

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
CONVÊNIO – UECE / UFPE**

Ruth Ribeiro Bittencourt

**A DIMENSÃO POLÍTICA DAS PRÁTICAS DAS ONGS E SUA
RELAÇÃO COM O ESTADO**

UM ESTUDO DE CASO EM FORTALEZA

Fortaleza
2003

RUTH RIBEIRO BITTENCOURT

**A DIMENSÃO POLÍTICA DAS PRÁTICAS DAS ONGs E
SUA RELAÇÃO COM O ESTADO
Um estudo de Caso em Fortaleza**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial à obtenção do Grau de Mestre em Serviço Social, sob a orientação da professora Doutora Anita Aline Albuquerque da Costa.

Fortaleza

2003

RUTH RIBEIRO BITTENCOURT

**A DIMENSÃO POLÍTICA DAS PRÁTICAS DAS ONGs E
SUA RELAÇÃO COM O ESTADO
Um Estudo de Caso em Fortaleza**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Serviço Social.

Dissertação defendida em 07 / 04 / 2003

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Anita Aline Albuquerque da Costa
Departamento de Serviço Social(UFPE)
Orientadora

Prof.^a Dr.^a Ana Cristina Vieira Nascimento
Departamento de Serviço Social(UFPE)

Prof.^a L.D.Maria do Socorro Ferreira Osterne
Curso de Serviço Social (UECE)

**A Paula, filha querida,
guerreira, companheira constante em
nossa caminhada pela vida.**

Agradecimentos

Em primeiro lugar à Universidade Estadual do Ceará, pela oportunidade proporcionada aos professores do Curso de Serviço, valorizando nossa luta em busca de uma universidade comprometida com os ideais de uma sociedade mais justa.

Aos companheiros que fazem o Curso de Serviço Social, com um destaque especial à companheira e amiga Núbia, pela compreensão e colaboração para que pudéssemos concluir nosso trabalho.

Aos companheiros do Conselho Federal de Serviço Social, pelo apoio, carinho e a compreensão.

Aos companheiros do Mestrado, com quem compartilhamos nesses dois anos alegrias e momentos difíceis, sempre com um abraço amigo.

A querida amiga Hilnê, nossa gratidão pela sua disponibilidade e a doação de seu saber.

As queridas amigas Carmencita, Conceição Pio e Darcy, companheiras de grupo de estudos durante todo o período do Mestrado, pela amizade e bons momentos vivenciados nesse período.

À sempre presente Socorrinha, amiga irmã, que sempre soube colocar as palavras certas nos momentos certos.

À professora Anita Aline, orientadora deste trabalho, que com firmeza demonstrou que, as vezes, para se chegar à nascente de um rio é preciso nadar contra a corrente.

Aos sujeitos e interlocutores do movimento popular urbano cujas informações deram sentido à realização dessa pesquisa.

A todos que, direta ou indiretamente, colaboraram para este momento, pois amigo é coisa para se guardar no lado esquerdo do peito....

“O elemento popular “sente,” mas nem sempre compreende ou sabe; o elemento intelectual “sabe,” mas nem sempre compreende e muito menos “sente.”(...) O erro do intelectual consiste em acreditar que se possa “saber” sem compreender e, principalmente, sem sentir e estar apaixonado.”

(Gramsci, Conceção dialética da história, p.138).

SUMÁRIO :

Introdução:	14
Capítulo I : Parceria : uma nova relação entre o público e o privado? (Entre o neoliberalismo e a redução do publico ao estatal)	
1.1. Globalização e liberalização econômica.....	26
1. 2. Reforma do Estado e a descentralização no Brasil	
1.2.1. A reforma do Estado brasileiro.....	34
1.2.2. A dimensão política da descentralização.....	41
1.2.3. Descentralização dos programas sociais.....	53
Capítulo II : Governo e sociedade civil em parceria	
2.1. O empoderamento do Terceiro Setor.....	65
2.2. ONGs e governo em parceria – para onde vão as ações?	
2.2.1. Sob o signo de uma “nova” sociabilidade.....	73
2.2.2. As ONGs no processo de hegemonia.....	82
Capítulo III : A descentralização e a escolha de novos atores em Fortaleza: uma possibilidade de democratização?	
3.1. Fortaleza – repensando o governo da cidade.....	96
3.2. O Programa Bonsucesso e a parceria com as ONGs	
3.2.1. Seu formato, suas peculiaridades.....	114
3.2.2. A prática das ONGs em parceria com o poder público sob o olhar da pesquisadora.....	125
Considerações finais	142
Referências bibliográficas.....	149
Anexos.....	157

LISTA DE SIGLAS

ABONG – Associação Brasileira de ONGs

BID – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)

BIRD - Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAF – Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza

CBRC – Cáritas Brasileira Regional Ceará

CBSN – Cáritas Brasileira Secretariado Nacional

CD – Censo Demográfico

CDPDH – Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos

Cearah Periferia – Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos

CEBs – Comunidades Eclesiais de Base

CEDEC – Coordenadoria Estadual da Defesa Civil

CIES – Centros Integrados de Educação e Saúde

COHAB – Companhia de Habitação do Ceará

COMHAB – Comissão Municipal de Habitação

COMHAP – Comissão Municipal de Habitação popular

COPAM – Conselho de Orientação Política e Administrativa do Município

CPPD – Comissão de Acompanhamento da Implementação do Plano Diretor

CSU – Centro Social Urbano

CTDE – Comissão Técnica de Desenvolvimento Econômico

CTDS – Comissão Técnica de Desenvolvimento Social

CTDT – Comissão de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente

CTRIS – Comissões Técnicas Regionais Intersetoriais

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EMLURB – Empresa de Limpeza Urbana

ESPLAR – Centro de Pesquisa e Assessoria

EUA - Estados Unidos da América

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMDS – Fundo Municipal de Desenvolvimento Social

FMI - Fundo Monetário Internacional

FUNCI – Fundação da Criança

GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas

GRET – Grupo de Pesquisa e Intercâmbio Tecnológico

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas

IPLAM – Instituto de Planejamento do Município.

IPLANCE – Fundação de Pesquisa e Informação do Ceará

INSS - Instituto Nacional de Seguro Social

ISER - Instituto da Religião

LO - Lei Orçamentária

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LOS - Lei Orgânica da Saúde

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OS - Organização Social

OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

OSFL - Organizações sem Fins Lucrativos

PEA – População Economicamente ativa

PEMAS – Plano Estratégico para Assentamentos Sub -normais

PGM – Procuradoria Geral do Município

PLANEFOR – Fundação Operação Fortaleza

PMF – Prefeitura Municipal de Fortaleza

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PT - Partido dos Trabalhadores

SAG – Secretaria de Ação Governamental

SAM – secretaria de Administração do Município

SEAHAC – Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária

SEFIN – Secretaria de Finanças do Município

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SER – Secretaria Executiva Regional

SETAS – Secretaria do Trabalho e Ação Social

SINE – Sistema Nacional de Emprego

SIPLAM – Sistema de Planejamento e Gestão Municipal

SMDE – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico

SMDS –Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

SMDT - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio ambiente

SUS – Sistema Único da Saúde

UFC – Universidade Federa do Ceará

RESUMO

Este trabalho refere-se ao estudo de uma situação localizada, tendo como unidade de análise as práticas das ONGs em parceria com o governo, na cidade de Fortaleza, no período 1996-2000, quando ocorreram as primeiras experiências de parceria e a reforma administrativa do município. Objetiva identificar e analisar a direção política das ações desenvolvidas por essas organizações e seu nível de influência no processo de democratização das políticas sociais implementadas em parceria com o poder público municipal, no contexto da descentralização.

Norteia o trabalho o pressuposto de que as ONGs brasileiras sofreram mudanças em seu perfil nas duas últimas décadas, como resultado do processo de democratização do país, da influência de um processo mundial em que essas organizações passaram a ser valorizadas como atores políticos e do surgimento de muitas organizações com objetivos centrados na defesa de valores democráticos.

Para a análise de sua prática foi necessário um resgate histórico do surgimento e desenvolvimento dessas organizações em nosso país, identificando seu papel no terceiro setor no período 80/90, momento de consolidação dessas entidades no cenário local/regional/nacional. Buscamos identificar os elementos conjunturais que propiciaram sua relação com o Estado e as mudanças ocorridas nas políticas públicas que incidem em sua implementação através das ONGs.

A pesquisa tem natureza qualitativa e, por referir -se a uma situação localizada, utilizou-se a técnica do estudo de caso, tendo como recurso metodológico paralelo a análise de conteúdo. Foram sujeitos deste estudo os dirigentes das instituições parceiras, as ONGs, os gestores do programa, os executores dos projetos e usuários do serviço. Além da análise documental, a entrevista e os depoimentos orais constituíram-se instrumentos da coleta de dados.

Essa análise converge para a confirmação das hipóteses iniciais de que as ONGs, mediante parceria, ao estabelecerem alternativas de intermediação de interesses com a burocracia estatal, podem criar canais de participação e de politização da sociedade civil. Entretanto, essa prática ocorre num processo de tensão permanente, visto que, inscrita na sociedade capitalista sofre as contradições inerentes à essa ordem.

ABSTRACT

Our research aims identifying and analysing the political direction of the actions developed by non-governmental organizations and its level of influence in the process of democratization of the social policies they implement in partnership with the county public power, in the context of decentralization.

The presupposition that Brazilian non-governmental organizations suffered a change in their outline in the last two decades, probably as a result of a sum of factors, guided this work..

Among these factors are the process of the country democratization ,the influence of a world process in which these organizations started to be valued as political actors and the arising of many organizations which were centered in the defense of democratical values.

For understanding this practice it was necessary to carry out a historical recover of the arising and development of these organizations, finding their role in the third sector and trying to understand their insertion in our country between 1980/1990 , period of consolidation of these entities in the local/regional and national scenary , enlargement of democratic fights and changes in the material base of the capitalist society with consequences for the Brazilian society , provoking retraction of the state apparatus concerning social matters.

We searched identifying the situation elements that allowed the relation with the Estate and the changes occured in the public policies that have incidence in their implementation through the non-governmental organizations.

The research has its basis in the qualitative approach and it refers to a located situation, being characterized as a case study and having as parallel methodological resource , the content analysis.

The subjects of the research were the directors of the partner institutions, non-governmental institutions (NGIs) ,managers of the program, project executors and service users.

INTRODUÇÃO

Quando o horizonte do Mestrado surgiu em nossa vida, imediatamente começamos a pensar sobre o tema que poderíamos desenvolver em nossa dissertação. De imediato imaginamos alguma coisa vinculada ao nosso cotidiano de trabalho, que nos apaixonasse e que, de alguma forma, se relacionasse com o curso de Serviço Social.

Nossa atividade profissional como assistente social da extinta Companhia de Habitação do Ceará – COHAB - onde durante mais de 10 anos, desenvolvemos um trabalho comunitário junto às Associações de Moradores, Condomínios e Mutirões dos conjuntos habitacionais da capital e Interior do Estado, surgiu como primeira lembrança, embora reconhecêssemos o hiato que havíamos estabelecido com a questão urbana e habitacional após dez anos de afastamento desta Companhia.

Em conversas informais com as companheiras de universidade, entretanto, resgatamos o tema que nos intrigava desde nossa atuação junto às Associações de Moradores dos conjuntos habitacionais, lembrando as parcerias estabelecidas à época entre a organização estatal e essas entidades, e também com os movimentos sociais, com os Sindicatos, Associação dos Mutuários, Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, além de organizações não governamentais, com sede no exterior. Nesse grupo, encontra-se, por exemplo, a ONG francesa GRET - Grupo de Pesquisa e Intercâmbio Tecnológico – com a qual executamos o Programa Comunidades, de acordo com a proposta de difusão de

inovações tecnológicas e capacitação da população favelada para desenvolver pequenos negócios.

Nosso primeiro contato com o universo das ONGs ocorreu através desse programa, em 1988. Na ocasião, chamavam nossa atenção a metodologia de trabalho, os resultados do intercâmbio técnico e os produtos da ação conjunta, devidamente ressaltados pela mídia e, mais tarde, objeto de premiação pela ONU.¹ Um questionamento permanecia, porém, quanto às relações estabelecidas e sua importância no desenvolvimento do programa.

Através de nossa prática docente na disciplina “História do Serviço Social no Brasil”, na condição de professora da Universidade Estadual do Ceará, esse aspecto tornou-se recorrente durante as aulas, ao tratarmos das complexas relações entre Estado e Sociedade. Acentuou-se, assim, nosso interesse pelo tema que procuramos agora focalizar neste estudo.

Sem nenhuma pretensão a opiniões conclusivas, consideramos oportuna a reflexão sobre a parceria estabelecida atualmente entre ONGs e governo, não só pela elucidação das práticas de cooperação, mas também pelo sentido dessas práticas no processo de implementação das políticas sociais

Neste estudo, portanto, pretendemos pesquisar a direção social e política das ações e estratégias desenvolvidas pelas ONGs em parceria com o poder governamental, objetivando apreender o desempenho dessas organizações no quadro da interseção Estado/ sociedade civil e mercado.

Nosso desafio foi compreender como se efetiva a relação público / privado no Estado do Ceará, tomando Estado em seu sentido estrito, entendido como governo ou sociedade política. Neste caso interessa-nos, particularmente, a

¹ Com apresentação em destaque na Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) em Istambul “*como uma das melhores práticas do Mundo*” (Folha de S.Paulo, 4 fev. 1996, p.4, C.3).

atuação das ONGs que trabalham em parceria com o poder local, a saber, o município de Fortaleza, no processo de descentralização.

Como é sabido, a descentralização e, conseqüentemente, as parcerias estabelecidas entre Estado e sociedade civil – colocada no conjunto das mudanças operadas a partir da Constituição Federal de 1988 – passou a ser tema de interesse de diferentes profissionais, em particular dos assistentes sociais; destacando-se ainda como um dos componentes de uma alteração que implica, inclusive, na ruptura com o caráter anteriormente imprimido às Políticas Sociais. Em consequência disso, tais políticas deixam de ser atribuição exclusiva do Estado, conforme tão bem detalhado no Plano de Reforma do Estado brasileiro.

Consignando dois objetivos principais - democratizar o Estado e buscar maior justiça social - esse projeto de descentralização, embora não possa ser considerado condição suficiente para alcançá-los, é um dos instrumentos disponíveis pelo Estado para promover alterações político-institucionais. Torna-se, portanto, uma variável relevante na análise das políticas públicas.

Essa temática da descentralização tem sido objeto de diferentes abordagens. Várias delas identificam-na de forma positiva, como sinônimo de autonomia e diminuição da burocracia, maior participação e ampliação da democracia e reação à tendência centralizadora, em detrimento do fortalecimento do poder local, sendo um de seus pilares a inclusão da participação como mecanismo institucional de formulação e implementação das políticas sociais.

Assim, no processo de descentralização, apontado como recurso capaz de minimizar os insucessos dos programas setoriais, a sociedade civil é cha

mada a agir em parceria com o Estado, possibilitando mais visibilidade ao poder local o que o qualifica para empreender novas formas de gestão, oportunizando a participação de vários atores, entre os quais, as ONGs.

Entretanto, outros estudiosos do tema vêem dificuldades na sua implementação em nosso país, dada as diferenças e desigualdades existentes nas diversas regiões e a insuficiência do aparato institucional municipal, que ameaça ou até inviabiliza o processo, transformando-o num mero repasse de recursos federais para outras instâncias da administração pública ou para a sociedade civil.

Este estudo parte da suposição de que, se de um lado a descentralização pode representar um avanço em termos de cidadania, via ampliação da participação, por outro, pode fragmentar a ação pública do governo.

A questão que se coloca neste estudo é justamente o impacto dessa mudança operada com a descentralização ante a atuação das ONGs : a eficácia e efetividade das suas ações e sua contribuição na implementação das políticas sociais.

Implica falar, portanto, da direção assumida pela prática das ONGs gestadas pelas formas de inserção na esfera pública e nas várias instâncias da sociedade civil. Prática que, na condição de atividade real e objetiva, incorpora uma dimensão subjetiva e consciente, sendo, portanto, relacionadas a consciência, projeto e ideologia.

Para o entendimento dessa prática, foi necessário realizar um resgate histórico do surgimento e desenvolvimento dessas organizações, visualizando seu papel no terceiro setor no sentido de compreender sua inserção em nosso país.

Norteia este trabalho o pressuposto de que as ONGs brasileiras sofreram uma transformação em seu perfil no decorrer das duas últimas décadas, provavelmente como resultado do processo de democratização do país. Além disso, é importante destacar a influência do processo de mundialização do capital, quando essas organizações passam a constituir um setor intermediário, cumprindo responsabilidades anteriormente atribuídas ao Estado ou ao Mercado.

Valorizadas como atores políticos, o surgimento dessas organizações no Brasil, com objetivos centrados na defesa de valores democráticos, tem uma ligação estreita com os movimentos sociais. Caracterizavam-se, sobretudo, por práticas que se traduziam mais expressivamente, tanto em seu conteúdo quanto em sua direção, pelo caráter pedagógico político que buscava o fortalecimento da democracia e dos direitos sociais.

Mais recentemente, já na década de 90, observa-se certo deslocamento de sua atuação, que altera conseqüentemente seu perfil, pois passam a incorporar, através das novas relações estabelecidas com o Estado, uma dimensão voluntária do comportamento das pessoas na prestação dos serviços sociais.

Essa perspectiva tem como hipótese a idéia de que tais organizações, mediante a parceria, estabelecem alternativas para intermediação de interesses, se relacionam com a burocracia estatal, que tanto pode obstacularizar sua atuação, como pode também criar canais para a participação e para a politização da sociedade civil.

Esta pesquisa constitui-se, portanto, num estudo analítico de base qualitativa que busca enfatizar a dimensão do movimento do real existente no âmbito institucional para compreender a influência das ações e estratégias

desenvolvidas pelas ONGs na implementação das políticas sociais, mediante parceria entre ONG e o poder público municipal.

Na busca dessa compreensão perguntamos: Qual a direção social e política das ações desenvolvidas pelas ONGs e sua influência na democratização e efetividade das políticas sociais que implementam em parceria com o poder público, no contexto da descentralização? Para nortear a investigação colocamos algumas questões : Até onde a prática das ONGs pode impulsionar a construção de uma esfera pública afirmativa de direitos? Até que ponto esse mecanismo institucional viabiliza a publicização dos conflitos em jogo e os traz para a visibilidade da cena pública? A articulação das ONGs com o Estado e com outras instituições criam possibilidades para que a sociedade civil se organize, reforçando o processo participativo e a efetividade das políticas públicas ou serve apenas à transferência de responsabilidades, sem compromisso com os direitos já conquistados? Quais as estratégias, dificuldades, embates e confrontos que se interpõem nesse processo?

Entendendo a hipótese como uma maneira formal e elegante de mostrar a confiança que pode ser atribuída a certas proposições, como afirma Castro (1977) e que, uma hipótese de natureza científica tanto poderá proceder de um sistema argumentativo teórico, como de uma observação e experimentação, resolvemos construir alguns pressupostos no sentido de organizar nosso raciocínio e estabelecer mediações entre as idéias gerais e as manifestações de nosso objeto de curiosidade.

Constituíram-se, portanto, hipóteses norteadoras deste estudo as seguintes indicações:

- As ONGs, em princípio, situam-se como novas possibilidades institucionais de participação. Inserem-se, entretanto, em conjunturas de confrontos. Mediante

parceria, estabelecem alternativas de intermediação de interesses, relacionam-se com a burocracia estatal e nessas intermediações, tanto correm o risco de enquadrar-se nos paradigmas das instâncias governamentais e terem suas finalidades apropriadas, como podem criar canais para a participação da sociedade.

- A participação enquanto mecanismo institucional de formulação e implementação de políticas sociais, constitui-se num pilar fundamental das propostas de descentralização. Essa participação, contudo, ora aparece como mecanismo de politização e autonomia, ora como instrumento de repartição de responsabilidades. Nesse jogo de alternâncias, a direção política e social das ONGs aparece tanto marcada por relações clientelistas e de dependência estatal, como por expressões de aperfeiçoamento democrático. As práticas das ONGs, enfim, quando dimensionadas pela autonomia e pela capacidade de desencadear uma ação participativa, podem contribuir para a efetividade das políticas públicas. Essa contribuição vincula-se, essencialmente, ao nível do amadurecimento técnico, ao perfil ideológico dessas entidades e às suas possibilidades de bem construir suas articulações com o Estado e com outros atores da sociedade, tendo como ideal a partilha do poder de decisão e de incorporação da sociedade organizada na burocracia estatal, mediante a politização dos espaços públicos.

Em coerência com o objeto desta análise, definimos como seu objetivo central : Identificar e analisar a direção social e política das ações desenvolvidas pelas ONGs, incluindo-se seu nível de influência no processo de democratização das políticas sociais implementadas em parceria com o poder público municipal.

No detalhamento deste objetivo maior temos por finalidade:

- Conhecer o alcance da prática das ONGs na construção de uma esfera pública afirmativa de direitos;
- Verificar se o mecanismo institucional da parceria, de fato, viabiliza a publicização dos conflitos trazendo-os para a cena pública;
- Conhecer os mecanismos de articulação das ONGs na implementação das políticas governamentais, do ponto de vista da intermediação e das condições que possibilitam a articulação da população com o Estado e outros atores na sociedade;
- Analisar as estratégias e a política de ação das ONGs, segundo os aspectos do contexto local e condições limites do processo de parceria

O trabalho ora proposto, portanto, refere-se à análise de uma situação localizada, caracterizando-se como um estudo de caso, cuja unidade de análise corresponde às práticas das ONGs em parceria com o Governo, em Fortaleza, no período 1995 - 2000, que compreende às gestões municipais dos prefeitos Antonio Cambraia e Juraci Magalhães, quando ocorrem as primeiras experiências de parceria e a reforma administrativa do município.

A opção por esta proposta metodológica tem duplo propósito : uma compreensão mais abrangente do objeto, que possa comportar a análise de múltiplas variáveis e a possibilidade de combinar o estudo com estratégias participativas que possam favorecer análises mais aprofundadas a respeito das posições dos gestores e operadores dos programas, das práticas utilizadas para lidar com o clientelismo e as injunções político-partidárias, por exemplo.

Ao limitar a área de estudo ao município de Fortaleza, o universo a ser atingido foram as ONGs² que mantêm convênio ou parceria com o governo local.

Trata-se de organizações que se identificam com a defesa dos direitos sociais e atendem aos critérios de filiação à ABONG e são

(...) comprometidas com o processo de democratização da sociedade brasileira{...}, têm uma tradição de apoio e serviço aos movimentos populares de inspiração democrática, constituindo um segmento específico da sociedade civil comprometido com os setores populares. (Ata de Constituição da Associação de ONGs, 1991).

Dentre as organizações identificadas, em número de dezesseis,³ foram incluídas no estudo aquelas que vêm desenvolvendo atividades em parceria com o poder municipal, atendendo ainda, aos seguintes critérios:

- localização e atuação na realidade local, há mais de 5 (cinco) anos;
- facilidade de acesso e receptividade à pesquisa;
- parceria com órgãos oficiais há mais de 1 ano.

O estudo propõe-se a identificar nas práticas dessas entidades ações que contribuem para a interlocução usuário / gestores, para a gestão participativa e os pressupostos da efetividade / eficácia das políticas sociais. Partindo dessa proposição, as estratégias e ações desenvolvidas pelas ONGs estruturam-se em função de duas vias : o contexto local onde atuam e fatores endógenos próprios das entidades.

Na apreensão do contexto local interessam a caracterização do espaço político, a presença de instâncias de pressão, a abertura de diálogo com os diversos setores da população, a implementação de projetos participativos, a

² Em razão da diversidade conceitual, assim se consideram as organizações não governamentais filiadas à ABONG.

³Jornal da ABONG, junho, 2002,p.2

redefinição de prioridades e a inclusão de novos atores em instâncias de deliberação.

No âmbito organizacional constituem variáveis importantes as linhas de ação, a relação com a agência financiadora, a gestão do projeto, a liderança institucional, além dos níveis de intervenção e agentes envolvidos no trabalho conjunto.

Como principais fontes de dados documentais foram consultados os planos de governo, relatórios, projetos e outros documentos referentes à parceria estabelecida entre as ONGs estudadas e o poder municipal. Além da análise documental, a entrevista e os depoimentos orais foram utilizados como instrumentos da coleta de dados.

Constituíram-se sujeitos da pesquisa os dirigentes das instituições parceiras, ONGs, gestores de programas, executores dos projetos e usuários dos serviços. Durante as entrevistas, o intuito foi resgatar a história dessas entidades, as áreas de atuação, as condições de parceria estabelecida, o uso de recursos, os limites burocráticos e a direção dada à organização no período de estudo.

O estudo dos dados foi processado através da Análise de Conteúdo, focalizando a interação governo/instituição parceira; o sistema do controle burocrático, financeiro e das ações, tanto de planejamento, quanto de execução; a relação da instituição com os usuários e a criação de canais de participação.

Na investigação, a preocupação com a fundamentação teórica foi constante, sem contudo, transformá-la numa camisa de força, capaz de comprometer a apreensão da realidade social, e suas múltiplas determinações.

O estudo da “Dimensão Política das Práticas das ONGs em sua Relação com o Estado” exigiu que estruturássemos o trabalho em três capítulos assim distribuídos:

No primeiro capítulo intitulado “Parceria: uma nova relação entre o público e o privado?” tentamos trabalhar a reestruturação produtiva em curso no mundo moderno, atentando para a globalização, a liberação econômica e suas repercussões em nosso país. Para tanto, fizemos uma breve incursão no processo de reforma do Estado brasileiro e nos detivemos, no processo de descentralização político-administrativo brasileiro, tentando analisá-la no âmbito dos programas sociais e das mudanças ocorridas nas políticas sociais que vão incidir em sua implementação através das ONGs.

