralidade da seguridade social para o Estado de direitos, e por força do neoliberalismo tem criado mecanismos desestruturadores da trílice articulação – Estado, sociedade e mercado – no campo da proteção social.

### Reconfiguração estatal brasileira

No Brasil, a década de 1980 é marcada pelo fim do regime militar e pela reabertura democrática, com profundas mudanças na organização e funcionamento do Estado, iniciado no governo de José Sarney, que assume a presidência da república em 1985. Paralelamente a isso, tem iniciada a Assembleia Constituinte, a qual cumpria o objetivo de formular uma nova constituição para o país, baseada nos trabalhos das comissões e grupos da sociedade.

Durante este período, a dinâmica social sofreu significativas mudanças, com a reivindicação das forças sociais democráticas da sociedade civil organizada, pela democratização do país e pela extinção do regime ditatorial e suas instituições autoritárias. Além disso, o cenário político e econômico do país estava atravessado pela recessão e pela gradativa implantação de medidas de ajuste estrutural, que resultou no aprofundamento da questão social.

No campo da proteção social, o então presidente Sarney, formula o “Plano de Prioridades Sociais”, o qual continha duas ações estratégicas que deveriam dar cabo à miséria, à fome, à desnutrição e ao desemprego: os Planos de Emergência e a reformulação do sistema de proteção social. Tais estratégias, porém, não diminuíram,

mas agravaram o quadro social do país, devido suas ações possuírem teor meramente compensatório e pontual, e terem sido utilizadas com fins clientelísticos.

Nos dois últimos anos do governo Sarney, os programas do referido Plano foram sendo reduzidos, seguindo a onda disseminada pelo capitalismo global de limitação das ações estatais no campo das políticas sociais públicas. Tal tendência foi reforçada pelo governo de Fernando Collor de Mello, que assume a presidência em março de 1990, quando inicia o processo de redirecionamento das funções do Estado, e de implantação do “projeto de Reforma Administrativa e dos Programas de Desregulamentação e Desestatização”. O discurso utilizado para legitimar a “reforma” iniciada por Collor, afirmava que a profunda crise econômica e social por qual o país passava desde a década de 80 era devido à concentração de poderes e funções no Estado.

Entretanto, esta postura de reorganização do aparato burocrático, na verdade, tinha como pressuposto, mais uma vez, a redução do alcance estatal na esfera pública, de forma que esta seria complementada pelo mercado e pela esfera privada. Tal postura estava sincronizada com as medidas propostas pelo Consenso de Washington<sup>7</sup>, formulado em 1989. De acordo com esta proposta, o caminho para que as economias periféricas superassem suas crises, passava principalmente pela estabilização da economia, desregulamentação do Estado e privatização dos serviços públicos. Tais medidas refletiam, mais uma vez, uma proposta de minimização do Estado, assentada numa *retórica antiestatal e antidemocrática* (LAHUERTA, 1989, P. 48 *apud* RAICHELIS, 2011, p. 75), por meio da redução da máquina estatal, do funcionalismo e dos gastos públicos, principalmente sociais.

O plano de governo do presidente Collor foi fator determinante por incutir de vez a perspectiva neoliberal nas políticas públicas do país, ao transformar o Estado em mero gerenciador destas políticas, transferindo seus recursos e responsabilidades para o setor privado. A política de assistência social, assim como outras políticas sociais, foram atingidas por esta tendência, ao ter seus objetivos e alcance direcionados somente a aqueles incapacitados para o trabalho, isto é, aos indivíduos que por motivo de

---

<sup>7</sup> Consenso de Washington: se constituiu num plano de enquadramento das economias periféricas ao modelo econômico neoliberal global.

deficiência ou idade por exemplo, não conseguiam inserir-se no mercado de trabalho concorrencial. Neste sentido, a agenda política do governo não contemplava a garantia dos direitos sociais da população, ao passo que transferia parcela dos serviços sociais para a iniciativa privada, visando suprimir cada vez mais o Estado (RAICHELIS, 2011).

A Constituição de 1988, entretanto, estabeleceu um reordenamento estatal diferenciado daquele adotado pelo governo Collor, na medida em que determinava novas responsabilidades ao Estado, principalmente no âmbito social. Neste sentido, a Constituição Cidadã propôs mudanças que refletiam o reformismo original adotado pela social-democracia europeia, o qual visava implementar medidas redistributivas graduais, com vistas à construção de uma sociedade mais igualitária e democrática, mesmo que dentro de um sistema capitalista de produção. Portanto, as medidas adotadas nos Estados de Bem-Estar europeus, que objetivavam proporcionar melhores condições de vida para as massas populares e afastar a ameaça do socialismo soviético, foram cunhadas como reformas, visto que não objetivavam romper radicalmente com o sistema sócioeconômico vigente. Contudo, no Brasil, apesar da tentativa de incorporação do reformismo com a Constituição de 1988, o termo reforma sofreu uma distorção de sentido nos anos 90 ao ser apropriado pelo bloco da direita, sendo utilizado ideologicamente para se referir às medidas de enxugamento e restrição estatal.

Ou seja, os governos neoliberais de Collor e FHC se apropriaram do termo para se referirem às medidas de reorganização da máquina estatal, as quais estabeleciam os limites da ação estatal na esfera pública do país. Desta forma, as privatizações e terceirizações de diversos serviços públicos, bem como a criação de agências autônomas e de parcerias com instituições privadas para a execução de políticas sociais, formaram o núcleo do pacote de reformas implementado pelo bloco de direita no poder.

O projeto de redução do alcance estatal e de fortalecimento do mercado em contrapartida, iniciado por Collor, foi ressaltado desde sua campanha presidencial. Nas *Diretrizes de ação do governo Fernando Collor de Mello*, o então candidato apresenta seu projeto de estabelecimento de uma nova relação entre o Estado e a iniciativa privada, onde o Estado assume um papel de regulador de normas gerais e articulador de agentes privados, que atuarão no âmbito das políticas públicas.

Neste sentido, Collor intencionava implementar um novo padrão de intervenção estatal, tanto nas políticas e serviços sociais, como naquilo que se refere à política econômica, abrindo a condução desta para os agentes do mercado. Os principais argumentos político-ideológicos utilizados por Collor para implantar tal projeto político baseavam-se no ideário neoliberal de valorização da economia de mercado, da propriedade privada e do individualismo. Isto é, a necessidade de políticas sociais não foi abandonada no discurso neoliberal, mas posicionada secundariamente ao desenvolvimento econômico do país, reafirmando a velha ideia de “esperar o bolo crescer para depois dividi-lo”. Seguindo nesta linha, o Estado executor de políticas sociais é compreendido como um complemento à capacidade do mercado gerar bem-estar.

Entretanto, a política econômica do governo Collor, que chegou à presidência do país em 1990 com a promessa de dar cabo à crise econômica da época, de cunho recessivo e restritivo e marcada por reformas estruturais de privatização e abertura comercial, não acarretou significativas melhoras no âmbito econômico, além de ter resultado em drásticas consequências para o social, como o alto índice de desemprego gerado. Com isso, Collor teve sua credibilidade afetada interna e externamente, o que acabou contribuindo para seu *impeachment* em 1992. Mesmo assim, apesar do reconhecimento público da falência do governo Collor, o projeto político neoliberal implantado por ele não foi alvo de semelhante rebate, e como aponta Behring (2003), o presidente deposto foi o responsável por incutir a estratégia neoliberal, isto é, inaugurar a contrarreforma no Brasil.

Devido ao *impeachment* de Collor, o vice-presidente Itamar Franco assume em 1992. Seu governo foi marcado por um certo vazio político (RAICHELIS, 2011) devido à falência ideopolítica do plano de governo de Collor. Com isso, o PSDB foi quem deu a direção política do governo Itamar, o qual realizou algumas ações dispersas na área de políticas sociais, como o programa de combate à fome comandado por Betinho, e que não resultaram em significativas mudanças e avanços para as mesmas. No final do mandato de Itamar, Fernando Henrique Cardoso assume o Ministério da Fazenda, com promessas de novos rumos na política econômica brasileira.

Segundo Raichelis (2011), pode-se afirmar que graças ao projeto de mudanças econômicas baseadas na adoção do Plano Real, FHC obteve êxito em sua candidatura, tornando-se presidente do Brasil em 1994. Nesta época, os índices de inflação já se aproximavam dos cinquenta por cento, e o Plano Real surgiu como a principal propaganda de governo para enfrentar tal conjuntura. Isso quer dizer que, na verdade, o Plano Real era um aspecto da política econômica pretendida pelo bloco de centro-direita que dava notoriedade política a este projeto, mas não se restringia a ele. Juntamente com o projeto do Plano Real, FHC deveria implementar medidas de ajuste econômico, que passavam pela estabilização da moeda, abertura comercial e renúncias fiscais, privatizações, entre outras medidas de adaptação da economia nacional ao capital mundial, acarretando para o país diversos prejuízos à construção de uma política econômica soberana e mais independente, bem como na área social que foi continuamente afetada.

Mais uma vez, o enfrentamento da crise econômica passava pelo discurso da necessária estabilização da moeda com vistas à retomada do crescimento econômico, por meio principalmente, da flexibilização do mercado de trabalho, e só a partir daí promover o desenvolvimento social do país. Com isso, as políticas sociais sofreram significativos cortes orçamentários, enquanto que uma grande massa de trabalhadores perdiam seus empregos e tornavam-se trabalhadores precários e desempregados desprotegidos e empobrecidos.

### *O projeto de contrarreforma brasileiro*

De acordo com alguns autores (OLIVEIRA, 1984; NOGUEIRA, 1998; GUIMARÃES, 1996 *apud* BEHRING, 2003), os anos 90 representaram para o Brasil uma terceira fase de modernização conservadora, na qual ocorreram significativas mudanças no âmbito econômico sob o comando estatal. Neste sentido, as medidas de ajuste econômico da referida década, assim como aquelas transformações estruturais ocorridas nos anos 30 e 60, são tomadas como modernização conservadora devido terem sido implantadas pelo Estado, sem passar por uma transformação em nível societário e econômico, isto é, significaram medidas de ajustamento do país à nova ordem mundial realizada de cima para baixo. De acordo com Behring (2003), este

processo pode ser melhor denominado pelo termo contrarreforma, visto que a adaptação brasileira ao cenário capitalista globalizado ocorreu na contramão das tendências reformistas já conhecidas.

As mudanças propostas pela candidatura de FHC, delineadas por Bresser Pereira e outros representantes da direita brasileira tinham suas raízes na ideologia liberal de defesa de um Estado voltado aos interesses individuais e não tão sociais. Bresser Pereira, o formulador do Plano Diretor da Reforma do Estado, defendia que a reforma do Estado era uma tarefa política a ser cumprida na década de 90, e que tal reforma dar-se-ia na direção da retomada do mercado como principal agente de articulação e integração dos direitos civis e sociais.

O bloco composto pela direita nacional naquela década, acreditava que a crise do Estado era resultado das experiências não exitosas do Estado Social e do Estado Mínimo da década anterior, e que portanto, o caminho para superar tal crise não poderia se dar sob nenhum destes dois “extremos”, mas passaria pela experiência “social-liberal” ou “social-democrática” – como foram cunhadas pela direita brasileira –, segundo o qual o papel estatal é suplementar às forças econômicas e do mercado na sociedade.

Com isso, a reconstrução do Estado implementada pelo bloco de FHC aconteceria mediante “reformas” orientadas para o mercado, ou seja, posicionando o Estado e todas as decisões políticas posteriormente e dependente das flutuações do mercado e dos ciclos econômicos. As políticas sociais, por exemplo, são deslocadas da responsabilidade estatal para serem assumidas pelas organizações não-estatais e filantrópicas, à mercê da vontade privada. Além disso, a concepção de democracia torna-se limitada aos aspectos formais da representação e da eleição, na medida em que os canais de deliberação e articulação sociedade – Estado são desabilitados, isto é, perdem sua credibilidade – e são efetivamente destruídos – perante a defesa dos especialistas e burocratas na condução do poder Executivo.

É nesta direção que Bresser propõe um *pacto de modernização* para o país, composto pelos ajustes econômicos realizados através da liberalização comercial, das privatizações e da implantação do Plano Real; e pela “reforma” gerencial do Estado.

De acordo com Behring (2003), a ideia do plano de reforma do Estado foi alvo de um debate pouco crítico pela comunidade intelectual representante da sociedade brasileira nos espaços de poder. Tal plano foi vendido para a população como um projeto de reconstrução do país sob novas bases de eficiência, produtividade e controle de resultados tanto no que se refere à administração pública quanto em relação à condução das políticas públicas, e justificava-se pela crença de que havia uma crise do Estado, devido sua excessiva regulação e intervenção na economia e em outras áreas tidas como não-exclusivas do Estado, o que resultava na ineficiência estatal em lidar com a crise econômica e conseqüentemente, promover bem estar para a população.

Neste sentido, para legitimar tal projeto, o discurso governamental buscava desvalorizar o aparato público e estatal, atribuindo-o características de lentidão, ineficiência e desperdício, isto é, conforme Behring (2003, p. 200), *criando uma subjetividade antipública*. Ainda de acordo com a autora, a prática da “reforma”, ou seja, as políticas efetivadas revelavam grande discrepância em relação ao discurso propagado, o qual servia como estratégia ideológica de mistificação das ações e da realidade.

O principal elemento – e aqui o mais destacado – da contrarreforma foi, sem dúvida, o processo de privatização do patrimônio público brasileiro, o qual marcou o sentido deste projeto na conjuntura política do país. Utilizando-se de argumentos como redução da dívida interna e redução geral de preços para os consumidores; aumento na agilidade e qualidade dos serviços básicos, bem como nos lucros das empresas; dentre outros, o governo FHC vendeu para a população a ideia de que a garantia de desenvolvimento do país estava nas mãos da iniciativa privada e do capital estrangeiro, os quais eram mostrados pela grande mídia como símbolos de modernização e eficiência. Conforme aponta Behring (2003, p. 206),

“parece que esteve em andamento uma forma engenhosa e inteligente de privatização e desresponsabilização do Estado em setores determinados, em nome dos quais, lembremo-nos das preocupações sociais do Plano **Diretor da Reforma do Estado** e de Bresser, se fez a “reforma”: saúde, assistência social, pesquisa científica, cultura, ensino superior, meio ambiente ...” – grifo da autora

Neste sentido, a contrarreforma do Estado brasileiro foi um projeto político de desmonte da máquina estatal com vistas à adaptação do país à dinâmica capitalista moderna, que se processou a partir da adoção de medidas de ajuste econômico que colocaram o Brasil na periferia do sistema econômico global, minando qualquer possibilidade de autonomia e independência econômica, e deixando os brasileiros à mercê da instabilidade financeira desse sistema.

A autora Elaine Behring (2003; 2007) ao analisar o processo de contrarreforma brasileiro iniciado por Collor e efetivamente implementado por FHC, aponta três dimensões centrais que ilustram a natureza e os efeitos do “plano capitalista contemporâneo” para o país. A primeira dimensão refere-se ao projeto de flexibilização do trabalho, isto é, às medidas de desregulamentação pelo Estado em torno do trabalho, que tinham o objetivo de propiciar a retomada das taxas de lucro pelos grandes empresários e de reduzir os custos do trabalho. Neste sentido, o governo FHC promoveu o desmonte da regulação das relações contratuais de trabalho por meio da adoção de novas formas de contrato temporário; das terceirizações; e principalmente pela eliminação de postos de trabalho, justificada muitas vezes pela inserção de novas tecnologias nestes postos. Além disso, a retomada da competitividade no mercado global e a necessidade de qualificação da massa trabalhadora constituíam argumentos centrais no discurso utilizado para legitimar a política de trabalho adotada, de responsabilização dos trabalhadores pela crise. Tal política, geradora de altas taxas de desemprego e informalidade do mercado de trabalho nacional, implantou o processo de reestruturação produtiva no país na direção da defesa dos interesses de uma elite composta de grandes empresários nada sintonizados com um espírito nacionalista, resultando no desmonte de importantes conquistas trabalhistas e na precarização do trabalho.

A segunda dimensão do projeto de contrarreforma apontada pela referida autora, refere-se às privatizações e outros processos que permearam a relação da economia brasileira com o capital estrangeiro. Pode-se afirmar que, para além da nossa tradicional sujeição ao capital internacional desde tempos do Brasil colônia, o governo FHC aprofundou a tendência de desnacionalização da economia do país, principalmente em seu primeiro mandato. Foram diversas as medidas de estruturação do modelo antinacional de condução política-econômica do desenvolvimento do país, por exemplo:

criação do Proer (Programa de Estímulo à reestruturação e ao fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional) em 1995, que autorizou a internacionalização do sistema financeiro nacional; criação do Programa Nacional de Desestatização e quebra do monopólio estatal do petróleo em 1996; vendas e privatizações de estatais nos setores de energia, telefonia, transportes e ferrovias, siderurgia e mineração, e das telecomunicações, com a criação de agências reguladoras de fiscalização destes serviços, a partir de então viabilizados pela iniciativa privada por meio de parcerias, concessões e consórcios com o Estado; financiamento de obras de infraestrutura para a instalação de empresas privadas; e adoção de políticas de atratividade baseadas em isenções e subsídios fiscais; etc.

Todo esse processo de privatização e internacionalização do patrimônio público era sempre justificado, e reafirmado pela grande imprensa, pela necessidade incondicional de inserção da economia nacional no mercado global competitivo, e pela possibilidade de novos investimentos na base produtiva do país, que permitiria a retomada dos recursos para a área social. Contudo, longe do discurso da privatização estavam as consequências, as quais revelaram a contradição do projeto de contrarreforma para o desenvolvimento econômico do país.

Ao abrir mão de parte considerável do seu poder de regulação, o Estado brasileiro perdeu força para lidar com as crises e os choques econômicos externos; além disso, a venda das estatais não serviu para amenizar significativamente a dívida pública, nem para melhorar a qualidade dos serviços, e muito menos aumentar os gastos sociais (BEHRING, 2003) – como dizia o discurso governamental – e diante da fragilidade institucional do Estado, aumentava a concentração econômica e de poder de determinados segmentos (representados pela elite política e grandes empresários associados ao capital externo), contribuindo para o aprofundamento da desigualdade social histórica do país.

Neste sentido, apesar da tendência de construção de um modelo público e universal de proteção social apontado na Constituição de 1988, a condução da política social na década de 90 se pautou pela lógica assistencialista e mercadológica, isto é, o Estado ofertando serviços sociais de modo compensatório e focalizado para as camadas mais baixas da população e transferindo para a iniciativa privada a responsabilidade da

oferta e manutenção de setores de utilidade pública, com vistas à desoneração dos gastos públicos sociais para o investimento financeiro. O Programa de Publicização implantado por FHC no final da referida década, ao redefinir a arquitetura institucional do Estado brasileiro, transformando as estatais em instituições privadas – “pública não estatal”, como denominadas na época – por meio do projeto das Organizações Sociais, e também repassando a responsabilidade da oferta de serviços sociais para organizações da sociedade civil, como as *Oscip’s* (Organização Social de Interesse Público) e *ONG’s* (Organização Não-Governamental), alterou profundamente a relação Estado – sociedade civil na área social, operando em favor da desresponsabilização da primazia estatal na garantia de políticas sociais à população.

#### *A estratégia do “terceiro setor”*<sup>8</sup>

Conforme já mencionado, a Reforma Gerencial do Estado brasileiro foi iniciada pelo governo FHC como medida de continuidade da primeira onda de reformas neoliberais dos anos 80 – apesar do discurso governamental contrapor tal reforma à perspectiva neoliberal –, partindo do pressuposto da crise do Estado. Ou seja, a “reforma gerencial” significou o ajustamento legal e institucional do aparato brasileiro aos postulados do Consenso de Washington, por meio do Programa de Publicização, o qual realizou a transferência das questões públicas do âmbito estatal para as entidades da sociedade civil de direito privado, isto é, para o chamado “terceiro setor”. Neste

---

<sup>8</sup> O termo “terceiro setor” tem origem nos EUA em 1978, definido por John D. Rockefeller como um setor privado não-lucrativo constituído por instituições de assistência social, saúde, educação e outros vários tipos, dependentes de ações e contribuições voluntárias dos cidadãos do país. Neste sentido, o termo é cunhado para indicar um modelo de intervenção na sociedade, pautado pelo distanciamento e separação da área estatal e do mercado, revelando um nítido caráter de classe presente em sua formulação. No Brasil, o termo dissemina-se na década de 90, a partir do III Encontro Ibero-Americano do Terceiro Setor, evento de continuação dos I e II Encontro Ibero-Americano de Filantropia.

Neste sentido, é possível notar que o conceito “terceiro setor” é construído a partir de uma perspectiva de recorte social em setores (Estado: primeiro setor (público); Mercado: segundo setor (privado); Sociedade Civil: terceiro setor), de modo a isolar e fragmentar a dinâmica social, e deslocar a sociedade civil para o local de intersecção do público-privado, isto é, o local onde há a superação desta dicotomia e a via para a resolução dos problemas “inerentes” a tal oposição. De acordo com Montañó (2007), aí está o primeiro equívoco conceitual do termo, visto que sendo a sociedade civil a produtora das instituições, ou seja, a esfera que precede todas as outras, ela deveria ser tomada como o “primeiro setor”. Outros equívocos apontados pelo autor são: a direta associação com o setor filantrópico, bem como a heterogeneidade das instituições e interesses que compõem as entidades; e a imprecisão das características das mesmas. Ver discussão acerca em Montañó, 2007.

sentido, ressalta Montañó (2007) que a publicização foi, na verdade, uma denominação ideológica dada ao processo de privatização de serviços sociais, que por meio do trinômio *descentralização, organização social, e parceria* deslocou do espaço democrático-estatal – informado pela lógica da universalidade e do direito do cidadão – para o espaço privado – orientado por critérios contributivistas e gerenciais – as responsabilidades sociais.

Desta forma, de acordo com o referido autor, o “terceiro setor” é um conceito ideológico utilizado para mistificar a sociedade civil<sup>9</sup> como um setor em oposição ao Estado e ao mercado, homogêneo, popular, e sem contradição de classe, e para designar uma nova modalidade de resposta à questão social baseada na solidariedade, no voluntarismo, e nas noções de eficiência, e democratização das políticas públicas sociais. Portanto, cria-se um debate ideológico em torno da categoria “terceiro setor”, visto que tal categoria é acionada para ludibriar os processos de mercantilização e esvaziamento das políticas sociais, operado pelo projeto neoliberal, com vistas a uma maior aceitação das medidas de contrarreforma. Diante deste cenário, o terceiro setor torna-se o principal responsável pelo enfrentamento da questão social, no lugar do Estado, o qual é satanizado, isto é, tomado como inerentemente corrupto, ineficiente e excessivamente burocratizado.

Neste sentido, o autor nos alerta para o que está por trás deste debate forjado, longe do “terceiro setor” se apresentar meramente como um recurso de redução de custos e melhora da qualidade dos serviços, mas como uma estratégia de deslegitimar a ação estatal e disseminar uma cultura privatizante perante a população :

“O motivo é fundamentalmente *político-ideológico*: retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão quanto a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de autculpa pelas mazelas que afetam a população, e de auto-ajuda e ajuda mútua para seu enfrentamento; desonerar o capital das responsabilidades e, por outro, a partir da precarização e focalização (não-universalização) da ação social estatal e do “terceiro setor”...” (MONTAÑO, 2007, p. 23)

---

<sup>9</sup> A sociedade civil é identificada pelos defensores do “terceiro setor” como o próprio “terceiro setor”.

Ou seja, o “terceiro setor” é apresentado por seus defensores como possuidor de uma lógica diferenciada do poder estatal e da lógica empresarial ou do mercado, isto é, definido como não estatal e não lucrativo, e ao mesmo tempo sendo identificado com a sociedade civil – apesar de sua identificação muitas vezes se distanciar de organizações da sociedade civil de cunho sindical ou de movimentos sociais mais radicais. Desta forma, o termo “terceiro setor” é utilizado remetendo-se a uma noção fragmentadora da sociedade, que considera o campo social de modo desarticulado com o mercado, o Estado e a própria sociedade civil abrangente.

A partir da análise da imprecisão conceitual do termo, Montaño (2007) apresenta uma compreensão desmistificadora do uso e do debate em torno do termo, apontando que o chamado “terceiro setor” é uma denominação equivocada utilizada para fazer significar um setor da sociedade com capacidade de intervenção social, mas que o “terceiro setor” não pode ser tomado como um setor da sociedade, visto que esta não se compartimentaliza, e nem este “setor” se constitui de uma rede de instituições com características e interesses definidos. Na verdade, trata-se de um *fenômeno real* (MONTAÑO, 2007, p.184) que se refere a *ações* que determinadas organizações realizam para responder à questão social a partir de *valores*. Com isso, o autor quer demonstrar que o ponto central do debate em torno do “terceiro setor” não está na questão de quem dá respostas mais eficientes às demandas sociais, mas sim no padrão de resposta a ser implementado, isto é, trata-se de uma discussão em torno da *função social* de enfrentamento da questão social. Seguindo nesta linha, o debate do “terceiro setor” promove um deslocamento do discurso acerca do padrão de intervenção – âmbito político – para o âmbito técnico-organizacional, confrontando as organizações da sociedade civil com o Estado, e contribuindo para ocultar o avanço da nova modalidade de resposta neoliberal, baseada na desresponsabilização do Estado e do capital perante os problemas sociais.

Esta nova modalidade no trato da questão social, baseada no tripé Estado – Mercado – Filantropia, é realizada a partir da precarização das políticas sociais por meio da sua focalização nas populações mais carentes, e da descentralização político-administrativa; e também a partir da privatização das políticas sociais, através da *mercantilização* de setores potencialmente lucrativos da política social (como a Previdência e a saúde), isto é, da transferência para o setor privado mercantil; e da *re-*

*filantropização* (YAZBEK, 1995) das respostas à questão social, transferindo-as para o setor filantrópico-voluntário.

Este movimento de transferência da ação social para outros atores, ao contrário do que parece, não ocorre pelo distanciamento estatal no trato da questão social, mas pela mudança intencionada do padrão de intervenção social – conforme já dito – onde o Estado participa como promotor e incentivador deste processo ideológico, ao oferecer apoio financeiro a partir de incentivos fiscais – regulamentados em leis<sup>10</sup> – e outras formas de apoio à iniciativa privada, o que explica até mesmo o crescimento destas ações no âmbito do empresariado com vistas à redução de tributos e associadas a estratégias de *marketing*, e portanto, orientadas por interesses lucrativos. No que se refere ao âmbito financeiro destas ações, Montañó (2007) também destaca que o universo das doações individuais ou empresariais é perpassado por uma atividade altamente profissionalizada e rentável no “terceiro setor”, a ponto de, muitas vezes, ser orientador da missão e das ações das instituições. Além disso, o discurso do financiamento do “terceiro setor” é fundamentado pela noção de solidariedade individual atrelada à descrença no Estado e excessiva confiança na sociedade civil, a qual é vista como esfera mais democrática e eficiente.

Desta forma, o “terceiro setor” é acionado para assumir parte do lugar do Estado no campo social, ou seja, compensar a transferência e a ineficiência estatal em dar respostas à questão social, sob a justificativa de um ganho para a democracia e para a liberdade, ganho este associado a responsabilização individual e comunitária perante as mazelas sociais. Neste contexto, as parcerias do “terceiro setor” com o Estado cumprem com a função ideológica de encobrir o processo de esvaziamento dos direitos e das políticas sociais, pela perda da referência público-estatal, a qual faz parte da estratégia

---

<sup>10</sup> Decreto nº 50.517, de 2/05/1961, que reconhece associações e outras entidades sem fins lucrativos como de utilidade pública; Decreto nº 91.030, de 05/3/1985, que regulamenta as isenções fiscais para entidades sem fins lucrativos; Lei nº 9.608, de 18/2/1998, que dispõe sobre o serviço voluntário; Lei nº 9.637, de 15/5/1998, que qualifica as entidades culturais, científicas, de assistência social (entre outras) como organizações sociais; Lei nº 9.790, de 23/3/1999, que qualifica entidades de direito privado e sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e disciplina termo de parceria; Medida Provisória nº 2.123-29, de 23/2/2001; Decreto nº 2.536, de 13/06/2000, que dispõe sobre a concessão do certificado de entidade filantrópica; entre outras legislações.

de reestruturação do capital. Além disso, ao promover a transferência do serviço para o setor privado sob os argumentos da ineficiência e incapacidade estatal, as parcerias acabam por favorecer a aceitação deste novo modo de intervenção na sociedade.

Significa dizer que o reordenamento do Estado promovido pelos processos de reestruturação do capital e pela globalização, resultou no retraimento das atividades sociais do Estado e conseqüentemente, na restrição e eliminação das políticas sociais. Estas, por sua vez, não são alijadas de modo absoluto da máquina estatal, mas ideologicamente posicionadas num cenário de pretensão compartilhamento coletivo da responsabilidade pelos problemas sociais, deslocando a função da proteção social para as instâncias locais e privadas. Isto é, mais do que econômico, o interesse por trás das parcerias é predominantemente ideológico, ao torná-las instrumentos mistificadores e legitimadores dos processos de desoneração do Estado e do capital perante as excrescências sociais.

Resumindo, o debate em torno do “terceiro setor” acaba servindo como instrumento de ocultamento dos processos de desmonte da intervenção estatal, minimizando as expressões de oposição às reformas e levando a uma maior aceitação do projeto neoliberal, contido no projeto de contrarreforma, pela população.

## **CAPÍTULO V – A configuração da parceria público-privado no contexto da trajetória do marco regulatório da Política da Assistência Social no Brasil**

Dando continuidade à análise da contrarreforma do Estado brasileiro e suas estratégias de reordenamento das funções estatais, este capítulo visa posicionar a política de assistência social neste contexto, e apontar suas determinações históricas que a configuram como um direito ainda garantido predominantemente pela instância privada, isto é, distante da primazia do dever estatal.

### *Tendências da assistência social no Brasil*

A assistência social no Brasil é historicamente identificada com a filantropia e a benemerência, ao ponto de serem confundidas conceitualmente. Para se ter uma ideia, organizações filantrópicas de atuação na área social existem no país há mais de 400 anos (MESTRINER, 2008). As primeiras formas organizadas de assistência social no Brasil constituíram-se no âmbito da Igreja Católica, com a prática de recolhimento de doações pelos diáconos, a serem destinadas aos órfãos, aos quais eram dadas a assistência material e moral, pois eles eram vistos como seres carentes, faltosos de alguma coisa. Além disso, não se pode esquecer das Santas Casas de Misericórdia, também fundamentadas sob a perspectiva da doação e da esmola.

Neste sentido, entre os séculos XVI a XVIII, as ações assistenciais eram realizadas principalmente pelas Irmandades e outras organizações católicas, que ofertavam ajuda material, apoio espiritual, abrigo e serviços ambulatoriais e hospitalares à população pobre, aos órfãos, doentes, loucos e delinquentes. Em meados do século XIX e XX, sob a influência da medicina social, as ações de assistência assumem um caráter higienista, apoiada em pressupostos médicos, religiosos e jurídico-repressivos, o que irá contribuir para marcar a assistência social brasileira de práticas disciplinadoras, de vigilância e controle dos pobres. Neste contexto, a filantropia aparece como um espaço de afirmação da lógica da benemerência e de recomposição da provisão social à população carente, isto é, como uma intervenção de cunho particularista baseada em valores morais da Igreja Católica e relativamente ausente de mediação pública e estatal.

Foi a partir de finais da década de 1930, num contexto de consolidação da legislação trabalhista e previdenciária, que o Estado brasileiro inicia a organização da

intervenção no campo da assistência social, com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) em 1938, do Serviço de Assistência ao Menor (SAM) em 1941 e a instituição da Legião Brasileira de Assistência (LBA)<sup>11</sup> em 1942. Foi por meio do CNSS que o Estado realizou as primeiras regulamentações no campo da assistência social, buscando organizar o sistema de subvenções às entidades privadas e, portanto, afirmando a filantropia e a benemerência como recurso de intervenção social, o que marcou a assistência social como um campo de caráter residual e, principalmente, fundamentado no dever moral de ajuda (JACCOUD, 2008).

É nesta perspectiva que estão fincadas as raízes da assistência social no Brasil, e que com o tempo irá agregando novos aspectos mais genéricos, destinada a situações mais diversas e completas, ainda sob a ideia do déficit, ou seja, de dar algo a quem não tem. Além disso, no decorrer da história suas ações encontram-se “repartidas” nas relações entre o Estado e a sociedade civil, e suas práticas vão sendo tratadas por sobras de recursos, e não com orçamento e responsabilidade próprios.

Seguindo esta lógica, a assistência social é uma política que ainda sofre de imprecisão e distorção conceitual, definida muitas vezes a partir de suas expressões fenomênicas, ou seja, a partir da aparência imediata de suas ações, o que a coloca em posição antagônica com as noções de cidadania e direitos sociais. Conceitualmente, ela é perpassada pela definição de uma clientela específica – a dos pobres –, o que contribui para acentuar seu caráter estigmatizante. Neste sentido, a assistência social constitui-se num campo incompreendido e rotineiramente analisado sob o viés ideológico, revelando-se para o senso comum um mecanismo de compensação, por meio do qual o Estado ou a sociedade oferece um socorro à determinadas necessidades básicas. Tal noção – restrita – de assistência social é reforçada pelo modelo residual de proteção social, o qual prevê a focalização e privatização de benefícios e serviços sociais, consolidando o que Pereira (1996, p.23) chamou de “desassistencialização pública”, ou seja, o desmonte de um padrão institucional de proteção social.

---

<sup>11</sup> LBA: Órgão coordenador das ações de assistência social criado em 1942 para ofertar assistência aos familiares dos pracinhas da 2ª Guerra Mundial. Tornou-se uma Fundação em 1969, e em 1977 passou a ser parte do Sistema Nacional da Previdência e Assistência Social (SINPAS), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

Nos anos 1970, com a decadência dos estados de bem-estar europeus, disseminase no mundo todo o discurso da descentralização<sup>12</sup> propondo novas práticas relacionadas à organização das políticas públicas. Isto é, a estratégia da descentralização aparece como a solução dos problemas de manutenção do padrão institucional de proteção social vigente até então, trazendo em seu bojo o pragmatismo e a superação da perspectiva de classe para uma perspectiva individualista na promoção do bem-estar social. Isso porque com a crise dos *Welfare States* ocorre também uma “crise do pensamento igualitário e democrático” (SCHONS, 1995, p. 4 *apud* ANAIS DA I CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1995, p. 37) e o reaparecimento das ideias liberais que recorrem à ajuda humanitária para o atendimento das mazelas sociais, reafirmando a despolitização da questão social e a volta do “Estado Caritativo ou Assistencialista” (idem, p. 38).

No Brasil, o debate em torno da descentralização se desenvolveu a partir de meados da década de 70, com a crise financeira do setor público e com os movimentos sociais que reivindicavam alterações nas políticas públicas e ampliação dos processos democráticos. Neste sentido, o projeto de descentralização nasce num contexto de pressão exercida pelos governos estaduais e municipais por maior descentralização tributária, financeira e política por um lado, e por outro, das organizações da sociedade civil pela democratização do Estado e das políticas sociais. Todo este movimento será incorporado na Constituição Federal de 1988, a qual representou um efetivo avanço formal da assistência social, ao colocá-la como parte integrante de uma concepção mais ampla de proteção social, isto é, do sistema de seguridade social; reafirmá-la como política pública não contributiva e universal – a quem dela necessitar –; trazendo a participação da sociedade como estratégia na formulação e controle da política; e também propondo um reordenamento institucional baseado na descentralização político-administrativa dos serviços estatais, seguindo uma lógica próxima da redistribuição do poder entre as esferas de governo; e reiterando a primazia da responsabilidade estatal na

---

<sup>12</sup> Descentralização: De acordo com Pereira (1996), trata-se de um processo de distribuição do poder em duas direções, a saber, intergovernamental (da esfera Federal para as esferas estadual e municipal); e do Estado para a sociedade. A descentralização realizada difere-se da desconcentração, a qual é compreendida pela separação e partilha de competências, sem tocar no cerne do poder decisório, ou seja, refere-se à distribuição físico-territorial das competências públicas.

coordenação e execução da assistência social. Conforme afirmou Maria Carmelita Yasbek na I Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 1995, a Constituição de 88 também representou uma possibilidade de alteração do paradigma da “benevolência paliativa” e do clientelismo que marcaram historicamente a política, trazendo a política para

“um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. Inicia-se um processo que tem como horizonte torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem. [...] Neste âmbito, a Assistência Social configura-se com a possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e como espaço de ampliação de seu protagonismo” (ANAIS DA I CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1995, pg. 36).

Entretanto, o discurso da descentralização captado pelo projeto de contrarreforma da década de 80/ 90, transformou o intento da distribuição do poder em desconcentração das funções estatais, ou seja, o projeto de descentralização na verdade significou mais a distribuição de responsabilidades, encargos para os estados e municípios e além destes, a transferência de recursos públicos e da execução da política para a sociedade civil, sem que os espaços de planejamento, e principalmente, tomada de decisões fossem distribuídos entre tais instâncias, e portanto, sem haver possibilidade de interferência no sistema de dominação política. Assim, este é um período marcado por uma conjuntura contraditória, visto que juntamente com a construção de um discurso acerca do reconhecimento de direitos sociais, estava ocorrendo a consolidação de um padrão de intervenção restrito, e de recusa da ampliação destes direitos e da ação estatal.

Desta forma, a política de assistência social se constituiu sob o predomínio do privado, “desenvolvendo-se via organizações não-governamentais, numa ambígua relação estatal-privado” (MESTRINER, 2001, p. 18). Tal prática travestida de uma pretensa parceria entre Estado e sociedade, vem sendo concretizada por meio do subsídio estatal – convênios, certificados – para as ações sociais do setor privado, de forma insuficiente e precária. Além dos restritos repasses de recursos, o Estado transfere

para a sociedade as maiores responsabilidades da política, e se encarrega apenas da execução das ações emergenciais.

Esta já era uma prática histórica desde o final do século XX e vem sendo reiterada neste século XXI, com o reforço do neoliberalismo em minimizar as ações estatais, revitalizando o princípio da subsidiariedade. Por trás desta tendência neoliberal, se situa uma ideologia de modernização do Estado, segundo a qual os direitos sociais são transformados em mercadorias ou extintos, devido à redução da ação estatal neste âmbito. Neste contexto, há então a propagação e reforço de uma modalidade de ação social que não se enquadra no estatal e nem no privado ou mercadológico, mas considerado público, e executado pelo “setor” sem fins lucrativos, recolocando a assistência social no seu lugar de voluntarismo e subsidiariedade.

Com o neoliberalismo, o Estado tem reduzido sua capacidade de investimento e intervenção, e conseqüentemente, esvaziado seu papel de implementação de políticas sociais. A “liberdade” trazida pelo neoliberalismo, significou na verdade, desproteção e liberação das funções estatais de controle e regulamentação de suas próprias ações.

A contrarreforma de Estado e da administração pública, ocorrida por meio da privatização e até mesmo extinção dos organismos públicos, trouxe para o país uma redução significativa do aparato social, e conseqüentemente, impactando negativamente nas políticas sociais existentes. Na verdade, tal reforma promoveu a regulação da transferência de responsabilidades estatais para a sociedade civil, e a transformação do “público” em parceria com o privado.