No segundo capítulo denominado “Governo e sociedade civil em parceria,” fizemos um resgate histórico do surgimento e desenvolvimento dessas organizações em nosso país, localizando seu papel no Terceiro Setor no período 80/90, momento de consolidação dessas entidades no cenário local/regional/nacional. Para identificar os elementos conjunturais que propiciaram a relação das organizações sem fins lucrativos com o Estado, foi necessário, ainda neste capítulo, discorrer sobre o surgimento e o empoderamento do Terceiro Setor em nosso país. Os fundamentos teóricos que deram suporte a nossa análise foram buscados em Gramsci e estão estruturados no ítem As ONGs no processo de Hegemonia, que também compõe este capítulo.

Abordamos no terceiro capítulo “A descentralização e a escolha de novos atores em Fortaleza,” em que apresentamos os resultados obtidos através da pesquisa empírica. Buscamos desvelar nessa investigação a essência da parceria estabelecida entre a Prefeitura Municipal de Fortaleza e as ONGs Cearah

Periferia, Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos(CDPDH) e as Cáritas (brasileira, regional e local) com o objetivo de apreender a dimensão política da prática dessas organizações. Essa análise foi precedida, entretanto, pela apresentação do processo da reforma administrativa ocorrida na Prefeitura de Fortaleza e a conseqüente descentralização político-administrativa que possibilita essa parceria. Ainda neste capítulo, apresentamos o formato e as peculiaridades do Programa Bom Sucesso, objeto de nossa investigação.

Ao encerrar o trabalho, tecemos considerações finais que a experiência nos sugeriu, resgatando nossas questões de partida e hipóteses, que se constituíram em orientação para a pesquisa.

Não se buscou aqui chegar a conclusões definitivas, mas desenvolver algumas reflexões acerca do tema. Esperamos que o resultado deste estudo agregue elementos às reflexões já existentes nesse universo onde se confrontam diferentes projetos, sob formas diversas, expressando vários interesses na busca de caminhos para o futuro. Um caminho a ser aberto pelo próprio caminhante.

Capítulo I : Parceria : uma nova relação entre o público e o privado ?

Entre o neoliberalismo e a redução do público ao estatal.

1.1. Globalização e liberalização econômica

A globalização,⁴ conceito de rara utilização nos círculos acadêmicos até metade da década de oitenta, torna-se palavra-chave dos anos noventa, aplicada aos mais diversos domínios de atividades e circunstâncias do mundo pós guerra fria. Aparentemente com uma assombrosa capacidade explicativa, apresenta uma ambivalência ou imprecisão constitutiva em função da variedade de fenômenos que abrange e dos impactos diferenciados que gera em diversas áreas (econômica, financeira, comercial, produtiva, social, institucional, tecnológica, cultural, etc.), carregando um elevado índice de ideologização invocativa da falsa imagem de um mundo homogêneo e integrado, que pouco ou nada tem a ver com realidades de extrema fragmentação e desintegração.

A chamada globalização da economia refere-se à nova forma gerada nas últimas décadas pelo processo de acumulação e internacionalização do capital e às restrições crescentes que seu funcionamento e suas forças dominantes (corporações transnacionais e detentores do capital financeiro) impõem à soberania e à autonomia dos Estados nacionais.

Diferentemente da reestruturação capitalista do final do século XIX e início do XX, como também do período denominado por Hobsbawm (1995)

⁴ Segundo Chesnais (1996), a expressão "global", "tecnoglobal" ou "globalização" surge no início dos anos oitenta em escolas americanas de administração de empresas, popularizando-se através das obras de consultores de estratégia e marketing internacional. Expande-se na imprensa econômica e financeira, rapidamente assimilado pelo discurso hegemônico neoliberal.

“Era das Catástrofes,”⁵ a atual reestruturação, denominada por alguns de “Terceira Revolução Industrial,” não se caracteriza pela tendência da acumulação baseada em crescente produção e consumo de massas, nem pela redistribuição do excedente econômico através de políticas públicas e agências estatais como ocorreu de 1945 até início da década de 70, quando a economia mundial conheceu um período de grande prosperidade, a “era de ouro do capitalismo.”

Como bem destaca Netto (1993), desde a década de 70 vêm - se afirmando algumas tendências no contexto da crise global contemporânea que expõem o fim da “comemoração americana” dos anos de crescimento do pós guerra e a crise do Welfare State, processos estes amplificados pela crise no “socialismo real”. Longe de serem conjunturais, tais tendências promovem inflexões estruturais na produção e acumulação, com fortes repercussões na esfera da regulamentação e reprodução.

Assim, após a agitação dos anos 60, as década de 70 e 80 marcaram uma forte reversão no cenário mundial, caracterizado por prolongada recessão econômica com tendência inflacionária; intensificação dos investimentos de capitais na automação do processo produtivo, na gestão informacional, na terceirização e na especulação financeira, atravessando fronteiras por fora dos meios tradicionais de controle dos Estados nacionais; globalização das comunicações, das informações, dos valores e temas da agenda política internacional e transnacional.

A articulação desses diferentes processos com a globalização da acumulação sintetiza um cenário sócio-histórico favorável ao desenvolvimento de

⁵ Período da longa crise orgânica vivida pelo capitalismo mundial (1914/1945), marcado pelo colapso do liberalismo clássico com a expansão dos monopólios e do Estado, aprofundada pela depressão econômica dos anos 29/30, acirramento das lutas de classes, violentos conflitos entre as grandes potências imperialistas (1ª e 2ª guerras), nazifascismo e diversas outras formas de barbárie social e política.

uma nova reestruturação capitalista,⁶ tanto no que se refere ao processo produtivo, quanto no que concerne à regulação sócio-estatal. Não é apenas técnico-produtiva, não se restringe à aplicação produtiva das novas tecnologias, como a micro-eletrônica, a informática, as telecomunicações, os novos materiais etc., mas representa a reestruturação de um processo de acumulação de capital plenamente globalizado, que promove a crise de todos os elementos envolvidos no padrão de desenvolvimento vigente ao longo deste século: pleno emprego, sistemas públicos de proteção social, regulação sócio-estatal e pactos sócio-políticos nos limites das fronteiras e da soberania nacional.

Com isto entram em crise nas principais sociedades capitalistas os pactos liberal-sociais democráticos assentados nas políticas de expansão capitalista com geração de emprego, distribuição de renda, consumo de massas e ampliação dos direitos de cidadania, nos limites do Estado-nação. Segundo Dias “o que está em jogo não é, portanto, simplesmente, uma revolução da informática, da micro-eletrônica, da robótica, mas o conjunto das transformações políticas que tornam possíveis as novas condições de acumulação capitalista” (1997, p.17).

Para os defensores de um processo de reestruturação sem uma ampla pactuação entre os atores sociais e políticos, os fundamentos do fordismo, do keynesianismo são “coisas do passado”. Para estes setores, identificados como neoliberais,⁷ o fundamental tem sido liberar o processo de reestruturação - novo padrão de acumulação - dos “entraves” sócio-políticos e nacionais, minimizando a

⁶ O mercado é recuperado como a matriz estruturadora da vida social e política da humanidade, sobrepondo-se às fronteiras nacionais e aos valores de equidade social e justiça social que, aparentemente, presidiram o período de compatibilização do capitalismo com o Welfare State e a democratização das instituições políticas.

⁷ Para Anderson, o neoliberalismo não se confunde com o liberalismo clássico do séc.XIX. Ele surge após a segunda guerra mundial na Europa e Estados Unidos como resposta ao intervencionismo do Estado, sendo Friedrich Hayek, autor do clássico trabalho, “O Caminho da servidão” seu principal representante. A retomada dessas idéias se deu por volta de 1973, a partir da crise do modelo fordista-keynesianista, quando o mundo entrou numa profunda recessão econômica, vindo a se tornar hegemônico entre os países centrais, principalmente EUA e Inglaterra, no anos oitenta. Anderson situa que a expansão do projeto logo atingiu uma escala mundial em decorrência de sua elevação ao patamar de ideologia (Anderson in: Sader & Gentili, 1995 :14)

presença dos Estados, da política e das barreiras nacionais, reduzindo com isto, as possibilidades e os espaços de intervenção dos cidadãos e das instituições democráticas sobre a acumulação de capital. Embora contrários aos valores de justiça e equidade social, a qualquer regulação pública e democrática do processo de reestruturação e globalização, esta visão de mundo, privatista e liberista, alcançou grande legitimidade no mundo contemporâneo.

Durante a década de 80 e até o início dos anos 90 o neoliberalismo difundiu-se pelo mundo, embasado no dinamismo da reestruturação capitalista, no êxito inicial de alguns governos conservadores no “Primeiro Mundo”, no monopólio ideológico dos meios de comunicação e na orientação de instituições multilaterais subordinadas aos interesses e à racionalidade operacional do mercado. Com isto, derruba barreiras alfandegárias, desestrutura políticas sociais, privatiza sólidas empresas públicas e promove ajustes forçados de economias nacionais periféricas com pouca, ou nenhuma, condição de se integrarem bruscamente ao processo de reestruturação e, conseqüentemente, aos mercados globalizados, o que agravou as desigualdades, o desemprego e a pauperização de uma grande parcela de suas populações.

No cerne, portanto, da programática neoliberal situa-se o estabelecimento de um novo padrão de acumulação que implica(...) “uma nova forma de organização do trabalho, uma nova forma de regulação e um novo ordenamento social pactuado entre capital, trabalho e Estado” (Antunes, 1995 :32).

Como bem afirma Mota, o processo em curso vai além de um programa de ajuste na economia significando, ao contrário, um projeto mais profundo relacionado à tentativa de consolidação da hegemonia burguesa sob novas bases:

A rigor, o projeto neoliberal, que foi tecido com base nos programas de Reagan e Thatcher no início dos anos 80, vem sendo socializado via agências financeiras e cooperação internacional, ultrapassando em larga medida os limites de um programa de ajuste econômico e afirmando-se como instrumento formador de uma racionalidade política, cultural e ética da ordem burguesa, expressa nos programas de desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira, privatização do setor público e na redução do Estado. (1995: 80).

Sob a imposição do FMI e do Banco Mundial, os países latino americanos passam a seguir o receituário neoliberal, conforme preceituado no Consenso de Washington,⁸ que propõe a retomada do processo de acumulação do capital via globalização da economia, privatização do Estado, redução dos gastos sociais, desenvolvendo políticas modernizantes cuja consequência tem sido o aprofundamento da exclusão social.

Obedecendo também ao receituário de Washington, o governo brasileiro vem, nos últimos anos, tentando sistematicamente operar um ajustamento estrutural na economia para adequar o país à nova ordem social. Através de medidas de orientação neoliberal, busca a estabilização da economia com medidas de contenção da inflação, de privatização, de desregulamentação de mercados e liberação financeira e comercial, ao mesmo tempo em que põe em curso a reforma do Estado, manifesta em um ordenamento institucional que estabelece novas formas de articulação entre o Estado e a sociedade civil.

⁸ Denominação através da qual se tornou conhecido o encontro de especialistas de diversas partes do mundo, ocorrido em Washington, em 1989, que orientou ações governamentais e programas de ajustes econômicos em escala mundial, cujo receituário o Brasil vem procurando seguir. Caracteriza-se por ser (...) “um plano único de ajustamento das economias periféricas, chancelado (...) pelo FMI e BIRD em mais de sessenta países de todo o mundo. Estratégia de homogeneização das políticas econômicas operadas em alguns casos (...) diretamente pelos próprios técnicos daqueles bancos até bem pouco atrás, com a ajuda de economistas universitários norte americanos (...) Um programa ou estratégia seqüencial em três fases : a primeira consagrada à estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário, envolvendo invariavelmente a revisão das relações fiscais intergovernamentais e a reestruturação dos sistemas de previdência pública; a segunda, dedicada ao que o Banco Mundial vem chamando de “reformas estruturais”; liberação financeira e comercial, desregulamentação dos mercados e privatização das empresas estatais; e a terceira etapa, definida como a da retomada dos investimentos e do crescimento econômico”(Fiori, 1994 :2).

O processo de reestruturação produtiva no Brasil se efetiva realmente a partir do começo dos anos noventa,⁹ com a vitória do candidato Fernando Collor de Mello, do obscuro PRN (Partido da Reconstrução Nacional) e a derrota do candidato Luís Inácio Lula da Silva do PT (Partido dos trabalhadores) nas eleições de 1989, quando o “ajuste neoliberal” é colocado como estratégia de saída da crise do Estado e do capitalismo no Brasil, após o que se convencionou chamar de “década perdida”(Alves, 1996,p.131).

É importante ressaltar que a década de 80, no Brasil, é considerada por Alves a “década de resistência” às propostas neoliberais, afirmando ele que a vitalidade da sociedade civil, a explosão dos movimentos sociais e do sindicalismo, caracterizou uma resistência organizada à ofensiva neoliberal que, então se disseminava pelos países capitalistas, tanto os desenvolvidos, quanto os periféricos. É a partir da derrota política das forças organizadas da sociedade civil, que apoiaram o candidato do PT na eleição de 1989, que se instaura o que Alves denomina de “neoliberalismo à brasileira”. Para ele, “a eleição de Collor irá colocar o Brasil no rol dos experimentos neoliberais, voltado para a recuperação da economia de mercado, com resultados perversos no plano societário”.(1996,p.132)

A falência política do governo Collor não muda as premissas básicas de seu governo que têm continuidade no governo de Fernando Henrique Cardoso com a mesma agenda : acabar com a inflação, privatizar, reformar a Constituição para flexibilizar as relações entre o Estado e a sociedade, assim como as relações entre capital e trabalho.

Nos planos do governo, a ultrapassagem da crise que assola o país depende, fundamentalmente, da reconstituição do mercado como a principal

⁹ A adoção de políticas neoliberais no Brasil é tardia, pois na década de 80, o receituário neoliberal já era aplicado, em importantes países da América Latina – Chile, Bolívia, México e Argentina.(Alves, 1996: 132).

instância reguladora das relações sociais. Daí a necessidade de suprimir a intervenção do Estado na economia, como forma de estimular a competição e o individualismo no mercado (Laurell,1995). Nessa perspectiva, a crise do Estado é uma crise de intervenção do Estado no social, fiscal e em seu próprio aparelho de Estado,¹⁰ colocando a necessidade de se implementar políticas de ajustamento estrutural e novas formas de regulação, pois segundo o pensamento neoliberal

(...) o intervencionismo estatal é antieconômico e antiprodutivo, não só por provocar uma crise fiscal do estado e uma revolta dos contribuintes, mas sobretudo porque desestimula o capital a investir e os trabalhadores a trabalhar. Além disso é ineficaz e ineficiente : ineficaz porque tende ao monopólio econômico estatal e à tutela dos interesses particulares de grupos de produtores organizados, em vez de responder às demandas dos consumidores espalhados no mercado; e ineficiente por não conseguir eliminar a pobreza e, inclusive, piora-la com a derrocada das formas tradicionais de proteção social, baseadas na família e na comunidade(Laurell, 1995,p.162),

o que significa a eliminação da intervenção do Estado na economia por intermédio da “privatização e desregulamentação das atividades econômicas e a redução da ação estatal no campo do bem estar social através da “privatização do financiamento e da produção de serviços; cortes dos gastos sociais, eliminando-se programas e reduzindo-se benefícios; canalização dos gastos para os grupos carentes e a descentralização em nível local”(Laurell, 1995,p.163)

As políticas denominadas de ajuste fiscal têm, portanto, como finalidade a reforma estrutural ou reforma orientada para o mercado, implicando na tentativa de revisão do papel desempenhado pelo Estado, principal indutor do crescimento econômico e prestador de serviços sociais.¹¹ Mesmo considerando seu papel fundamental para o processo de desenvolvimento econômico e social, ao Estado não compete mais assumir a função de agente direto do crescimento, mas

¹⁰ No Brasil, os efeitos dessa crise fiscal foram bem mais acentuados do que nos chamados países centrais, pois aqui representou a falência de um modelo de acumulação que tem no Estado o seu principal financiador - denominado pelos economistas de crise do padrão de financiamento brasileiro - acrescido da erosão das bases políticas de sustentação do Estado Interventor. (Teixeira, 1996:223).

¹¹ Segundo Montañó :”o Estado moderno é um Estado do capitalismo. Portanto ele representa, originalmente, a “lógica do capital.” Para o Estado se sustentar, como organização privilegiada do sistema sócio-econômico, e para dar sustento a sua lógica fundante, a “lógica capitalista”, deve se legitimar perante o povo” (1999:66).

apenas a de “sócio, elemento catalisador e impulsionador desse processo” (Banco Mundial, 1997, p.1).

Ainda que o núcleo central das reformas tenha como premissas a (re) introdução de políticas liberalizantes, privatista e de mercado, pode-se afirmar que as mesmas, para além da ordem econômica, foram acompanhadas de profundas mudanças na estrutura institucional, organizativo e de atuação do Estado, atribuindo-se a ele, grande parte da crise do próprio capital (Simionato, 2000,p.12).

O tema da reforma do Estado adquire, assim, centralidade no debate contemporâneo, como um desafio à criatividade dos dirigentes e à própria organização da sociedade, problema que desafia a criatividade dos governos da Nova República.

1.2. Reforma do Estado e a descentralização no Brasil

1.2.1. A reforma do Estado brasileiro

Dos anos 30 à década de 60, o Estado brasileiro foi fator de desenvolvimento econômico e social. Nesse período, particularmente no pós Segunda Guerra, ocorre um período de prosperidade econômica e de elevação do padrão de vida em nosso país.

A partir dos anos 70, entretanto, como a maioria dos países em desenvolvimento, o Brasil busca adaptar-se às novas condições da economia mundial em crise e às restrições fiscais, através da adoção de políticas para eliminação de funções governamentais, cortes em despesas com custeio e investimentos, redução da folha de pessoal, privatizações, desregulamentações e descentralização.

Como afirma Fiori (1994), convergem no Brasil já na primeira metade da década de 80 a crise do autoritarismo, a desmontagem do tripé Estado, empresariado nacional/internacional e o esgotamento do modelo desenvolvimentista do período 30 /50.

A grande tarefa política dos anos 90, portanto, é a reforma ou a reconstrução do Estado brasileiro,¹² cuja formatação conceitual se deve ao Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), no governo FHC. Segundo Bresser Pereira “as reformas só começam efetivamente no país, a partir de 1990. São inicialmente reformas que independem de mudança institucional : o ajuste fiscal, a

abertura comercial, a privatização e, finalmente, a estabilização do Plano Real. A partir do governo Fernando Henrique Cardoso, começam as reformas no plano constitucional”(1998,p.45).

Assim,

(...) em oposição ao pacto social que deu lugar à Constituição de 88, consolidou-se nos anos 90 (inicialmente com o governo Collor) um amplo consenso liberal(filiado ao Consenso de Washington) favorável à implementação de programas de estabilização, ajuste e reformas institucionais, apoiado e promovido pelos governos nacionais e pelas agências financeiras internacionais :programas de privatizações, redução de tarifas alfandegárias para importação, liberalização dos preços, política monetária restritiva, redução de isenções fiscais, subsídios e linhas de crédito, corte dos gastos públicos, liberação financeira e renegociação da dívida externa (Montaño, 2002, p.37)

As razões para a aceitação da proposta, aparentemente bem recebida pela sociedade e pela coalizão política de sustentação do governo, parecem estar na associação entre a reforma e a chamada crise fiscal do Estado, a promessa de um serviço público eficiente e a associação da reforma com a continuidade do sucesso do Plano Real.

Como salienta Mota (1995), a idéia disseminada pela mídia é a de que a crise afeta igualmente a toda a sociedade, independentemente da condição de classe dos sujeitos sociais, de modo que sua superação exige consensos e sacrifícios de todos. Para a aceitação da proposta, a burguesia tenta obter o consenso ativo das classes subalternas utilizando questões que afetam o cotidiano dessas classes, como o desemprego e o dèficit previdenciário, que são tratadas como situações decorrentes da crise.

Como intelectual da reestruturação do Estado, Bresser Pereira (1998) defende a idéia de que a crise da América Latina e, em particular do Brasil, é uma crise fiscal que engloba o modo de intervenção do Estado Social, a forma

12 Iniciada, ainda timidamente, no governo Collor, com algumas privatizações e muito alvoroço em relação ao servidor público, considerado o responsável pelos problemas do Estado.

burocrática e ineficiente de administrar um Estado que se tornou grande demais, o que significa uma crise de intervenção e de gerenciamento da máquina estatal, cuja superação não pode ser pensada dentro do paradigma neoliberal. Nesse caso, é preciso reconstruir ou reformar o Estado, recuperar sua solvência, reformar sua administração, redefinir o seu modo de administração, estabelecendo-se uma síntese pragmática e social-democrata ou social-liberal entre as antigas estratégias desenvolvimentistas e a crítica neoliberal,¹³ que exige a descentralização das organizações públicas estatais através da administração participativa e a parceria entre sociedade civil e Estado. Nesta perspectiva o Estado deixa de ser o fomentador direto da prestação de serviços à comunidade, mas seu indutor.

Torna-se necessário delimitar o tamanho do Estado para que ele se torne “mais barato, mais eficiente na realização de suas tarefas, para aliviar o seu custo sobre as empresas nacionais que concorrem internacionalmente” (Pereira,1997,p.14), deixando a seu encargo apenas as chamadas funções essenciais, como justiça, segurança interna e relações exteriores (com repasse para o setor privado das políticas públicas de saúde, educação, previdência e assistência social).

Assim, para o autor, é

(...) essencial dotar o Estado de condições para que seus governos enfrentem com êxito as falhas do mercado. Para isso, é necessário dotar o Estado de maior governabilidade e governança¹⁴; é preciso, além de garantir condições cada vez mais democráticas de governá-lo, torná-lo mais eficiente, de forma a atender às demandas dos cidadãos com melhor qualidade e a um custo menor(1998, p.32).

¹³ Segundo Pereira é um Estado Social-Liberal porque está comprometido com a defesa e a implantação dos direitos sociais definidos no séc .XIX, mas é também liberal por acreditar no mercado, porque se integra no processo de globalização em curso, com o qual a competição internacional ganhou uma amplitude e uma intensidade historicamente nova, porque é resultado de reformas orientadas para o mercado(1998, p.21).

¹⁴ Governança e Governabilidade, significam, respectivamente, a capacidade política de governar, que deriva da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade; e a capacidade financeira e administrativa do Estado na implantação de suas políticas. (Bresser Pereira, 1997, p.45).

Acentua Bresser Pereira(1997) que nossa Constituição seria supostamente responsável por uma crise de governança do Estado, o que traduz a incapacidade financeira e administrativa de um governo, mesmo legitimado e com plena governabilidade, ou seja, sustentação política através de pactos e alianças políticas.

Do seu ponto de vista, a crise brasileira é uma crise da estratégia estatizante e do modelo de “administração pública burocrática”. Como resposta a esse esgotamento, propõe o conceito de “administração pública gerencial”¹⁵, caracterizada pela eficiência, qualidade e descentralização com foco no cidadão. Entre os setores em que o Estado opera, esse modelo distingue um núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não –exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado.¹⁶

Serviços não exclusivos são todos aqueles que o Estado provê, mas por não envolverem na sua totalidade o exercício do poder extroverso do Estado, como os serviços de educação, saúde, serviços culturais e de pesquisa científica, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não-estatal. (Pereira,1998:34).

As atividades e serviços não exclusivos devem ser transferidos para a forma de propriedade pública não estatal, através da “publicização”.¹⁷ O pressuposto do programa de publicização é que serviços públicos não exclusivos podem ser realizados mais eficientemente se, mantido o financiamento do Estado,

¹⁵ A Reforma Gerencial, segundo Bresser, “visa assegurar o caráter democrático da administração pública, por meio da implantação de um serviço público(...) orientado para o cidadão-usuário(que não paga pelo serviço) ou cidadão cliente(que paga por ele)”(1998,p.111).

¹⁶ Segundo Santos, “Esta distinção é altamente problemática, sobretudo porque a análise da gênese do Estado moderno revela que nenhuma das funções do Estado foi originalmente exclusiva dele; a exclusividade do exercício de funções foi sempre o resultado de uma luta política. Não havendo funções essencialmente exclusivas não há, por implicação, funções essencialmente não exclusivas” (mim., 1999, p.16)

¹⁷Bresser distingue publicização de privatização ao afirmar que no capitalismo contemporâneo, além da propriedade privada e estatal, existe uma terceira forma de propriedade: a pública não estatal (1998).

forem realizados pelo setor não estatal. Para Bresser, se o financiamento dessas atividades, porque envolvem direitos humanos básicos, é atividade exclusiva do Estado, sua execução não o é, não envolve o exercício do poder do Estado. São atividades competitivas que podem ser controladas através da sociedade. Não há razão para serem propriedade do Estado, embora sejam públicas, isto é, se dedicam ao interesse público e não visam ao lucro. Mas também não são propriedade privada, voltadas para o lucro e o consumo, já que são fortemente subsidiadas pelo Estado e contam com doações voluntárias da sociedade. Por essa razão, uma das alternativas para implementação dessas atividades na reforma do Estado, é a parceria com as organizações não governamentais, incluídas no que se chama o Terceiro Setor.¹⁸

Esta perspectiva está ratificada no plano de reforma do governo FHC, quando afirma que,

(...) se por um lado, o Estado já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas sobretudo na área social, por outro, já dispõe de um segmento da sociedade, o Terceiro Setor, fortalecendo-se institucionalmente para colaborar de forma mais ativa na produção de bens públicos. (MARE,1998).