Na área da assistência social, pode-se afirmar que o Estado contribuiu com o retorno e avanço dos paradigmas da solidariedade, filantropia e benemerência, ao assumir uma posição descomprometida com os bens públicos. Tem-se então que, apesar do reconhecimento da assistência social como política pública na Constituição Federal de 1988, na década de 90 ocorreu um reforço dos mecanismos de subsidiariedade para as organizações filantrópicas, e não o redirecionamento da política para a esfera pública estatal. As organizações da sociedade passam a assumir a função de instrumento de ação do Estado, e tal relação é reformulada formalmente, isto é, por meio de legislações paralelas a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que cumprem o objetivo de privatização das responsabilidades sociais do Estado e redução dos gastos sociais.

Desta forma, por meio deste incentivo estatal, o espaço da política não institucional se amplia, produzindo uma “*sociedade providência*” no lugar do Estado providência (MESTRINER, 2001, p. 34), na qual as novas formas de organização da sociedade tornam-se autoprotetoras, e alivia o Estado dos encargos sociais. Tem-se então um movimento contraditório no qual coexistem a desresponsabilização estatal e novas formas de participação social, as quais constituem um campo heterogêneo de mobilizações e tipos de ações com fins públicos – e também privados – isto é, reivindicando direitos sociais e atendendo a necessidades básicas coletivas.

#### *Anos 90 – o desmonte das conquistas sociais*

A concretização da assistência social a partir do governo Collor ocorreu sob a ótica neoliberal de restrição do espaço público e de reforço do setor privado não mercantil, o qual se constitui de atividades informais, domésticas, pessoais, voluntárias, de organizações não-governamentais comunitárias e filantrópicas, cooperativas, etc. (FERREIRA, 1996) para ofertar serviços sociais básicos a população, como assistência social. Neste sentido, a lógica de redução do Estado e fortalecimento do setor privado, estava presente também nesta política, a qual constituía-se como um fator importantíssimo de reforço e afirmação da perspectiva neoliberal do Estado.

Dentro das *Diretrizes de ação do governo Collor*, documento que se tornou o plano de governo deste presidente quando eleito, a política de assistência social foi tratada em três principais planos (*Plano de promoção e assistência social; Plano plurianual de metas da LBA; e Plano Diretor da LB*”), os quais formalizaram a LBA como órgão responsável pela política, bem como suas ações, metas e planejamento. A partir destes documentos é possível captar os conceitos e funções dados à política de assistência social pelo governo Collor, isto é, quais eram os objetivos e os papéis desta política no cenário governamental.

De acordo com Ferreira (1993), a assistência foi afirmada pelo referido governo como uma política emergencial, compensatória e complementar às demais políticas públicas, visto que suas ações restringiam-se às camadas mais pobres e vulneráveis da população, isto é, as ações assistenciais estavam focalizadas nos grupos inaptos ao trabalho, como as crianças desassistidas, os deficientes e os idosos, e portanto, nas situações em que tais grupos não conseguiam mais acessar as demais políticas sociais.

Além disso, aos demais grupos de indivíduos em situação de necessidade, por exemplo os desempregados, restava a assistência ofertada pelo setor privado.

É importante ressaltar que logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, integrantes de entidades sociais e pessoas engajadas nos assuntos relacionados às políticas sociais, se reuniram para formular legislação específica para a implementação de ações na área da assistência social, a qual resultou no projeto de Lei Orgânica da Assistência Social em 1989. Entretanto, em Setembro de 1990, o presidente Fernando Collor veta tal Lei, que só foi promulgada com significativas modificações em 1993. Durante todo este intervalo, a assistência social foi sendo executada sem uma legislação específica que regulamentasse e definisse suas ações, e portanto, sendo realizada por práticas assistencialistas e residuais. Com a aprovação da LOAS em 1993, tem-se um novo arranque em direção à consolidação da assistência como uma política descentralizada, participativa e com mecanismos efetivos de controle social, financiamento, planejamento e gestão.

Desta forma, a partir dos estudos realizados é possível notar que o governo Collor iniciou a implantação do modelo neoliberal e residual da assistência social no país, ao implementá-la por meio de ações que reduziram os atendimentos, os recursos financeiros e a própria ação pública na área, revelando o processo de privatização desta política social.

Dando continuidade, o “Projeto de Reforma” de FHC também significou um profundo retrocesso para o direito e para a política, ao reduzi-la a ações de parceria com a sociedade civil, e portanto, reforçando o retorno da assistência para o campo da solidariedade privada, em oposição a todo um movimento de lutas consolidado na Constituição de 88 que romperia com o padrão clientelista, assistencialista e focalizado da política, e com a lógica privatizante de recurso à família e às organizações filantrópicas. Além disso, o deslocamento das ações assistenciais para as organizações filantrópicas acentuou a transferência do patrimônio público para a iniciativa privada e contribuiu para a desobrigação do financiamento estatal da política.

É importante ressaltar que a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei nº 8.742 de 07/12/1993), instrumento que regulamentou a política de assistência social, aprovada pelo governo de Itamar Franco em 1993, prevê a descentralização da política

entre as esferas de governo e a sociedade civil organizada, e a participação da população no planejamento e controle da política, de modo que tal processo de descentralização seja realizado tendo em vista o “pluralismo institucional” (PEREIRA, 1996, p. 104), isto é, o reconhecimento das variadas entidades de assistência social, mas sem perder de vista a primazia da responsabilidade estatal na coordenação e execução da política.

Entretanto, o Programa Comunidade Solidária (PCS ou CS) – em total sincronia com o Programa de Publicização – constituiu-se numa ação estratégica governamental de fortalecimento do discurso da solidariedade e do terceiro setor, e de ataque à lógica da responsabilidade pública, contribuindo também para difundir uma noção negativa dos direitos sociais, associando-os a altos custos financeiros e burocráticos. Tal programa foi criado em 1995 pela Medida Provisória nº 813 (de 1º de Janeiro de 1995)<sup>13</sup>, a qual também extinguiu a LBA, o Centro Brasileiro de Assistência à Infância e Adolescência (CBIA), e o Ministério do Bem-Estar Social (MBES), vinculando o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). O Programa surgiu da confluência das ações do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e da “campanha do Betinho”<sup>14</sup> contra a fome e a miséria, e tinha o objetivo de articular e coordenar – não executar! – ações públicas e privadas nas áreas de saúde básica, habitação e saneamento, geração de emprego e renda, e educação, de modo a “concentrar esforços para a superação das distorções clássicas dos programas sociais”, nas palavras de Anna Maria Peliano (ANAIS DA I CONFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1995, p. 150).

O Programa foi apresentado para toda a sociedade brasileira como uma estratégia inovadora de promoção do desenvolvimento social, e portanto, a representação do “novo” estava muito presente nos discursos do Programa, como se

---

<sup>13</sup> E formalizado pelo Decreto Federal nº 1.366 de 12/01/1995, e posteriormente pelo Decreto-ato s/n de 07/02/1995.

<sup>14</sup> Campanha *Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida*” lançada pelo sociólogo Herbert de Souza (1935 – 1997), também conhecido como Betinho, que chegou a ser Conselheiro do Programa Comunidade Solidária em 1997.

pode perceber a partir dos trechos extraídos da publicação “Comunidade Solidária: fortalecendo a sociedade, promovendo o desenvolvimento”<sup>15</sup>:

“A Comunidade Solidária experimentou um **novo** modo de fazer projeto social, propôs um **novo** padrão de relacionamento entre Estado e sociedade” (p. 5);

“[...] a CS tinha como ponto de partida o reconhecimento e valorização do **novo** protagonismo da sociedade civil na promoção da democracia e do desenvolvimento” (p. 9);

“a CS foi definindo seu papel estratégico como articuladora de parcerias e promotora de um **novo** padrão de relacionamento entre Estado e sociedade” (p. 9). [...] um **novo** jeito de trabalhar na área social” (idem);

“uma **nova** cidadania, mais participativa e responsável” (p. 24);

“sua atuação esboçou um **novo** projeto no Brasil” (p. 25);

“gerando um **novo** conceito, com vistas a uma **inovadora** abordagem do desenvolvimento social” (p. 12). – grifos da autora

Neste sentido, o Programa surgiu descolado de uma perspectiva histórica de reconhecimento do dever Estatal perante a questão social, que, inclusive, foi legitimado na Constituição Federal de 1988 e nas legislações posteriores, como a LOAS, consolidando-o fora do circuito formal e estatal de seguridade social, isto é, deslocado da política de assistência social. Além disso, o discurso por trás da implementação do PCS realizava a defesa de um padrão de proteção social não institucional e fortemente dependente do voluntarismo do “Terceiro Setor”.

O Programa tinha como premissas básicas, principalmente, os conceitos de descentralização (da execução de políticas públicas), parceria e focalização, compreendidos como estratégias que iriam imprimir eficiência às ações sociais; a ideia

---

<sup>15</sup> CARDOSO, Ruth C. L. (Coord.) **Comunidade solidária: fortalecendo a sociedade, promovendo o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Comunitas, 2002. Tal publicação teve o objetivo de apresentar o referencial ideopolítico do Programa Comunidade Solidária, suas ações e resultados alcançados nos seus quase sete anos de existência.

de que inexistiam contradições no campo da provisão social; e de que há uma clara separação entre Estado, mercado e sociedade civil, os quais são entendidos como esferas relativamente independentes e isoladas; e de que o papel da sociedade civil está vinculado à formação de consensos e apoio institucional aos programas sociais. Também constituiu-se como elemento do ideário do CS, a noção de responsabilização do pobre pela sua condição de pobreza e exclusão social, o que justificava, ao mesmo tempo, a desresponsabilização estatal em garantir condições dignas de vida a milhões de brasileiros, e o recurso às iniciativas de “desenvolvimento de comunidades” e “fortalecimento de capacidades”, conforme trecho:

“Combater a pobreza e a exclusão social não é transformar pessoas e comunidades em beneficiários passivos e permanentes de programas assistenciais. Combater a pobreza significa, na verdade, fortalecer as capacidades de pessoas e comunidades de satisfazer necessidades, resolver problemas e melhorar sua qualidade de vida. [...] Assim, a pobreza e a exclusão devem ser prioritariamente enfrentadas por programas inovadores de investimento em capital humano e social. [...] as políticas públicas e as ofertas de serviços governamentais não serão eficientes e nem suficientes [...]. [...] O desenvolvimento local é local, mesmo. Deve contar com recursos endógenos, disponibilizados e alavancados pelas próprias comunidades locais. [...] O Estado, sozinho, não é capaz de dar conta dessa tarefa, quer pela inadequação de sua estrutura [...], quer pela falta de recursos [...], quer por falta de capilaridade, quer, ainda, pela natureza clientelista e assistencialista de boa parte de suas políticas.”(CARDOSO, 2002, p. 20)

Além disso, foi no contexto de implantação do PCS que ocorreram alterações na legislação que regulamenta o Terceiro Setor<sup>16</sup>. Tais alterações foram propostas pelo Conselho do Comunidade Solidária, e acabaram por servir de estímulo à proliferação das organizações não-governamentais, e conseqüentemente, à crescente desresponsabilização estatal em relação às políticas sociais, bem como à terceirização dos programas e serviços assistenciais. Isso ocorreu sob a disseminação da ideia de

---

<sup>16</sup> A principal, Lei nº 9790/ 99, que cria as OSCIP's e cria o instrumento jurídico “Termo de Parceria”.

“parceria”, entendida pelo CS a partir de uma perspectiva colaboracionista de homogeneização das relações sociais e dos interesses de grupos distintos, impossibilitando a interlocução política destes atores sociais.

Especificamente em relação à política de assistência social, além do já mencionado, como a terceirização de serviços e programas, o PCS retomou a perspectiva residual da política, segunda a qual as ações assistenciais são compreendidas como complementares às iniciativas da sociedade (família, comunidade, associações voluntárias...) e do mercado, onde ao Estado cabem as ações focalizadas na pobreza extrema, e a atuação secundária na proteção social. Esta abordagem foi realizada em total inobservância aos preceitos da Constituição de 88 e, principalmente, da LOAS, a qual reafirma o princípio da universalização dos mínimos sociais, e da assistência social como política pública sob a primazia da responsabilidade estatal, em oposição à perspectiva adotada de focalização residual, afirmação do voluntarismo, e até mesmo de subalternização da participação da sociedade, a qual é substituída pelo apelo à solidariedade, e restringindo sua participação à fóruns não deliberativos e de caráter meramente consultivo, de modo a alterar o significado dos princípios de descentralização, democratização e participação popular (SILVA, 2001). Além disso, segundo Faleiros (1995, p. 155 *apud* SILVA, 2001, p. 85), ao dissociar as ações de combate à pobreza ao projeto de cidadania e controle social exposto na LOAS, a assistência social sofre uma cisão, devido à separação da estrutura e dos serviços entre o MPAS e o PCS.

Pode-se afirmar, portanto, que o PCS teve um objetivo ideopolítico muito claro, que foi reeditar um velho paradigma, como uma nova, ou seja, moderna maneira de pensar e realizar o enfrentamento da pobreza e das demais expressões da questão social no Brasil, implantando a perspectiva neoliberal de redução da ação estatal no âmbito das políticas sociais, especialmente a política de assistência social.

Desta forma, o PCS consolidou-se como uma estratégia de articulação das políticas sociais à política econômica de FHC, alinhada ao Consenso de Washington, por meio da implantação das medidas de estabilização da moeda, privatização das empresas estatais, redução do papel regulador do Estado e minimização das políticas sociais (entre outras medidas). Neste sentido, negligenciando as conquistas sociais da década de 80 no país, o PCS – e outras iniciativas mencionadas de desmonte de

políticas públicas – insere-se no contexto de implementação de políticas destinadas a garantir a inclusão da economia nacional no processo de globalização.

Com o término do mandato de FHC e a eleição de Luís Inácio da Silva (o LULA), o PCS foi extinto no final do ano de 2002, e no seu lugar foram implantadas ações do Programa Fome Zero e Programa Bolsa Família, bem como outros programas e projetos. O Programa Bolsa Família foi desenhado a partir dos problemas levantados dos programas de transferência de renda e benefícios sociais da gestão anterior, como a sobreposição e fragmentação dos programas sociais, entre outros problemas já mencionados. Desta forma, o Bolsa Família veio substituir o Programa Bolsa-Escola (Lei 10.219/01), o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Lei 10.689/03), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação (Medida Provisória nº 2206-1, de 2001), o Programa Auxílio-Gás (Decreto nº 4.102, de 2002) e o Cadastramento Único do Governo Federal (Decreto nº 3877, de 2001), com o objetivo de combater a fome, a miséria, e as desigualdades por meio da transferência de renda vinculada à garantia de acesso aos direitos sociais básicos, por exemplo, saúde, educação e segurança alimentar.

#### *Anos 2000 – apontamentos das mudanças na legislação da assistência social*

Conforme já assinalado, a LOAS deu início a importantes mudanças no âmbito da assistência social, de modo a instituí-la como política pública constituída de planejamento, gestão, financiamento e controle social. Entretanto, durante toda a década de 90 a assistência social foi sendo por diversas vezes negligenciada politicamente. Sob o novo governo do presidente Lula, em 2003 foi realizada a IV Conferência Nacional de Assistência Social, na qual foram tecidas os princípios e diretrizes de uma nova política nacional da assistência social, que seria aprovada pelo CNAS em Setembro de 2004, e publicada pela Resolução nº 145/ CNAS de 15/10/2004, resultando na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a qual criou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A PNAS constitui-se num instrumento de implementação dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, e da LOAS, que normatiza, define e estabelece diretrizes e princípios para a efetivação das ações no âmbito da assistência social. Neste sentido, a PNAS reafirma responsabilidade do Estado na garantia dos direitos sociais e coloca a assistência social como recurso de reconhecimento público das demandas de seus usuários e de ampliação de seu protagonismo (PNAS, 2004, p. 17).

Com vistas à consolidação do processo de descentralização político-administrativa da assistência e a definição de responsabilidades entre as esferas federativas, a PNAS padronizou as proteções da assistência social (JACCOUD, 2008), dividindo-as em dois níveis: proteção social básica e proteção social especial. Dando continuidade ao processo de padronização e organização das ações da assistência social, em 2005 é aprovada a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) por meio da Resolução nº 130/ CNAS de 15/07/2005, a qual define as diretrizes para a implementação da PNAS nas esferas federativas de modo integrado, e com vistas à implementar uma maior transparência da execução da política para a sociedade, determinando quatro ferramentas de gestão, a saber, o plano de assistência social; o orçamento; a gestão da informação, monitoramento e avaliação; e o relatório anual de gestão.

Em consonância com o processo de estruturação da política iniciado em 2003, em 2009 é publicada a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais por meio da Resolução nº 109/ CNAS de 11/12/2009. Tal documento tem o objetivo de organizar e caracterizar minuciosamente os serviços no âmbito da assistência social, com vistas à eliminar as práticas assistencialistas e clientelistas historicamente adotadas nos Estados, municípios, e DF, e nas instituições privadas de assistência social.

No que se refere à regulamentação no âmbito da relação Estado – entidades privadas de assistência social, em 2007 o artigo 3º da LOAS, o qual trata das entidades e organizações de assistência social sem fins lucrativos, é regulamentado pelo Decreto nº 6.308 de 14 de Dezembro de 2007, o qual dispõe sobre a caracterização das ações de atendimento, assessoramento e/ ou defesa e garantia de direitos; e a obrigação da garantia da universalidade do atendimento, da finalidade pública e da transparência das ações. O decreto também reafirma a obrigatoriedade de inscrição das entidades privadas nos Conselhos de Assistência Social, de acordo com a esfera de atuação – Estadual, municipal, e do Distrito Federal – para serem reconhecidas como entidades de assistência social. Portanto, só podem executar serviços, programas e projetos de assistência social vinculados ao SUAS – independente se recebe verba pública – as entidades com inscrição nestes Conselhos. Um avanço importante a ser ressaltado nesta legislação é reconhecer como entidade de assistência social aquelas organizações que realizam o assessoramento e a defesa de direitos, ampliando o escopo da assistência para além da execução de serviços.

Outra regulamentação de fundamental importância é a Lei nº 12.101 de 27 de Novembro de 2009, regulamentada pelo Decreto nº 7.237 de 20/07/2010, que disciplina a certificação das entidades beneficentes de assistência social (o CEBAS) e altera o artigo 55 da Lei 8.212/ 1991, que tratava das isenções tributárias<sup>17</sup>. Esta Lei, que também reafirma o princípio da universalidade, traz significativas mudanças ao processo de certificação, o qual é repassado aos Ministérios de Educação (MEC), Saúde (MS) e do Desenvolvimento Social e Combate a fome (MDS), de acordo com a área de atuação da entidade, visando a desconcentração desta tarefa do CNAS, e sob novos requisitos.

Na área da saúde, por exemplo, a entidade deve ofertar no mínimo 60% (sessenta) dos seus serviços aos usuários do SUS, e caso não alcance este percentual, deve aplicar percentuais de sua receita definidos na Lei em projetos de apoio institucional ao SUS, como capacitação de recursos humanos e pesquisas de interesse público em saúde. Acresce-se que os recursos despendidos em tais projetos não poderão ser inferiores ao valor da isenção das contribuições sociais usufruída. A Lei também determina a obrigatoriedade de apresentação de planos de trabalho e relatórios anuais para a prestação de conta dos serviços realizados. Na área de educação, a entidade deve aplicar anualmente pelo menos 20% (vinte) de sua receita efetivamente recebida em gratuidade, e estar adequada ao Plano Nacional de Educação (PNE), entre outros requisitos. De maneira complementar, para o cumprimento da aplicação mínima de 20% da receita anual, a entidade pode destinar porcentagens definidas na Lei para programas de apoio a alunos bolsistas, como transporte e material didático, por exemplo. Além disso, aos alunos bolsistas é vedada a cobrança de taxa de matrícula e de custeio de material didático. Em relação aos serviços da política de assistência social, as entidades devem realizar ações e prestar serviços gratuitamente, de forma continuada e planejada, atuando no atendimento, assessoramento de usuários, e/ ou defesa e garantia de direitos, conforme a Lei 6.308/ 2007, e ofertar no mínimo 60% (sessenta) de sua capacidade de atendimento ao SUAS.

---

<sup>17</sup> Até o ano de 2009, a concessão do CEBAS era regulamentado pelo Decreto nº 2.536 de 06/04/1998.

A Lei delimita o prazo de validade do certificado de 01 a 05 anos, a ser regulamentado por cada Ministério, e no caso das entidades que atuem em mais de uma das áreas referidas, a certificação é de responsabilidade do Ministério responsável pela área de atuação preponderante da entidade. A Lei também reafirma os requisitos para a isenção do pagamento das contribuições à Seguridade Social<sup>18</sup>, que são, principalmente, o não recebimento de remuneração, vantagens ou benefícios do corpo diretivo da entidade; a obrigatoriedade da aplicação de toda a renda e recursos na manutenção e desenvolvimento dos objetivos institucionais; a apresentação do certificado de regularidade perante a Receita Federal e ao pagamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); e a não distribuição do patrimônio; entre outras. Cabe a cada Ministério zelar pelo cumprimento da Lei.

Neste sentido, a Lei 12.101/ 2009 e o Decreto 7.237/ 2010, propiciaram a melhora dos critérios para a concessão do CEBAS, dispondo de maneira clara sobre as isenções das contribuições, favorecendo a transparência do processo, e consequentemente, o controle social. Acresce-se ainda que a Lei aprimora a definição de qual o público deve ser atendido pelas entidades; quais os serviços prestados podem ser considerados de assistência social; também padroniza as prestações de contas das entidades; e desloca do CNAS a função de certificação, liberando este órgão para uma atuação mais qualificada de atenção e deliberação acerca da política de assistência social. Além disso, especificamente em relação à assistência social, a Lei incorpora os princípios, definições e conceitos trazidos pelo SUAS.

Uma questão ainda imprecisa na Lei 12.101/ 2009, refere-se à caracterização das entidades certificadas como entidades beneficentes de assistência social, onde entende-se que as ações no campo da educação e da saúde também são objeto da assistência social, o que dificulta uma compreensão clara do sentido e das responsabilidades da política de assistência social. Desta forma, apesar dos avanços propostos, esta é uma crítica plausível à Lei que, ao manter o certificado como Certificado de Entidade Beneficente de **Assistência Social**, contribui para a aproximação da assistência social à noção de beneficência, ao invés de afirmar a assistência como uma política pública

---

<sup>18</sup> Trata-se dos artigos 150 e 195 da Constituição Federal; artigos 22 e 23 da Lei nº 8.212 de 24 de Julho de 1991.

garantidora de direitos e não como uma alternativa às insuficiências de outras políticas sociais, por meio da alteração para Certificado de Entidade **Beneficente** apenas.

É importante lembrar que o CEBAS tem a função de habilitar as isenções tributárias das entidades que o possuem, isto é, concede o direito de não pagamento de alguns tributos, a saber, o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ); a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e a contribuição patronal para a previdência social. Isto é, a concessão do CEBAS significa para o Estado uma renúncia fiscal, ou seja, o Estado deixa de arrecadar estes tributos, o que constitui, na verdade, um financiamento público indireto de serviços sociais privados (FREITAS, 2011). Tais renúncias representam um montante de recursos significativo para a política a que se destinaria. De acordo com Freitas (2011, p. 112), por exemplo, em 2004 o Estado deixou de arrecadar com as imunidades tributárias na área da assistência social o equivalente a 22,56% do total de recursos destinados à política. Esta realidade coloca demandas de um controle democrático mais rigoroso em relação ao financiamento indireto, por exemplo, a criação de dados e informações dos montantes de recursos não arrecadados, e a avaliação destes montantes em relação aos serviços prestados pelas entidades, com vistas a evitar que o CEBAS seja utilizado meramente como moeda de pagamento de imposto.

## **CAPÍTULO VI – Contradições em torno da participação das entidades privadas na Política da Assistência Social: vozes e perspectivas no DF**

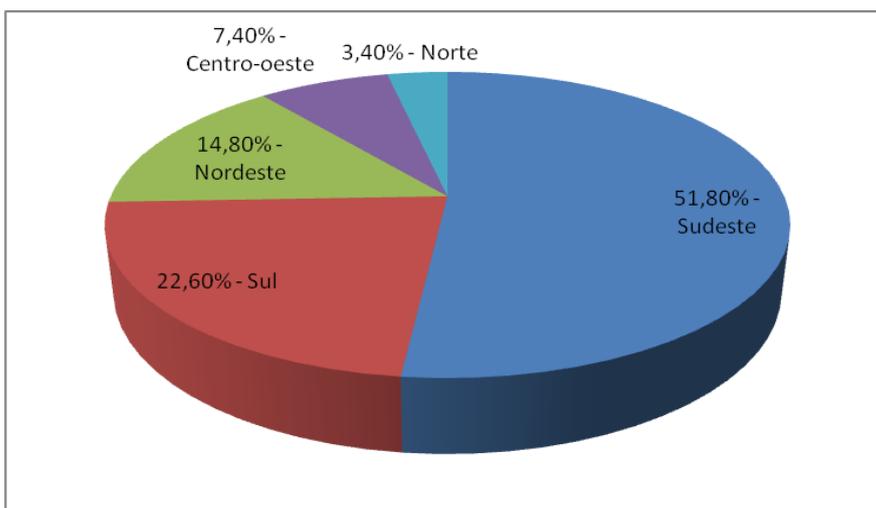
Neste capítulo busca-se apresentar o contexto de atuação das entidades privadas de assistência social no Brasil e no DF, a partir de pesquisas já realizadas, e também expor, de modo não-generalizável, as opiniões e concepções de trabalhadores diretamente envolvidos no processo de parceria da execução da política de assistência social entre Estado e sociedade civil, com vistas a enfatizar os sentidos do discurso destes atores sob a influência da ideologia neoliberal de privatização das políticas sociais e da constituição de uma cultura contra-hegemônica no terreno da sociedade civil.

### ***Entidades privadas de assistência social no cenário nacional***

Em 2006 o MDS, juntamente com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizou a Pesquisa das Entidades de Assistência Social sem Fins Lucrativos (PEAS 2006), com o objetivo de conhecer o universo das entidades privadas de assistência social no Brasil no período inicial do SUAS. A pesquisa foi baseada na FASFIL 2005, um estudo realizado pela Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), pelo Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE), conjuntamente com o IBGE e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o qual analisou a localização e o campo de atuação das entidades associativas e fundações privadas da sociedade civil sem fins lucrativos em todo o Brasil. Na PEAS 2006, foram identificadas 16.089 entidades privadas no Brasil todo, que executam as ações definidas pelo MDS como de assistência social, com base no banco de entidades do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE/ IBGE). Ou seja, o objeto da PEAS 2006 refere-se às entidades que prestam serviços de assistência social de caráter privado, isto é, com personalidade jurídica equiparada à de empresa privada, de interesse público e sem fins lucrativos.

Apesar deste estudo ter sido realizado num contexto de implantação da PNAS e do SUAS, e portanto, num momento em que ocorria a retomada da estruturação formal da política de assistência social, a PEAS 2006 fornece importantes dados acerca da

configuração dos serviços prestados e da constituição destas entidades prestadoras. A primeira característica a ser destacada refere-se à distribuição desigual das entidades de assistência social de caráter privado no território brasileiro: 51,8% concentram-se na região sudeste; 22,6% na região sul; 14,8% na região Nordeste; 7,4% na região centro-oeste; e 3,4% na região Norte. Sendo que só nos Estados de Minas Gerais, São Paulo e Paraná estão presentes 55,6% das entidades. Talvez estes dados tenham relação com a distribuição das vulnerabilidades sociais, área de atuação da assistência social, principalmente nos grandes centros urbanos.



**Figura 1 - Distribuição das entidades no território nacional**

Em relação à autodefinição da entidade, tem-se que 2.078 entidades se definiram como centros de atendimento às pessoas com deficiência; 1.804 como de atendimento à família (orientação e convívio sociofamiliar); e 1.630 como de atendimento à criança e ao adolescente em situação de risco; e quanto aos serviços prestados, 5.947 executam atividades recreativas, lúdicas e culturais; 5.933 atendimento sociofamiliar; 5.859 atendimento socioeducacional; e 282 abordagem de rua. Ressalta-se aí o significativo número de entidades que atendem especificamente às pessoas com deficiência, confirmando uma característica histórica do cuidado a este público no âmbito privado, e ao qual, segunda a pesquisa, 30% das entidades estão dedicadas. Ainda em relação à caracterização do público-alvo, a pesquisa revela que 59% atendem à população em situação de risco social ou vulnerabilidade; 16% atendem população em situação de rua; e 1% atendem às minorias étnicas ou egressos do sistema penal.

No que diz respeito ao financiamento, 55,7% das entidades declararam receber algum tipo de financiamento público, entretanto, desta porcentagem, apenas 32,6% são financiadas majoritariamente por recursos públicos. Acresce-se que 59,5% das entidades da pesquisa declararam ter como fonte principal de financiamento os recursos privados. Estes dados acabam por desmistificar a ideia de que a maioria das entidades são financiadas predominantemente por recursos públicos, ao mesmo tempo em que revelam uma linha tênue entre a dependência do financiamento público e a execução dos serviços assistenciais por estas entidades. Além disso, o financiamento municipal atinge 84,9% das entidades que recebem financiamento público, seguido pelo financiamento estadual de 39,5%, e federal de 40,5%.

No que tange à articulação de parcerias, 6.589 entidades declararam realizar parcerias para a complementação dos serviços com os órgãos públicos do poder executivo; 5.432 com empresas privadas; 2.060 com órgãos do poder judiciário; 2.027 com instituições de ensino superior; 927 com organismos internacionais; e 4.620 não articula parceria com nenhum órgão ou entidade, sendo fundamental ressaltar a partir destes dados, o apoio que a esfera privada, e principalmente a esfera pública oferece às entidades privadas de assistência social, consolidando o trabalho de rede, apesar do significativo número de entidades que atuam de modo isolado no âmbito da assistência social, uma área de afirmação da intersetorialidade como requisito para a garantia de direitos sociais.

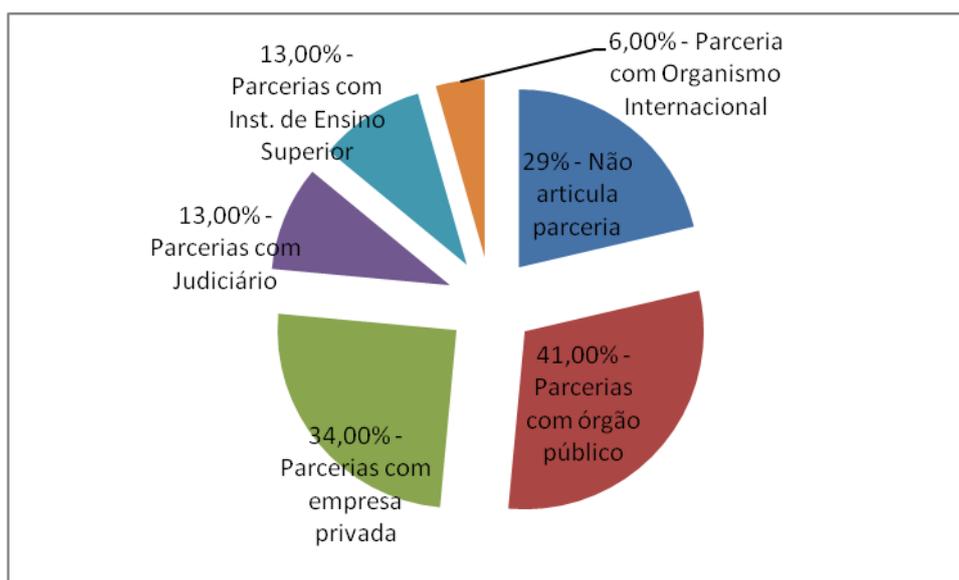


Figura 2 - Formas de articulação de Parcerias

E um último importante levantamento a ser mostrado aqui, trata dos recursos humanos utilizados nas entidades. De acordo com a PEAS 2006, os serviços prestados pelas entidades privadas de assistência social são realizados por um total de 519.152 colaboradores, sendo 53,4 % (277.301) voluntários e 46,6 % (241.851) não-voluntários. Destes, 22.942 são prestadores de serviços; 37.702 são cedidos de outras instituições; 14.496 são estagiários e 166.711 são funcionários com vínculos empregatícios. Tais dados confirmam a tendência apontada nos capítulos anteriores de disseminação da cultura do voluntarismo, a qual vê neste recurso a solução para a construção de uma solidariedade capaz de gerar bem-estar social.

Devido à sua demarcação temporal, a PEAS 2006 não traz a dimensão dos serviços de assessoramento, e defesa e garantia de direitos prestados pelas entidades privadas de assistência social, mas sabe-se que estas instituições realizam tais ações há muitos anos, e inclusive, muitas delas participaram do processo de construção dos marcos legais contemporâneos da política. Portanto, para dar luz ao campo da defesa de direitos, utiliza-se aqui, a publicação do IBGE “*As Fundações Privadas e Sem Fins Lucrativos no Brasil – 2005*”, conhecida como FASFIL 2005.

De acordo com a FASFIL 2005, e ressalvadas as diferenças da pesquisa<sup>19</sup>, é possível afirmar – a partir de uma análise geral das atividades desenvolvidas pelas instituições do universo da pesquisa – que a tendência das fundações privadas e associações sem fins lucrativos não tem sido de assumir as funções típicas de Estado, mas defender direitos e interesses dos cidadãos, e também difundir preceitos religiosos. Neste sentido, aproximadamente 11,6% das FASFIL estão no grupo *Assistência Social* (o que certamente inclui atendimento, isto é, execução das ações da política; e também assessoramento; e garantia e defesa de direitos), e mais de um terço (35,2%) das FASFIL é composto pelos grupos *Desenvolvimento e defesa de direitos* e *Associações patronais e profissionais*, isto é, por entidades de autoadministração e defesa de direitos categoriais, ou não. No campo das políticas públicas de Educação, Saúde, Cultura e

---

<sup>19</sup> A FASFIL realiza um recorte mais amplo ao relacionar as entidades privadas de assistência social no Brasil. Neste estudo foi identificado um conjunto de 338,2 mil Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, das quais 39.395 são caracterizadas no grupo Assistência Social, e fora deste âmbito, são relacionadas entidades no grupo Desenvolvimento e Defesa de Direitos, entre outros.

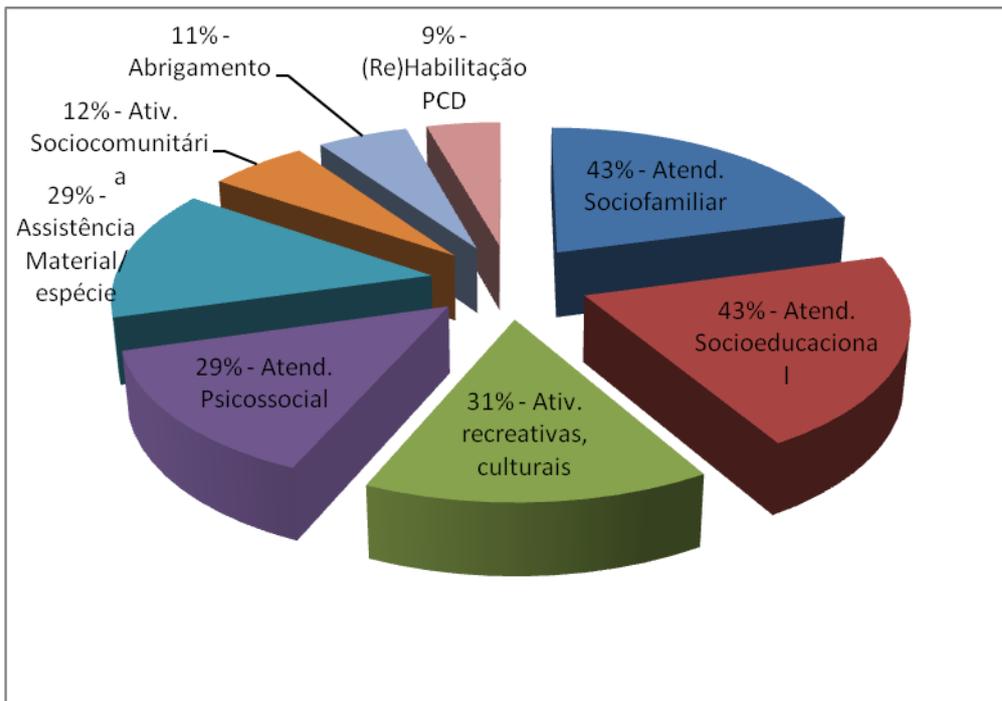
Esporte, e Habitação – dos respectivos grupos *Educação e pesquisa; Saúde; Cultura e recreação; e Habitação* – se encontram 21,2% dessas organizações.

A FASFIL também revelou o crescimento deste setor: entre os anos de 2002 e 2005, houve um acréscimo de 22,6% no número de associações e fundações sem fins lucrativos, que passaram de 275,9 mil em 2002 para 338,2 mil em 2005, no qual o grupo de *Desenvolvimento e defesa de direitos* cresceu 33,4% e as *Associações patronais e profissionais* 31,9%. Além disso, entre 1996 e 2005 o crescimento das fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil foi da ordem de 215,1%.

Todos estes dados revelam a expansão que o setor voluntário – privado e sem fins lucrativos – experimentou do final da década de 90 e início dos anos 2000, sinalizando também para uma mudança muito importante na composição deste setor: o crescimento da representatividade de instituições voltadas para a defesa de direitos e outros interesses dos cidadãos.