Segundo Montaño, a “publicização” representa, na verdade, a privatização de serviços sociais, orientada numa perspectiva desuniversalizante, contributivista e não constitutiva de direito(2002,p 46).

Para garantir a eficiência, a produtividade e a “qualidade de serviços sociais”, diz Gentili, procura-se desestatizar o campo social e fazer dele um mercado social¹⁹ regulado pelas normas de competição (1995:104). O Estado passa a se autodefinir como incapaz, inoperante, ineficiente no atendimento a determinadas demandas coletivas, mais especialmente, àquelas vinculadas a áreas

¹⁸ As organizações que compõem o terceiro setor, evidentemente, não são novas. Nova é a forma de olhá-las como componentes de um “setor” que pleiteia igualdade em relação ao Estado e ao Mercado.

com possibilidade de render dividendos à lógica capitalista. Desta forma, deixa intencionalmente, sem cobertura os segmentos de renda média e alta, possibilitando o surgimento de instituições prestadoras de serviços sociais de natureza privada. Os conhecidos planos privados de saúde, de previdência social, além da privatização do sistema educacional são estruturados, visando a atender às demandas dos interessados em criar instituições dessa natureza com a finalidade de geração de lucro.

É no interior dessa discussão quanto a ineptidão, ineficiência e responsabilidade pelo déficit público para designar a crise estrutural do Estado e alimentar a cultura que distorce e destrói a necessidade de sua existência, que se vem fortalecendo a dicotomia entre “público e ‘privado”, caracterizando-se por público tudo que é ineficiente, aberto ao desperdício e à corrupção, e por privado a esfera da eficiência e da qualidade.

Como reflete Coutinho, a partir do final dos anos 80,

(...) a ideologia neoliberal em ascensão apropriou-se da dicotomia maniqueísta para demonizar de vez tudo o que provém do Estado (mesmo que se trate agora de um Estado de direito) e para fazer a apologia acrítica de uma “sociedade civil” despolitizada, ou seja, convertida num mítico “terceiro setor” falsamente situado para além do Estado e do mercado(Coutinho, apud. Semeraro, 1999,p.10).

É no interior desse quadro de crise e também de redemocratização, que a descentralização passa a ser enfatizada nos planos de desenvolvimento, visualizada como um processo que permite uma maior eficiência do Estado frente ao contexto da crise, e como uma nova forma de legitimação desse Estado, envolvendo a participação da população. Além disso, a descentralização é apontada como recurso capaz de minimizar os insucessos dos programas sociais.

¹⁹ Ao fazer a opção pela redução do orçamento destinado à área social, o Estado define o direcionamento de suas políticas sociais aos segmentos em situação de maior necessidade econômica: os pobres.

Passou-se a supor então, que por definição as ações descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas vindo a fortalecer e consolidar a democracia. Dentro da mesma argumentação, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis de bem estar da população. Simetricamente, passou-se a associar centralização a práticas não democráticas de decisão; à ausência de transparência das decisões; à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas. As expectativas postas sobre a descentralização e a visão negativa das formas centralizadas de gestão implicariam, como consequência, a necessária redução do espaço de atuação das instâncias centrais do governo(Arretche, 1999).

1.2.2. A dimensão política da descentralização

Historicamente, o Brasil tem sido administrado de forma centralizada. A centralização estatal iniciada em 1930 e continuada até os anos 70 não é apenas fruto de um processo de expropriação das capacidades governamentais em níveis subnacionais, mas também da elevada capacidade federal de proceder inovações institucionais e responder às pressões acarretadas pelo processo de industrialização e urbanização em curso.

Os impulsos pró descentralização e a dinâmica desse processo foram fortemente associados à crise do Estado desenvolvimentista e do modelo federativo por ele engendrado. A agenda de redemocratização incluiu, em 80 um projeto de reformas setoriais no sistema de proteção social, tendo como princípios norteadores a descentralização,²⁰ o resgate da dívida social e a participação social e política.

Segundo Pereira (1996), Stein(1997) e Lustosa(1999), o termo não foi instituído por acaso, nem em decorrência direta da redemocratização, mas como consequência de determinações histórico-estruturais que envolvem a sociedade, emergindo com mais intensidade a partir dos anos 60, numa conjuntura social de crise econômica e mudanças político-ideológicas.

Nesse período, diversas experiências começaram a ser realizadas em países de capitalismo avançado que buscaram a gestão descentralizada e a par

²⁰ Instrumento de expressão política que ganha mais visibilidade na consolidação dos regimes democráticos. Países, onde se evidencia o chamado Welfare state, descentralização e participação são termos institucionalizados por suas Constituições, o que possibilita a autonomia local, a participação, o controle e a descentralização política como instrumentos de um projeto democrático de sociedade. É o caso de países como a Espanha, Bélgica e Suécia.

ticipação popular como mecanismo para contornar os problemas oriundos das transformações no sistema produtivo, no mundo do trabalho e nas relações sociais em geral, resultantes do impacto gerado pelo processo de globalização e as redefinições do papel do Estado Nação.

Outros analistas (Sposati,1990; Raichelis,1998) também afirmam que o processo de descentralização observado no Brasil efetiva-se em sintonia com um movimento internacional da administração pública, onde os discursos e as práticas sociais relacionadas com a partilha do poder eram vistos como condição indispensável para a chamada “modernização do Estado.”²¹

Nos países centrais, segundo Lustosa (1999), a descentralização configura uma estratégia²² com um caráter gerencial e administrativo, o que permite responder melhor às demandas, pois propicia um sistema mais ágil de decisão, já que possibilita a outras instâncias decisórias do Governo compartilharem o poder com a sociedade, mediante a participação popular. Entretanto, afirma o referido autor que a descentralização vista por este ângulo, não dá tanta ênfase à questão política, destacando apenas o aspecto técnico-administrativo, por meio da gestão compartilhada e participativa.

A partir dessas duas concepções, Lustosa (1999) define a descentralização no Brasil como um processo político-técnico “de reformulação da estratégia de gestão das políticas sociais, fruto da interação permanente de diversos grupos de interesse dentro e fora do aparelho de Estado,” representando o

²¹ Sposati identifica também o movimento realizado pelas estruturas locais, reclamando por mais descentralização e autonomia, “pressionadas para ter maior resolutividade e construir respostas compatíveis às diversidades e demandas de sua área de abrangência.” (1990,p.16).

²² Em suas reflexões conceituais sobre o termo Stein(1997) ressalta que o mesmo se apresenta sob diferentes interpretações quando relacionado com as políticas públicas: “como status de meio, método ou tática”. A definição do termo descentralização depende da visão e das preocupações de cada ator social, diante do que pode ser identificado no contexto social como problema a ser resolvido, com o objetivo que se deseja alcançar ou como meio para solucionar outra questão, concluindo que a descentralização deve ser utilizada como um instrumento para atingir determinados fins, já que existe uma inter-relação com as categorias democracia, autonomia e participação.

envolvimento do aspecto técnico e administrativo em termos de gerenciamento, nos moldes desenvolvidos pelos países avançados. Contudo, continua o autor,

(...) como estratégia vem sendo implementada sem um compromisso efetivo com os problemas sociais, com um enfoque mais pragmático ao processo, ao mesmo tempo que constitui um instrumento que permite delegar poderes, atribuições e responsabilidades às demais esferas do governo, e a transferência de recursos para gerir as atribuições repassadas pelo Estado(1999, p. 244).

Já nos países em desenvolvimento, entre os quais se enquadra o Brasil, a descentralização está diretamente relacionada à autoridade e a um poder formado por “um processo político-técnico de reconfiguração do espaço de ação popular e de redefinição da relação Estado - cidadão”(Lustosa, 1999, p.245).

Para Dowbor(1994), a descentralização é uma questão de sobrevivência sócio-econômica hoje, nos países sub-desenvolvidos. Acompanha a reforma do Estado. Mas, o autor reconhece que, além disso, ela pode devolver ao cidadão um espaço onde possa moldar o mundo em que vive, recuperando a dimensão política da economia e com isso o espaço social da cidadania.

Entre nós, o debate em torno da descentralização manifesta a preocupação com o crescimento econômico, mas também enfatiza a questão da equidade e da satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, procurando “resgatar aspectos estruturais, institucionais e políticos desprezados pelo neoliberalismo,” como afirma Stein (1997, p.92). São questões que estão principalmente no plano da relação Estado-Sociedade, onde a descentralização, na opinião da autora, pode favorecer uma “maior articulação da sociedade civil, por meio de organizações comunitárias e sindicatos, desde que no nível local, as instituições sejam representativas da comunidade e que a participação seja uma realidade.”

A descentralização implica, assim, a existência de uma pluralidade de níveis de decisão autônoma por parte das instituições, independentemente do poder central. Um processo de distribuição de poder que pressupõe, por um lado a redistribuição dos espaços de exercício de poder, das atribuições inerentes a cada esfera de governo e, por outro, a redistribuição dos meios para exercitar o poder, ou seja, os recursos humanos, financeiros e físicos. Trata-se de uma redefinição de centros de poder que, se bem colocados no interior do aparelho estatal, direta ou indiretamente se articulam com a sociedade em geral.(Uga, 1991).

O conceito aponta para a nova relação entre Estado e sociedade civil, cuja estratégia centra-se na perspectiva de cidadania,²³ à medida que implica mudanças na estrutura do Estado, contribui para a formação de novos espaços institucionais de participação e deliberação popular e propõe a gestão conjunta das políticas públicas.

Ao analisar a “descentralização” das políticas sociais, Pereira (1996) considera que se trata de um processo de redistribuição do poder, tanto da esfera federal para a estadual e municipal, quanto do Estado para a sociedade. Para a autora, esse processo também pode ser caracterizado como “formas plurais ou mistas de planejamento e ação”(1996,p.79).

A organização do sistema descentralizado pode ocorrer em duas direções :

- 1) da esfera federal para as esferas estadual e municipal, identificando-se como descentralização vertical e desdobrando-se em duas dimensões : a financeira -

²³ Entendida como a “capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto histórico determinado”(Coutinho, 1997,p.146).

redistribuição das receitas públicas e a político-institucional - os novos arranjos no sistema de competências governamentais.

Como parte desse processo está a municipalização, de acordo com a qual o “município seria dotado de autonomia relativa para elaborar, executar e gerir políticas que atendam com mais eficiência, agilidade e qualidade demandas e necessidades locais.”(Pereira, 1996,p.79) Ao enfatizar a autonomia do município, reforça, no entanto, que

(...) não deverá desvincular-se do planejamento central e nem ser praticada contra ele. Pelo contrário, as ações descentralizadas devem guiar-se por uma pauta articulada de prioridades onde estarão consignadas as competências próprias de cada esfera de governo em torno de um projeto de desenvolvimento nacional(Pereira, 1996,p.79).

Nessa perspectiva, enfatiza a autora, “seria possível ativar práticas participativas e associativas locais em nome da democratização da gestão pública e da eficiência e eficácia político-administrativo” tornando-se a municipalização, neste caso, o objetivo-síntese do processo de descentralização.

2) do Estado para a sociedade. No que se refere a esse sentido da descentralização, ganha relevância a articulação/redefinição de competências do setor público e do setor privado, tanto lucrativo (instituições econômicas) como não-lucrativo (organizações civis, sejam de classe ou comunitárias), prevendo o estabelecimento de redes de cooperação entre os setores público e privado na provisão de bens e serviços sociais. Nas duas situações é previsto o deslocamento dos espaços de planejamento e de tomada de decisões de uma instância central para outras intermediárias e locais e a providência dos recursos necessários ao exercício do poder, diferentemente da desconcentração, caracterizada pela mera transferência de encargos, responsabilidades e competências funcionais, sem a correspondente redistribuição de poder.

Afirma Pereira que,

Como expressão máxima desta modalidade de descentralização ganha destaque a noção de pluralismo ou formas mistas de atenção social, segundo as quais, seriam redefinidos os papéis e as competências de três parceiros estratégicos, dotados de recursos específicos no âmbito da estrutura social, a saber: o Estado, que detém o poder; o mercado que detém o capital e a sociedade, que constitui o espaço privilegiado das relações de solidariedade.(Abrahamson, 1992, apud Pereira, 1996).²⁴

Continuando, Pereira lembra que a estratégia de descentralização encerra riscos e oportunidades. Esses processos de transferência do poder decisório, contudo, devem ser analisados também a partir de suas contradições, pois se por um lado a sociedade civil consegue impor-se ao Estado, de forma a se legitimar como ator social, capaz de definir diretrizes políticas, de outro, é preciso ter claro que nos processos de delegação de poder, muitas vezes se encontra embutida a transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil, com repercussões perversas no âmbito das políticas sociais. Frequentemente, os esquemas de descentralização caminham associados a políticas de privatização, de seletividade e descompromisso com as necessidades sociais que resultam mais no reforço ao poder das elites do que ao poder do povo.

Constituindo-se como um instrumento de ação política, a descentralização pode atender a diferentes interesses, que vão desde à construção de uma nova cidadania até a reestruturação da hegemonia do poder central. Seu caráter contraditório não a coloca irremediavelmente a serviço do sistema, podendo representar um instrumento importante para estimular a participação social e, conseqüentemente, a democratização das políticas sociais.

A descentralização tanto pode ser um mecanismo de participação, quando possibilita o retorno do poder à sociedade civil, como pode, também, caracterizar um reforço ao aparelho de dominação encobrendo, de forma obscura,

²⁴ Segundo Pereira, encontra-se aí a invocação de que o Estado e o mercado devem deixar de “colonizar” a sociedade, que é o “reino da vida”, para compor um triângulo de parcerias plurais(1996).

um regime autocrático. Assim, apesar da relação direta, sempre presente na dualidade centralização x autoritarismo, é bom lembrar que o não autoritarismo não implica necessariamente a descentralização.

Entre nós, a intenção descentralizadora da Constituição de 88 é motivo para uma “reforma gerencial” supostamente voltada para o cidadão e para a democracia, “uma reforma para a cidadania e para a democracia”, segundo Bresser Pereira. No debate atual é salientado, porém, a subordinação dessa reforma às necessidades econômicas e financeiras decorrentes do ajuste fiscal e sua consequente inserção numa política econômica. Como adverte Draibe(1995), a descentralização é concebida no pensamento neoliberal como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto(1995,p.28).

É nessa perspectiva que o governo federal elabora o projeto de reforma do Estado na era FHC. Com o propósito de recuperar receitas perdidas por motivo das alterações constitucionais, o governo procura compensação em três frentes: redução de seus gastos, via diminuição das transferências não constitucionais para estados e municípios; estabelecimento de restrições creditícias para as esferas subnacionais, a criação de tributos e aumento de alíquotas de impostos. Procura, desse modo, livrar-se de encargos sem qualquer planejamento determinando a pura e simples extinção de programas e projetos de intervenção e “incentivar programas de descentralização como tutor do processo, para poder manter o controle político ou operacional do manejo e do repasse dos recursos” (Oliveira,1999,p.22). Na estratégia de “publicização do retorno da sociedade à participação admite-se uma denominação ideológica à transferência de questões públicas da responsabilidade estatal para o chamado “Terceiro Setor” e o repasse de recursos públicos para o setor privado(Montanõ,2002).

Conforme salienta Stein (1997) a relação entre descentralização e democracia pode ser feita, desde que alguns princípios, tais como, a participação popular e o processo de educação para a cidadania, a tomada de decisões por maioria e a atenção às demandas das minorias, o controle do governo por parte dos cidadãos, entre outros, sejam observados. E ainda, para que a descentralização viabilize processos de participação popular, é fundamental a existência de pré condições como a “garantia do acesso universal às informações necessárias para a gestão, a garantia de que nos conselhos de direção os segmentos menos poderosos tenham assento e que os processos de gestão e tomada de decisões sejam transparentes”(Stein, 1997,p.7).

Ao apresentar os princípios e diretrizes da descentralização²⁵, Jovchelovitch nos alerta quanto a contradições que caracterizam como descentralização a “centralização camuflada, que na verdade só reparte o poder entre o chefe executivo e seus assessores, ou desconcentra os serviços sem descentralizar o poder de uma esfera para outra”(1998, p.41).

No entender de Pereira, a descentralização, no Brasil tem se caracterizado como uma “descentralização residual” que “privilegia o mercado, restringe ou extingue direitos e resgata velhas práticas seletivas e estigmatizantes de proteção social”(1996,p.84).

A questão da descentralização do Estado adquire relevância no Brasil desde o processo de abertura política pós- ditadura militar, mas em especial, a partir da Assembléia Nacional Constituinte de 1987, ocasião em que se aprofundam

²⁵ Princípios e diretrizes da descentralização : mais flexibilidade, mais gradualismo, mais progressividade, mais transparência, mais existência de mecanismos de controle social. Constituem aspectos desse processo: a) democratização do Estado, b) maior controle social sobre a administração pública de nível local, c) viabilização mais fácil de conversão de demandas sociais em programas e serviços, d) exercer papel integrador das instituições municipais, e) multiplicação dos núcleos de poder político por intermédio do fortalecimento do poder local f) aumento da eficácia das políticas públicas, g) atenção às demandas crescentes por participação, por intermédio das instituições representativas de nível municipal (Ibidem 1998).

os debates acerca da democracia no país, em contraposição às forças repressivas. Desde então, adquire o termo um ar de modernidade, constituindo-se em palavra de ordem no mundo político e administrativo. Temas como descentralização e reordenamento institucional tornam-se representativos no sentido da revalorização da participação popular e do poder local. Apresentando diferentes abordagens, frequentemente é relacionado, porém, a algo positivo, a exemplo de mais autonomia e menos burocracia, ou mais participação e ampliação da democracia, implicando um “movimento de reação a uma tendência centralizadora em favor do fortalecimento da esfera local” (Stein, 1999:6).

A Constituição, ao instituir a descentralização e a municipalização como processos de democratização do Estado firma bases para uma participação efetiva da população que não se restrinja somente à eleição política, característica da democracia representativa, considerando fundamental a existência de mecanismos que conjuguem elementos de participação popular em outras esferas políticas.

A descentralização político-administrativo, sob o entendimento de um princípio constitucional, demarca uma nova ordem política na sociedade brasileira, quando garante constitucionalmente à sociedade o direito de formular e controlar políticas, provocando um redirecionamento nas tradicionais relações entre Estado e Sociedade. Difunde novos discursos e práticas sociais relacionados com a partilha de poder, seja no âmbito de sua transferência da esfera federal para estados e municípios, seja no deslocamento de parcelas de poder de decisão do Estado para a sociedade, voltadas para a construção de um espaço público de decisão e defini

ção de ações a partir do confronto de interesses.²⁶ A partir daí, os conceitos de descentralização, municipalização, autonomia, participação e democratização compõem sistematicamente a agenda política e têm estado em evidência nos discursos e nas propostas de dirigentes como alternativas de estratégia para a melhoria da gestão de questões voltadas para a área social, sobretudo para aquelas referentes às políticas públicas no Brasil.

Um dos pilares das propostas descentralizadoras é a inclusão da participação nos mecanismos institucionais de formulação e implementação das políticas. Há hoje quase um consenso sobre a importância da introdução desse mecanismo no contexto das políticas públicas. As razões são várias e vão de pontos de vista puramente ideológicos, ou seja, a participação como mecanismo de politização e inclusão dos excluídos no processo de tomada de decisões, até defesas essencialmente utilitaristas, que significa a participação como mecanismo de repartição de responsabilidades.

Argumenta-se em favor do procedimento participativo reafirmando o potencial da participação como mecanismo contrabalanceador das tendências corporativas e clientelistas. Além disso o procedimento participativo apresenta-se, também, com o potencial de suprir as deficiências da democracia representativa. Revela-se, desse modo, como instrumento de aperfeiçoamento democrático. Há um pressuposto de que a possibilidade de participação da população no processo decisório é condição básica para efetivação do processo de desenvolvimento. Somente assim os recursos seriam aplicados de acordo com sua destinação (e

²⁶ A constituição Federal de 1988, eminentemente descentralizadora, trouxe consigo uma nova forma de articulação entre o Estado e a Sociedade traduzida nas legislações específicas de cada área. O artigo 204 da Constituição Federal aponta como diretrizes da Assistência Social, por exemplo, a descentralização político-administrativa e a participação popular, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Tais diretrizes são regulamentadas no Estatuto da Criança e do Adolescente (julho de 1990), na Lei Orgânica da Saúde (Lei nº de 8080 de dezembro de 1990) e na própria Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº8.742 de 7 de dezembro de 1993).

seriam destinados segundo as prioridades da população), além de ficar assegurado o controle de sua aplicação por quem de direito – os usuários.

A realidade mostra-se, no entanto, profundamente contraditória. Estudos recentes sobre a descentralização (Arretche,2000;Rachellis,1998) evidenciam diferenças e desigualdades entre as regiões do País e a insuficiência do aparato institucional nos municípios que ameaçam ou inviabilizam o processo, convertendo-o, praticamente, ao repasse de recursos federais para outras instâncias de administração pública ou para a sociedade civil.

Se por força das bases federativas do Estado brasileiro a União, os Estado e os Municípios passam a ser autônomos e independentes, no plano político-institucional, no plano econômico, social e administrativo o Brasil é ainda, estruturalmente, um país marcado por profundas desigualdades regionais apresentando um grande número de municípios fiscal e administrativamente fracos que nem sempre têm condições de assumir a política social. A reforma do Estado brasileiro denota uma grande variação entre os estados, em razão da interferência de fatores estruturais, institucionais e de deliberação política na implementação e execução das diferentes áreas de políticas sociais. Porque a descentralização das políticas sociais envolve, por definição, relações intergovernamentais, essas condições vão rebater diretamente na qualidade das ações e dos resultados obtidos.

Os municípios se mostram ainda frágeis para promover uma melhor distribuição de bens e serviços. Observa-se, no entanto, que o poder local vem adquirindo visibilidade para empreender formas inovadoras de gestão, oportunizando a participação de atores diversificados, entre os quais as ONGs. Estas surgem não só na condição de instâncias capazes de representar interesses, mas também como promotoras da participação da população nas decisões públicas,

articulando-se com o poder público tanto para a intermediação, quanto para a prestação de serviços profissionais.

Sob tal perspectiva, as ONGs passam a configurar um novo participante do processo de mudança sócio-econômica, expressando a resposta da sociedade civil ao insucesso ou incompetência do Estado para promover o desenvolvimento. Na argumentação oficial, as ONGs se beneficiariam da sua proximidade com a população e do conhecimento de suas reais necessidades – “o desenvolvimento de baixo para cima” torna-se um slogan no discurso do governo.

1.2.3. Descentralização dos Programas Sociais :

Como observa Arretche (2000) a instituição da descentralização no Brasil não foi um processo homogêneo no que diz respeito às diversas políticas sociais, nem se processou de forma idêntica em todo o território nacional, instalando-se uma grande variação entre os Estados, o mesmo ocorrendo na aplicabilidade das políticas sociais - resultado de fatores de ordem estrutural, institucional e de ação e deliberação política.

Diferentemente dos países desenvolvidos, onde a industrialização e a consequente ampliação das relações capitalistas precedeu à construção do Estado interventor, aqui é o Estado que, a partir de 1930, irá impulsionar e estimular o processo de desenvolvimento urbano-industrial e, conseqüentemente, a ampliação das relações capitalistas em nossa sociedade, através da estruturação do Estado Desenvolvimentista constituído, tendo como principal base sócio-política de sustentação os segmentos da oligarquia agrária, a emergente classe média urbana e militares nacionalistas. Assim, a intervenção do Estado na área social tornou-se essencial para regular as relações entre capital e trabalho, no sentido de criar as bases para o desenvolvimento industrial. Diante disso é possível concluir que é “no pós-64 , ao longo do período de autoritarismo, que se consolida o arcabouço político-institucional das políticas sociais brasileiras” (Soares, 2001,p:209).

Ao final dos anos 70, indícios de esgotamento e crise desse padrão de intervenção social estatal nos aspectos organizacional, social e, sobretudo financeiro, na década seguinte levam a uma série de tentativas de reestruturação. Porém, como afirma Soares,

(...) a partir de 1985 e até 1988, as importantes modificações introduzidas nas políticas sociais brasileiras foram determinadas por todo um complexo quadro de transformações políticas, sociais e econômicas”(..) o advento do governo da Nova República no bojo do movimento de redemocratização nacional, a possibilidade de ocupação de postos estratégicos nesse governo por pessoas e grupos políticos identificados até então como oposição(...) a organização de movimentos sociais(...) que pressionavam por mudanças efetivas(2001,p.210).

Realmente, as mudanças operadas no governo da Nova República evidenciaram proposições reformadoras, tais como a descentralização na execução e controle dos diversos programas sociais, visando o envolvimento da população para a maior eficiência e adequação de meios e recursos; a integração das diversas políticas visando ações conjuntas; as ações integradas de saúde articuladas aos programas de saneamento e habitação; a valorização de tecnologias e alternativas para o desenvolvimento de programas para os segmentos de baixa renda.²⁷

Nesse contexto, observa-se que a reação ao autoritarismo e à transição democrática vieram acompanhadas de forte movimento em prol da descentralização, ocorrendo em meio a alterações profundas na natureza das relações intergovernamentais com o resgate das bases federativas do Estado brasileiro, a partir do final da década de 80.

Com efeito, na segunda metade dos anos 80, é recorrente a perspectiva da descentralização para o uso e a redistribuição mais eficiente dos orçamentos públicos. Ao mesmo tempo, os objetivos da descentralização são identificados com a democratização do Estado e a promoção de maior justiça social, através de políticas sociais mais eficientes.