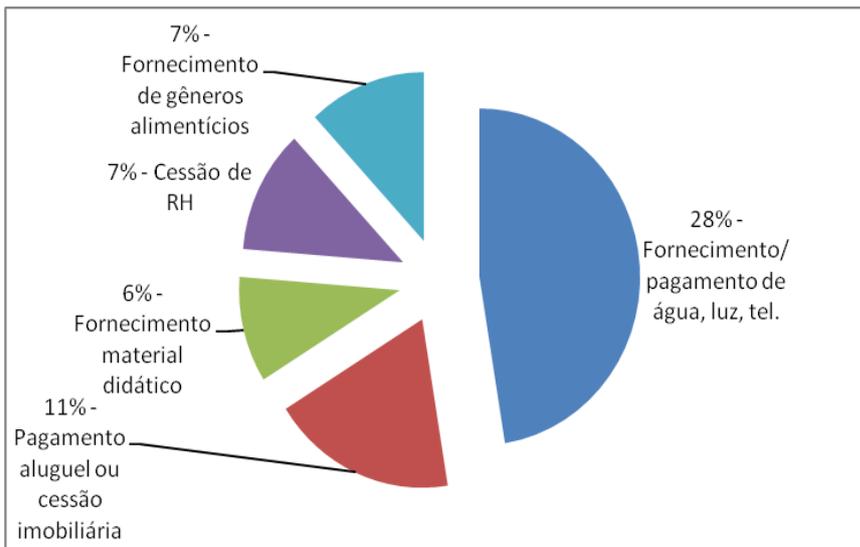
#### As entidades privadas de assistência social no DF

Em relação ao Distrito Federal, a PEAS 2006 identificou 192 entidades de assistência social, das quais 87 possuem inscrição no CAS/DF; 61 possuem o CEBAS; 28 o título de OSCIP; 49 são Organizações Sociais (OS); e 70 possuem o Título de Utilidade Pública Federal (TUPF). Acerca da autodefinição da entidade, as que possuem maior representatividade são os centros de atendimento à criança e ao adolescente, em número de 22; e os centros de atendimento às famílias, 18; e as casas-lares, 16. E no que tange aos principais serviços realizados pelas entidades, os de maior representatividade são os de atendimento sociofamiliar, realizado por 83 entidades; e em igual número os de atendimento socioeducacional; 60 entidades realizam atividades recreativas, lúdicas e culturais; 56 realizam atendimento psicossocial; 55 oferecem assistência material e/ ou em espécie; 23 realizam atividades sociocomunitárias; e 22 oferecem abrigo; com representatividade inferior, 18 entidades realizam a habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência; e 15 declararam realizar defesa de direitos, conforme gráfico:



**Figura 3 - Principais serviços realizados pelas entidades do DF**

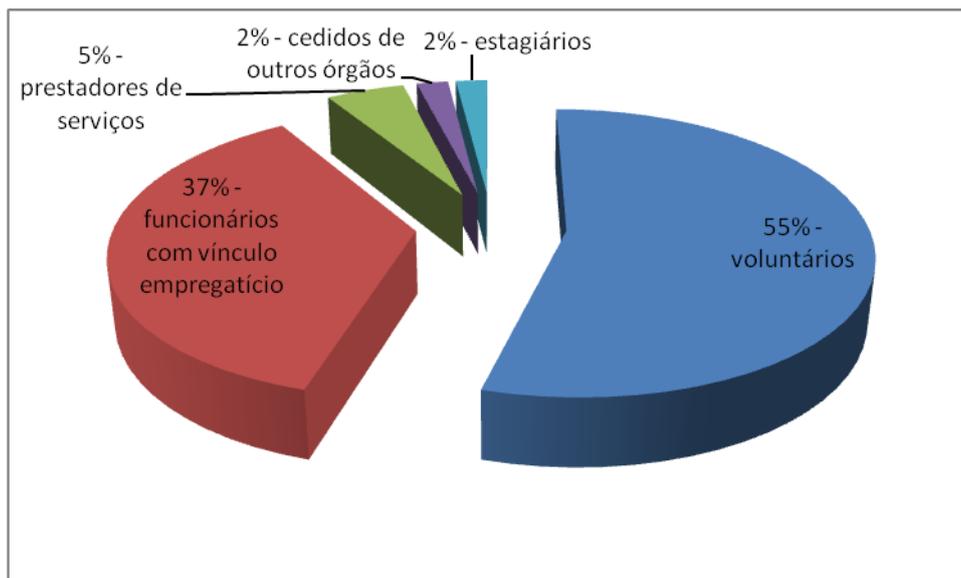
Sobre as formas de financiamento das entidades, 140 entidades declararam que a fonte privada é a que disponibiliza a maior quantidade de recursos; enquanto 30 declararam ser financiada majoritariamente pelos recursos públicos, revelando que também no DF, à época da pesquisa, o Estado não era o principal financiador destas entidades. Além disso, o estudo mostrou que as parcerias com o setor público tem se dado predominantemente sob as formas de pagamento/ fornecimento de água, luz ou telefone, parceria usufruída por 54 entidades; pagamento de aluguel ou cessão imobiliária, parceria realizada com 14 entidades; e em mesmo número de entidades, a cessão de recursos humanos; entre outras parcerias menos significativas, como fornecimento de material didático e de gêneros alimentícios, conforme o gráfico:



**Figura 4 - Formas de parceria das entidades do DF com o setor público**

Outro aspecto das parcerias refere-se às organizações que as entidades articulam encaminhamentos e outros objetos da parceria para a complementação de seus serviços, sendo que 49 entidades declararam articular parcerias com órgãos do poder Executivo; 07 com o poder legislativo; 21 com o poder judiciário; 19 com organismos internacionais; 52 com empresas privadas; e 21 com instituições de ensino superior. E por último, os dados relativos ao regime de contratação das entidades de assistência social revelam que dos 12.311 trabalhadores nestas entidades, no DF os voluntários estão em maior quantidade, a saber 6.717; 4.513 são funcionários com vínculo empregatício; 604 são prestadores de serviços; 228 são cedidos de outros órgãos; e 249 são estagiários<sup>20</sup>, conforme gráfico:

<sup>20</sup> Na FASFIL, o número referente ao pessoal ocupado assalariado das Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no grupo *Assistência Social* é de 12.355. Ressalta-se ainda que foram identificadas no grupo *Assistência Social* 447 entidades, conforme tabela em anexo.



**Figura 5 - Funcionários de acordo com o regime de contratação das entidades do DF**

Um importante estudo realizado por Freitas (2011) sobre o orçamento público e as relações público-privado no âmbito da assistência social no DF, mostrou que no ano de 2010 havia no DF 74 entidades socioassistenciais conveniadas com o órgão executor da política – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do DF (SEDEST), totalizando 91 convênios estabelecidos. Destas 74 entidades, 57 ofertavam serviços de Proteção Social Básica; 22 de Proteção Social Especial; e 05 de ambos serviços. Além disso, 12 delas possuíam mais de um convênio estabelecido, visto que para cada serviço firma-se um convênio.

Ainda de acordo com a autora, o principal – em termos quantitativos – serviço que as entidades privadas conveniadas ofereciam à época da pesquisa era o de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças de até 06 anos, totalizando 46 convênios, e que o maior gasto da SEDEST na Proteção Social Básica encontrava-se neste âmbito. Tal serviço, na verdade, liga-se ao serviço ofertado pelas creches, as quais possuíam outro convênio com a Secretaria de Estado de Educação, que se complementavam para ofertar o serviço no período integral<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Apenas em Março de 2011 o serviço foi transferido para a Secretaria da Educação, por meio da Portaria Conjunta SEDEST – SEE nº 01/2011. Contudo, até o final do ano de 2011 a unidade orçamentária do serviço estava na SEDEST e FAS/DF, visto que ainda não havia execução orçamentária na Educação para tal.

O estudo revela também que tanto nos serviços de Proteção Social Básica, quanto nos de Proteção Social Especial, entre os anos de 2007 e 2010, os valores repassados para as entidades privadas foram maiores que o gasto executado diretamente pelo Estado, ou seja, havia maior participação para iniciativa privada, confirmando o contexto de privatização da política no DF. Apesar disso, o estudo afirma que a partir de 2009, nota-se um crescimento das ações socioassistenciais executadas pelo âmbito público estatal.

Neste sentido, a partir destes dados é possível afirmar que a política de assistência social atualmente é realizada predominantemente pelas instituições assistenciais privadas e filantrópicas, de forma geral no Brasil, e também no caso do DF. Além disso, na contramão das mudanças legais acerca da ampliação dos direitos socioassistenciais, da primazia estatal, e da descentralização trazidas pela Constituição Federal de 88 e pela LOAS, percebe-se que o paradigma da filantropia ainda é significativamente praticado na área da política de assistência social, bem como a tendência de desresponsabilização estatal.

É importante ressaltar que a exposição de tais dados servem para evidenciar a configuração e a dimensão da participação das entidades privadas na política de assistência social sem a pretensão de realizar um levantamento estatístico rigoroso neste campo. Isto é, o objetivo até aqui foi fornecer um panorama do contexto das entidades privadas no Brasil e no DF, com vistas a ilustrar características deste “setor”, que irão ajudar a compreender melhor os apontamentos e conclusões do trabalho.

#### *O trabalho de campo: vozes e perspectivas do âmbito privado no DF*

O objetivo do trabalho de campo é dar destaque às percepções, conceitos e principalmente, ao modo como o sentido acerca do processo de compartilhamento da política de assistência social é construído a partir do/ no discurso de dirigentes e demais

profissionais das entidades privadas de assistência social no DF<sup>22</sup>. O trabalho de campo foi realizado por meio de entrevistas semi-estruturadas com representantes de cinco entidades do DF, e será melhor exposto adiante.

### *Delineamento da metodologia*

Conforme já descrito na Introdução, este trabalho está fundamentado na hermenêutica da profundidade, metodologia da interpretação que contribui para a apreensão do caráter simbólico e ideológico da relação público-privado na execução da política de assistência social, permitindo apontar criticamente como o sentido é construído para reproduzir e legitimar relações desiguais de poder. Ou seja, a partir da reformulação do conceito de ideologia proposto por Thompson (2009) – entendida como sentido a serviço do poder – o referencial metodológico da hermenêutica está sendo utilizado neste trabalho para revelar as influências e determinações constituintes do processo de compartilhamento da execução da assistência social entre o poder público e a iniciativa privada.

Dentro deste contexto, e em consonância com a tradição marxista que enfatiza as funções políticas dos sistemas simbólicos, o estudo do poder simbólico (BOURDIEU, 2010) é aqui acionado como resposta à necessidade de iluminar a existência de relações desiguais de poder, onde o poder é mais ignorado e menos aparente, visto que

“o poder simbólico, poder subordinado, é uma forma transformada, quer dizer, irreconhecível, transfigurada e legitimada, das outras formas de poder ...” (BOURDIEU, 2010, p.15)

“poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização **do sentido**, só se exerce se for *reconhecido*, quer dizer, e **ao mesmo tempo** ignorado como arbitrário.” (idem, p.14) – grifo da autora

---

<sup>22</sup> Tentou-se também trazer as percepções dos demais envolvidos nesta “parceria”, como executores governamentais de convênios e conselheiros de assistência social, entretanto devido indisponibilidade dos mesmos não foi possível realizar as entrevistas.

Neste sentido, as relações de poder são transformadas em poder simbólico pela cultura dominante, isto é, hegemônica, por meio da dissimulação, da transfiguração e da eufemização destas relações. Tais estratégias de mobilização dos sentidos é que permitem o obscurecimento e a legitimação das relações de poder, produzindo efeitos reais, e efeitos ideológicos da afirmação da cultura dominante. Ou seja, tais estratégias são utilizadas para reforçar e manter as relações desiguais de poder, por meio da produção e da apropriação coletiva das ideologias das classes dominantes, apresentadas como a representação de interesses comuns, universais, que acabam contribuindo para a reprodução da ordem social.

Já realizada a análise sócio-histórica do objeto em questão em capítulos anteriores, a segunda fase da hermenêutica, relativa à análise discursiva, será iniciada neste capítulo, por meio da técnica da análise de discurso (FOUCAULT, 2010; ORLANDI, 2009; MUSSALIM, 2001). A técnica da análise de discurso visa compreender de que maneiras um objeto simbólico, como um texto escrito ou oral, produz sentidos, ou seja, a análise de discurso tem o objetivo, segundo Orlandi (2009, p.68), de mostrar o “trabalho da ideologia”. Neste sentido, a análise de discurso constitui-se numa técnica que ao considerar como parte constitutiva do sentido o contexto histórico-social, busca ouvir e ver para além das evidências, de modo a desvendar os sentidos das palavras em contextos discursivos específicos, nos quais a ideologia e o jogos simbólicos como as paráfrases e as sinonímias por exemplo, estão presentes obscurecendo relações desiguais poder.

Na análise de discurso, um texto – no caso deste trabalho, as entrevistas realizadas com os profissionais das entidades privadas de assistência social – é um objeto simbólico, e portanto, uma unidade de sentido que possibilita revelar uma formação discursiva mais abrangente, funcionando como um “exemplar do discurso” (ORLANDI, p.72). Aplicando esta técnica ao objeto do presente trabalho, ela servirá para mostrar inicialmente como o discurso dos profissionais funciona produzindo sentidos, os quais articulados e remetidos ao discurso da contrarreforma do Estado brasileiro por exemplo, se configuram como partes constitutivas de um contexto marcado por relações desiguais de poder. Dentro deste quadro metodológico, a primeira etapa da análise de discurso trata da passagem do texto para a formação discursiva, ou seja, a identificação do discurso presente nas entrevistas com o discurso da

contrarreforma e outros discursos, com vistas a tornar palpável a relação do que foi dito com a formação discursiva mais abrangente. Já a segunda etapa procura tecer ligações entre as formações discursivas e as formações ideológicas, relacionando os discursos mais abrangentes com seu uso ideológico.

Faz-se necessário ressaltar que o objetivo é compreender como as falas dos entrevistados produzem sentidos, e não meramente passar a ideia de que tais falas são evidências ou ideias pré-concebidas acerca do objeto do trabalho, visto que, conforme Orlandi (2009), a linguagem ao mesmo tempo em que não é inocente e se posiciona em relação à articulação do simbólico com o político, apresenta-se como lugar inesgotável de descoberta, e onde a análise de discurso favorece o desenvolvimento de novas problematizações sobre as maneiras de ler a realidade.

*As entrevistas: os sentidos da parceria público-privado na voz de profissionais de entidades privadas da assistência social do DF*

Conforme mencionado, foram realizadas entrevistas com profissionais de cinco entidades privadas de assistência social no DF, a saber: três entidades conveniadas com o GDF, que são o Centro de Ensino da Audição e Linguagem Ludovico Pavoni (CEAL/LP), o qual realiza a habilitação e reabilitação de deficientes auditivos; o Centro Espírita da Fraternidade Cícero Pereira (CECIPE), que atende crianças de 2 a 4 anos realizando trabalho socioeducativo; e a Sociedade Pestalozzi de Brasília, que realiza habilitação e reabilitação de adolescentes e adultos com deficiência intelectual; e duas entidades que não possuem convênio firmado com o GDF, que são a Federação Espírita Brasileira (FEB/ DF), que oferece serviços socioassistenciais; e a Comunidade de Renovação, Esperança e Vida Nova (Crevin), casa-lar para idosos.

As entidades entrevistadas foram selecionadas aleatoriamente a partir da relação de entidades inscritas no CAS/DF, e as entrevistas – semi-estruturadas – foram organizadas em cinco eixos temáticos que circundam o objeto do trabalho, que são: a. Cultura política no âmbito da assistência social; b. O compartilhamento da execução entre o Estado e a iniciativa privada, e as parcerias; c. Descentralização da política de assistência social; d. Atuação da sociedade civil; e e. Atuação do Estado, com vistas a captar na fala dos locutores os conceitos, paradigmas e ideologias relacionados ao processo de compartilhamento da execução da política de assistência social entre a iniciativa privada e o Estado. As entrevistas foram gravadas em áudio e posteriormente

degravadas em forma de textos, dos quais serão expostos trechos não-identificados para realizar a análise de discurso, de modo a resguardar a identidade das profissionais e evitar que opiniões sejam remetidas a pessoas e entidades específicas, visto que o objetivo aqui é apenas mostrar, sem generalizações, discursos presentes no espaço da iniciativa privada. Diante disso, análise será realizada seguindo a estrutura de organização das perguntas em eixos temáticos, para facilitar a captação dos sentidos e o entendimento.

a. A cultura política no âmbito da assistência social

Neste primeiro eixo, foram realizadas duas perguntas, uma acerca do processo político relativo à execução da assistência social no DF, isto é, os embates, a relação do Estado com as entidades privadas e com o Conselho, por exemplo. E a segunda pergunta, sobre a concepção política do governo do DF em relação à assistência social.

A locutora da entidade nº 1 afirmou ter dificuldades para entender como se processa a política, mas que percebe que o Estado faz muitas exigências, inclusive do ponto de vista da documentação, e que desconhece a realidade de cada instituição, o que acaba prejudicando a atuação das entidades. Além disso, ela destaca o papel de apoio e esclarecimento acerca do processo político do Conselho de Assistência Social e das demais entidades, conforme relato:

“Eu vou te dizer assim, a diretoria que nós temos hoje, resolveu participar destes Conselhos, porque a gente achava que era uma forma de tá mais próximo da possibilidade de se conquistar algumas coisas que a gente precisa dentro das instituições. [...] então, pra correr atrás de documentação, que é muito morosa muitas vezes, liberação de CEBAS e tantas outras siglas que a gente precisa pra funcionar e às vezes depende de todas essas questões mesmo, políticas e organizacionais que nem eu entendo muito bem né. Então, o que tem acontecido e o que a gente tem sentido é o apoio de outras instituições. O próprio Conselho chama pras reuniões, a gente vai onde a gente consegue se conhecer um pouco mais né. [...] porque as exigências são milhares e eu acho que eles não conhecem muito assim a necessidade individual de cada instituição, sabe.

[...] Então eu acho que existe ainda um pouco de distanciamento entre a nossa realidade e o que eles acreditam que a gente precise.”

De acordo com a locutora da entidade nº 2, o processo político acerca da assistência social melhorou, pois houve na política uma passagem da percepção assistencialista para a de promoção social, e tal avanço deve-se ao reconhecimento mútuo da importância do Estado e da sociedade civil para a assistência social. A locutora entende que no caso do DF, também melhorou a situação da política como um todo, devido à proximidade geográfica com o centro de decisões políticas. Além disso, pode-se ressaltar na fala da locutora, a presença de um pressuposto – talvez religioso – de que o progresso é inerente à condição histórica. Com isso, percebe-se que todo o seu discurso segue uma tendência de otimismo em relação ao desenvolvimento da política no curso da história. Outra questão a ser destacada é a noção em torno das funções e posições delimitadas do Estado e da sociedade civil na estrutura social:

“tudo tem uma tendência a melhorar sempre né. [...] Então a gente sabe que a maior mudança que aconteceu nas ações políticas do Estado de executar a assistência foi exatamente essa modificação do assistencialismo pra promoção social. O governo iniciou todo o seu trabalho junto a sociedade, a própria sociedade tinha essa ideia do assistencialismo mesmo, e hoje a gente percebe uma migração da política pública de assistência para a promoção social. O Estado conseguiu ter essa visão, até porque a própria sociedade foi se organizando de forma a auxiliar o Estado. [...] eu acho que o DF... Eu acredito que quanto mais você se afaste do centro da capital federal, mais difícil é essa consciência da política pública e o recebimento dessa política pública por parte da sociedade.”

Esta noção de avanço e melhora em relação ao processo político que envolve a assistência social, também aparece na fala da locutora da entidade nº 3, o qual destaca os avanços a partir da PNAS:

“Olha, eu percebo que houve um crescimento imenso né, depois assim de 2004, quando realmente foi lançada a política nacional de assistência social. A LOAS de 93 até 2004, 2003, não tinha sabe, esse crescimento.

Depois da política de 2004, que realmente foi construindo a política, aí eu percebi que realmente houve um compromisso, um crescimento realmente do governo. [...] Mas até que veio pela Constituição né, em 1988, mas ali eu acho que ainda era só um ideal. [...] Mas o que eu percebo mesmo, foi depois do governo Lula, eu percebi que houve realmente um compromisso... sabe, uma valorização do usuário, que eles realmente colocam o usuário como protagonista né... eles procuram valorizar o potencial né... valorizar o ser.”

Já a locutora da entidade nº 4, realça que o processo político em torno da assistência social está em construção, isto é, que as mudanças trazidas na PNAS se constituem num processo em curso até mesmo para o Estado. Também é possível notar no discurso da locutora o pressuposto da primazia do Estado na condução da política:

“Eu acho que primeiro tá em construção né... a PNAS ainda não está implantada.[...] demorou demais pro DF, eu percebi é que havia uma defasagem na implantação da política né... em função dos outros Estados. [...] E o SUAS... é... assim... a sensação que eu tive como executora também desta política que o Estado deveria tá fazendo e que a gente acaba fazendo pelo Estado né... na falta dele somos nós as instituições que acabamos tendo este trabalho... é que o que aconteceu: o SUAS foi implantado né... ele nasceu... foi fantástico né, ao longo da minha carreira era tudo que a gnt desejava né. [...] Então eu acho que ela ainda está em construção né... quando a gente se encontra, quando o Estado reúne as instituições, ou seja, quando o GDF, no caso, se reúne com as entidades a gente percebe que as mesmas dúvidas que nós temos enquanto executores em instituições, em ONG’s, vamos dizer assim, são as mesmas das nossas colegas que estão alí para nos orientar ou para nos dar um norte né... e muitas vezes a gente é até quem dá esse norte pra elas. Então ainda é uma política em construção. [...] nós estamos aprendendo e construindo junto isso aí.”

Em relação à política no DF, a locutora acredita que o entendimento da política é defasado em comparação com outros estados da federação, e que há desrespeito às

normativas e às deliberações do CAS/ DF. A locutora ressalta que as práticas de desrespeito às legislações geram entraves impostos pelo governo à execução dos serviços pelas entidades privadas. Além disso, é possível notar claramente no discurso a oscilação entre a percepção de avanços e retrocessos da política, conforme relato:

“eu acho que é quase um desgoverno né... eu percebo o seguinte, houve um período que não havia o entendimento da política e nós tínhamos que estar apontando pra ele: “olha, vocês não estão falando a linguagem do que tá posto na PNAS”, e chegou um momento que a gente percebia que o governo queria fugir disso, pelo menos o do DF, criando artifícios... vou dar um exemplo: nós trabalhamos com habilitação e reabilitação da pessoa com deficiência, o governo do DF tava entendendo isso como sendo da área de saúde... eles não conseguiam entender que a pessoa com deficiência ela pode até adoecer, mas ela não é uma pessoa doente, e eles tavam jogando, transferindo isso pro SUS... e a gente dizia: “isso tá posto na política nacional, na constituição... é dever da... é da assistência habilitar a pessoa com deficiência”. E esse entendimento não havia, entendeu? Eles tavam tratando como “doentinhos”, eles usavam essa expressão. [...] um outro seríssimo era o entendimento que a SEDEST tinha em relação à capacidade de serviço instalado...então as instituições, segundo o SUAS, o conveniado... é o Estado ele compra as metas de uma instituição, então se você tem... se você se credencia e você monta uma equipe pra trabalhar e atender 200 usuários, você tem a sua capacidade instalada [...] e você deve receber por isso. Não interessa se esses 200 usuários chegaram hoje na instituição ou não. [...] E isso tá posto e tá líquido, tá transparente dentro do SUAS e o GDF simplesmente ignorando isso. Até hoje a gente ainda briga por essas coisas. [...] Claro, eu acho que... como estou falando desde o início, tudo que é novo é uma coisa difícil de estabelecer, não existe essa coisa imediata né... e claro que eu percebi que houve realmente uma melhora. [...] Agora ao mesmo tempo em outros aspectos dá-se um passo pra frente e 10 pra trás né. [...] então ao mesmo tempo é... é uma pergunta que dá duplas respostas né... tanto pode ser uma melhora significativa em alguns aspectos, como

negativas em outros também... mas mais pra melhor... houve mais crescimento do que retrocesso.”

b. O compartilhamento da execução entre o Estado e a iniciativa privada; e as parcerias entre a iniciativa privada

No segundo eixo, buscou-se conhecer como se dá o processo de parceria com o Estado, ou seja, quais as contradições, problemas e dificuldades mais expressivos do ponto de vista das entidades conveniadas; e como tal processo se dá no âmbito privado.

Na fala do locutor da entidade nº 1, há alternância entre o discurso cristão da ajuda e o discurso da dependência, isto é, a afirmação da parceria com o Estado por meio do convênio é vista como a concessão de uma benesse por parte deste para a entidade privada, ao mesmo tempo em que a locutora reconhece a necessidade do Estado prover recursos, ao afirmar sua dependência a ele. Ressalta-se também o papel dos Conselhos de políticas públicas na conquista de melhores relações entre o Estado e a iniciativa privada, e o problema do atraso no repasse dos recursos do convênio pelo GDF, que não é bem explicado pela locutora:

“[...] quando nós conseguimos o convênio com o GDF pra gente foi assim, um presente de Deus né, porque realmente a gente não precisar dispor da quantia que a gente tem com funcionário [...] foi uma benção né. [...] Então, o que pega é isso, a gente tá nessa dependência, a gente fica refém dessa situação. Não tem como também a gente exigir mais do que a gente recebe, porque a oferta vem deles né. [...] Então a gente tenta cumprir dentro de documentação, de prestação de contas, de tá de acordo com a exigência dele, e aceitar como vem, por enquanto né. Mas a gente... por isso que eu te digo a importância desses Conselhos e tudo, porque a gente reúne com as instituições e vai atrás de tentar uma melhora nestes convênios. [...] mas é isso que eu te digo, a gente fica um pouco refém dessa situação, não tem como a gente, assim, exigir muito né... é o que eles acham que podem dar... mas pra gente já tem sido muito importante. [...] O salário sempre sai lá pelo dia 26, mas isso já é uma norma do convênio né.. [...] então esse mês a gente já conseguiu com essas arrecadações de bazar pagar todo mundo antes. [...] é um dinheiro

que entra que a gente vai guardando pra ver se daqui uns tempos a gente não atrasa mais salário. [...] Problema com o pagamento do convênio a gente teve só... não, só assim se a gente atrasar prestação de contas... aí o problema também é nosso. [...] antes andava bem sério, até três meses de atraso a gente tava tendo no salário.”

Na fala da locutora da entidade nº 2, há uma tentativa de distinção entre a venda de serviços para o Estado e a prestação de serviços por meio da parceria, de modo que esta é remetida à noção de insuficiência estatal. A locutora também destaca o problema do atraso no repasse dos recursos associando-o ao problema do desconhecimento por parte do Estado acerca do funcionamento das entidades que acaba transformando a burocracia em empecilho. Estes apontamentos da locutora são permanentemente atravessados pelo discurso jurídico, resultando numa percepção automática em torno dos processos que envolvem a relação entre o Estado e a iniciativa privada, e limitando o espaço de questionamento ou problematizações desta relação, e esvaziando seu conteúdo político:

“A gente sabe que toda forma de relação com o Estado, ela tem um nome específico. Isso quem determina é o Estado. Então se você tem uma empresa privada e não de fins filantrópicos e você vai vender pro governo, você tem que fazer parte de uma licitação. [...] cada modalidade de relação com o governo você tem uma denominação de relação jurídica específica. As entidades privadas de cunho filantrópico elas não vendem nada pro governo, elas entram numa relação de parceria da qual eu entidade privada filantrópica ofereço alguma coisa pro Estado, que é necessário pro Estado, essa necessidade pro Estado já é prevista de forma legal, então a prestação do serviço público ela tem que tá já enquadrada na constituição federal... em algumas normativas né, por parte do Estado. [...] Uma vez que não há venda de serviço [...] você tem com a entidade privada filantrópica, a forma de se vincular com o governo por intermédio de convênio. Convênio é a nomenclatura jurídica que se dá quando existe uma contra-partida né. [...] eu vou executar essa prestação de serviço, a minha contra-partida é o espaço, é a estrutura organizacional [...]. Isso é um ato administrativo que a secretaria ou de

educação ou de assistência social, no caso a assistência social, tem autonomia pra firmar, depois de consultar todos os entes ligados ao Tribunal de Contas, à Procuradoria Geral do DF né [...].[...] o Estado tem, através de seu Secretário autonomia para executar esse ato administrativo. E aí as entidades são chamadas e assinam esse documento jurídico por intermédio da portaria do Diário Oficial, torna obrigatório, vincula o ato jurídico entre as partes por intermédio do Diário Oficial, e aí executa-se o atendimento social. [...]. Quais são as intercorrências? É... por mais que seja um ato previsível por parte do Estado, ele não tem condições, ele precisa da iniciativa privada [...] mas aí precisa do recurso. [...] mas a máquina estatal a gente sabe que é... ela se reveste de vários mecanismos burocráticos que fazem parte do processo, e que muitas vezes na ponta de quem tá executando inviabiliza ou atrasa, o que quer dizer atraso no repasse. Então a maior problemática hoje pras iniciativas privadas filantrópicas executarem a prestação de serviço contratada pelo Estado se chama atraso nos repasses. [...] e então se atrasou o recurso, pára tudo. [...] os gestores que se encontram à disposição de serem articuladores junto as entidades privadas muitas vezes eles não sabem como funciona na base, como é que você operacionaliza o processo. Coisas simples [...]. então são essas questões, que entre quem cobra, não sabe como que funciona na prática. [...] Mas basicamente é isso: orçamento”

Em relação à entidade nº 3, a qual não possui convênio com o GDF, a locutora concentra sua fala em experiências anteriores como executora de convênio em outra instituição privada. Seu discurso ressalta aspectos negativos decorrentes do convênio com o GDF, e é também perpassado pelos aspectos positivos de não realizar parceria com o Estado. Desta forma, a locutora traz novos sentidos ao universo que circunda as parcerias entre Estado e sociedade civil, e dentro da própria sociedade civil, proveniente da sua mudança de local, isto é, da mudança de posição no contexto sócio-histórico. Neste sentido, a locutora afirma existir problemas com o repasse dos recursos, e a relação deste com os mecanismos burocráticos dos convênios; e seguindo numa direção oposta de relato das vantagens em não ser conveniado, destaca outros

problemas relativos ao processo de parceria com o Estado, como a dependência das entidades, a insegurança na continuidade dos serviços prestados, e a impossibilidade de flexibilização da aplicação do repasse:

“Ah, é complicado, tem [problema] demais [...].[...] e atraso de pagamento porque a SEDEST atrasa demais o repasse do recurso [...], é bem chatinho trabalhar com o GDF [...] é muito cheio de burocracia. [...] A gente chegou a ficar assim três meses sem receber de um mês. [...] é difícil... ainda mais você trabalhar, nessas horas é até bom você trabalhar, a vantagem de trabalhar na entidade 3 por exemplo, é isso, porque a instituição tem recursos próprios. Então assim, não tem nada que nos prenda ao governo, por exemplo, pra ficar medindo demais as coisas. Então tem essa vantagem, a gente não tem tanto aperto nem corre risco de interromper ou atrasar alguma atividade do convênio em razão do atraso de repasse de verba do governo. [...] é assim, aí demora a repassar. E é contrato, aí sempre vai assim, conforme a renovação do convênio. Eu lembro que eu tava lá aí você corria pra fazer até Dezembro o Plano de Ação aí chegava em Janeiro e eles mandavam fazer um Termo Aditivo até Abril, era sempre assim, aí ficava com o valor do ano anterior, era sempre assim... a gente corria pra fazer, olha que isso me incomodava um bocado, a gente morre aqui pra... e é o que assim, eu acabo achando como vantagem a entidade 3 em relação a essas entidades que são conveniadas, é porque você tem uma liberdade financeira maior, você não tem aquela dependência do governo da boa vontade do governo, digamos assim, de repassar o recurso. Porque no governo é tudo muito burocrático, é toda uma burocracia muito grande porque você tem que mandar um monte de documentos. [...] era sempre assim, sempre tinha algum lugar que empacava porque dependia da assinatura de alguém que a pessoa não assinou... e aí a gente ficava assim, na verdade à mercê da burocracia do serviço público. [...] É o inconveniente em você ser entidade conveniada”

A partir do discurso da locutora da entidade nº 4, a relação entre o Estado e as entidades privadas é evidenciada como uma relação desigual de poder, onde o Estado

está acima das Leis e das entidades, as quais aparecem como subordinadas nesta relação de poder, na medida em que o Estado cria mecanismos que dificultam o repasse de recursos e a prestação de contas das entidades. É possível perceber na fala da locutora um discurso que remete à noção de independência e autonomia das entidades privadas, e um discurso que se apoia em pressupostos normativos. Além disso, a locutora reafirma problemas acerca do processo de parceria com o Estado, já mencionados por outras profissionais, como o problema do atraso de pagamento, e a falta de liberdade financeira na aplicação dos repasses:

“Existe um convênio né.. que é feito... infelizmente ele tem que ser renovado anualmente, apesar da Procuradoria do DF até não só autorizar mas incentivar que [...] não haveria necessidade que esse convênio fosse renovado anualmente, porque existe um desgaste muito grande, uma burocracia de papéis impraticável, não dá pra entender. [...] todo mês, pra pagamento desse convênio a gente recebe [...] além de receber atrasado... pela lei de convênios, nós deveríamos receber este recurso antecipadamente, nunca isso ocorreu. [...] e nós já buscamos o entendimento na Procuradoria do GDF que é quem regula... tem a Instrução Normativa nº 01 que então a gente percebe que a SEDEST não vai lá na origem desta Instrução Normativa. [...] a gente recebeu orientações do próprio Procurador Geral e ele acha um absurdo isso, porque pra pagamento deste custo a gente tem que apresentar sempre os “nada consta”, então bastava isso... e pela Lei de Convênios ele poderia ser renovado até de cinco em cinco anos. [...] e a SEDEST põe uma espécie de cabresto nas instituições e engessa totalmente o plano de aplicação... pra você ter uma ideia, se eu colocar no plano de aplicação que eu vou gastar cerca de 500 reais com compra de arroz pras crianças, e se naquele mês eu ganhar o arroz correspondente ao meu gasto mensal, ou eu compro os 500 reais de arroz ou eu tenho que devolver os 500 reais pra SEDEST. Isso é um absurdo... é um engessamento absurdo que a SEDEST faz... e, apesar de todo o nosso esforço, isso eles ignoram, como também ignoram ao mesmo tempo o que nos beneficiaria, por exemplo, na Instrução Normativa diz que a nossa contra-partida pode ser inclusive

de “*know how*”, e eles simplesmente ignoram... então é uma política de convênio que só tem as benesses pra uma parte, pra outra nada.”

Já a locutora da entidade nº 5, a qual não é conveniada com o GDF, também salienta as dificuldades enfrentadas pelas entidades relativas ao processo burocrático, como as exigências de documentação, e uma questão não mencionada pelas outras entidades acerca do processo de conveniamento, que são os requisitos de gratuidade. Percebe-se na fala da locutora, uma dispersão de discursos que se complementam para formar a ideia de que há uma falta de vontade política por parte do governo para a realização da parceria, em detrimento de uma noção voltada para o caráter legal dos requisitos, a partir do não-dito. Também há o relato de que a entidade é mantida pela própria sociedade civil por meio de doações, no qual sobressai o discurso cristão da ajuda:

“Já tentamos fazer, mas pra gente conseguir isso aí tem que ter a “utilidade pública” do GDF, e a gente não tem porque há muitos empecilhos pra gente conseguir... inclusive, a gente preparou toda a documentação, enviou, mas é tanta burocracia, é tantas coisas que eles pedem, que assim, chega num determinado coisa que emperra a gente e não tem como fazer do jeito que eles querem né. [...] como a gente não tem convênio, não tem nenhuma ajuda governamental, é impossível a gente não ter ajuda do idoso ou da família pra poder sustentar o lar. Se a gente deixar, por exemplo, 50% dos que aqui moram sem pagar, a gente vai ter que mandar funcionário embora, e mandando funcionário embora a casa tem que fechar. Então o empecilho é mais ou menos por aí... que eles cobram um número x que seja gratuidade, só que a gente não tem como manter a gratuidade totalmente. [...] E a gente cobra aqui nem o essencial pra ele sobreviver [...]. Quem cobre o restante? Quem sensibiliza, que ajuda com carnê, com *telemarketing*, com doação espontânea. [...] Nenhum político se interessou por isso aqui, assim, dizer “eu vou tomar a frente, eu vou lutar e quebrar essas barreiras, vamo passar por cima disso pra poder liberar isso pra vocês”. [...] O restante a gente tem que correr atrás, é a luta diária pra manter a casa. Num é fácil

não, mas aí Deus tem abençoado que a gente tem conseguido pelo menos aquilo que é necessário pra eles.”

c. Descentralização da política de assistência social

Neste eixo buscou-se conhecer qual o entendimento dos profissionais e quais as contribuições e problemas acerca do conceito de descentralização trazido pela LOAS. De acordo com os relatos das profissionais, foram identificados dois sentidos centrais atrelados ao conceito, e percebeu-se também que há certo desconhecimento do conceito. O primeiro sentido a ser destacado refere-se ao relato da locutora da entidade nº 2, no qual o conceito de descentralização fundamenta-se no discurso da insuficiência estatal, e é entendido como sinônimo de desconcentração da execução dos serviços públicos. Além disso, sobressai no discurso da locutora, a ideia fraternal de convivência e cooperação entre a instância estatal e a sociedade, e portanto, o discurso da ajuda. Já a locutora da entidade nº 4, entende o conceito de descentralização a partir da noção de municipalização, isto é, de descentralização territorial, e portanto, mais próximo do conceito abarcado na LOAS, conforme relatos:

“Eu vou muito pelo o que eu acredito que seja, mas eu não sei... tá, tú diz que a descentralização funcionaria de que maneira? não sei... é, eu não entendo muito disso assim, eu realmente digo que eu sou de boa vontade de ajuda, mas eu te dizer politicamente falando, assim, eu não saberia responder” (locutora da entidade nº 1);

“é extremamente fundamental, porque o Estado é a sociedade [...]. Então é uma relação totalmente interdependente. E a política descentralizadora vem prevista na Constituição Federal né... o Estado promoverá as políticas descentralizadoras para a execução das políticas públicas. Então eu acho que o Estado tem que se organizar para descentralizar, porque ele não tem condições de executar todas as tarefas. [...] o Estado ajuda a sociedade e a sociedade ajuda o Estado [...]. Então é fundamental o processo de descentralização. Porque quando você concentra, você chega no limite da capacidade de executar. Aí surgem todos os cacarecos possíveis e inviáveis, um deles é a não-execução. A condição de

centralização, o resultado fim é não executar.” (locutora da entidade nº 2);

“eu acho que tinha que descentralizar mesmo, porque um país do tamanho do nosso, não tem como, as realidades são muito diferentes mesmo né. [...] então a política não pode... isso é engessar de novo, essa realidade que é muito distinta, né... eu acho que basicamente, respeitando as desigualdades regionais.. eu acho que a política tem que realmente atender as necessidades tão diferentes de cada região. [...] Enfim... e eu acho que o ideal realmente é que isso acontecesse... infelizmente a gente percebe que ainda há uma ingerência muito grande, muito forte né, na tendência de centralizar as coisas... mas o importante é que a municipalização, [...] os municípios participem trazendo a sua contribuição [...]. “ (locutora da entidade nº 4)

#### d. Atuação da sociedade civil

No eixo da sociedade civil, as locutoras das entidades foram questionadas sobre qual(is) o(s) papel(eis) da sociedade civil de maneira geral, e em relação à política de assistência social.

No relato da locutora da entidade nº 1, a sociedade civil aparece como uma parceira das entidades, isto é, como instância que apoia e ajuda a viabilizar o trabalho das entidades privadas:

“eu acho importante... é o que eu te digo, eu sei da nossa vivência e experiência aqui... pra gente é fundamental, se a gente não tem esse apoio também da sociedade civil, a gente não existiria. [...] A entidade nº 1 hoje tem o *telemarketing* aqui que é o que nos mantém... assim, com toda essa assistência, pra poder manter o almoço dos meninos, a alimentação, a saúde deles, os profissionais mesmo [...], que eu te digo que graças a Deus hoje o GDF é que nos ajuda, mas antes era tudo em cima de doações de recursos financeiros né.”

De acordo com o relato da locutora da entidade nº 2, a função da sociedade civil é executar os serviços, ou seja, a sociedade civil aparece numa relação contratual de

subordinação ao Estado, e há no discurso uma vinculação de intencionalidade entre o processo de descentralização implantado pelo o Estado e execução dos serviços pelas entidades privadas:

“a sociedade é fundamental, porque pro Estado descentralizar quem executa essa descentralização? A sociedade civil. A sociedade civil é parceira constante do Estado. [...] [a sociedade civil tem essa função de executar?]completamente... de execução... o Estado cria todas as condições de que seja executado... todas... viabilidade orçamentária, viabilidade jurídica, viabilidade organizacional, viabilidade institucional... todas as viabilidades possíveis que competem a ele. A competência exclusiva da sociedade civil é executar... é executar... por isso que ele descentraliza. ”

No discurso da locutora da entidade nº 3, nota-se um conflito entre o discurso da primazia estatal e o discurso da prerrogativa histórica da sociedade civil, de modo que ao definir a atuação da sociedade civil, surge um interdiscurso – o não-dito – que parece ameaçar tal instância. Acresce-se ainda que a locutora faz menção à Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, normativa que na construção do discurso reforça tal ideia :

“Olha, eu acho que ela deve continuar sim, até porque a sociedade civil foi a que começou né... foram as instituições civis que começaram com o trabalho da assistência social. [...] mesmo que eles digam que aquilo era simplesmente para acolher, é assistencialista, [...] mas aí a gente percebe que quem começou realmente foi a sociedade civil, foram os religiosos que começaram a atender né... e o governo era aquela questão da primeira-dama [...] era pra ganhar votos. [...] e você vê, percebe que o governo não consegue fazer sozinho né... por mais que ele queira dizer, quer colocar a gente pra vestir uma roupa, por exemplo a Tipificação, “ó você tem que vestir assim, você tem que fazer assim”, por mais que ele queira nós não vamos conseguir vestir porque nós já fazíamos a assistência social, então as coisas tem que se adequar, tem que caminhar juntos né.”