Com a Constituição de 1988, o princípio da descentralização política e administrativa se institucionaliza, demarcado em vários de seus artigos,

²⁷ Para Draibe, apesar de não terem alterado o padrão anterior, as reformas brasileiras, no plano jurídico-formal, foram significativas no período da Nova República. Já para outros autores, como Fagnani, houve inclusive uma

buscando um novo direcionamento da ordem social e política na sociedade brasileira. Representando, no plano jurídico, a promessa de afirmação e extensão dos direitos sociais em nosso país, frente à grave crise mundial e às demandas de enfrentamento dos enormes índices de desigualdade social, introduziu avanços que buscaram corrigir as históricas injustiças sociais acumuladas secularmente, expressas no campo dos direitos trabalhistas e na introdução da concepção de Seguridade Social, no campo dos direitos sociais.²⁸

A institucionalidade legal da ordem social, com a carta de 88, projetou os marcos para a universalização dos direitos sociais, a participação da sociedade na definição das políticas sociais, além da descentralização político-administrativo. Importantes dispositivos²⁹ foram definidos, no sentido da criação de um novo pacto federativo, sendo o município reconhecido como ente autônomo da federação, transferindo-se para o âmbito local novas competências e recursos públicos capazes de fortalecer o controle social e a participação da sociedade civil nas decisões políticas. Desde então, acentuou-se a tendência – anterior à própria Constituição – de transferir atribuições do Governo federal para estados e municípios.

As políticas sociais públicas passam a adquirir uma dimensão política e participativa, tendo presente a garantia do direito de participação da sociedade na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

ruptura, em relação ao período 1964/1984, na concepção de política social (a partir de 1985), assumindo o “compromisso com a constituição de um padrão mais equitativo de proteção”(apud. Soares, 2001,p.212).

²⁸ A Política social, enquanto instrumento de materialização dos direitos sociais assume, conseqüentemente, um caráter estratégico de luta social e política para ampliação da cidadania.

²⁹ As Leis Orgânicas da Saúde e da Assistência Social (LOS e LOAS), bem como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) são leis complementares à Constituição que ratificam essa proposição, resguardando o papel do poder central como elemento que propicia a unidade da política social e o apoio técnico, administrativo e financeiro para sua efetivação.

Isto consta nos artigos 194, 198 e 204 da Constituição referentes à Seguridade Social, onde se destacam as políticas de saúde, previdência e assistência social.

Entretanto, “a presença de tais direitos na Constituição, seu reconhecimento legal, não garante automaticamente a efetiva materialização dos mesmos,” como diz Coutinho(1997,p.156). Apesar da Carta Constitucional de 88, pela primeira vez no país, apontar para a construção de “uma espécie de Estado de Bem Estar Social”(Netto,1999,p.77), ocorre num momento em que internacionalmente se questionava a intervenção do Estado como sendo o “caminho da servidão” (Hayek,1990). O novo “pacto social” do Brasil, construído pelos setores democráticos da pós ditadura, é rapidamente substituído por uma nova aliança.

Como bem afirma Montaño, contradizendo Bresser Pereira, “não é um pacto social-liberal que sucede, no nosso país, a aliança de hegemonia neoliberal, mas, contrariamente, é esta última que substitui, na década de 90, o pacto social-democrático dos anos 80”(20002,p.35). Nos anos 90, assiste-se ao redirecionamento do papel do Estado, já no contexto do avanço das teses neoliberais.

O governo Collor de Mello, no plano Brasil, define as diretrizes de sua ação, explicitando mudanças significativas na natureza do Estado e nas suas formas de atuação. Caracteriza a necessidade de um Estado menor, mais ágil, articulador dos agentes privados, sem responsabilidade com a garantia dos direitos sociais aos cidadãos, priorizando a transferência das verbas públicas para o sistema privado, notadamente, entidades assistenciais e filantrópicas.

No governo Itamar a área social estava totalmente desarticulada, sem recursos definidos para os programas sociais.

Na verdade, como enfatiza Kameyama

(...) o cerne das estratégias de descentralização do sistema de Proteção Social adotadas pelos governos Collor e FHC é privilegiar o ajuste fiscal, transferindo para os estados e, principalmente municípios, atribuições no financiamento de programas sociais (...) A descentralização diz respeito, em grande medida, às políticas sociais que se encontram num estágio avançado. Esta estratégia foi utilizada para orientar as principais políticas sociais : educação, desenvolvimento urbano, assistência social, saúde, criança e adolescente (2001, p. 16).

Por esta razão, apesar das conquistas constitucionais em resposta às reivindicações das classes trabalhadoras, inclusive com o aceno da participação dos usuários no sistema de universalização dos benefícios e serviços, as condições objetivas para implementar as regras estabelecidas na Constituição Federal continuam a depender dos novos processos políticos, associados às exigências e pressões externas.³⁰

Como já afirmado no item anterior, sabemos que a extensão do processo de descentralização das políticas sociais está condicionado à existência de programas federais de descentralização e de programas de capacitação municipal implementadas pelos executivos estaduais (Arretche, 2000).

Embora “as disposições constitucionais, o desenho de um programa descentralizado e seu modo efetivo de implementação” sejam elementos centrais na estrutura de incentivos de uma determinada política pública, as “estratégias de indução eficientemente desenhadas e implementadas” são decisivas para o seu sucesso, uma “condição necessária ao sucesso de um processo amplo e abrangente de transferência de funções de gestão de políticas sociais” (Ibidem,p.245).

³⁰ Embora o conceito de seguridade social no Brasil tenha incorporado princípios tais como o da universalidade de cobertura e do atendimento, a uniformidade dos benefícios, a seletividade e distribuição da proteção, a irredutibilidade dos valores, a equidade em termos de custeio e a diversidade de financiamento, assim como a participação efetiva da sociedade, o investimento público continua sendo restrito e restritivo. Os trabalhadores assalariados com um melhor poder aquisitivo continuam aderindo à medicina de grupo ou de empresa. Em relação à previdência vêm-se compelidos a se prevenir, pagando tanto a previdência pública (INSS) quanto a complementar. E os programas e projetos de assistência social, voltam-se somente para extratos específicos e focalizados, àqueles estritamente pobres ou indigentes.

De acordo com o que reafirma a autora, “para obter resultados na transferência de atribuições, a ação política deliberada pode alterar substancialmente o peso e a importância de variáveis relacionadas aos atributos estruturais de Estado e municípios e aos atributos institucionais das políticas” (2000,p.244).

Entretanto, por razões já apresentadas, a formulação e implementação das medidas destinadas a transferir funções de gestão a estados e municípios, no âmbito do governo federal, processaram-se lentamente e só começou a ocorrer de fato a partir de 1995. Até então, a ação da União caracterizou-se por medidas lentas e tímidas em detrimento da adoção de uma política ativa de indução à transferência de atribuições, usando como estratégia desde a omissão em alguns casos, até à redução do montante de recursos transferidos para Estados e municípios. Só a partir de 1995 passou a haver uma política federal de descentralização em diversas áreas de política social³¹(Arretche,2000).

Mesmo assim, a atual política social do governo federal, subordinada à lógica da estabilização monetária e aos preceitos de um estado “social-liberal,”³²apresenta-se contraditória ao padrão constitucional. Exemplo significativo é o programa Comunidade Solidária que desconhece a LOAS e a legitimidade do Conselho Nacional de Assistência Social ao desenvolver uma política de assistência social eventual, clientelista, fragmentada, apelando para a solidariedade social e depositando maior parte da responsabilidade para o sucesso das ações na própria sociedade, e desse modo, desarticulada de ações mais

³¹ Arretche demonstra tal afirmação: “a decisão pela adoção de um sistema único, integrado e hierarquizado de serviços de saúde definiu-se, constitucionalmente, em 1988 – ainda encontra-se em curso; a implantação de um programa extensivo de municipalização da merenda escolar iniciou-se em 1993; medidas efetivas em relação à descentralização dos programas de assistência social deram seus primeiros passos em 1995; e finalmente, a instalação de instâncias colegiadas estaduais destinada a descentralizar as decisões de investimento do governo federal nas áreas de habitação e saneamento iniciaram-se apenas em 1995”(2000,p.244).

³² Que não apresenta distinção das experiências neoliberais que visam a redução do Estado na área social.

amplas, que sejam capazes de corrigir as distorções estruturais presentes em nossa sociedade.

Com isto, substitui o princípio da universalização³³ dos mínimos sociais pela focalização em determinados segmentos das classes pauperizadas, excluindo-as cada vez mais do acesso aos direitos que lhe são conferidos pela LOAS. Diluída em variadas instâncias governamentais, sujeita à administração federal a forte instabilidade institucional, a assistência social retroagiu à condição meramente assistencialista, quase caridade pública, longe da idéia que a própria LOAS reforça:

(...) direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social, não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas(LOAS, Artigo 1).

Percebe-se que as políticas sociais, entendidas como causa primeira do déficit público, tornaram-se o alvo preferido dos governos na batalha do ajuste estrutural.³⁴ Trata-se de políticas focalizadas na “compensação social,” concebidas para cobrir custos sociais do processo de ajuste estrutural, e postas em prática através de diversos programas de gestão descentralizada e de caráter assistencial, situados cada vez mais, por fora do Estado.

O discurso oficial defensor da mera descentralização dos programas, o qual produziria comportamentos democráticos não vingou, conforme algumas experiências analisadas por Arretche que assim refere-se ao assunto:

(...) comportamentos fortemente arraigado na cultura política de uma determinada sociedade podem ser um sério fator limitador da concretização dos comportamentos e princípios democráticos

³³ “A quebra da universalidade e a seletividade, na Argentina e no Uruguai, já se encontram definidos na própria Constituição. No Brasil e no Paraguai, as reformas e as emendas constitucionais vêm, como uma “revolução silenciosa”, destruindo as conquistas constitucionais dos trabalhadores”, (Simionatto, 2000, p.36).

³⁴ Este processo foi menos intenso e doloroso nos países onde o Estado de Bem Estar já estava estruturado e as forças organizativas da sociedade civil e parte da própria burocracia estatal conseguiram deter o seu processo de desmantelamento total, o que não ocorreu nos países de capitalismo periférico, onde o Estado de Bem Estar não chegou a ser constituído na sua expressão clássica. Nesses, as políticas sociais universais, como Previdência, Saúde, Assistência social e Educação sofreram perdas, agravando as já precárias condições sociais da maioria da população (Simionatto,2000,p.15).

perseguidos, mesmo que se obtenha sucesso na implantação de instituições consoantes com aquelas finalidades(1999,p.133).

Demonstra a referida autora que o processo centralizado, baseado na cultura política autoritária que originou as políticas públicas brasileiras, sempre beneficiou os grupos dominantes. Tal fato, além de ocasionar a fragmentação e pulverização dos recursos, a capacidade mínima de operacionalização e implementação dos programas, tem facilitado desvios e gerado grandes organizações centrais, ficando a prestação de serviços aquém das demandas produzidas pela sociedade. Distingue-se, então, de um lado, o atendimento nada eficaz, nem eficiente a uma população pobre e indigente que se multiplica e de outro, a burocracia da gestão, a precariedade dos equipamentos e instalações, o aumento do volume das demandas nos Estados e municípios e os serviços disponíveis tornam-se cada vez mais precários. Isto foi verificado em todas as áreas das políticas públicas pesquisadas : saúde, assistência social, educação, habitação e saneamento básico.

O esvaziamento do setor público e o conseqüente desmantelamento dos serviços sociais originaram um retrocesso histórico, fazendo voltar à família e aos órgãos da sociedade civil o papel de agentes do bem estar social, implicando a desobrigação do Estado em assumir sua responsabilidade na prestação de serviços sociais em bases universais.³⁵ A opção pelos mecanismos de auto-ajuda dá-se mais pela ausência de impacto financeiro sobre o setor público, do que pelos méritos organizativos-participativos da sociedade.³⁶

³⁵ Soares lembra que, “evidências empíricas, embora ainda não sistematizadas, demonstram que, em iguais condições materiais, o setor público apresenta muito mais qualidade em seus serviços sociais do que o setor privado. Isto é particularmente evidente na área de saúde, onde o setor público mantém os serviços de mais alto custo relativo aos problemas de maior complexidade e risco.(...) Não é por acaso que os seguros de saúde privados não cobrem todos os riscos e doenças, restringindo-se àqueles de maior lucratividade” (2000, p.76).

³⁶ O problema da utilização desses mecanismos está no seu caráter substitutivo dos serviços públicos e não na sua possível atuação complementar, sobretudo na democratização, fiscalização e controle desses serviços que passam a ser precários ou inexistentes.

Por outro lado, diante da crise da presença do Estado na sociedade, constrói - se um discurso em favor do individualismo pragmático, deixando pessoas e grupos entregues à sua própria sorte ou, na melhor das hipóteses, a uma rede comunitária de solidariedade. Aumenta o descrédito com relação aos serviços sociais públicos, a essa altura já deteriorados e sobrecarregados (Soares, 2000, p.75).

Dessa forma, o “frágil direito de cidadania que vinha sendo construído a duras penas (...) foi substituído por “atestados de pobreza” que permitem o acesso a precários e mal financiados serviços públicos”(Ibidem, p.72), concluindo a mesma autora que,

Na realidade, a descentralização tem se caracterizado pela mera transferência da responsabilidade sobre serviços completamente deteriorados e sem financiamento para os níveis locais de governo. Estes, de modo geral, com menor poder de arrecadação que o nível federal, recebem tais serviços para fechá-los ou mantê-los num nível mínimo de funcionamento. Dessa forma, o nível central de governo libera-se de seus serviços, não para descentralizar de forma gradual e consistente um sistema, senão que para transferir um problema.(2000,p.77).

Há na atualidade, porém, tendências de mudança, tanto no tipo e conteúdo das políticas sociais, quanto no processo político e na gestão de políticas públicas com novas técnicas de gestão, novos processos decisórios, novas formas de provisão de serviços, associados à formulação e implementação das políticas pelas prefeituras e pelos governos estaduais, em que se destaca a ampliação do elenco de atores envolvidos na gestão pública, entre eles, as ONGs. Essa implementação vem sendo assentada no que se convencionou denominar rede de solidariedade e engajamento nas tarefas de enfrentamento da pobreza, em detrimento de uma política pública conseqüente, “estrangulando a alocação de recursos e manipulando as receitas”(Netto, 1999,p.81).

Nos seus próprios termos, “o projeto político da grande burguesia brasileira(...) não exclui a vigência de políticas sociais. O que ele exclui é uma articulação de política social, pública e imperativa, cujo formato tenha como suposto

um Estado que ponha limites políticos democráticos à lógica do capital(...) que tenha por eixo uma função democrático-reguladora em face do mercado”(Ibdem,p.86).

Enfim, a reforma do Estado passa uma idéia artificial de combate à pobreza, de politização e de controle a ser exercido pela sociedade civil, principalmente das frações de classes subalternizadas que ainda não tiveram a oportunidade de construir uma cultura política capaz de intensificar suas lutas sociais em favor de uma nova hegemonia.

Contudo, não se pode negar, mesmo nessa conjuntura, a criação de instrumentos de participação, profundamente articulados ao processo de reivindicação e luta pela hegemonia, gestados no interior da sociedade civil, que conseguiram se firmar durante o período da formação da Constituinte, situados no interior da contradição social e permeada– interna e externamente – pelos processos de luta de diferentes segmentos da sociedade civil e pela hegemonia das ações no âmbito das políticas sociais.³⁷

As variadas experiências de estruturação dos conselhos representam uma experiência em gestação no que se refere ao desenho de uma nova institucionalidade das práticas sociais de distintos sujeitos da sociedade civil e do Estado. Os conselhos estabelecem parâmetros de interesse público para o governo, exigindo democratização das informações e transparência do uso de recursos e demais ações desenvolvidas, constituindo-se na atual conjuntura numa proposta contra-hegemônica ³⁸(Bravo, 2002, p.199).

³⁷ Como exemplo podemos analisar a questão da saúde, onde destaca-se o Projeto de Reforma sanitária, construído na década de 80, tendo como uma de suas estratégias o Sistema Único de Saúde (SUS), fruto de lutas e mobilização dos profissionais de Saúde, articulado aos movimentos populares, que propõe uma relação diferente do Estado com a sociedade, incentivando a presença de novos sujeitos sociais na definição da política setorial, através de mecanismos como os Conselhos e Conferências de Saúde, inovação fundamental na gestão da política de saúde.

³⁸ A experiência dos conselhos na sociedade brasileira não é nova. Basta lembrar as práticas operárias do início do século e as comissões de fábrica estimuladas pelas oposições sindicais nos anos 70/80. O crescimento dos movimentos sociais nesse mesmo período, e sua complexa relação com o Estado na luta contra o autoritarismo, trouxe a temática dos conselhos populares e comunitários para a esfera da reprodução social. (Gohn,1990).

Assim, ao mesmo tempo em que o país busca resgatar suas bases federativas e estabelecer nova distribuição de funções e poderes entre os entes da federação e entre os três níveis de governo busca, como consequência, a estratégia da descentralização. Entretanto, tal perspectiva exige uma reestruturação profunda do processo decisório, tendo como premissa a redistribuição de poder, o que encontra obstáculos na própria trajetória centralista brasileira, em que diferentes regimes autoritários utilizaram largamente as políticas sociais como objeto de troca política e estratégia de cooptação de grupos sociais.

Apesar dessas restrições, no entanto, não se pode negar a existência daquilo que Soares chama “espaços de resistência ao neoliberalismo, não apenas no plano intelectual, mas também no plano da ação política e, sobretudo, da luta social” entre esses atores (2000, p.106).

Assiste-se, hoje, a mudanças profundas no padrão de gestão das políticas sociais, sobretudo em âmbito municipal, com a descentralização do poder decisório. Assiste-se ao surgimento de uma tendência em que decisões prioritárias se dão ao largo da institucionalidade, apontando para a inserção de muitos atores diferenciados na cena local. Conselhos e comissões emergem como legitimadores dessas práticas, ao mesmo tempo em que são redirecionados os espaços de participação, surgem novas pressões, mudam as temáticas e as formas de negociação.

Com a municipalização, novos atores sociais ganham visibilidade, remodelando a arena política decisória e introduzindo novas questões. Como aponta Arretche (2000), os sistemas locais de formulação e implementação de políticas não são, necessariamente, explicados pelas mesmas variáveis que permitem entender a trajetória dos sistemas nacionais.

O fato é que a descentralização de corte municipalizante, que acarretou a indefinição das competências e atribuições dos estados, criando um vazio no que se refere à constituição de políticas sociais que respondam às desigualdades regionais, requer um processo de transição em que a instituição de novas relações intergovernamentais estejam condicionadas pela capacidade de negociação de diversos conflitos e interesses, requerendo também a redefinição de objetivos, funções e reforma administrativa das agências governamentais, que agora possuem novas atribuições.

O Estado, ante as consideráveis limitações na sua rede de benefícios sociais, vale-se, muitas vezes, das ONGs, criando mecanismos de parcerias de programas que transferem recursos públicos para as ONGs encarregadas de executar os programas dos planos governamentais.

Capítulo II : Governo e Sociedade Civil em Parceria

2.1. O Empoderamento do Terceiro Setor

No Brasil, registra-se a importância crescente das associações e outras organizações na vida cotidiana dos cidadãos, mas suas implicações nas políticas públicas contrastam com sua relativa invisibilidade na paisagem institucional. Como em muitos outros países, as estatísticas oficiais ainda são insuficientes nesse setor. O próprio vocabulário é ambíguo e termos como “terceiro setor,” “setor sem fins lucrativos,” “setor não lucrativo” ou o termo mais geral “economia social” são empregados pelos especialistas, mas são ignorados ou têm definição ainda imprecisa para a população em geral³⁹.

Segundo Archambault, criado nos países anglo saxônicos, ainda no séc. XIX, o termo Terceiro Setor é introduzido na França nos anos 60, para qualificar um conjunto de organizações que se identificam, ora com o modelo do Terceiro Estado (nem aristocrático, nem burocrático), ora com o modelo da terceira via (nem capitalista, nem socialista) e qualifica um conjunto de organizações que se opõem, ao mesmo tempo, às empresas lucrativas e à administração pública (1996).

Já Landim sustenta que “Terceiro Setor não é um termo neutro⁴⁰(...) e “tem nacionalidade clara - norte americana,” contexto de uma cultura

³⁹ Segundo Coelho(2000) poucos países tratam o Terceiro Setor como uma categoria específica, produzindo análises e estatísticas detalhadas tão bem quanto as elaboradas para o mercado ou para o setor público. Itália, Inglaterra, França e Alemanha são alguns dos países que o consideram apenas como uma categoria residual, sendo sua existência necessária somente para corrigir distorções dos setores públicos e privado

⁴⁰ Segundo Landim, o termo foi cunhado nos EUA por John D. Rockefeller III, em 1978, “Nós, americanos, sempre nos orgulhamos da vitalidade de nosso país. No entanto, frequentemente deixamos de reconhecer uma das principais razões da nossa vitalidade: o fato de que desenvolvemos, no decorrer dos mais de dois séculos de nossa existência, um notável sistema de três setores (three sectory system). Dois setores são instantaneamente reconhecíveis para todos: o mercado e o governo. Mas o terceiro é tão negligenciado e tão pouco compreendido, que fico tentado a chamá-lo de “setor invisível”. O Terceiro Setor é o setor privado sem fins lucrativos. Inclui

política voltada para o associativismo e o voluntariado, baseada no Individualismo liberal (1999,p.69). Montañó complementa afirmando que não só tem nacionalidade, mas também “procedência(e funcionalidade com os interesses) de classe⁴¹”(20002,p.53). Chega ao Brasil através de um funcionário da Fundação Roberto Marinho(apud Montañó, 2002,p.53)

Lester Salomon (1997) o considera como setor de grande força econômica e composição bastante diversificada, tanto pelo nível das ações desenvolvidas, como pela forma de organização adotada. É composto de organizações que não integram o aparelho governamental, não distribuem lucros a acionistas ou investidores, nem têm tal finalidade, se autogerenciam, gozando de um elevado grau de autonomia interna e envolvem um nível significativo de participação voluntária. Já para Santos, o Terceiro Setor

(...) é uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos e, por outro lado, sendo animados por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais. Entre tais organizações podem mencionar-se cooperativas, associações mutualistas, associações não lucrativas, organizações não governamentais, organizações quase não governamentais, organizações de voluntariado, organizações comunitárias ou de base etc. (mim. 1999, p.5).

Ele destaca ainda que “as designações vernáculas do terceiro setor variam de país para país e as variações, longe de serem meramente terminológicas, refletem histórias e tradições diferentes, diferentes culturas e contextos políticos”(Ibidem, p.5).

dezenas de milhares de instituições absolutamente indispensáveis à vida da comunidade, através da nação – igrejas, hospitais, museus, bibliotecas, universidades e escolas privadas, grupos de teatro, orquestras sinfônicas e organizações de assistência social de vários tipos. Todas elas dependem, para sua sobrevivência, de contribuições voluntárias de tempo e dinheiro por parte dos cidadãos. O Terceiro Setor é também o terreno para esforços organizados lidarem com problemas sociais. Todos os “movimentos” contemporâneos mais importantes cresceram nele: direitos civis, defesa de consumidores, direitos da mulher, ambientalismo e muitos outros”(apud Landim, 1999,p.70)

⁴¹ Por ser cunhado por “intelectuais orgânicos do capital”, o que sinaliza os interesses de classe, na busca das transformações necessárias à alta burguesia(Ibidem,p.53).

Para alguns estudiosos, como Wolfe (1992) o Terceiro Setor é a própria sociedade civil, acrescentando Tandon (apud. Coelho,2000) que se trata, na verdade, do Primeiro Setor, visto que as organizações sem fins lucrativos surgiram muito antes do Estado ou das empresas. O principal diferencial apontado consiste na natureza das organizações e das atividades desenvolvidas.

Já Gohn destaca que, embora todas as instituições integrem o leque da sociedade civil, existem visões de mundo e projetos políticos distintos. Por isso, há ONGs que não gostam de serem chamadas de Terceiro Setor(“aquelas práticas cidadãs emancipatórias, advindas dos anos 70/80, que atuam em conjuntos com movimentos populares que restaram dos anos 80”). Por outro lado, existe também um grupo grande de entidades do Terceiro Setor, que não gostam de ser chamadas ou confundidas com uma ONG.(2002.p.79)

Montaño argumenta que o termo não reúne um mínimo de consenso sobre sua origem, nem sobre sua composição ou suas características, tratando-se de um conceito ideológico que não emana da realidade social, mas tem como ponto de partida elementos formais e uma apreensão da realidade apenas no nível fenomênico, desarticulada da totalidade social, desconsiderando em suas análises, as transformações do capital promovidas segundo os postulados neoliberais, não tendo “a realidade como interlocutora, a teoria como a sua reprodução” (2002,p.52).

Como se o político correspondesse à esfera estatal, o econômico ao mercado e o social apenas à sociedade civil, num conceito reducionista, isolando e autonomizando a dinâmica de cada um deles e, portanto, “desistoricizando” a realidade social, o conceito é construído, a partir de um recorte do social em esferas: o Estado (1º Setor), o mercado(2º setor) e a sociedade civil(3º setor).

Quando o setor é entendido como superador da dicotomia público/privado, este é verdadeiramente o terceiro setor, surgido após o Estado e o mercado, para dar as respostas que supostamente o Estado já não tem condições de dar e o mercado não se interessa em fornecer. Contraditoriamente, quando o consideram como sociedade civil, historicamente ele deveria aparecer como o primeiro setor. “Esta falta de rigor só é desimportante para quem não tiver a história como parâmetro da teoria”, afirma o autor(Ibidem, p.55). Na verdade, Montaño o considera um subproduto da estratégia neoliberal, que cumpre uma função ideológica, mistificando e encobrindo o real, o que favorece a uma melhor aceitação das reformas neoliberais (2002,p.20).

Nos países periféricos surge sob a forma de organizações não governamentais, numa época de retração da política progressista do Estado Providência, com o objetivo de atuar “ como amortecedor das tensões produzidas pelos conflitos políticos decorrentes do ataque neoliberal às economias políticas dos setores progressistas e populares obtidas no período anterior”(Teixeira, 1998). Seu surgimento deveu-se mais à iniciativa dos países centrais que passaram a canalizar seus fundos de apoio para o desenvolvimento dos setores não estatais.

Ao analisar o papel do Terceiro Setor em sociedades com pouca participação, como é o caso dos países latino-americanos, Toro afirma que sua missão é contribuir para a

(...) construção do projeto de nação, (...) para a formação e o fortalecimento do comportamento de cidadão e de cultura democrática, (...) para a reinstitucionalização do âmbito público para aumentar a igualdade e fortalecer a governabilidade e (...) criar condições para tornar possível a democracia cultural, ou seja, criar condições para que todos os diferentes sentidos e símbolos da diversidade social possam competir e circular em *igualdade de condições* (Toro,1997:35).

Parece consensual que seu objetivo é prestar serviços que o Estado nunca teve condições de oferecer ou o fez de modo insatisfatório : o espaço

comum do Terceiro Setor são as necessidades humanas, uma certa utopia com relação ao social.

A exemplo do que vem ocorrendo em diversos países, no Brasil, o Estado, o setor empresarial e as organizações multilaterais contribuíram para a formação e o reconhecimento desse novo espaço institucional, que surge com o discurso da eficiência, participação cidadã, inovação e qualidade. Um setor que nasce de fora para dentro e, em alguns casos, é estranhado pelas próprias organizações que o compõem, surgido em uma época de aparente desmobilização dos movimentos sociais. A Câmara Americana de Comércio em São Paulo⁴² foi a principal responsável pela popularização da expressão Terceiro Setor no país.

Historicamente, a literatura brasileira especializada tem associado o Terceiro Setor aos movimentos sociais, à luta contra a pobreza, dando continuidade às práticas tradicionais da caridade, da filantropia e do mecenato, expandindo o seu sentido para outros domínios, graças à incorporação do conceito de cidadania e de suas múltiplas manifestações na sociedade civil (Fernandes, 1994). Entre as características identificadas nas organizações do Terceiro Setor encontram-se valores como solidariedade, altruísmo, defesa da liberdade de expressão e também ações voluntárias e sua orientação para o bem público ou coletivo⁴³. São organizações que desempenham funções públicas, mas se encontram fora do Estado, no espaço de interseção Estado / Mercado, mas sem declarar fins lucrativos.

⁴² Pioneira na introdução da temática Cidadania empresarial, originou a mais importante iniciativa empresarial em torno do tema - **Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE)** - congregando empresas, fundações empresariais e institutos ligados a empresas, voltadas para o apoio a iniciativas sociais.

⁴³ Via de regra, “sem fins lucrativos” no Brasil, evoca por um lado, valores religiosos, altruísmo, boa vontade, pessoalização (é o mundo das iniciativas de assistência social, creches, asilos, distribuição de alimentos etc.). Nesse caso, as fronteiras entre esse “setor” e o universo religioso nem sempre são muito nítidas. E por outro lado, outros tipos de organizações também sem fins lucrativos evocam cidadania, modernidade, construção de sociedade civil (é o mundo de associações comunitárias, de moradores, profissionais, entidades de defesa de direitos civis etc.) A esse nível “sem fins lucrativos”, sociedade civil e oposição política têm se confundido na história recente do país. É quando o não governamental aparece, frequentemente, como anti-governamental.

Na realidade brasileira, essas organizações atuam numa faixa difusa, distante do setor público e do privado, embora exercendo atividades que poderiam estar catalogadas entre os deveres do Estado(Educação, Saúde, Assistência Social), simultaneamente com funções que, teoricamente, deveriam ser de responsabilidades de agentes sociais e econômicos específicos(geração de emprego e renda, formação e desenvolvimento profissional).

Não obstante seu caráter não lucrativo, o Terceiro Setor é considerado como uma área estratégica na economia – “economia social.” Peter Drucker (1994) constata igualmente seu dinamismo, figurando como o setor que mais movimentou recursos, gerou empregos e foi o mais lucrativo na economia norte americana nos últimos vinte anos.⁴⁴

As fronteiras que se colocam entre o setor lucrativo e o Terceiro Setor têm sido objeto de atenção especial. Cada vez mais é salientada a função econômica do Terceiro Setor, ao lado de sua “contribuição à democratização da democracia“(Giddens,1999). Novas formas de sociabilidade são atribuídas ao trabalho das associações, dos centros de convivência, das organizações para defesa da cidadania e, ao mesmo tempo, é ressaltada a importância de sua atividade, do ponto de vista econômico. Escolas, associações, hospitais, associações caritativas, todas essas organizações administram orçamentos elevados. Criam assim novos empregos e sua atividade econômica é um sub - produto de seu papel social. Por outro lado, observa-se que a descentralização e o

⁴⁴ Segundo dados publicados na Folha de São Paulo de 18/09/99, em pesquisa realizada pela Universidade Johns Hopkins (EUA), coordenada no Brasil pela professora Leilah Landim, do Instituto da Religião (ISER/RJ) o Terceiro Setor, se fosse considerado uma economia independente, ocuparia a 8ª posição no *ranking* das maiores do planeta. No Brasil, aproximadamente 1 milhão e meio de pessoas atua no setor. 81% da mão de obra distribui-se na educação, saúde, cultura e recreação e assistência social.

retraimento do Estado na área social têm privilegiado a prestação de serviços públicos pelo Terceiro Setor.

A partir das considerações sobre o processo de constituição e configuração das instituições pertencentes ao Terceiro Setor, é possível afirmar que ele decorre, mesmo que indiretamente, do processo de reestruturação produtiva que gera crescentes índices de desemprego, novas relações e vínculos de trabalho, contingentes de excluídos, para os quais o Estado não tem dado suficientes respostas. Essa ausência de resposta, em última análise, se justifica pela concepção político-econômica do Estado neoliberal que vê no emergente Estado Democrático de Direito, conquistado pelas lutas da sociedade civil, uma ameaça à lógica da acumulação capitalista, materializando-se a resposta oficial na chamada reforma do Estado.

Tal como na esfera do Estado, a sociedade civil é constituída por representantes de diferentes ideologias políticas, crenças religiosas, além de interesses individuais, nem sempre muito transparentes. Por conta disso, seria ingenuidade pensar que as instituições pertencentes ao Terceiro Setor por si só poderiam se transformar num agente de reforma democrática do Estado. Como adverte Santos,

(...) o terceiro setor pode contemporizar facilmente, quer com o autoritarismo de Estado, quer com o autoritarismo de mercado(...) na ausência de uma ação política democrática, incidindo simultaneamente sobre o Estado o terceiro setor, pode facilmente passar por transição democrática o que não é mais do que a passagem de um autoritarismo centralizado para um autoritarismo descentralizado(1999,p.3).

A emergência do Terceiro Setor representa, enfim, uma mudança de orientação profunda no que diz respeito ao papel do Estado e do mercado e, em particular, à forma de participação do cidadão na esfera pública.

Segundo Fernandes (1997), há que se distinguir no Terceiro Setor, as organizações sem fins lucrativos (OSFL) e as organizações não governamentais (ONG). As primeiras são aquelas cujos investimentos são maiores que os eventuais retornos financeiros e que sobrevivem, em princípio, à custa de financiamentos de agências internacionais de fomento, de empresas privadas, do Estado (em seus três níveis) e de ações voluntárias. As ONGs são aquelas que não fazem parte do governo e que, ao prestar serviços coletivos, não passam pelo exercício do poder do Estado. Ou seja, não têm vínculo orgânico com o governo.

2.2. ONGs e Governo em Parceria – para onde vão as ações?

2.2.1. Sob o signo de uma “nova” sociabilidade

Até bem pouco tempo, o termo ONG⁴⁵ era muito pouco usado no Brasil. Não sendo termo definido em lei e sem possuir densidade enquanto conceito sociologicamente elaborado, uma forma de pensar o significado da expressão ONG é entendê-la como categoria que vem sendo socialmente construída e usada para designar um conjunto de entidades com características peculiares, reconhecidas pelos seus agentes, pelo senso comum ou pela opinião pública.

Movendo-se num campo que se presta a várias apropriações ideológicas ou discursivas, possibilita usos diversificados por diferentes atores e, portanto, pode constituir-se em objeto de polêmica e luta em torno desses usos. Suas conotações e definições sociais variam com o tempo.

Como assevera Landim, “traçar a história da produção dessa categoria é(...) traçar também a história de determinados grupos e agentes saídos fundamentalmente de setores variados das classes médias que se encontram na criação tanto de organizações, quanto de uma ocupação profissional sui generis” (1998,p.28).

⁴⁵ A palavra ONG não consta em nossos dicionários. Também não consta a expressão “organização sem fins lucrativos”, nem as siglas 'ONG' ou “ONGUES”. Não consta, igualmente, no verbete organização”(associação ou instituição de objetivos definidos. Entretanto, a denominação ONG tem origem no vocabulário das Nações Unidas para indicar uma categoria especial de parceiros da cooperação internacional, principalmente dos países da Europa Ocidental com países do Terceiro mundo, expressão bastante conhecida na Europa Ocidental, Ásia, África e América latina no cenário dos anos 60/70.

A visibilidade dessas entidades se dá, entre nós, de modo fragmentado e descontínuo, à sombra de problemáticas nas quais o Estado e as relações público-privadas são aspetos privilegiados.⁴⁶

Entre nós, as ONGs surgem ligadas aos movimentos de base, às Igrejas, aos movimentos sindicais e populares, em função e em consequência da luta política da sociedade civil contra o regime autoritário que se implantou em 1964, momento em que o bloqueio da política foi compensado pela abertura de espaços de atuação em nível local, no interior da sociedade civil, as ONGs nascem baseadas em práticas e ideários de autonomia em relação ao Estado, num contexto em que a sociedade civil tende a se confundir com oposição política. Nascem, portanto, contra o Estado e à margem do mercado. É bastante ilustrativo o fato de que 59% de seus fundadores, nos anos 70, se identificam com movimentos e organizações atuantes na ilegalidade ou com organizações de igrejas ativas nas lutas populares enquanto 41% vinculam-se a organizações sindicais de oposição aos sindicatos oficiais (Fernandes & Carneiro, 1991:5).

No período 60/70 essas instituições dedicavam-se a prestar assessoramento aos movimentos sociais; defendiam um projeto político de fortalecimento da sociedade civil, de defesa dos direitos sociais com ênfase nos trabalhos de educação popular, colocando-se “a serviço” de setores dominados da população. A invisibilidade social, o “não fazer nome”, contrariamente à lógica acadêmica ou do mercado, era uma qualidade cultivada nessas organizações.⁴⁷ Como novos sujeitos políticos, “não existiam para si mas para os outros,” em função

⁴⁶ Para Landim isso não significa ausência dessas organizações na sociedade brasileira. “Antes que uma história inexistente, essa é uma história mal contada.” (1999, p.74).

⁴⁷ A afirmação de uma identidade institucional se constituía para estas entidades, até então, uma anti questão, pois o caráter institucional dos “Centros de Educação” vinha de encontro a implícita idéia de seu caráter conjuntural, enquanto ferramenta a ser possivelmente abandonada e superada pela dinâmica dos movimentos sociais a que se ligavam. Embora estas entidades funcionassem como fonte de emprego para muitos, essas práticas, no entanto, eram vividas como uma espécie de anti-profissão.

das demandas e necessidades de seus sujeitos legítimos, os grupos e classes trabalhadoras ou populares⁴⁸ (Landim, 1998 :29).

A projeção das ONGs nesse período deve-se, exatamente, ao fato de se constituírem em “alternativas” às práticas institucionais, consolidando seu caráter de autonomia em relação a outras instituições sociais, posição firmada mais propriamente no final da década de 70.⁴⁹ No período que se segue, a trajetória das ONGs é marcada pelo distanciamento e oposição ao Estado, tendo como preocupação básica desenvolver ações autônomas, a salvo do controle do regime militar, e superar o padrão de política social brasileira desenvolvida nos moldes assistencialistas e clientelistas.⁵⁰ À medida que avança a redemocratização do país, as ONGs buscam voz própria como ator social na cena pública.

A lenta e progressiva reorganização da sociedade civil vai se fazer através da multiplicação de entidades marcadas pela autonomia, e oposição em relação ao Estado. Além da mudança de regime, um conjunto de fatores como a modernização acelerada da sociedade, as mudanças nas políticas sociais governamentais, a presença de novos atores internacionais na cooperação não governamental e as transformações nas relações Igreja/Estado vão contribuir para o aparecimento de novos tipos de organizações e novos campos de atuação para as entidades sem fins lucrativos.

A intervenção do Estado no campo das políticas sociais, em especial na Nova República, introduz mudanças no plano institucional, nas

⁴⁸ Nesse período entidades denominadas “educação de bases”, “educação popular” ou “promoção social” já existiam espalhadas por todo o país. Não havia, entretanto, entre seus agentes a representação de pertencimento a um universo institucional particular, embora muitos deles circulassem como quadros entre algumas organizações de perfil semelhante, realizando os mesmos trabalhos e mantivessem entre si laços de amizade pessoais construídos em suas trajetórias de vida.

⁴⁹ E quando chegam a essas organizações os egressos de organizações e movimentos de esquerda, ex-quadros de movimentos estudantis da década de 60 que retornam ao ativismo, especialistas e políticos que vão ter um papel importante na inserção dessas entidades no campo político.

⁵⁰ São “serviços morais”: servir à justiça, à liberdade, à democracia, à paz mundial e ao equilíbrio ecológico.

estratégias adotadas, na expansão das políticas e formas de relação com os movimentos populares, quando o Estado busca intencionalmente a parceria para a ampliação da rede de serviços. É o momento em que as ONGs começam a ganhar visibilidade. E a complexidade operacional daí advinda as transforma em organizações de médio e grande porte, demandando estrutura administrativa e, conseqüentemente, procedimentos burocráticos. Os pequenos grupos dinâmicos transformam-se em prestadores de serviços, movimentando grandes somas de recursos, ganhando perfil e aparência de instituição pública de prestação de serviços.

Em pouco mais de uma década construíram uma profissão sem nome e fizeram um nome coletivo através do qual passaram a se reconhecer: ONG (Landim,1998).

Ao descrever as ONGs Fernandes coloca :

Além de serem jovens, elas são relativamente estranhas no cenário institucional latino-americano. Manipulam somas vultosas, mas não visam o lucro. Mobilizam a dedicação voluntária, mas não são igrejas. Insistem na gratuidade do serviço, mas não são centros de filantropia. Mexem muito com política, mas não são partidárias e, via de regra, querem-se distantes do Estado. Promovem o “desenvolvimento” mas não se especializam em “produtividade”. Fazem pesquisas, mas não são acadêmicas. Não é fácil classificá-las (1994:79).

A consolidação dessas organizações na trajetória dos anos 80, através da parceria com as agências internacionais e seu fortalecimento institucional é, segundo Fernandes(1994), um processo polêmico, gerando muito mais perguntas que respostas, demarcando ainda o desafio da profissionalização e da qualificação de suas práticas, configurando mais fortemente as contradições e os limites presentes na atuação dessas entidades.

Nos anos 90 o cenário se altera completamente com a reorientação do poder no cenário internacional, em decorrência da crise do Leste Europeu, quando a atenção das agências patrocinadoras de fundos de apoio

financeiro se voltam muito mais para os processos de redemocratização dessa região.

As ONGs brasileiras passam a viver, então, a mais grave crise econômico-financeira, desde sua criação. A mudança na forma de financiamento altera, significativamente, a atuação dessas organizações. A escassez de recursos das agências de cooperação internacional (parceria apenas de assessoria técnica e não mais fundos financeiros) leva à necessidade de geração de recursos próprios. Em consequência, as ONGs obrigam-se a lutar pelo acesso aos fundos públicos nacionais, realizando verdadeiras engenharias internas e externas de sobrevivência. Alteram-se seus procedimentos na busca de caminhos no setor de produção, ganhando a prestação de serviços centralidade no seu dia - a dia, em detrimento das atividades de militância. Eficiência e produtividade na gestão e execução de projetos sociais são garantia da própria sobrevivência dessas entidades.

Ao longo de sua história, essas organizações, através de parcerias, forneceram canais não oficiais para o apoio internacional a micro projetos sociais. Pela sua independência facilitaram as conexões internacionais não oficiais e seu pequeno tamanho favoreceu a imersão local. Propiciaram, assim, a articulação entre as pautas internacional e local, especializando-se em projetos que faziam sentido em ambas as pontas do programa de desenvolvimento. Não é difícil entender que um novo perfil de atuação se fez necessário numa conjuntura de crise do grande capital.

A reestruturação da economia mundial sob o comando dos países avançados e sob o domínio do capital financeiro e industrial, gera desequilíbrio no crescimento dos mercados financeiros e de bens e serviços e o acirramento das desigualdades entre países pobres e ricos. Uma “nova” cultura mostra-se

indispensável para justificar as contradições da realidade geradas pelo processo da acumulação flexível (Harvey,1993) que precisa forjar um novo trabalhador condicionado à nova racionalidade produtiva e garantir a recomposição das bases político-ideológicas requeridas à hegemonia do capital internacionalizado.

Por sua vez, a internacionalização do capital financeiro é acompanhada pelo crescente endividamento das economias nacionais, tanto centrais, quanto periféricas ocasionado pelo desemprego, pela inflação e distribuição desigual dos benefícios do progresso tecnológico. No dizer de Abreu “uma verdadeira (des)reestruturação destrutiva da vida social” (2002,p.172).

Esta é a nova configuração do capitalismo mundial, com novos mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação, correspondendo ao que Chesnais defende como a mundialização do capital,⁵¹ em que a perda da autonomia industrial, tanto do ponto de vista dos países centrais, como periféricos, repercute no aprofundamento das desigualdades, ampliando a “marginalização de amplas áreas do globo com o virtual colapso das economias periféricas e o aprofundamento da crise da dívida externa enfrentada, sobretudo, pelos países da América Latina”(Matoso, 1995,p.60). Nos países periféricos, como o Brasil, os resultados foram o aumento da miséria, a degradação das condições de vida e trabalho e o distanciamento crescente dos países centrais, aprofundando a marginalização daqueles em relação aos centros financeiros, comerciais, tecnológicos e ao poder internacional.

⁵¹ Abreu explica que “mundialização do capital” corresponde melhor ao termo inglês “globalização”, (capacidade estratégica de todo grande oligopólio de adotar, por conta própria, um enfoque de condutas “globais).Com os processos de liberalização e desregulamentação econômica, o capital tem a possibilidade de escolher, quais os países e camadas sociais em que têm interesse. Os critérios de escolha levam à chamada “desconexão forçada”, acompanhadas por formas de retrocesso econômico, político, social e humano ocultando o real conteúdo do atual processo de acumulação em que a concentração da riqueza social, sob a hegemonia do capital financeiro norte americano, evidencia a lógica destrutiva do capital. Como afirma Chesnais “não é todo o planeta que interessa ao capital, mas somente partes dele, mesmo que suas operações sejam poluidoras a nível mundial, no plano da ecologia como em outros.” (1996,p.18).

Torna-se necessário, então, forjar as bases de uma nova sociabilidade, fundada na ideologia do colaboracionismo e cooperação entre classes, referendada pela retórica da superação dos antagonismos entre capital e trabalho e no estabelecimento de novas relações sociais. Embora marcada pela fragmentação social, ampliação das desigualdades e pelo aumento da diferenciação entre as classes, essa sociabilidade é legitimada por um novo sistema de regulação e controle social que busca mascarar, a todo custo, as diferenciações e desigualdades. “É exatamente essa direção política que subsidia a formação de uma cultura indiferenciada de superação da crise, em prol da hegemonia do capital”, confirma Mota(1995,p.78).

Essa conjuntura, que coincide com o processo de descentralização em curso no país, levou à uma revisão geral das políticas e formas de atuação das ONGs, incluindo seus planos de ação e perfil de seus quadros de pessoal, direto e de apoio e alterações em sua infra estrutura.

Para Gohn

As políticas de desativação de atividades do Estado e transferências para setores da iniciativa privada encontraram em muitas ONGs interlocutores ávidos por implementar as novas orientações. Rapidamente o universo das ONGs alterou seu discurso, passando a enfatizar as políticas de parceria e cooperação com o Estado, destacando que estão em uma nova era onde não se trata mais de dar as costas ao Estado, ou apenas criticá-lo, mas de alargar o espaço público no interior da sociedade civil, democratizar o acesso dos cidadãos a políticas públicas e contribuir para a construção de uma nova realidade social, criando canais de inclusão dos excluídos do processo de trabalho (1997:16).

Nos termos da autora, “não se tem só uma diretriz de interpretação da realidade.” Enquanto no momento anterior havia uma preocupação com a transmissão de saberes e valores centrados muito mais na organização e na consciência, diferentemente, “no paradigma atual buscam-se subsídios num leque grande de atores sociais e modelos interpretativos da realidade social” (Ibidem, 20002,p.79).

É nesse cenário de transformações societárias e subordinação à economia internacional; de perplexidade da sociedade civil e política face à velocidade das mudanças econômicas e tecnológicas dos tempos neoliberais globalizados; à insegurança do desemprego; ao medo diante do crescimento da violência urbana; à descrença nas entidades coletivas; à penalização dos investimentos e políticas sociais, que se define um novo marco legal para as organizações não governamentais brasileiras.

Hoje, essas organizações são objeto de legislação específica no país, representadas pelas Organizações Sociais(Lei nº 9637) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público(Lei nº 9790). Na verdade, de acordo com a lei, a legislação trata das OS e das OSCIP, onde se incluem as ONGs,

Quanto à sua finalidade, ainda segundo a Lei 9790, podem ser classificadas no âmbito da assistência social, cultura, educação, saúde, conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável. Incluem-se também entre as ações das ONGs o combate à pobreza, a capacitação funcional, o apoio ao uso de tecnologias alternativas, a construção de novos direitos, promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais.⁵² Excluem-se desse elenco as organizações religiosas, os partidos políticos e os sindicatos.

A nova Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), de 23 de março de 1999, além de qualificar as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, demarca o campo de atuação dessas ONGs ao instituir o **termo de parceria**, que regula a relação dessas entidades com o

⁵² Lei nº 9.790 de 23/03/99, art. 3º ,incisos I a XII.

Estado, disciplinando as parcerias baseadas em recursos públicos para execução de projetos.

O Termo Parceria pretende identificar “o instrumento passível de ser firmado entre o poder público e as entidades qualificadas como OSCIPs destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público”(artigo 9º). De acordo com a nova lei, a escolha dos parceiros é feita por meio de concurso de projetos. Objetivos e metas são negociados entre as partes e o controle é feito por resultados, cabendo remuneração aos dirigentes das OSCIPs. A celebração do Termo de Parceria faz-se com a interveniência dos Conselhos de Políticas Públicas, ficando a execução sujeita a acompanhamento e fiscalização por órgãos do Poder público e pelos Conselhos da área correspondente.

A nova relação do Estado com as organizações da sociedade civil tem como principais eixos dois programas que, embora independentes e mal articulados entre si, convergem em diversos pontos. De um lado, o programa de reforma administrativa, propondo o mecanismo de “publicização” e a criação de OSCIPs e por outro, um dos instrumentos de Política Social do governo, o Programa Comunidade Solidária, seu principal mecanismo de “parceria,” cujo objetivo principal, de acordo com o governo, “é tornar mais claras, produtivas e eficientes as relações entre o Estado e o Terceiro Setor.”⁵³

⁵³Adota estratégias de incentivo às entidades não governamentais.

2.2.2. As ONGs no processo de Hegemonia

Em sua condição de país em desenvolvimento, caracterizado por fortes contradições econômicas e sociais, o Brasil tem encaminhado sua redemocratização priorizando a estabilidade da moeda e uma modernização econômica que assegure condições mínimas de inserção no cenário de competitividade globalizada. Para os desequilíbrios sociais herdados de uma longa história de concentração de renda, ou emergentes no novo quadro de relações econômicas, o governo vem oferecendo alguns programas nacionais focados na geração de renda e na formação profissional. As verbas, contudo, tornam-se cada vez mais restritas para algumas áreas básicas como Saúde, Educação e Assistência Social. A inovação está mais na forma : parcerias com as entidades da sociedade civil, formação dos Conselhos de Políticas Sociais, que na prática podem ser o espaço de exercício hegemônico de um grupo político ou constituir-se em espaço de disputas entre agrupamentos partidários, em forma de propostas descentralizadoras que municipalizam serviços subordinados a órgãos federais e estaduais e a recomendação à participação comunitária e a parceria com organizações sem fins lucrativos.

Sob a influência do pensamento neoliberal, essa implementação vem sendo defendida no que se convencionou denominar rede de solidariedade da sociedade, estimulada pelo apelo às relações de parceria entre governo e diferentes segmentos da sociedade civil, que reforça o discurso solidário e o engajamento de todos na tarefa de enfrentamento da pobreza.

As ONGs, representando novos canais institucionais de participação, na qualidade de organizações que não têm vínculo orgânico com o Estado, se propõem à defesa de direitos ou melhoria da qualidade de vida dos setores mais subalternizados da população, sejam as ONGs caritativas que recriam a assistência, sejam as ONGs desenvolvimentistas, com suas propostas de intervenção no meio ambiente ou as ONGs cidadãs, que estão voltadas para a reivindicação dos direitos de cidadania. Segundo Gohn (1994), são as ONGs cidadãs, contudo, que mais têm atuado junto aos canais de comunicação, em nível de políticas públicas, propondo, analisando ou controlando sua implementação.