Já as declarações da locutora da entidade nº 4, são perpassadas pelo discurso do papel contra-hegemônico da sociedade civil, na medida em que a locutora ressalta as funções de socialização das informações, conscientização e fiscalização de políticas públicas, conforme relato:

“olha, eu acho que se a gente conseguir conscientizar, fizer de alguma maneira [que o] processo de cidadania né... ele realmente cresça dentro da sociedade civil, a defesa dos direitos [...].A questão da informação né... quando a gente faz esse trabalho aqui na nossa instituição, [...] a gente já tem um parâmetro de como a sociedade organizada e formada ela tem condição de passar a ser agente fiscalizador dessa política. [...] a gente que contribui dando esse respaldo de como ela tá sendo aplicada ou não está sendo aplicada... e mais importante, o papel nosso de sabedores dessa política, conhecedores dessas informações todas... que a gente socializa esse saber e passe para essa parcela ou o todo da população. [...]começa ali o processo de conscientização política [...] e eu acho que ainda é a saída que a gente tem pra no futuro a gente ter uma política bem real, bem próxima do que realmente a sociedade precisa e necessita. Enfim, eu acho que o caminho é muito esse: através da sociedade civil formada, politizada [...].”

#### e. Atuação do Estado

Em referência ao eixo anterior, neste último eixo relativo à atuação do Estado, buscou-se conhecer qual a opinião das locutoras acerca do(s) papel(eis) do Estado em relação às políticas públicas em geral, e à política de assistência social.

De acordo com a fala da locutora da entidade nº 1, o Estado é quem está no centro das políticas públicas, visto que é quem detém poder e recursos para a realização destas. A partir do discurso que reconhece o Estado como comando central das políticas públicas, a locutora afirma que o Estado deve realizar parceria, partindo do reconhecimento das necessidades das entidades:

“eu não sei se eu sei responder direito, mas do Estado que ele tem tudo pra fazer acontecer [...] porque eu acho que a força tá aí né... se a gente for ver, é onde tá o dinheiro, é onde enfim... tudo, os órgãos pra

funcionar depende deles né. [...] então, se eles puderem ser abertos a essas necessidades, eu acho que é fundamental. Eu vejo os dois lados como muito importantes, assim, a gente não vive sozinho né... se a gente puder ser realmente parceiro assim dar as mãos e as coisas funcionarem como a gente sempre pensa que poderia funcionar né.”

Em consonância com o discurso apresentado acerca do papel da sociedade civil, a locutora da entidade nº 2 afirma que ao Estado cabe basicamente a tarefa de normatizar e regulamentar as políticas públicas. Desta forma, mais uma vez é possível notar a presença dos discursos jurídico e da restrição do Estado:

“normatizá-las, regulamentá-las... basicamente. Tornar viáveis, executáveis... através destes dois mecanismos: normas e regulamentação. Exatamente isso. Essa é a competência estatal né... está lá no artigo 1º da Constituição Federal... que eu não me lembro agora, mas essa é a ideia”

Para a locutora da entidade nº 3, é dever do Estado assumir a responsabilidade perante as políticas públicas. Subentende-se que essa responsabilidade é relativa à todos os âmbitos da política, como gestão, execução, e outros, e nota-se que suas falas são perpassadas pelo discurso normativo e o discurso da incapacidade estatal, conforme relato:

“Eu acho que todos, porque o que que diz lá na política né... um dever do Estado e direito do cidadão. Porque estado de vulnerabilidade qualquer um pode estar. Hoje por exemplo nós não estamos, mas se realmente vir uma enchente e derrubar a minha casa eu vou ficar em estado de vulnerabilidade. Então realmente tem que assumir, tá lá na nossa Constituição. Então enquanto ele não tá podendo assumir sozinho e a sociedade civil tá fazendo esse trabalho.”

E por último, percebe-se na fala da locutora da entidade nº 4 a presença de dois discursos que se complementam para passar a ideia da prerrogativa da função estatal de responsabilidade perante as políticas públicas, e a da participação da sociedade civil na definição e configuração destas políticas. Além disso, a locutora ressalta que o Estado não tem cumprido devidamente com esta função e que a sociedade é também responsável por esta situação:

“eu acho assim, hoje há um entendimento que a sociedade civil tem que participar né... antigamente a gente falava só “é dever do Estado, é dever do Estado”... eu realmente concordo, acho que toda a sociedade é responsável pelo todo né. [...] acho que é importante sim a participação da sociedade civil, mas o Estado, na realidade, no fringir dos ovos, recebe pra isso.. e recebe bem pra isso né [...] mas o Estado é devedor sim, de atuar e de aplicar bem os recursos que ele recebe... e isso a gente não vê... o que a gente vê é uma indignação geral, porque a sensação que a gente tem é que a gente contribui muito [...] cada vez mais [...] para o Estado, e no entanto, é desatendida. [...] Mas eu acho que havendo um entendimento e uma conjunção de esforços a gente pode chegar lá sim.”

#### *Notas conclusivas acerca do Trabalho de Campo*

Conforme já mencionado, o objetivo do Trabalho de Campo foi dar voz às variadas percepções e discursos de profissionais envolvidos diretamente na execução da política de assistência social no âmbito das entidades privadas. Entretanto, não há a intenção de passar a ideia de que as noções que circundam os discursos aqui apresentados sejam representativas ou generalizáveis no âmbito das entidades. Posto isto, cabe agora relacionar sucintamente os discursos com as formações discursivas e ideológicas mais abrangentes, de modo a dar fechamento à análise discursiva pretendida.

A partir dos discursos das profissionais, foram identificados três conjuntos de formações discursivas abrangentes que fundamentam as falas e concepções em torno das dificuldades e funções desempenhadas pelas entidades privadas e filantrópicas de assistência social, bem como alguns pontos comuns indicados pelas entidades.

Em relação aos pontos comuns, o primeiro a ser ressaltado é a questão dos entraves no repasse dos recursos financeiros, que acabam gerando outra cadeia de problemas reais que comprometem o funcionamento das entidades, como o atraso do pagamento de funcionários, e a insegurança na continuidade dos serviços prestados. Arelado a este problema, há outro ponto comum na fala das entrevistadas, que se refere ao excesso de burocracia e exigências do Estado para o processo de conveniamento e de prestação de contas das entidades, que gera, por exemplo, o engessamento da aplicação

financeira por parte das entidades. Estas são situações problemáticas que foram relacionadas pelas entrevistadas ao desconhecimento estatal em torno do funcionamento das entidades. Um outro ponto comum no discurso das entrevistadas, refere-se à percepção de avanço e melhora da política de assistência social a partir, principalmente, da PNAS.

No que tange às formações discursivas, percebe-se que prevalecem o “discurso da contrarreforma”; e o “discurso [de constituição de uma cultura] contra-hegemônico”<sup>23</sup>. Como já trabalhado anteriormente, o discurso da contrarreforma torna-se hegemônico a partir da década de 90, com os governos Collor e FHC, e tem suas raízes na ideologia neoliberal de defesa do Estado Mínimo, ou restrito. Desta forma, tal discurso afirma o deslocamento da responsabilidade estatal perante a área social para as organizações não estatais e privadas, operando a favor do desmonte da máquina do Estado, com a ajuda de argumentos que remetem à ineficiência estatal, por exemplo, e com o reforço de outros discursos como o do “terceiro setor” e da crise do Estado. Isto é, o discurso da contrarreforma é perpassado por diversos discursos, de modo a impor, inculcar e legitimar visões de mundo e de sociedade consonantes com os interesses da classe hegemônica, neste caso brasileiro, representada pelo bloco político de FHC.

É possível notar em algumas falas das entrevistas forte presença do discurso da contrarreforma, sendo este atravessado pelo discurso da crise do Estado, como quando aparecem nos discursos os sentidos da incapacidade e insuficiência estatal em oferecer políticas públicas. O discurso cristão da ajuda, isto é, o discurso da solidariedade cristã é comumente referido quando se trata das parcerias com a sociedade civil, mas também em referência ao conveniamento com o Estado.

Também é frequente o discurso do “terceiro setor”, segundo o qual a instância privada, entendida como sociedade civil, é superestimado em seu papel de ofertar bem-estar. Neste último caso, percebe-se em algumas falas que as entidades que compõem o chamado “terceiro setor”, são postas em oposição ao Estado e ao mercado, para indicar uma nova modalidade de atendimento na área social fundamentada na solidariedade. Desta maneira, o uso ideológico, não diretamente do termo, mas do discurso do “terceiro setor”, assume o sentido de deslegitimação da ação estatal e disseminação de

---

<sup>23</sup> As aspas foram utilizadas apenas para delimitar estas três formações discursivas.

uma cultura privatizante no âmbito dos serviços sociais. Isto é, o confronto das entidades privadas com o Estado, exposto nos discursos, reforça a conotação de descrença no Estado e super confiança na sociedade civil, a qual é chamada a assumir parte das funções estatais, de modo a ocultar o processo de esvaziamento das políticas sociais, ou seja, o avanço da modalidade neoliberal de atenção social.

Em oposição ao discurso da contrarreforma, aparece também nas entrevistas a presença do discurso contra-hegemônico, de afirmação de um posicionamento de cunho mais reivindicatório por parte das entidades privadas. Dentro deste contexto, há a presença do discurso da primazia estatal, que reconhece o princípio legal do dever primário do Estado perante as políticas públicas, o qual é ressaltado nos discursos com o sentido de legitimar a participação da sociedade civil na definição e configuração destas políticas. Além disso, nota-se a presença do discurso contra-hegemônico nas falas em que são destacadas a contribuição das entidades privadas e dos Conselhos à melhoria das condições de parceria com o Estado, ou seja, discurso a partir do qual há a percepção da função política da sociedade civil, bem como das funções de socialização das informações, fiscalização das políticas públicas, e formação política da sociedade.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

“o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar.” (FOUCAULT, 2010, p.10)

Qualquer análise acerca da política social deve perpassar pela busca do contraditório, visto que a política social se constitui como um processo complexo e resultante de várias determinações. Desta forma, o objetivo deste trabalho foi buscar relacionar um fenômeno social – o fenômeno da privatização/ refilantropização da política de assistência social – e seus aspectos históricos e políticos com o seu conteúdo ideológico, com vistas a ressaltar os sentidos implícitos nestes processos que resultam numa configuração restrita da política social.

Na Introdução do trabalho, buscou-se expor as inquietações que motivaram a realização do trabalho, e de forma sucinta, o enquadramento metodológico do objeto de pesquisa, o qual foi aprofundado no Capítulo I. Desta forma, a utilização do referencial marxista e da hermenêutica da profundidade teve o objetivo de captar o objeto do trabalho a partir de suas múltiplas determinações, objetivas e subjetivas.

No Capítulo II, foram apresentadas as teorias liberal e crítica do Estado, com vistas a iluminar os fundamentos da hegemonia neoliberal de defesa do distanciamento estatal das políticas sociais, especialmente da assistência social, diferenciando-se da perspectiva crítica de classe defendida no trabalho. Neste sentido, os conceitos de Estado, sociedade civil e hegemonia são compreendidos de modo interligado e como categorias-chave para a análise das contradições presentes na relação entre o Estado e as entidades privadas de assistência social.

Também buscou-se realizar o enquadramento histórico do surgimento e desenvolvimento das políticas sociais no mundo capitalista ocidental, e no Brasil, ressaltando o debate ideopolítico acerca da função de proteção social, no Capítulo III. O Capítulo IV objetivou situar tal análise no contexto do projeto de contrarreforma do

Estado brasileiro, o qual reorganiza as funções estatais de modo alinhado aos interesses de uma classe dominante antinacionalista, e que, conforme o Capítulo V, implementa e aprofunda o modelo privatista no âmbito da política de assistência social.

E para dar visibilidade ao processo de privatização e refilantropização da política de assistência social, o Capítulo VI, referente ao Trabalho de Campo, apresentou breves dados estatísticos acerca da execução da política pelas entidades privadas sem fins lucrativos, e questões subjetivas relativas às percepções dos atores da esfera privada que executam a política no DF.

Neste sentido, o conteúdo desenvolvido permite afirmar que o quadro de execução da assistência social no Brasil é historicamente marcado pela presença das entidades privadas filantrópicas, e principalmente a partir da década de 90, esta tendência foi reforçada pelo poder público, o qual, por meio da criação de legislações, modificações na estrutura político-administrativa, e por meio da disseminação do discurso neoliberal da contrarreforma, intensificou e legitimou a atuação destas entidades como instâncias prestadoras de serviços sociais públicos. Neste contexto se insere a problemática trabalhada até aqui.

Pretendeu-se mostrar, partindo da retomada histórica das teorias do Estado e do processo de constituição dos modelos de proteção social ocidentais, e passando pela delimitação histórico-conceitual da ideologia, que a profunda alteração, operada pelo governo Collor, e principalmente FHC, na relação entre o Estado e a sociedade civil resultou na refilantropização e privatização da política de assistência social, e na desresponsabilização estatal pela a garantia de políticas sociais à população.

Significa dizer que, apesar do movimento de construção de um modelo público e universal de proteção social legitimado na Constituição Federal de 1988, o recurso ao “terceiro setor” implantado nos anos 90 serviu para deslocar parte significativa da função social de proteção social do Estado para as instâncias privadas filantrópicas<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> É importante esclarecer que a crítica aqui realizada não se localiza na **filantropia** – instância informada pelos valores subjetivos de humanidade, caridade, além de outros –, mas à estratégia estatal de resposta à questão social pelo referido setor, isto é, como alternativa de política pública. O pressuposto teórico-político defendido aqui é de que Estado deve agir livre de manifestações subjetivas, e que a materialização dos direitos deve se dar através do exercício da

Neste sentido, buscou-se ressaltar aqui que as parcerias do Estado com o “terceiro setor” no âmbito da política de assistência social foram realizadas com o objetivo ideológico de ocultar o processo de destituição dos direitos e das políticas sociais, por meio da mobilização dos sentidos a favor da perda da referência público-estatal.

Faz-se necessário ressaltar ainda que nesta conjuntura as políticas sociais não são apartadas totalmente do aparelho do Estado, mas são ideologicamente posicionadas num espaço de suposto compartilhamento coletivo da responsabilidade de enfrentamento à questão social, instituindo, portanto, um novo padrão de resposta institucional, ou seja, uma nova modalidade de proteção social.

Entretanto, a partir das entrevistas realizadas com profissionais de entidades privadas e filantrópicas de assistência social no DF, e da análise de discurso empreendida no Trabalho de Campo, notou-se a presença de um discurso contra-hegemônico no âmbito de atuação destas entidades. Tal discurso, na verdade, se refere ao papel contra-hegemônico da sociedade civil<sup>25</sup>, ou seja, à função de intensificadora do processo de transformação social, a partir da sua constituição como uma arena de lutas, isto é, como espaço privilegiado das lutas pela hegemonia.

O caráter contra-hegemônico diz respeito à negação das tendências atuais de restrição da atuação estatal e dos direitos sociais, como mencionado acima, e à afirmação de um padrão de proteção social institucional democratizante e ampliador de direitos. Em consonância com estas ideias, as falas das entrevistadas mostraram que o pressuposto da primazia do Estado perante as políticas públicas é uma preocupação e reivindicação presente na atuação das entidades privadas. O que revela o reconhecimento e a defesa da preservação e expansão das conquistas históricas no campo dos direitos sociais, e a presença de uma perspectiva de mobilização política desencadeadora da ação estatal.

---

cidadania e não da caridade. Neste sentido, este trabalho se posiciona contra a ideia de que o Estado deve agir segundo noções valorativas e subjetivas no âmbito dos sentimentos humanos.

<sup>25</sup> A ideia de sociedade civil é aqui compreendida não como um espaço homogêneo constituído por instituições de caráter e interesses semelhantes, mas como um espaço da totalidade social que pode interligar interesses na direção contrária da tendência neoliberal de desmonte de direitos sociais e de aceitação das desigualdades sociais, e que por isso, pode exercer força política nesta direção.

Ainda nesta direção, nos discursos das entrevistas são frequentemente ressaltadas as ações de esclarecimento e formação política pelas entidades privadas e Conselhos de direitos, em torno dos processos sociais, principalmente no que tange à relação Estado – sociedade civil. Isto é, os profissionais das entidades reconhecem e valorizam a função de mobilização política da sociedade civil organizada para a construção de estratégias de colocação de interesses na arena política.

E por último, percebeu-se em algumas falas das entrevistadas, problematizações acerca da relação entre o Estado e as entidades privadas, que remetem à constituição de uma relação desigual de poder, na qual estas entidades estão muitas vezes posicionadas nos pontos mais inferiores da totalidade social, na medida em que são responsabilizadas por parte significativa do enfrentamento da questão social e são alijadas dos recursos – financeiros, humanos, materiais, etc. – para tal, e estão politicamente subordinadas às arbitrariedades estatais.

Diante do exposto, longe da intenção de encerrar interpretações, conclui-se que o universo das entidades privadas filantrópicas constitui-se num campo cheio de antagonismos e afinidades, assim como os discursos que o circundam, e que portanto, o necessário conhecimento da realidade passa pela desmistificação e desvendamento dos discursos praticados na conjuntura. Entretanto, compreender o caráter ideológico dos discursos não é suficiente, faz-se necessário aproximar-se de seus aspectos contraditórios. Esta, com certeza, é a maior contribuição deste trabalho: dar voz e vez ao discurso político diferenciado e esclarecido atuante na instância privada.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAMSON, Peter. Neoliberalismo, pluralismo de bem-estar e configuração das políticas sociais. In: BOCHETTI, Ivanete; PEREIRA, Potyara; CESAR, Maria Auxiliadora; BOMTEMPO, Denise (orgs). *Política Social: alternativas ao neoliberalismo*. Brasília, Programa de Pós-graduação em Política Social, SER/ UnB, 2004.

ACANDA, Jorge Luis. Sociedade Civil e hegemonia. Tradução Lisa Stuart – Rio de Janeiro, Ed. UFRJ, 2006.

BEHRING, Elaine Rosseti. Brasil em Contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo, Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Política Social no capitalismo tardio. 3 ed. São Paulo, Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_; BOSCHETTI, Ivanete. Política social: fundamentos e história. 6. ed. São Paulo, Cortez, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo. 2. ed. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_, Ivanete. Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília, Letras Livres; Editora UnB, 2008.

\_\_\_\_\_, Ivanete, (Coord.). Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. 2. ed. São Paulo, Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_, Ivanete (organizadoras...). Política social: alternativas ao neoliberalismo. Brasília, UnB, Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004.

BOBBIO, Norberto. O conceito de sociedade civil. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1982.

BOTTOMORE, T. B. Dicionário do pensamento marxista. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2001.

BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Tradução Fernando Tomaz. 13. ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2010.

BRASIL. *Lei nº 8.212 de 24 de Julho de 1991*, Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jul.1991.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL DA REFORMA DO ESTADO. *Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado – PDRAE*, Brasília, 1995.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Resolução nº 145 de 15 de Outubro de 2004*. Política Nacional de Assistência Social – PNAS, Brasília, 2004.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Resolução nº 130 de 15 de Julho de 2005*. Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS, Brasília, 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Resolução nº 109 de 11 de Dezembro de 2009*. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, Brasília, 2009.

BRASIL. *Decreto nº 6.308 de 14 de Dezembro de 2007*, Dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 dez.2007.

BRASIL. *Lei nº 12.101 de 27 de Novembro de 2009*, Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de

dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 nov.2009.

BRASIL. *Decreto nº 7.237 de 20 de Julho de 2010*, Regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 jul.2010.

BRASIL; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby (Coord.) *Constituição da República Federativa do Brasil: atualizada com todas as emendas, contendo as respectivas redações anteriores de cada dispositivo alterado. Além do inteiro teor das súmulas do Supr. Minas Gerais/ Belo Horizonte, Fórum, 2007.*

CARDOSO, Ruth C. L. (Coord.) *Comunidade solidária: fortalecendo a sociedade, promovendo o desenvolvimento. Rio de Janeiro, Comunitas, 2002.*

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política. 15. ed. São Paulo/ Campinas, Papyrus, 2010.*

Conferência Nacional de Assistência Social (1: 1995: Brasília). **Anais ...** Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, 1996.

DISTRITO FEDERAL. *Síntese de informações socioeconômicas 2010*. Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN. Brasília, 2010.

ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do estado. 2. ed. São Paulo, Expressão Popular, 2010.*

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *As três economias do Welfare State. Lua Nova. São Paulo, CEDEC, n.24, 1991.*

FERREIRA, Ivanete Salete Boschetti. *A relação Estado/ mercado no processo de constituição da assistência social no Brasil durante o governo Collor. Serviço Social & Sociedade, n.43, ano XIV, Cortez, Dez.1993.*

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de Dezembro de 1970. Tradução Laura Fraga de Almeida Sampaio. 20. ed. Edições Loyola, São Paulo, 2010.*

FREITAS, Nathalia Eliza de. A materialização do SUAS no DF: o estado garantindo a primazia do setor privado. 2011. 199 p. : Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2011.

GOUGH, Ian. *Economia politica Del estado de bienestar*. Tradução Gregório Rodrigues Cabreiro. Madrid, H. Blume Edicione, 1982.

HARVEY, David. *Condição Pós-moderna*. São Paulo, Edições Loyola, 2011.

IBGE. *As entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos no Brasil*. 2006

IBGE, IPEA, ABONG, GIFE. *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil*. 2002.

JACCOUD, Luciana. *20 anos de Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*. ANFIP, Brasília, 2008.

JOHNSON, Norman. *El Estado del Bienestar en transición: la teoría y la practica del pluralismo del bienestar*. Madrid. Ministério de Trabajo e Seguridad Social, 1990.

MARX, Karl. *O Capital: Crítica da economia política*. Tradução Reginaldo Sant'Anna. V.1. 7.ed. Difusão Editorial S.A, 1982.

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

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 4.ed. São Paulo, Cortez, 2007.

MOTA, Ana Elizabete (Org.). *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 2.ed. São Paulo, Cortez, 2008.

MOTA, Lourenço Dantas, (Coord.). *Introdução ao Brasil: um banquete no trópico*. 4ª edição. São Paulo, SENAC São Paulo, 2004.

MORENO, Luis. *Ciudadanos precários: La última red de protección social*. Barcelona, Ariel, 2000.

MULLER, Pierre. SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Pelotas, Educat, 2002.

MUSSALIM, Fernanda; BENTES, Anna Christina (Coord.). *Introdução à lingüística: domínios e fronteiras*. V.2. 2. ed. São Paulo, Cortez, 2001.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 2.ed. São Paulo, Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. *Cultura política e assistência social: uma análise das orientações de gestores estaduais*. São Paulo, Cortez, 2003.

ORLANDI, Eni P. *Análise do Discurso: princípios e procedimentos*. 8.ed. Campinas/ São Paulo, Pontes, 2009.

PACHECO, Joselito da Silva. *Garantias sociais sob constante ameaça no Distrito Federal: entre o desequilíbrio fiscal e a pulverização de recursos na área da assistência social*. 2006. 191 f. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, 2006.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira e. *A Assistência Social na perspectiva dos Direitos: críticas aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília, Ed. Thesaurus, 1996.

\_\_\_\_\_, P. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 2.ed. São Paulo, Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_, P. *Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo*. In: BOCHETTI, Ivanete; PEREIRA, Potyara; CESAR, Maria Auxiliadora; BOMTEMPO, Denise (orgs). *Política Social: alternativas ao neoliberalismo*. Brasília, Programa de Pós-graduação em Política Social, SER/ UnB, 2004.

\_\_\_\_\_, P. *Política Social: temas e questões*. São Paulo, Cortez, 2008.

PIRES, Murilo José de Souza. *O Termo Modernização Conservadora: sua origem e utilização no Brasil*. In: *Revista Econômica do Nordeste*, V. 40, nº 03, Julho - Setembro 2009.

POLANYI, Karl. A Grande Transformação: as origens de nossa época. Tradução Fanny Wrobel. 2.ed. Rio de Janeiro, Campus, 2000.

PORTO, Sérgio Dayrell. Análise de Discurso: o caminho das seis leituras interpretativas em massa folhada. Brasília, Casa das Musas, 2010.

RAICHELIS, Raquel. Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática. 6.ed. São Paulo, Cortez, 2011.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. (Des) estruturação do trabalho e condições para universalização da Previdência Social no Brasil. Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Serviço Social, 2011.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Comunidade solidaria: O não-enfrentamento da pobreza no Brasil. Sao Paulo, Cortez, 2001.

SOUZA, Enia Maria de. Ação das entidades não-governamentais na área de assistência social no Distrito Federal: Direito ou filantropia? Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Brasília, 2001.

STEIN, Rosa Helena. Descentralização como instrumento de ação política: O caso da assistência social. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Brasília, 1997.

THOMPSON, John B. Ideologia e Cultura Moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. 8.ed. Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 2009.

VERÍSSIMO, Érico. O Prisioneiro. Rio de Janeiro: Rio Grafica, 1987.

VIANA, Oliveira. Instituições políticas brasileiras. Brasília, Conselho Editorial do Senado Federal, Coleção Biblioteca Básica Brasileira, 1999.

YAZBEK, Maria Carmelita. A política social brasileira nos anos 90: a refileantropização da questão social. *Cadernos ABONG/ CNAS*. São Paulo, Associação Brasileira de ONG's, 1995.

## ANEXOS

Gráfico 1 – Distribuição de entidades privadas de assistência social sem fins lucrativos no território nacional

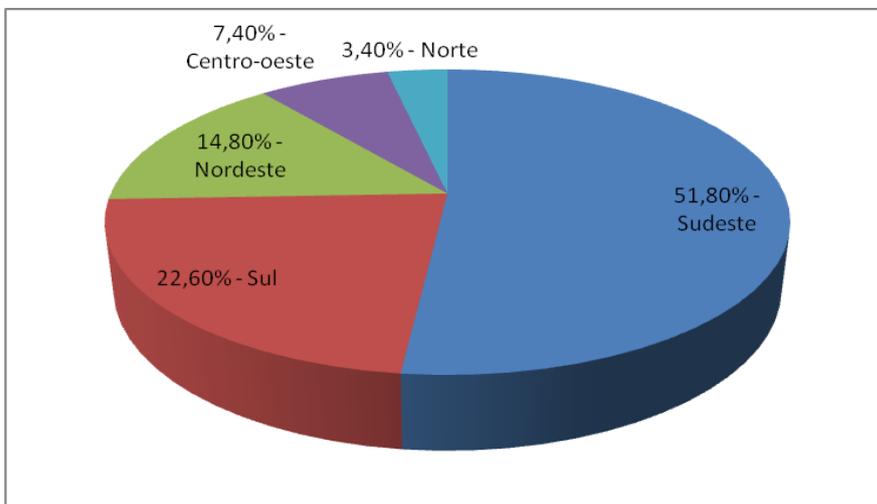


Gráfico 2 – Formas de articulação de parcerias das entidades privadas de assistência social sem fins lucrativos em nível nacional

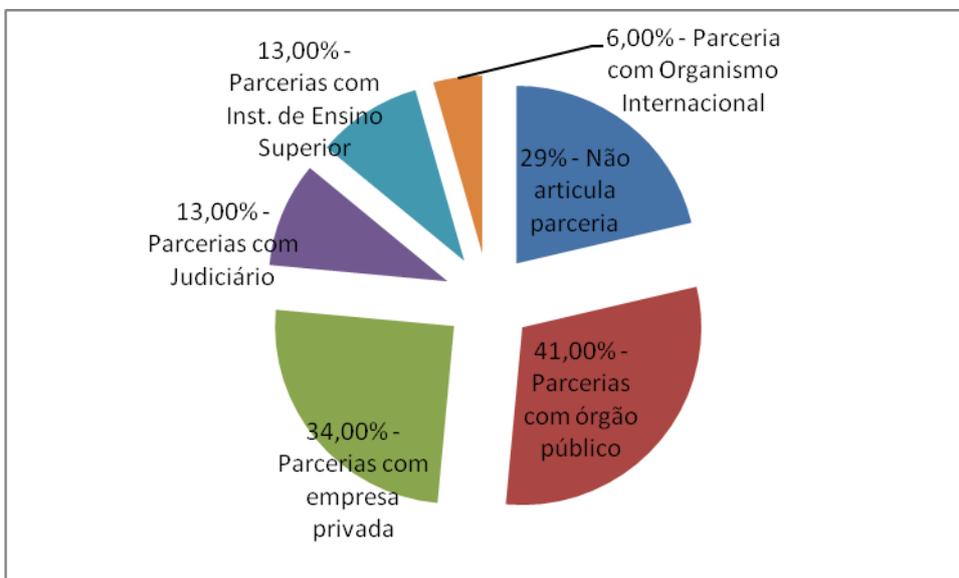


Gráfico 3 – Principais serviços realizados pelas entidades privadas de assistência social sem fins lucrativos no DF

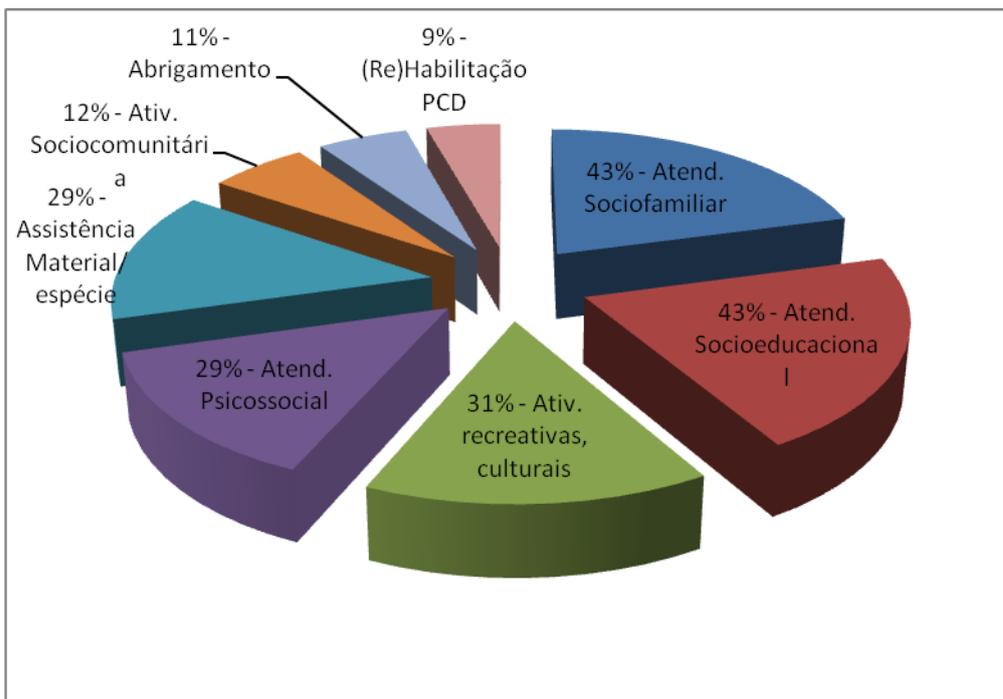


Gráfico 4 – Formas de parceria com o setor público pelas entidades privadas de assistência social sem fins lucrativos do DF

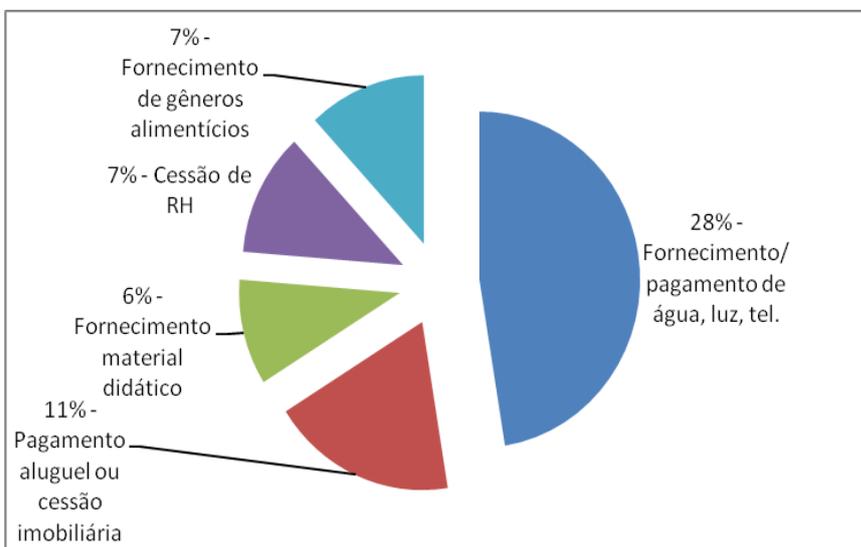
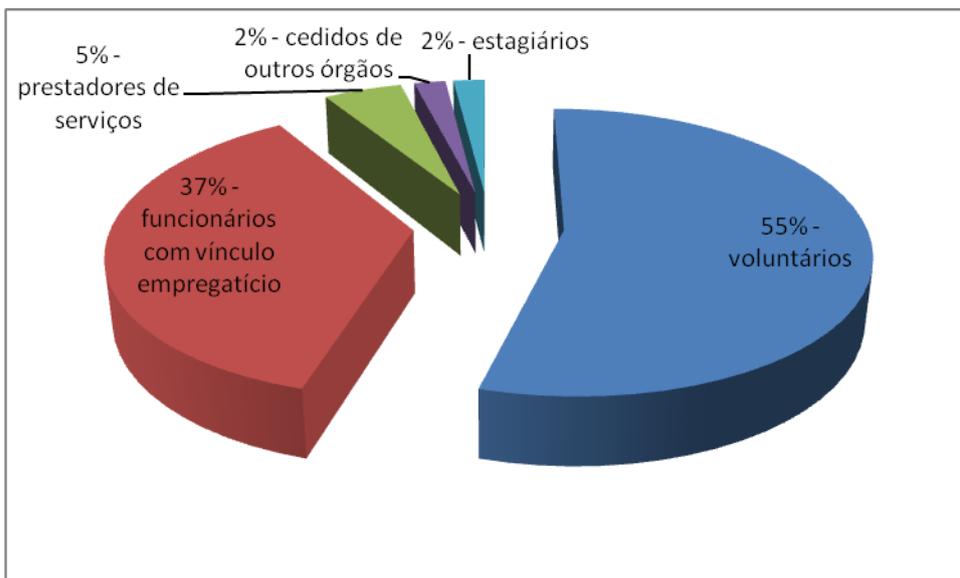


Gráfico 5 – Percentual de distribuição de funcionários das entidades privadas de assistência social sem fins lucrativos do DF de acordo com o regime de contratação



## **Roteiro de Entrevistas**

### **EIXO TEMÁTICO – Perguntas**

#### **Entidades (5) - Conveniadas**

1. Cultura política no âmbito da assistência social – A partir da sua experiência, como você descreveria o processo político que envolve a execução da assistência social no DF (embates, lutas, relação com o governo/ Estado e Conselho...)? Na sua opinião, qual a concepção que os governos do DF têm/ tiveram da assistência social?
2. Compartilhamento da execução com o Estado – Como ocorre o processo de parceria do Estado com a instituição (por meio de convênio, acompanhamento e fiscalização da parceria, prestação de contas, contra-partidas...) e quais as contradições/ problemas/ dificuldades mais expressivos desta parceria, na sua opinião?
3. Descentralização da política de assistência social – O que você entende pelo conceito de descentralização da política de assistência social, trazida pela LOAS? Quais as contribuições e problemas?
4. Sociedade civil – Na sua opinião, qual o(s) papel(eis) da sociedade civil no geral, e em relação à política de assistência social no DF?
5. Estado – E qual o(s) papel(eis) do Estado em relação às política públicas em geral, e à política de assistência social no DF?

#### **Entidades – Não conveniadas**

1. A instituição possui algum tipo de parceria com o governo? Porque não? Já tentou se conveniar? Quais os obstáculos para tal?
2. A instituição possui parceria com instituições privadas? Realiza projetos para arrecadação de recursos?
3. Com quais fontes a instituição realiza suas atividades?

4. Cultura política no âmbito da assistência social – A instituição participa das atividades/ plenárias do CAS/DF? A partir da sua experiência, como você descreveria o processo político que envolve a execução da assistência social no DF (embates, lutas, relação com o governo/ Estado e Conselho...)? Na sua opinião, qual a concepção que os governos do DF têm/ tiveram da assistência social?
5. Descentralização da política de assistência social – O que você entende pelo conceito de descentralização da política de assistência social, trazida pela LOAS? Quais as contribuições e problemas?
6. Sociedade civil – Na sua opinião, qual o(s) papel(eis) da sociedade civil no geral, e em relação à política de assistência social no DF?
7. Estado – E qual o(s) papel(eis) do Estado em relação às políticas públicas em geral, e à política de assistência social no DF?

**Representante do órgão executor governamental – (1)**

1. Cultura política no âmbito da assistência social – A partir da sua experiência, como você descreveria o processo político que envolve a execução da assistência social no DF (embates, lutas, relação com o governo/ Estado e Conselho...)? Na sua opinião, qual a concepção que os governos do DF têm/ tiveram da assistência social?
2. Compartilhamento da execução com o Estado – De que forma o atual governo vê o processo de parceria do Estado com as entidades privadas, e quais as contradições/ problemas/ dificuldades mais expressivos desta parceria, na sua opinião?
3. Descentralização da política de assistência social – O que você entende pelo conceito de descentralização da política de assistência social, trazida pela LOAS? Quais as contribuições e problemas?
4. Sociedade civil – Na sua opinião, qual o(s) papel(eis) da sociedade civil no geral, e em relação à política de assistência social no DF?

5. Estado – E qual o(s) papel(eis) do Estado em relação às política públicas em geral, e à política de assistência social no DF?

### **Conselheiros do CAS/DF (1)**

1. Cultura política no âmbito da assistência social – A partir da sua experiência, como você descreveria o processo político que envolve a execução da assistência social no DF (embates, lutas, relação com o governo/ Estado e Conselho...)? Na sua opinião, qual a concepção que os governos do DF têm/ tiveram da assistência social?
2. Compartilhamento da execução com o Estado – Na sua opinião, qual a importância das parcerias público-privadas na execução da política de assistência social e quais as contradições/ problemas/ dificuldades mais expressivos desta parceria?
3. Descentralização da política de assistência social – O que você entende pelo conceito de descentralização da política de assistência social, trazida pela LOAS? Quais as contribuições e problemas?
4. Sociedade civil – Na sua opinião, qual o(s) papel(eis) da sociedade civil no geral, e em relação à política de assistência social no DF?
5. Estado – E qual o(s) papel(eis) do Estado em relação às política públicas em geral, e à política de assistência social no DF?