Sabe-se, no entanto, que as políticas sociais, como estratégias de mediação entre Estado e sociedade, têm como proposta responder às expressões da “questão social” e traduzem a capacidade das forças sociais de transformar necessidades sociais em demanda política. Esse enfrentamento é intrínseco à natureza da esfera pública, pois é nela que os projetos políticos se explicitam, se confrontam e as diferenças ganham visibilidade, além de serem reconhecidas e submetidas ao escrutínio público e à correlação das forças políticas.

A atuação das ONGs insere-se nessa conjuntura de confrontos. Embora se diga que as ONGs são menos marcadas por relações clientelistas e de dependência estatal, por sua história de distanciamento do Estado, o fato não determina ausência de intermediação de interesses específicos nos espaços de representação, pois, se por um lado, sua existência é expressão da conquista democrática e dos esforços publicizadores de segmentos da sociedade civil que imprimiu direção política e cultural ao processo, por outro os impasses colocados pela dinâmica societária são enormes.

A questão colocada é justamente problematizar a atuação das ONGs sob tais condições, isto é, parceria com o poder oficial. Resta saber como a articulação ONGs/Estado se comporta.

O Estado, apesar de todo o ataque conservador que vem sofrendo nas últimas décadas, continua sendo o espaço privilegiado para a implementação das “vontades coletivas,⁵⁴” mesmo porque ele deve ser o espaço que coletiviza as definições e decisões a respeito da igualdade, a instituição responsável por garantir a liberdade e viabilizar a participação para a normatização de tais definições e decisões.

Segundo Gramsci(1988), o Estado “é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com a qual a classe dominante não somente justifica e mantém seu domínio, mas procura conquistar o consentimento ativo daqueles sobre os quais exerce uma dominação,” representando a expressão política dos conflitos da sociedade civil. É parte da própria sociedade, ao organizar interesses e ordenar as formas de controle social, a partir dos padrões definidos pelos conflitos na sociedade civil.⁵⁵

Nessa concepção de Estado está implícita a noção de que ele é formado por “aparelhos privados de hegemonia”⁵⁶(igrejas, escolas, sindicatos, organizações privadas) e pelos “aparelhos repressivos do Estado”(constituído pelas burocracias executivas, judicial e policial militar). As organizações não governamentais podem ser caracterizadas como um novo tipo de “aparelhos privados de hegemonia” por se configurar como “instituições cidadãs” que estão

⁵⁴ Expressão de um processo de reforma intelectual e moral desenvolvida pelas classes subalternas, refere-se à “consciência atuante de uma necessidade histórica como protagonista de um real e efetivo drama histórico” (Gramsci, 1978,p.152).

⁵⁵ A concepção desenvolvida por Antonio Gramsci(1891-1937), vai além de Marx e Engels, pois ocorre já no século XX, após as modificações que originaram a moderna produção capitalista e a grande socialização da participação política(Bocayuva,1992).

⁵⁶ Base material através da qual se processa a disputa hegemônica.

intervindo na sociedade, produzindo valores e ideologias e atuar no campo político como sujeitos coletivos, na construção de políticas sociais, as quais podem ser hegemônicas por setores progressistas ou não.

Para Gramsci, os “aparelhos privados de hegemonia encontram-se na superestrutura social e configuram o que ele denomina “sociedade civil,” espaço no qual as classes buscam hegemonia, visando obter a direção política através do consenso, ou seja, é o espaço para a formação da “vontade coletiva,” espaço privilegiado para o desenvolvimento da disputa pelo poder.⁵⁷ Sem perder de vista a visão do materialismo histórico, em que a produção da vida material é o determinante em última instância das relações sociais, Gramsci afirma que a sociedade civil não pertence à estrutura (nível econômico) e sim à superestrutura (níveis político, jurídico e cultural), analisando-a como o espaço de mediação societal entre a base econômica e a sociedade política. “Essas esferas, contudo, não são independentes, se relacionam dialeticamente. Tal relação é a chave do marxismo gramsciano.” (Simionatto, 1995, p.67).

O desenvolvimento do modo burguês de sociedade transforma, permanentemente, as relações entre as classes, segundo os tipos de regime de acumulação vinculados a regimes políticos e modalidades diversas de governo (Gramsci, 1988).⁵⁸ A industrialização, a urbanização e o desenvolvimento da classe operária e demais setores assalariados produziram a transformação da sociedade civil em uma sociedade de classes claramente diferenciadas, dividida

⁵⁷ A classe dominante, procurando ocultar a contradição entre forças produtivas e relações sociais de produção, exerce seu poder no seio das classes dominadas sob duas formas. Mediante o consenso ou hegemonia, no seio da sociedade civil, utilizando a filosofia, a moral, os costumes, o “senso comum” - “características difusas e dispersa de um pensamento genérico de uma certa época, em um certo ambiente popular” - para conformar as massas aos seus interesses, ou exerce seu poder, ao nível da sociedade política, pela simples dominação pela força. Assim, a supremacia de um grupo social manifesta-se de duas maneiras: como domínio e como direção intelectual e moral (Gramsci, 1966,p.18).

⁵⁸ No nascimento da sociedade burguesa, os processos sociais eram marcados pela ligação entre liberdade individual e propriedade privada, sendo as liberdades individuais consideradas como a única forma legítima de organização de opinião e expressão pública.

entre trabalhadores livres para vender sua força de trabalho e proprietários dos meios de produção,⁵⁹ complexificando os comportamentos sociais com enormes efeitos na política e na cultura. Sua regulação e controle social demanda a construção de uma extensa rede institucional para a materialização dos diferentes interesses e representações sociais necessários à sociedade burguesa desenvolvida,⁶⁰ através de diferentes formas, a saber: política (conquista do sufrágio universal, parlamentos, partidos de massa), organizações de interesses (sindicatos, organizações de profissionais, associações de moradores, organizações privadas) e político-culturais, através do surgimento da escola pública ou ainda da organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massas).

A socialização dessa participação política, por meio desses sujeitos políticos coletivos de massas, gera um Estado ampliado composto de duas esferas: a sociedade política formada pelo conjunto dos mecanismos e aparelhos repressivos de Estado, controlados pelas burocracias executivas e policial-militar, meio pelo qual a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e a sociedade civil formada por uma rede de aparelhos privados de hegemonia, ou seja, organismos sociais coletivos, relativamente autônomos frente à sociedade política, responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias.⁶¹

⁵⁹Na origem da sociedade burguesa, a sociedade civil se identificava apenas com a propriedade e o lucro.

⁶⁰A sociedade civil torna-se extremamente complexa por força das pressões das classes trabalhadoras e populares que buscam espaços nos limites políticos e sociais estabelecidos através da sua organização ou da construção de aparelhos e instituições independentes e disputa pelo controle e direção das instituições. Por outro lado, o capitalismo requer um tipo de sociabilidade e comportamento social coletivo adequado à civilização burguesa, que só pode acontecer, nas atuais condições de desenvolvimento do capitalismo, como formas de cultura de massas para sociedades em que a produção industrial capitalista se desdobrou em um projeto político-cultural de sociedade de consumo (Bocayuva, 1992).

⁶¹ Ideologia aqui deve ser entendida como “uma concepção de mundo que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações de vida individuais e coletivas” (Gramsci, 1966, p.16). Ainda segundo as ideologias enquanto “superestrutura necessária de uma determinada estrutura”(…)“organizam as massas humanas, formam o terreno sobre o qual os homens se movimentam, adquirem consciência de sua posição, lutam etc.”(Ibid. p.62). Entretanto faz distinção desta para as “ideologias arbitrárias, racionalistas,” que criam somente movimentos individuais. Embora as considere de menor significado, não as considera inúteis, pois “funcionam como o erro que se contrapõe à verdade e a afirma”(Ibid.p.63).

Como enfatiza Coutinho (1985, p.59), “a esfera política “restrita” que era própria dos estados elitistas-tanto autoritários como liberais, cede progressivamente lugar a uma nova esfera pública “ampliada,” caracterizada pelo protagonismo político de amplas e crescentes organizações de massa,” considerando ainda o autor que, “as massas não se manifestam de imediato, organizadas politicamente, mas sob o apelo de líderes, de personalidades carismáticas, de convocações emotivas, como forma de protestos”(Id.p.59).

Nessa perspectiva, Estado ampliado significa a profunda interação entre Estado e Sociedade, onde a superestrutura jurídico-política não é vista por Gramsci como algo separado da sociedade, mas em íntima inter-relação. Superestrutura e estrutura, nas palavras de Gramsci, têm a mesma importância.⁶² Essa superestrutura é a própria sociedade organizada em Estado, é a sociedade com suas disputas, seus conflitos, presentes na própria organização do Estado. A mediação para enfrentar, superar ou resolver os conflitos sociais reflete a própria realidade da sociedade.

A sociedade política e a sociedade civil, na expressão de Gramsci, estão numa interação profunda, de tal forma que o poder político e a sociedade civil têm, entre si, uma correspondência⁶³ social-política, ou seja, as forças sociais da sociedade estão presentes na dinâmica do próprio Estado. Visão que se opõe à do Estado separado, isolado do social, neutro. O Estado, portanto, é um processo social e, em consequência, não se pode falar de Estado sem falar da

⁶² Para Gramsci, os momentos da estrutura e superestrutura, organicamente vinculados “formam um bloco histórico, isto é, o conjunto complexo- contraditório e discordante – das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção,” em estreita e íntima reciprocidade, o que caracteriza o processo real, que se consubstancia através de vínculos orgânicos assegurados por grupos sociais a serviço da superestrutura). Esta é uma distinção metodológica que não pode ser transportada mecanicamente para uma formação social concreta, pois os dois momentos são indissociáveis e encontram-se intimamente articulados. Sociedade civil e sociedade política representam grandes instâncias reunificadas em um mesmo corpo : o Estado(Gramsci,1966).

⁶³Não simétrica, pois exercem funções diferentes.

sociedade.⁶⁴ Representa ao mesmo tempo, tanto o processo de coerção como o de hegemonia. Ele não é só coerção, repressão. Isto o difere da concepção restrita de Estado. Representa, por conseguinte, uma relação social constitutiva da correlação de forças da própria sociedade. Assim, o Estado só pode ser entendido como uma relação social complexa, histórica, marcada pelas contradições da sociedade. Encontra-se, pois, numa relação de hegemonia e contra hegemonia, adquirindo mais, ou menos autonomia em relação ao bloco do poder. Enquanto na sociedade política as classes exercem a dominação através da coerção, é na sociedade civil que a hegemonia se gesta.

Em outras palavras, o Estado implica uma hegemonia “encouraçada” pela coerção, uma direção garantida pela dominação.

(...) a sociedade política corresponde à função de hegemonia exercida pelo grupo dominante em toda a sociedade e à função de “domínio direto” ou de comando que se expressa no Estado e no governo jurídico” (Gramsci, 1968,p.11).

Consequentemente, enquanto a sociedade política agrupa atividades que dizem respeito à coerção e à violência(governos, tribunais, política e outros) a sociedade civil(local das organizações, entre elas as ONGs) aponta o momento da persuasão e do consenso, da difusão da ideologia das classes fundamentais, porquanto a hegemonia se mediatiza pela conjugação da força e do consenso, que se equilibram alternadamente, para que a força pareça apoiada no consenso da opinião pública.

É na sociedade civil, portanto, que se encontra a possibilidade de formação de novas fontes de legitimidade, de gestação de culturas e de novos sujeitos políticos, vez que é através dos aparelhos privados de hegemonia que se formam e difundem os valores ideológicos. Isto coloca, necessariamente, a

⁶⁴Sociedade civil não se configura como pólo oposto e independente do Estado. É um dos seus elementos estruturantes, no qual se realiza, através da permanente luta pela direção e consenso, a hegemonia dominante.

sociedade civil como centro de todo projeto político de transformação. De acordo com Gramsci, as classes subalternas podem obter a hegemonia no interior dos aparelhos privados de hegemonia antes de se tornarem classes no poder. A atividade da sociedade civil, na concepção gramsciana “condiciona os espaços e as formas de lutas de classes e a transformação social”(Montañó, 2002,p.263).

Não se pode, diante disso, desconhecer a importância das lutas dos movimentos sociais, das organizações comunitárias, das associações de direitos sociais, dos sindicatos, das ONGs, dos partidos políticos, que são indispensáveis, a curto prazo, no enfrentamento do processo neoliberal de reestruturação(produtiva, comercial, normativa, legal, estatal) e a médio e longo prazo, às transformações da ordem capitalista (Montañó,2002).

Entretanto, a sociedade civil não é homogênea. Congrega valores diversos e contraditórios sempre presentes na sociedade capitalista, estabelecendo-se o embate em torno da conquista da hegemonia, como detecta Montañó:

O projeto neoliberal quer uma sociedade civil dócil, sem confronto, cuja cotidianidade, alienada, reificada, seja a da “preocupação” e “ocupação” (não a do trabalho e lutas sociais) em atividade não criadoras nem transformadoras, mas voltadas para as (auto) respostas imediatas às necessidades localizadas(2002,p.260).

Os projetos centrados na fração de classe hegemônica, os projetos de enfrentamento ao neoliberalismo e os projetos de superação da ordem capitalista confrontam-se, hoje, num processo heterogêneo de lutas sociais, perpassando todas as arenas de lutas.⁶⁵

As organizações não governamentais, por sua condição histórica, vivem essas contradições que movem a sociedade. Uma sociedade de classes permeada por necessidades e interesses antagônicos em permanente confronto. As ONGs se situam nesse contexto, também permeadas pela ideologia, com práticas

que ora se aproximam daquelas características do âmbito estatal, ora se identificam com práticas tradicionalmente ligadas à organização do trabalho no setor privado. E os agentes que fazem cotidianamente as ONGs também assumem posições ideológicas segundo sua experiência, seu saber e a posição de classe que ocupam, visto ser sobre a vida cotidiana, na sociedade civil, que rebatem os determinantes econômicos, políticos, culturais, ideológicos, onde se processam determinadas manifestações de lutas sociais(Montaño,2002).

Sociedade civil e vida cotidiana, contudo, não são a mesma coisa, afirma Montaño. “O cotidiano não é expressão exclusiva da sociedade civil.” Esta perpassa e extrapola o cotidiano. Entretanto, existe cotidiano no âmbito do Estado, no mercado, e outras instâncias, “porém em cada uma dessas esferas há um tipo diferente de vida cotidiana”(Ibidem,p.260).

Arena de disputas, de lutas individuais e sociais, pontuais ou gerais, setoriais ou classistas, emergenciais e imediatas ou estruturais e mediatizadas, “a vida cotidiana não se mostra, então, como o espaço por excelência da vida alienada, mas ao contrário, como um campo de disputa entre a alienação e a desalienação”(Antunes, 1999,p.160).

A vida cotidiana, como condição natural do ser social, é constituída e recriada pela história, sendo, em cada contexto histórico diferente “quanto a seu âmbito, a seus ritmos e regularidades e comportamentos diferenciados dos sujeitos coletivos”(Netto, 1989,p.65). Acrescenta Montaño: “também é diversa a correlação de forças entre seus agentes.” Dessa forma, “o cotidiano não se descola do histórico – antes é um dos seus níveis constitutivos : o

⁶⁵“É tão equivocado considerar apenas o Estado como arena possível de lutas sociais, como considerar a sociedade civil como seu espaço único e exclusivo,” afirma Montaño(2002,p.264).

nível em que a reprodução social se realiza na reprodução dos indivíduos enquanto tais” (2002,p.261).⁶⁶

Entretanto, na vida cotidiana o indivíduo não busca conhecer o fenômeno, mas apenas responder imediatamente às suas carências. A necessidade de resposta imediata às situações emergenciais o leva a agir de forma operativa, sem conhecimento de sua dinâmica interna. “Na vida cotidiana, as pessoas, ao responderem às suas necessidades, tendem ao pragmatismo, ao materialismo espontâneo” e “o critério da utilidade confunde-se com o da verdade.”⁶⁷ (Netto, 1989,p.67).

Temos assim, de um lado, a vida cotidiana e de outro o capital que, para se reproduzir, necessita invadir todos os espaços da vida social, inclusive a cotidianidade das pessoas, penetrando não apenas o mundo do trabalho mas até a vida privada.

Para romper com a instrumentalização que a lógica do capital impõe à vida cotidiana, é fundamental dotá-la de consciência humano-genérica. Nesse sentido explica Antunes(1999)que, rompendo-se a relação imediata, utilitarista ou ativista, entre fato /percepção/ resposta, é possível o entendimento da vida cotidiana como instância particular que articula as situações singulares com a totalidade social, pensamento formalizado na seguinte expressão:

(...) o trânsito da genericidade-em si (do indivíduo que aceita sua imediaticidade como imposta, como inalterável) para a genericidade-para-si (do indivíduo que supera sua imediaticidade na busca de uma vida plena de sentido)certainete não pode prescindir das formas de mediação presentes na práxis social e política(1999,p.169).

Toda prática social é essencialmente histórica e está em consonância com o movimento concreto da sociedade em que é desenvolvida,

⁶⁶ Ao reproduzir diretamente o indivíduo, reproduz indiretamente a sociedade, conclui Montaño, baseando-se em Heller (Montaño,2002).

materializando-se à medida que homens e mulheres vivem suas relações de produção e experimentam suas situações determinantes, dentro do conjunto de relações sociais.

Na análise gramsciana, esse processo se encontra na base da organização dos grupos subalternos e admite diferentes graus, estabelecidos historicamente. O primeiro se caracteriza pela manifestação da solidariedade entre os membros de um mesmo grupo, desenvolvendo uma consciência corporativa, na qual as reivindicações estão restritas a ações de defesa dos interesses imediatos e econômicos e não chegam a delinear um projeto político capaz de opor-se ao projeto dos grupos e classes sociais dominantes;⁶⁸ o segundo é aquele em que a consciência da solidariedade de interesses ainda é limitada ao campo meramente econômico, mas já representa um avanço na organização dos grupos, vez que passam a perceber o caráter de classe do Estado, antes encoberto sob o signo da neutralidade e do bem comum; o terceiro, o mais político, configura a consciência da solidariedade entre os diversos grupos subordinados, traduzida na unicidade dos fins econômicos e políticos e na unidade intelectual e moral, culminando com a formação de partidos, quando já se desenvolve uma hegemonia ético-política na sociedade civil.

A dimensão política conseqüentemente surge da complexa rede das relações de poder que são articuladas, tanto pelos blocos e frações dominantes, quanto pelas classes subalternas. Ressalte-se que, do ponto de vista gramsciano, ganha particular importância nesse processo a dimensão ideológica e cultural dos grupos envolvidos.

⁶⁷ E “para que o homem possa descobrir a verdade da cotidianidade alienada, deve conseguir dela se desligar, libertá-la da familiaridade” (KosiK, 1989,p.78).

A ideologia pode ser elemento de dominação, vez que desde a entrada do homem no mundo consciente lhe é imposta, mecanicamente, uma concepção de mundo, determinada pelos “vários grupos sociais nos quais todos estão automaticamente envolvidos” (Gramsci, 1978,p.12). Por outro lado, pode ser elemento de libertação, quando ocorre a elaboração de uma concepção de mundo própria dos grupos subalternos, possibilitando o afastamento da influência ideológica da classe dominante, necessária para “romper a unidade baseada na ideologia tradicional, sem cuja ruptura a força nova não poderia adquirir consciência da própria personalidade independente”(Gramsci, 1988,p.11).

As ações desenvolvidas pelas ONGs não estão imunes a essas influências, pois toda ação humana tem um projeto que direciona sua prática e supõe uma dimensão ideológica, dimensão relacionada a poder, sujeita às forças em confronto na sociedade. Insere-se num projeto ético-político e incorpora valores e meios. Segundo afirmação de Netto, a ação humana,

(...) seja individual, seja coletiva, tendo em sua base necessidades e interesses implica sempre um projeto, que é, uma antecipação ideal da finalidade que se quer alcançar, com a invocação dos valores que a legitimam e a escolha dos meios para atingi-la (1999 p : 93).

Todo projeto⁶⁹sofre, porém, as mediações da realidade, com tensões, limites e contradições. A busca de sua materialização implica a compreensão da complexa trama ideológica que obstaculiza a divulgação de sua existência.

No contexto da descentralização político-administrativa que se vem processando no país, a construção de uma nova hegemonia, mediante o protagonismo da sociedade civil, é posta no centro dos debates. Nesse processo

⁶⁸Nas atuais condições, alerta Montanõ, são nitidamente, insuficientes para, a curto prazo, enfrentar o processo neoliberal de reestruturação sistêmica ou, a longo prazo, encaminhar a humanidade para a emancipação da vida alienada”(2002,p.264).

inserem-se as chamadas organizações não governamentais, que se mobilizam na defesa dos direitos e buscam se legitimar como canais de expressão da vontade popular. Consideradas, porém, como instrumentos auxiliares do Estado, essas organizações se mostram passíveis de cooptação e vulneráveis ao ideal liberal, além de ter o seu espaço restringido, no que se refere à pressão pela consolidação dos direitos.

Embora Gramsci reafirme constituírem as relações econômicas o fundamento da sociedade, concebe a sociedade civil como um conjunto de organismos não estatais, através dos quais as classes dominantes exercem a direção da sociedade por via do consenso. Mas, essa sociedade civil não é homogênea. Suas organizações não são indiferenciadas, mas expressam interesses classistas, plenas de contradições.

A articulação entre instituições dá-se mediante o processo objetivo de correlação de forças. A sociedade civil revela-se, portanto, espaço de conflitos sociais. A idéia, segundo a qual ela conduz necessariamente a um projeto emancipador é falaciosa. Efetivamente, a sociedade civil constitui um terreno pleno de contradições.

No decorrer deste estudo procuramos mostrar como o Estado assume a liderança do desenvolvimento nacional e como o capitalismo no Brasil se desenvolveu sem realizar transformações estruturais, consideradas pré-condições em outras formações. Os setores dominantes sempre encontraram meios para controlar os movimentos ou insatisfações dos grupos subalternos. A socialização do poder político é historicamente reduzida, resultando assim numa sociedade civil controlada pelo Estado. Como herança desse passado histórico, ainda em 80,

⁶⁹A existência de projetos implica reconhecer a luta de homens e organizações coletivas na construção da vida social com definição de valores, princípios, objetivos, correlação de forças e luta pelo exercício do poder político.

apresentamos péssimos indicadores econômicos e deteriorização dos indicadores sociais.

Ao se tornarem protagonistas cada vez mais presentes na cena social, através das parcerias com o Estado, as ONGs podem servir às estratégias de desativação dos espaços de resistência dos grupos subalternos, construindo um modo de integração passiva à ordem do capital(Mota, 1995).

A prática das ONGs, porque é essencialmente histórica, não se revela na sua imediatez. Ela se expressa através de mediações, tornando-se necessário desvendar as próprias formas fenomênicas, para se apreender o seu núcleo, que é determinado por um jogo de forças (interesses, motivações, intencionalidade), pelo grau de consciência de seus atores, pela visão de mundo que os orienta, pelo contexto onde se efetiva, pelas necessidades e possibilidades próprias dos atores e da realidade em que se situam. São práticas que, representando uma atividade real, objetivam, incorporam uma dimensão subjetiva e consciente, conseqüentemente, relacionada a consciência, a projetos e ideologias.

A presença das ONGs nas políticas públicas é uma marca da cena política brasileira contemporânea, constituindo-se num contraponto à retração do Estado e à relativa incapacidade dos movimentos sociais de preencherem os espaços de participação criados pelo poder político.

Neste estudo procura-se analisar a direção política da prática desses agentes e seu sentido emancipatório, no contexto da prestação de serviços e benefícios sociais.

Não obstante as contradições que atravessam essas práticas, procura-se investigá-las enquanto canais de participação e via de politização das relações na sociedade.

Capítulo III. A descentralização e a escolha de novos parceiros em Fortaleza

3.1. Fortaleza – repensando o governo da cidade

Em palestra realizada durante o Fórum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro, José Fernandes Dias, (1999) conceituou a cidade como

(...) uma complexa teia dialética construída cotidianamente a partir de lugares, símbolos, culturas, historicidades, temporalidades e espacialidades, sonhos, pesadelos e utopias, individualidades, individualismos e coletividades, realismos e misticismo, “razão técnica” e “pensamento mágico,” analfabetismo aparente e comunicação via Internet em virtualidade pretensa e real.(...) Espaço de convívio e conflito entre as classes sociais fundamentais e as incontáveis “tribos” que a habitam, ecologia social de milhões de rostos, desejos, amores e paixões, acima de tudo, a cidade é um espaço humano fantasticamente vital, perpassado incessantemente por tensões, contradições e mutações sociais as mais inesperadas (1999,p.1),

construída, em macro escala pela tensão contínua entre os trabalhadores e os proprietários do capital e pela ação de todos sobre o meio ambiente natural e em nível micro, por uma infinidade de redes de interesses, grandes espaços abertos, em incessante mutação social.

Entretanto, para o referido autor a cidade não é somente o centro do conflito estrutural que se realiza no universo da produção de bens e serviços, é também o cenário onde se multiplicam, com grande diversidade, dinamicidade e velocidade, movimentos, lutas particularizadas ou não, que buscam compreender o urbano e reelaborá-lo, objetivando desde a posse da terra, até a afirmação de direitos sociais(1999).

Assim, a cidade não pode ser pensada apenas como atendimento às necessidades vitais(comer, beber, vestir, habitar), mas como um modo de viver,

de pensar e também de sentir, que “produz idéias, comportamentos, valores, conhecimentos, formas de lazer e também de uma cultura”(Carlos, 2001, p.26).

Fortaleza não foge à regra. Consolidando-se atualmente como uma metrópole de destaque no contexto nacional, quinta capital do país e segunda da região Nordeste em população,⁷⁰ convive com uma realidade contraditória, coexistindo na cidade duas formas de habitar, de viver, de pensar.

A segregação social e espacial se reflete na produção de duas cidades dentro de uma mesma unidade territorial. Na zona leste, a cidade dos ricos, dos que detêm maior poder aquisitivo, com bairros que ostentam luxo e conforto, dotados de todos os equipamentos urbanos; na zona oeste a cidade dos pobres, onde se observa a ocupação de áreas de risco e a presença de aglomerados com alta densidade habitacional, sem qualquer infra-estrutura básica,⁷¹ que demandam, de maneira crescente, a atenção do poder público para suas necessidades como saúde, educação, habitação, transporte, trabalho e renda.

Em Fortaleza, face a inexistência de grandes concentrações operárias, mais que a fábrica, são os bairros populares a evidência das desigualdades, do contraste entre a pobreza, antes integrada à paisagem natural e à modernidade em expansão,⁷² que pressionam uma aproximação com o governo para atendimento dessas necessidades.

⁷⁰O crescimento demográfico de Fortaleza foi favorecido pelas contínuas migrações internas entre os anos de 60 e 70 e a seca ocorrida de 1979 a 1984, causando o surgimento de favelas e de grandes problemas urbanos. Entretanto, segundo o IBGE, a população de Fortaleza cresceu de forma significativa já desde 1930. Assim, no período 1940 /50 cresceu 50%; entre os anos 50/60 cresceu 90,6%. Já no período 60/70 a evolução foi de 69,5%; de 80/90 foi 53,4%; de 80/91 foi 35,26% e de 91 a 96 cresceu 11,24% (IBGE,CD1980,CD1981,CD1996).

⁷¹Segundo dados da Fundação Instituto de Pesquisa e Informação do Ceará (IPLANCE), no ano de 2000, existiam no Ceará 4,1 milhões de pobres. Ele é o segundo estado, no país, em concentração de renda e o quarto em número absoluto de pobres. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) o déficit habitacional do estado é de 187.807 casas, o que corresponde a uma população de 781.277 cearenses – 15% do total da população urbana. Fortaleza ocupa o primeiro lugar em termos de má distribuição de renda e é a terceira cidade mais favelada do país(Diário do Nordeste, 20/06/2001).

⁷²Por não ser uma cidade industrial, se comparada a outras metrópoles como São Paulo, Fortaleza guarda a singularidade de um urbano que se expande “por fora” das necessidades de transportes coletivos, de educação e moradia, imprescindíveis em situações nas quais o grande capital exigiu a proliferação de tais serviços, como requisito básico de sua dinâmica reprodutiva.(Barreira 1992).

Na verdade, essa aproximação do Governo do Estado e da Prefeitura Municipal de Fortaleza com os movimentos populares urbanos efetivou-se concretamente a partir de 1987, através dos programas da Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEHAC).⁷³Tais iniciativas tinham uma vinculação com o Governo federal do presidente José Sarney e no plano estadual foi incorporado e redefinido pelo governo de Tasso Jeressati, em sua primeira gestão.⁷⁴

A partir de então, como atestam Braga e Lima (1991,p.267):

(...) o governo pretende criar mecanismos que visam à integração crescente entre as entidades representativas da sociedade e os organismos públicos. Esta intervenção tem em vista garantir uma participação ativa e crítica dos diversos segmentos sociais na definição, execução e fiscalização dos programas e projetos governamentais. (Governo do Estado do Ceará, 1987,p.350).

O autodenominado “governo das mudanças”, introduzindo-se no cenário político como uma proposta moderna de ruptura com uma prática tradicional atribuída aos coronéis, tem como eixo central a modernização da atividade econômica, a redução das desigualdades sociais, a construção e o fortalecimento da cidadania.

No primeiro governo Tasso, a ênfase recaiu na mudança político-administrativa, pois na concepção da nova elite dirigente, reproduzindo o discurso federal, o clientelismo político, o empreguismo no setor público, a má distribuição dos recursos do governo e a falta de transparência nas ações, práticas características das gestões precedentes, eram responsáveis pelo agravamento das condições de vida dos cearenses e pela deteriorização da máquina administrativa do Estado.

⁷³E a partir de 1985 que se amplia a presença do Estado junto aos movimentos populares através do apelo participativo, que passa a se incorporar aos programas sociais definidos nacionalmente, com a criação da Secretária Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEHAC).

⁷⁴Nesse período, foram desenvolvidos programas habitacionais para a população de baixa renda, em regime de mutirão, com o apoio de entidades comunitárias, formadas pelos próprios “mutirantes.

Para viabilizar essas mudanças o governo se propôs a atuar junto à sociedade civil, abrindo canais de participação; junto às representações políticas, no sentido de combater o fisiologismo e junto aos meios de comunicação social para construção e fortalecimento de uma base de apoio político.(Governo do Estado, 1987, p.35).

As propostas estabelecidas no “Plano de Mudanças” de combate à miséria, ao paternalismo, ao clientelismo político, reiteradores da subserviência, a promessa de uma prática política democrática, de gestão participativa e transparente, capaz de permitir uma maior interação entre a sociedade civil e o Estado, sintetiza o ideário que fundamentou o discurso da campanha eleitoral.

Para viabilizá-lo é criada a Secretaria de Ação Social como instância de articulação, tanto na esfera das relações Estado sociedade civil, quanto no plano institucional, de modo a convergir as ações do governo para as demandas das comunidades pois,

(...)como o compromisso político do governo é a adoção de medidas sociais e econômicas com vistas a erradicação da miséria, a política social orientar-se-á por esse objetivo básico. Não poderá ser objeto de uma única secretaria, mas será a política que normatizará toda a ação do Governo(Governo do Ceará, 1987,p.88).

Além de eixo indutor da ação governamental, a política social apresentava como princípio básico a participação e o resgate da cidadania da população, contribuindo para o fortalecimento da sociedade civil, “através do estímulo a práticas comunitárias das associações, conselhos, movimentos populares e federações de moradores, respeitando-se sua autonomia e liberdade de ação” (Governo do Ceará, 1987,p.89).

Estimulado e pressionado pelas condições dos anos 80 caracterizados pela conjuntura expressiva dos movimentos sociais, o primeiro governo Tasso imprimiu uma nova configuração às relações Estado/sociedade civil,

adotando estratégias para a participação das organizações comunitárias,⁷⁵ na execução de programas e projetos sociais.

Em relação à reforma do Estado, busca a construção de um poder institucional habilitado a recuperar o Estado, em termos financeiros e institucionais. Para sua consecução tornou-se urgente a redução do quadro funcional; dos custos com salários, aposentadorias e pensões; a transferência de responsabilidades para os municípios e organizações sociais; a privatização e a terceirização de empresas estatais, consolidando a racionalidade empresarial no poder político do Ceará.

Do ponto de vista político, o projeto das mudanças significaria a possibilidade de criar espaços à participação da sociedade, num primeiro momento através de uma relação direta do Estado com as entidades comunitárias; numa fase posterior através dos Conselhos da sociedade civil criados na proposta de descentralização administrativa da segunda gestão Tasso(1994-1998).

Visando reduzir o tamanho do Estado, promove a descentralização de algumas ações administrativas, em especial as políticas sociais, implicando numa nova relação entre a esfera estadual com as instituições municipais e o envolvimento da própria sociedade civil na realização de políticas públicas.

Nesse momento, os setores organizados do movimento popular são convidados a “colaborar” e a “negociar” com o Estado a solução de seus problemas e a participar do gerenciamento e execução de projetos nas áreas de habitação, saúde, educação, dentre outras. Essas iniciativas coincidem com o processo de reorganização da sociedade civil e a luta dos setores organizados pela

⁷⁵Ao repassar para a sociedade civil responsabilidades na execução das políticas sociais, o governo o fazia com normas pré estabelecidas, configuradas sob a ótica estatal e da mídia como políticas social participativas, “governo e população trabalhando juntos para a construção de um Ceará melhor,” era o lema oficial.

conquista de bens e serviços essenciais, pelo direito à participação e pela democratização da sociedade.

Por sua vez, o discurso governamental, nesse momento, ressalta como pontos fortes dos programas a descentralização e a participação concebida como “um valor em si mesma ou dotada de um poder mágico de acionar a solução dos problemas sociais e, principalmente, na perspectiva utilitarista de viabilizar a otimização de recursos escassos”(Barreira, 1991, p.85).

A crise fiscal é a grande marca da realidade do setor público nacional dos anos 90, notadamente no setor público federal,⁷⁶o que dá ênfase à transferência de atribuições para instâncias locais, reforçada e até justificada pela ampliação das receitas públicas municipais proporcionada pela Constituição de 1988, ao estimular a descentralização de políticas públicas,⁷⁷ ampliando o espaço de atuação do poder local.⁷⁸

Com a promulgação da Constituição de 1988 também ocorreu uma mudança do ponto de vista da descentralização e do fortalecimento institucional do município,⁷⁹que ganhou autonomia, o direito de se auto-organizar e criar sua própria lei orgânica.⁸⁰ “São os municípios ainda que poderão fornecer subsídios para a formulação de uma política nacional condizente com a realidade brasileira, encontrar soluções criativas e adequadas aos problemas municipais” (Pereira, 1996 p.81).

⁷⁶A mesma situação foi observada ao longo da década, também, nos níveis estadual e municipal.

⁷⁷Em especial as políticas sociais.

⁷⁸Sem esquecer o avanço do neoliberalismo e sua tendência à redução do Estado e à busca de estímulo ao papel do setor privado.

⁷⁹A municipalização entendida como um processo que pressupõe a descentralização executiva, no sentido de colocar os serviços mais próximos da população, e não apenas o repasse de encargos para a prefeitura, e a descentralização política, através de uma articulação envolvendo não apenas o poder político representado pelos governos e câmaras municipais, mas outras modalidades de poder derivados da sociedade civil.

⁸⁰Muitos fizeram grandes avanços com a participação popular, tais como o orçamento participativo.

Assim, Fortaleza, município de graves problemas sociais e desigualdade extrema de níveis de renda do país⁸¹ tem no seu quadro social o maior dos desafios o que, obviamente, influencia a visão de seus gestores, tanto que as principais prioridades da administração municipal de Antonio Cambraia(1993-1996) centram-se na dimensão social da vida da cidade.⁸² Em contraposição a seu antecessor, Juraci Magalhães,⁸³ cujo slogan era " O prefeito das obras", Cambraia assume como slogan de sua administração "Fortaleza saudável," para reafirmar seu compromisso com o social, não esquecendo, contudo, o lado rico e moderno da cidade.⁸⁴ Igualmente ao ocorrido no plano estadual, a administração Cambraia assume a postura da gestão empreendedora, que "coloca ênfase na visibilidade das ações, nos resultados, na operacionalidade dos programas e projetos(acima das discussões em torno deles) e tende a centralizar decisões que venham a garantir efeitos em tempo hábil,"(Soares, 2002,p.41). Segundo Panelianco, tal postura tende a despolitizar as ações administrativas, "retirando da cena a arte da política, como arte de mobilizar esforços em torno de valores e forjar consensos, construindo coalizões entre os interesses" (1996,p.52, apud Barreira, 1998).

Desse modo, o enfoque setorial das políticas públicas revelou-se uma boa estratégia no sentido de minimizar os conflitos, evitando desgaste político e maximizando a repercussão política das intervenções.

⁸¹Num ranking dos 100 municípios brasileiros com os maiores níveis de renda mensal não aparece nenhum município cearense. Já na relação dos 100 classificados com os menores níveis de renda mensal aparecem 13 municípios do Ceará(Soares, 2002,p.21).

⁸²As prioridades foram educação, saúde – conclusão dos Centros Integrados de Educação e Saúde (CIES), já iniciados na gestão anterior – e habitação, com a construção de 9100 unidades habitacionais - o Mutirão 50 e o programa de melhoria das casas e da infra estrutura – programa Casa Melhor (ambos premiados pela ONU).

⁸³Juraci Magalhães era vice prefeito na gestão Ciro Gomes(1989-1992) e assumiu a prefeitura em 1989, quando Ciro renunciou para ser candidato ao governo de Estado.

⁸⁴Uma prioridade clara foi o apoio ao turismo. Veja-se o parque aquático e equipamentos hoteleiros modernos e de grande porte construídos pela iniciativa privada, com o patrocínio estadual e municipal, na década de 90: Beach Park, Caesar Park Hotel, Marina Park Hotel, Seara Park Hotel, etc. Construiu também, já ao final do mandato, grandes obras como o Mercado São Sebastião, o novo Mercado Central e a ponte sobre o rio Ceará.

Com esse perfil administrativo, enquanto a descentralização e a democratização do processo decisório ocorrem de forma muito limitada ou ficam no discurso, a idéia da participação popular vai-se incorporando ao discurso hegemônico. As ONGs já estão presentes, sobretudo nos programas habitacionais realizados com base em mutirões, para os quais foram feitas parcerias com as ONGs GRET(Grupo de Pesquisa e Intercâmbio Tecnológico) e Cearah Periferia (Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos).

A parceria tornou-se então um dos pontos fortes de seu governo. A urbanização intensa nos anos recentes, a seca e a pauperização no campo obrigam o governo municipal a desenvolver políticas de capacitação para atender integrantes de uma PEA (população economicamente ativa) em expansão,⁸⁵ utilizando, para isso, as parcerias com entidades públicas (universidades públicas, escola técnica, SINE, SENAC, SENAI), entidades não governamentais (Federação da indústrias, Lions, ONGs) e organismos de cooperação internacional.

Além da constatação dessa estratégia obtida através da documentação existente (relatórios da gestão executiva, documentos do legislativo, notícias da mídia), vale referir o depoimento de um dos nossos entrevistados, dirigente de órgão municipal à época,

(...) na verdade a grande idéia foi da construção das parcerias. Essa é que era a grande idéia que se desenvolvia na época, sob a liderança do Cambraia, que acreditava realmente que a Prefeitura não podia trabalhar isolada. Inclusive em cima de parceiros que haviam se distanciado da PMF ou que nunca tinham se aproximado, (...) a parceria é que era o grande forte dessa questão Essa foi a entrada de tudo em áreas críticas, consideradas prioritárias(técnico PMF-1).

⁸⁵Segundo o SINE/Ce, em dezembro de 1996, 9,42% da PEA de Fortaleza, ou seja, 70.496 trabalhadores estavam à procura de emprego, em sua maioria com o 2º grau completo (21,76%) ou incompleto(19,08%). No período 1991-1996, houve crescimento do desemprego entre os trabalhadores com nível superior.

As prioridades sociais do governo Cambraia, no que se refere à educação, saúde, geração de emprego e renda e assistência social foram os investimentos nos equipamentos sociais. Observa-se, no entanto,

(...) a falta de propostas a longo prazo, capazes de superar as contingências de uma gestão independentemente de seus dirigentes. Assim, programas específicos localizados em diferentes espaços da cidade correm o risco de extinguirem-se tão logo acabe os incentivos oriundos da gestão a que estão vinculados(Barreira, 1998,p.12).

Em seu governo o “Projeto de Intervenção em Áreas Urbanas de Risco” é iniciado com o objetivo de construir moradias para famílias residentes nas áreas ribeirinhas de risco, em parceria com as ONGs Cáritas (nacional, regional e de Fortaleza), Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos(CDPDH) e Cearah Periferia (relatório da PMF- exercício 1996).

Em 1996 inicia-se o segundo mandato de Juraci Magalhães, cujo retorno à prefeitura coincide com o momento em que a reforma administrativa é aprovada. Conforme o discurso oficial, embasava-se

(...) em dois pressupostos fundamentais: a descentralização, como um meio de levar as decisões para junto do cidadão, tornando a organização pública mais permeável às suas demandas e opiniões e a Intersetorialidade, considerando que as necessidades do cidadão não são estanques e, se o consumo do serviço público for planejado de forma integrada e articulada, poderá superar a fragmentação que até então tem caracterizado as ações das políticas sociais (relatório da PMF- exercício 1997).

Estabelecendo como finalidades “garantir o acesso do cidadão aos serviços, às informações e à participação nas decisões referente ao espaço urbano onde ele vive e atua, e ampliar a efetividade das ações realizadas pelo governo municipal e a responsabilização de seus agentes, mediante transparência, moralidade e descentralização da gestão municipal,”⁸⁶a reforma administrativa, nesse primeiro momento, resultou na extinção de várias secretarias,⁸⁷substituídas

⁸⁶Lei nº 8000, de 29 de janeiro de 1997.

⁸⁷ Secretaria do Trabalho e da Ação Social do Município, Secretaria de transportes do Município, Secretaria de serviços públicos, Secretaria da Educação e Cultura do Município, Secretaria da Saúde do Município, Secretaria da Imprensa e Relações públicas, Secretaria do controle urbano e meio ambiente.

por outras, denominadas articuladoras, além da criação das Secretarias Executivas Regionais⁸⁸(SER), em substituição às administrações regionais. Essa estrutura foi implementada com a finalidade de

(...) levar, com agilidade, os diversos serviços prestados pela prefeitura às comunidades do município(...) proporcionar condições para melhoria de vida da população da região sob gestão, prestando os serviços municipais, identificando e articulando o atendimento às necessidades e demandas dos grupos populacionais considerados em sua dinâmica de uso do espaço urbano e peculiaridades sociais, tanto no que diz respeito ao desenvolvimento territorial e ao meio ambiente como ao desenvolvimento social (Decreto nº 10067 de 22 de abril de 1997).

Dentro da nova estrutura administrativa foram instituídas as Secretarias de Ação Governamental (SAG), de Desenvolvimento Social(SMDS) de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente(SMDT), permanecendo as Secretarias de Administração do Município(SAM), a Secretaria de Finanças do Município(SEFIN) e a Procuradoria Geral do Município(PGM), além de alguns órgãos da administração indireta. Em 1999 é criada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico(SMDE), através da Lei 8283/99.

A integração, tanto horizontal como vertical, desses órgãos foi prevista através do Sistema de Planejamento e Gestão (SIPLAM),⁸⁹que deveria agregar órgãos, comissões, conselhos e fundos em : órgãos de coordenação; órgãos de deliberação das políticas e planejamentos setoriais; órgãos de deliberação das políticas e planejamentos regionais; órgãos de execução das políticas e planejamentos regionais e conselhos e comissões de representação da sociedade civil, como descrito abaixo:

a) órgãos de coordenação :

- coordenação superior: Conselho de Orientação Política e Administrativa do Município -COPAM.

⁸⁸As competências das SERs e sua estrutura organizacional estão definidas na Lei 8.000, regulamentada pelo Decreto nº 10.067 de 22/04/97.

- Coordenação do planejamento municipal: Secretaria de Ação governamental - SAG.
 - Coordenação de planejamento urbano – IPLAM(Instituto de Planejamento do Município), depois substituído pela SMDT.
 - Coordenação das políticas de planejamento intersetoriais – SMDS, SMDE e SMDT.
- b) órgãos de deliberação das políticas e planejamentos setoriais: Comissões Técnicas de Desenvolvimento Social (CTDS); de Desenvolvimento Econômico(CTDE) e de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente(CTDT).
- c) órgãos de deliberação das políticas e planejamentos regionais: Comissões Técnicas Regionais Intersetoriais (CTRIS)
- d) órgãos de execução das políticas e planejamentos regionais (SER)
- e) Conselhos e Comissões de representação da sociedade civil
- Comissão de Acompanhamento da Implementação do Plano Diretor (CPPD)
 - Conselhos e comissões de acompanhamento da implementação das políticas setoriais.

Entretanto, esse sistema, conforme avaliação do Plano Estratégico para assentamentos subnormais (PEMAS, 2000,p.11), não atendeu aos objetivos propostos. De acordo com os depoimentos coletados, ocorreu a superposição de atividades entre as secretarias (as SERs acabaram assumindo as funções de três secretarias fins: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social- SMDS; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico – SMDE; e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente -SMDT.⁸⁹ Além disso, na nova estruturação administrativa as SERs ocuparam nível hierárquico igual às outras

⁸⁹Instituído pela Lei nº 7.061/92 e reestruturado pela Lei nº 8.128/97.

secretarias de governo, com a mesma capacidade orçamentária, gerando transtornos de competências gerenciais e conflitos.

Apesar dos objetivos definidos, o processo de descentralização municipal apenas apresentava um caráter meramente territorial, com a divisão da área do município em seis Secretarias Executivas Regionais. Ocorreu sem que se processasse uma capacitação prévia ou um trabalho avaliativo em profundidade. Isto ocasionou vários desencontros, vez que as definições de responsabilidades não foram bem delimitadas entre os diversos setores administrativos da Prefeitura. Ademais, a deficiência de pessoal, a ausência de uma equipe de governo atuando de forma coordenada, a escassez de recursos financeiros somam-se às dificuldades inerentes a “um projeto que ainda pode ser considerado como em fase de implantação” (PEMAS,2000), fato claramente retratado na fala do então superintendente do IPLAM:

(...) conversava com Juraci já na campanha,(...) fui contra essa descentralização na forma como ele proporcionou, não contra o princípio, mas a forma(...) tem que haver um plano de implementação (...)a Prefeitura não estava preparada, não tinha os recursos humanos para isso, então tinha que fazer uma coisa progressiva, mas ele queria fazer tudo de uma vez(...) o que nós tínhamos eram experiência(...) a parceria é que era o grande forte dessa questão(...) a intersetorialidade foi uma consequência.(...)para articular o trabalho(técnico PMF-1).

A reforma administrativa também desorganizou o setor de habitação. Na ausência de uma política urbana, as ações ligadas ao problema habitacional ficaram sob a responsabilidade de vários organismos municipais. As ações de planejamento ficaram fragmentadas, assim como outras ações que dependiam da máquina administrativa do município.⁹¹

⁹⁰Nessa estrutura administrativa havia nove órgãos ou entidades envolvidos com a questão da habitação e do planejamento urbano: SIPLAM, SAG, SMDT, SMDE, COMHAB, SERs, COMHAP, FMDS E Fundo de Terras.

⁹¹No Plano plurianual do município 2002-2005 consta que “a Prefeitura está desenvolvendo um Sistema de Planejamento habitacional , que ensinará um real conhecimento das carências da cidade em confronto com as necessidades físicas,” o que confirma a ausência de um planejamento integrado na área da habitação.

Nesse período ocorreu também a paralisação das atividades da COMHAP (Comissão Municipal de Habitação popular), órgão que garantiria a participação popular nos encaminhamentos sobre a habitação popular (PEMAS, 2000, p.11). É interessante destacar, novamente, a observação emitida nas entrevistas com funcionários da PMF (Prefeitura Municipal de Fortaleza) a respeito dessa paralisação:

(...) havia uma demanda muito grande de restabelecer esse Conselho que tinha sido desarticulado a partir da quebra de relação que tinha existido (refere-se à gestão de Maria Luiza). No momento que essas relações desapareceram, a Prefeitura não convocou mais o Conselho, que então desarticulou-se. Com o restabelecimento das condições de trabalho em conjunto, aí a coisa voltou a funcionar (técnico PMF-1).

Convém registrar que esse processo de organização administrativa vem sofrendo contínuas reformulações: em 2001, através da Lei nº 8608 de 26 de dezembro, a Prefeitura alterou a estrutura administrativa municipal aprovada em 1997, mantendo os princípios da proposta anterior.

Em 04 de junho de 2002, através da Mensagem nº 0009, de 31/05/2002, a PMF apresenta nova proposta de ajustamento, afirmando que

(...) concluída a implantação da estrutura organizacional, aprovada pela Lei Municipal nº 8.608 de 26 de dezembro de 2001, a Prefeitura Municipal de Fortaleza identificou a necessidade de promover ajustamentos, tanto no que se refere às competências de órgãos, quanto ao quadro de cargos comissionados, indispensáveis à sua operacionalização.

Nesse momento, consideramos oportuno mencionar que nas várias propostas de reforma administrativa, os dados da realidade atual de Fortaleza são esparsos, não sistematizados e quando se encontram alguns dados estatísticos, estes são antigos. Sentimos muito a ausência de um setor de registros. Parece-nos que a elaboração das referidas propostas não foram antecedidas de uma criteriosa análise da realidade municipal. O próprio relatório avaliativo do PEMAS reafirma tal fato, assim como o Plano Municipal de Assistência Social (2002-2005) faz referência à ausência desses dados. O mesmo acontece com o Projeto destinado às áreas de

risco, o que vem a confirmar a observação do PEMAS quanto à fase ainda, de implantação do processo de reforma, fato que pode ser comprovado no Plano Plurianual do Município (2002-2005).

Fica evidenciado, por outro lado, que esse é um processo gradual, sujeito a descontinuidades e revisão de objetivos. Assim, o relatório Municipal do exercício de 98 confirma que “as reformas de 1997 foram dirigidas para cortar gastos,” não sendo acompanhadas por uma participação política e popular nas decisões.⁹²

Ao discorrer sobre o processo de descentralização em Fortaleza, nossos entrevistados reafirmaram que os princípios da intersetorialidade e da descentralização eram corretos. Sem preocupação com a questão política, para eles o erro da prefeitura não foi de concepção, mas de implementação, não revelando a necessária atenção sobre a gestão da mudança. “Acreditou-se que uma lei resolveria o problema... a lei “muda” o mundo”(...) não tendo recursos, a prefeitura ficou sem condições de implementar a reforma, afirmam eles, e sem instrumentos para poder trabalhar. É citado como exemplo a área de controle de uso do solo, onde

(...) faltou gestão. E aí o resto foi embora. Que aí falta lei, falta tudo. Grande parte das leis, dos órgãos ficaram desatualizados. Na área de controle do solo foram feitas alterações nas responsabilidades dos órgãos sem que isso tivesse sido atualizado na lei de uso e ocupação do solo. Foi feita uma distribuição de recursos para as secretarias e terminou desarticulando a capacidade de aprovação e fiscalização dos projetos. E o setor passou um ano, dois anos ou três anos... até hoje ainda tem esse problema, dois anos fazendo tudo na ilegalidade, ou seja, construindo à revelia porque a prefeitura perdeu a capacidade de aprovação e fiscalização(técnico PMF-1).

Analisando a “reforma da reforma” das Secretarias Executivas Regionais percebe-se a força da ingerência política partidária na gestão municipal, através do depoimento de um dos entrevistados:

(...) a antiga estruturação das SERs era constituída pelo secretario, os chefes dos setores de Desenvolvimento Social e Desenvolvimento Territorial. No setor do Desenvolvimento Social havia os distritos de saúde, de educação e de assistência social. No setor de Desenvolvimento Territorial havia os distritos de obras e do meio ambiente. E o que foi que aconteceu? Normalmente a indicação dos distritos era por indicação, ou seja, pessoas indicadas por políticos, ocasionando disputas entre essas pessoas, figuras políticas e o próprio secretario(técnico PMF-2).

O entrevistado expressa bem a visão que ainda persiste em relação à gestão da coisa pública. Para ele, o processo de descentralização municipal, embora admitido como irreversível,

(...) é realmente uma perda de poder central muito grande. Você imagina o orçamento de Fortaleza ficar dividido por seis. Se você tem seis distritos em cada Secretaria Executiva esse orçamento vai ser novamente dividido por seis(técnico PMF -2).

Em relação à participação da população nas atividades das SERs, “o canal de participação que existe, basicamente, é no planejamento participativo realizado a cada quatro anos, quando são chamadas as lideranças comunitárias, as ONGs da região.” Mas, continua o mesmo entrevistado, “poucas pessoas vão, e quando vão é para discutir mais problemas de ordem pessoal.”(técnico da PMF -2).

Além desses fatos, crises políticas entre o chefe do governo municipal e a Câmara de Vereadores, aliadas ao relacionamento atritoso com o governo do Estado, tornaram -se elementos desfavoráveis ao processo de reforma administrativa e à conseqüente descentralização municipal, inviabilizando qualquer negociação política.

Se em sua primeira gestão Juracy Magalhães é considerado o grande “tocador de obras”, elegendo seu sucessor sob a “preocupação com o

⁹²Relatórios anuais das administrações municipais de 1996,1997, 1998 e 1999; Plano Estratégico para assentamentos subnormais -PEMAS(2000); Plano plurianual 2002-2005 e documentos da PMF.

social,” em seu retorno ao paço municipal tentou a junção do “obreiro” com a característica social da gestão anterior. Entretanto, não conseguiu imprimir sua marca, piorando essa situação após sua reeleição. Conflitos políticos com a câmara de Vereadores e com o governo do Estado, geram problemas que inviabilizam a sustentação política para seu governo. Escândalos envolvendo membros do executivo, denúncias nas áreas da educação, da assistência, crise na saúde e no uso dos recursos dos fundos públicos, atritos com os membros de conselhos de políticas afetam sua imagem e estabelecem uma crise de legitimidade de sua gestão, que ainda não foi superada. A inviabilidade política de alteração dessa situação leva o governo municipal a buscar solução para a crise alterando continuamente a estrutura administrativa da prefeitura, na tentativa de adequá-la às exigências conjunturais.

A popularidade do Prefeito Juraci Magalhães, o “tocador de obras,” permitiu-lhe fazer seu sucessor como “continuador de suas obras,” voltar ao governo municipal em 1996 e ser reeleito em 1999 com um modelo gerencial que se configura politicamente em oposição ao governo do Estado.⁹³ A ruptura da aliança anteriormente estabelecida com o ex-prefeito Ciro Gomes teve por consequência um campo político antagonizado em torno dos aliados de Juracy Magalhães e Tasso Jeressati, governador do Estado nas gestões 1987-1990, 1995-1998 e 1999-2002. A vigência de duas forças políticas que lutavam por hegemonia confere especificidade ao campo político cearense, aprovado nacionalmente como exemplar do ponto de vista administrativo. Trata-se de uma eficiência de difícil entendimento. Primeiro, tudo se passa como se as intervenções estivessem especialmente voltadas para as necessidades de equipamentos urbanos e só depois dirigidas para investimentos de

⁹³Desde o período eleitoral de 2002, entretanto, percebe-se uma tentativa de aproximação do governo municipal ao novo governo estadual, o que é facilmente constatado, através das notícias jornalísticas da cidade.

retorno a longo prazo. Não se trata apenas de limites financeiros à ação do poder local, como demonstra Barreira(1998, p.58). Colocam-se outros fatores limitantes tais como “a intensa defasagem entre a oferta e a demanda de políticas públicas (dada a dimensão dos desafios se comparada aos limitados meios dos gestores locais); a persistência de formas assistencialistas e clientelistas que deformam o gerenciamento de programas locais, sobretudo os programas sociais, herança importante da “cultura política” brasileira; os limites à parceria entre atores locais, por razões de disputas de espaços políticos, o que reduz o potencial de conjugação de esforços e o alcance de resultados mais amplos.”

Na situação atual, o desafio que se coloca é aproveitar as mudanças desencadeadas pelo processo de descentralização nas práticas de gestão, de modo a garantir maior dinamização institucional, capaz de incluir experiências efetivas de participação inovadoras nas políticas públicas. O atual Plano Plurianual do município atesta tal fato ao afirmar que:

(...) cuidar do cidadão é a palavra de ordem nessa visão estratégica da administração e para isto é imperioso desenvolver gestões compartilhadas com ele próprio, para transformar recursos escassos em grandes resultados, através de uma parceria competente, onde a eficiência e a eficácia sejam a sua marca maior (p.12).

Nessa lógica, cada vez mais as ONGs estão sendo chamadas a participar da implementação de políticas sociais, especialmente no nível municipal.

Entretanto, as relações entre ONGs/poder público não são novidades da contemporaneidade. Data da década de 70 o surgimento das primeiras ONGS cearenses (sendo o ESPLAR -Centro de Pesquisa e Assessoria – a mais antiga, criada em 1974),que se foram firmando a partir de grupos informais de trabalho no âmbito da Igreja, junto as pastorais operárias, as CEBs (Comunidades Eclesiais de Base) e aos conselhos missionários.

Grande parte dessas ONGs tem atuação rural. A maioria não dispõe de sede própria. Exercem atividades nas áreas de assessoria, capacitação e comunicação e buscam desenvolver ações em articulação com outras ONGs, visando potencializar os resultados conseguidos e otimizar os recursos, que são sempre limitados(Azevedo, 1996). Na capital, as ONGs, em parceria com o governo local, trabalham com educação, comunicação alternativa, prevenção à saúde, proteção do meio ambiente, defesa dos direitos das minorias, das mulheres, crianças e adolescentes e moradia popular. Além das ONGs, o governo municipal também estabelece parceria com as organizações populares, com vistas à obtenção de melhorias urbanas.

3.2. O programa Bom Sucesso e a parceria com as ONGs

3.2.1. Seu formato, suas peculiaridades

O projeto de Intervenção da área urbana de risco⁹⁴ “Bom Sucesso” teve início em 1995, após o período de fortes chuvas e inundações que deixaram desabrigadas milhares de famílias residentes às margens de rios e lagoas.

A pressão desencadeada pelos desabrigados envolveu a Câmara Municipal, a Assembléia Legislativa, a imprensa local e contou com o apoio de organizações não governamentais que tentaram sem sucesso abrir um canal de negociação com os governos estadual e municipal, para discutir propostas apresentadas pelas comunidades vitimadas.

Sensibilizadas, algumas organizações não governamentais - a Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza(CAF), a rede Cáritas Nacional e Regional Ceará, o Cearah Periferia e o Centro de defesa e Promoção dos Direitos Humanos(CDPDH) - ao tomar conhecimento da intenção do governo em construir uma avenida beira rio ao longo do rio Maranguapinho que atingiria uma vasta área, abrangendo ocupações em condições de risco, decidiram intervir nessa área

⁹⁴ No documento Propostas dos Moradores e Entidades das áreas de risco de Fortaleza, encaminhado à Comissão especial das áreas de risco região Metropolitana de Fortaleza da Assembléia Legislativa do Estado, criada em abril de 2001, “áreas de risco são áreas dentro da cidade onde as pessoas ocupam espaços inabitáveis, em margem de rios e lagoas, dunas, prédios abandonados, debaixo de pontes e viadutos, sob vias de alta tensão, dentro da área de segurança de vias férreas e próximo às refinarias de petróleo, revelando espaços urbanos onde é impossível se pensar em construções e implantação de infra estrutura básica.” Os poderes constituídos, entretanto, trabalham com diferentes definições: O governo do Estado classifica como manchas as áreas de ocupações indevidas, a Prefeitura de Fortaleza usa “assentamentos subnormais.” Também em relação ao número de áreas de risco em Fortaleza ocorrem divergências entre o governo do Estado, a Prefeitura e as ONGs : segundo a Secretaria do Trabalho e Ação Social(SETAS e Coordenadoria Estadual de Defesa civil (CEDEC) existem 52 ; a Prefeitura registra 79 áreas(dados do Programa Habitar Brasil – BID e do PEMAS(Plano Municipal de Assentamentos subnormais) e as ONGs que atuam na área apontam 59.

visando, com esta ação, indicar um novo modelo que servisse ao governo na solução do problema habitacional da população que deveria ser assentada.

Para tanto, resolveram elaborar um projeto de intervenção em área de risco como parâmetro às ações futuras do poder público. Como afirma um dos técnicos envolvidos no projeto:

(...) nosso objetivo maior era para mostrar para a sociedade, mostrar para os governantes que você pode acabar com esse tipo de bolsão de miséria com qualidade, com custo baixo(...) o que se queria mesmo era um projeto para forçar o poder público a definir políticas de habitação(...) porque antes você tinha discursos, tinha toda uma fala, mas não tinha ainda provado por A mais B que é possível.(técnico CDPDH).

Trata-se, portanto, de um projeto piloto e pretendeu contemplar os diversos aspectos da questão habitacional, não se limitando apenas à questão da moradia, mas também à capacitação e geração de emprego e renda, com destaque para os aspectos sociais das comunidades envolvidas, além da preservação ambiental.

Concretamente, o projeto objetivava remanejar famílias das margens do rio e com sua participação construir um espaço urbano de convivência, que lhes proporcionasse melhores condições de vida, tendo sempre em vista os eixos: Habitação e Urbanismo, Educação Profissionalização e Geração de Emprego e Renda, Preservação Ambiental e Organização Comunitária. O projeto se propunha, também, a “reforçar a capacidade de intervenção emergencial e multidisciplinar dos órgãos e instituições públicas junto às organizações populares e promover uma melhor articulação entre as ONGs, aumentando a eficácia de sua assessoria às organizações populares”(CAF,1995).

Por essa razão, a parceria com o poder público representava para as ONGs a possibilidade do projeto tornar-se uma referência às políticas públicas. Segundo documentos do programa, “parceria é a palavra-chave deste projeto,

contribuindo para uma tarefa integral e multidisciplinar, respeitando a idéia de que cada um dos parceiros é um especialista na sua área” (projeto de intervenção na área de risco Bom Sucesso, 1995, p.11).

Tentaram, inicialmente, uma articulação com o governo do Estado, sem sucesso. Posteriormente, consolidaram a parceria com a Prefeitura Municipal de Fortaleza, que “estava sem interlocutor nessa área, que era uma área crítica demais, já que não havia credibilidade, pois tinham se quebrado as possibilidades de articulação,” como explica um dos técnicos do município.

Apesar dessa dificuldade foi feita a montagem das parcerias e a PMF assumiu o projeto, dividindo sua coordenação administrativa com a CAF. Foram assinados convênios⁹⁵ específicos entre os parceiros, delimitando os deveres, os compromissos financeiros e as responsabilidades de cada um.

Em relação aos recursos financeiros do projeto coube à PMF a aquisição do terreno, a execução da urbanização e infra estrutura do loteamento. Comprometeu-se, ainda, a fornecer o apoio técnico e financeiro também aos demais componentes do projeto. À CBSN competiu captar recursos externos para a construção das casas do mutirão. Os outros dois parceiros colaboraram apenas com o apoio técnico.⁹⁶

As metas do projeto foram assim definidas: urbanização do terreno e construção de 228 casas em regime de mutirão; construção de equipamentos sociais: o centro comunitário, a creche-escola e o mercado comunitário; profissionalização de 350 pessoas e a implantação de um fundo de crédito para a geração de trabalho e renda e a preservação ambiental dos terrenos desocupados nas margens do rio Maranguapinho.

⁹⁵Assinado em 08 de março de 1996.

O projeto baseou-se numa estratégia integrada,⁹⁷ abrangendo os seguintes sub-projetos:

Urbanização – que previa a construção de moradias, creches e núcleos profissionalizantes em regime de mutirão e situados em terrenos urbanizados não sujeitos a alagamentos, com o apoio das entidades comunitárias; a garantia do acesso das famílias à moradia, resguardando seu direito de propriedade e a preparação das famílias beneficiadas para a nova situação de vida.

Educação, profissionalização e geração de renda, cujas metas incluíam o aumento do número de vagas nas escolas públicas; capacitação profissionalizante para ingresso no mercado de trabalho e ampliação das oportunidades de emprego através de convênios com instituições especializadas, além de um sistema de créditos a pessoas e grupos para aquisição de equipamentos de trabalho e investimentos em pequenos projetos.

Preservação ambiental com a proposta de desenvolver um estudo ambiental e o propósito de urbanizar as áreas localizadas nas margens dos rios, então ocupadas por famílias de baixa renda.⁹⁸

A gestão e execução do projeto esteve a cargo das ONGs e da PMF, a serem realizadas através de dois grupos de trabalho:

- a) o Conselho de Gestão, instância deliberativa na qual eram tomadas decisões referentes à gestão e execução do projeto, instituído por decreto municipal, composto por um representante da PMF, um representante de cada ONG, um

⁹⁶Existem críticas, tanto das ONGS quanto de técnicos da própria PMF, em relação ao desembolso financeiro da PMF, quanto aos prazos e montante previsto e investido.

⁹⁷Seus objetivos foram assim consolidados :encontrar soluções viáveis e multiplicáveis em grande escala para famílias que se encontram em áreas de risco, através de microurbanizações; reforçar a capacidade de intervenção emergencial e multidisciplinar de órgãos governamentais e instituições públicas junto às organizações populares e promover uma melhor articulação entre as ONGs para que, diante da complexidade dos problemas na cidade, sua assessoria às organizações populares seja cada vez mais multidisciplinar e eficaz.

⁹⁸O eixo Organização comunitária perpassa todos os sub-projetos.

representante comunitário, presidido pelo superintendente do IPLAM, que se reunia semanalmente.

b) a Coordenação de Execução, instância executiva das decisões do Conselho de Gestão, composto pelo superintendente do IPLAM e pela representante da CAF, coordenadora geral do projeto, foi constituída durante a execução do projeto e também se reunia semanalmente. (relatório de avaliação pós urbanização, 2001).

As responsabilidades de cada parceiro no projeto ficaram assim distribuídas:

À Cáritas Brasileira Secretariado Nacional(CBSN) competiu a interlocução oficial junto aos financiadores externos para captação e controle dos recursos financeiros para o mutirão.

A Cáritas Brasileira Regional Ceará(CBRC) assumiu a coordenação e acompanhamento do eixo Educação, Profissionalização e Geração de Emprego e Renda.

À Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza(CAF) destinaram-se os seguintes encargos: coordenação geral do projeto, acompanhamento social no processo de urbanização, assessoramento à organização da comunidade e prestação de contas financeiras aos parceiros, locais e nacionais.⁹⁹

O Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos (CDPH)¹⁰⁰incentivou a formação da consciência ecológica na área, mediante cursos de capacitação em educação ambiental.

Ao CEARAH Periferia (Centro de estudos, articulação e referência sobre assentamentos humanos)¹⁰¹coube prestar assessoria técnica nas áreas de urbanização, preservação ambiental e elaboração urbanística e arquitetônica.

⁹⁹Entidades ligadas à Igreja Católica.

A Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), através do Instituto de Planejamento do Município (IPLAM), da Secretaria de Trabalho e Ação Social (SETAS) e da Empresa de Limpeza Urbana (EMLURB), responsabilizou-se pelo planejamento de todos os projetos especiais, controle das obras do mutirão, acompanhamento social, apoio à implementação do Programa de Geração de Emprego e Renda, condução da campanha de preservação do meio ambiente e fornecimento de recursos financeiros.¹⁰²

O envolvimento da população, em todas as atividades desenvolvidas, outro ponto de destaque, previsto no projeto, teve como garantia a proposta de gestão compartilhada.

A articulação entre os técnicos das entidades e entre estes e a população foi um dos cuidados previstos em cada etapa do projeto, através de diversas formas de abordagem, a saber: visitas diárias aos canteiros de obras, visitas domiciliares, reuniões operacionais com os líderes de quadras(mutirantes, escolhidos em assembléias, responsáveis pelo acompanhamento e controle das obras do mutirão), cursos, oficinas e seminários de capacitação, assembléias mensais e reuniões semanais denominadas de “reunião dos parceiros,” envolvendo os técnicos e líderes de quadras.

Assim, em sua montagem institucional “o projeto promove, em

¹⁰⁰Criado em 1982, trabalha com direitos humanos em duas dimensões temáticas: a) justiça e segurança pública para assegurar e legalizar a terra na área atendida b) terra e moradia com foco na questão do meio ambiente.

¹⁰¹Criada em 1991, tem como principal objetivo apoiar o movimento popular urbano em suas lutas por condições dignas de vida, abrindo canais de participação e de articulação da população com os poderes públicos. Credencia-se no Projeto pelas experiências no campo da moradia popular através da capacitação para a auto-gestão, da assessoria técnica a projetos urbanos, de créditos alternativos, de pesquisas. Participou, como parceira da PMF nos dois projetos habitacionais premiados em Istambul, em 1996.

¹⁰²No projeto, havia a possibilidade de contar com a Defesa Civil e os CSUs, o que não aconteceu.

sua filosofia, parcerias entre o poder público municipal, Associação de moradores e ONGs, investindo no desenvolvimento comunitário e no papel do município como facilitador do processo de descentralização da gestão”¹⁰³(relatório CAF,2000).

Entretanto, as apreciações sobre o relacionamento da PMF com as ONGs diferem, segundo a origem do entrevistado:

(...) é sempre uma coisa delicada o relacionamento com as ONGs, pois as coisas não ocorriam de imediato. Tínhamos divergências. Agora, aprendemos a respeitar e, essencialmente, acho que o mais importante foi construir, ou melhor, reconstruir a confiança, porque neste setor havia muita desconfiança. Era impossível até sentar numa mesa antes para negociar. As dificuldades foram muitas no início porque foi necessário primeiro articular a intersectorialidade que era muito nova. Foram as primeiras experiências Os órgãos não estavam acostumados Outra dificuldade que diminuiu com o tempo se refere à própria discussão e negociação com todas essas entidades (técnico PMF –1).

(...) a relação com a PMF era boa mas, depois com essa mudança das regionais começou a mudar, ou melhor, ela sempre foi problemática mas depois com a mudança das regionais o negócio começou a piorar. Como a PMF tem uma rotatividade de responsável por área, teve um período que tinha um responsável pela habitação que era muito presente, de repente ele saiu(...) essas questões de política interna da PMF(...)às vezes você estava com uma pessoa em um cargo de confiança e no outro dia não era mais ele, já era outro(...) isso quebrava muito o relacionamento(...) havia pessoas mais presentes, que participavam mais e depois saíam(...) o pior é que essas pessoas chegavam muito leigas, não conheciam nada(...) você vai ter que começar do zero para que elas comecem a perceber e entender o trabalho(técnico Cearah Periferia).

O projeto desenvolveu-se numa área também em situação de alto risco, às margens do rio Maranguapinho.¹⁰⁴ Localizada entre os bairros Granja Portugal e Bom Sucesso, ao sudoeste do centro de Fortaleza, a área engloba a população de duas regiões de risco encravadas na faixa de preservação do Rio Maranguapinho, assim dispostas: uma à margem oeste do rio conhecida como comunidade Menino Deus e outra na margem leste sem denominação específica. Essa escolha não se fez aleatoriamente, afirmativa explicitada nas palavras da

¹⁰³A Associação dos Moradores Santa Edwiges foi criada para favorecer o fortalecimento do processo de organização comunitária pela participação direta das lideranças locais em todo o desenvolvimento do projeto. Sua responsabilidade no projeto efetivou-se na construção das casas e na organização da comunidade.

¹⁰⁴Suas margens formam um corredor de degradação urbana devido à grande incidência de áreas de ocupação.

coordenadora da CAF: "nos deparamos com um terreno do outro lado da margem e era preocupação, que não se quebrasse os vínculos de vizinhança,"¹⁰⁵ pois

(...) não era justo reassentar famílias naquele terreno vindo de outras áreas. De lá a gente poderia tirar algumas famílias. Primeiramente a gente pensou: vamos montar um projeto para mil famílias, depois a gente viu que era muito ousado, então delimitamos apenas os que ficavam na rua Bragança, que é depois da ponte(técnico CAF).

Analisando-se o projeto percebe-se que sua implementação obedeceu a dois momentos distintos devido a própria reestruturação administrativa da prefeitura. No momento de articulação para consolidação da parceria o projeto vinculava-se diretamente à Superintendência do IPLAM, órgão municipal responsável pela coordenação das primeiras práticas que buscaram a intersetorialidade. Com a reforma administrativa, a coordenação municipal do projeto passou à SER III, responsável pela área geográfica onde se localiza o conjunto habitacional, o que gerou descontinuidades nas ações planejadas. Veja-se o pronunciamento de técnicos da PMF, abaixo transcritos:

(...) com a transição da responsabilidade do projeto da IPLAM para a SERIII houve dificuldades(...)houve realmente um problema de descontinuidade. As pessoas que estavam à frente não eram as pessoas mais adequadas(...)e havia um trabalho muito grande de construção de credibilidade, de afinidades(,,) não havia recursos à época. Outro fato foi que desceu na hierarquia da PMF, ao sair do IPLAM(...)mais distantes da máquina administrativa e, conseqüentemente, do poder municipal (técnico PMF -1).

(...), depois que entrou na gestão do Dr. Juraci Magalhães esse trabalho sofreu algumas quebras. Foi por conta da descentralização. A gente percebia que as pessoas que faziam a composição das regionais, não estavam bem imbuídas de como essas regionais iriam trabalhar com essa experiência trazida de outros. Sempre havia mudanças de quadros técnicos dentro dessas regionais. E aí começava-se tudo de novo. Era um eterno recomeçar(técnico CAF).

(...)faltou um envolvimento maior do poder público com esses projetos.(...) como coincidiu com a reforma administrativa, com as equipes fragmentadas, sem equipe de fiscalização, de obra,(...) aquela estrutura teve falhas(...)durante uns seis meses não tínhamos dinheiro nem para mandar para a área(...) tinha programa que a gente começava mas não terminava(técnico PMF -2).

¹⁰⁵Estima-se que as primeiras ocupações da área existam há mais de 30 anos.

A elaboração da planta urbanística, realizada pelas entidades conveniadas e sua apresentação à comunidade para discussão; a definição dos equipamentos coletivos; o desenho da casa; as visitas a outros conjuntos habitacionais realizados em mutirão; a escolha do projeto arquitetônico (plantas e maquetes); a escolha de tecnologia para construção; a elaboração do regimento interno do mutirão e a construção de casas protótipos, constituíram-se as primeiras ações do projeto, embasadas numa concepção participativa.

Os relatórios de avaliação do projeto elaborados pelos parceiros relatam, entretanto, uma série de dificuldades durante o processo de construção da infra estrutura, especialmente, causados pela ausência de um acompanhamento técnico da Prefeitura, em função de mudanças em sua estrutura administrativa e ao

(...) envolvimento do parceiro público nas eleições municipais de 1996, que tomou bastante tempo e atenção durante a campanha eleitoral. Depois, com a permanência do prefeito na administração municipal, destinando seus esforços para aprovar sua proposta de reforma administrativa num processo bastante moroso.(relatório CAF, 2000,p.14).

A fase inicial do projeto caracterizou-se por grandes desafios. O primeiro obstáculo enfrentado para a implantação do projeto Bom Sucesso deveu-se a não aceitação do programa pelos moradores do bairro que, em geral, não eram a favor do assentamento, pois temiam uma propagação da violência pelo bairro. “A comunidade da área de risco era associada à marginalidade, ao tráfico de drogas”(relatório pós urbanização, 2001). Com a consolidação do conjunto houve o crescimento social e o posterior consentimento do bairro. Hoje

(...) existe interação. As crianças do bairro estudam na escola. Entretanto, a não construção da passarela dificulta um melhor entrosamento entre os moradores das margens do rio. Acho até que o comércio do Mercado não teve êxito pela ausência dessa comunicação da população ribeirinho com o bairro(técnico CAF)

(...) as forças existentes são ligadas ao conjunto, por exemplo, o Conselho Comunitário do bairro é muito ligado à Associação de Moradores, o Conselho de segurança do bairro se reúne no Centro Comunitário do conjunto, a Pastoral da criança tem vários trabalhos na área(técnico Cearah Periferia.)

O fato dessa população não possuir nenhuma forma de organização comunitária anterior dificultou a implantação do projeto, possuindo reflexos negativos ainda nos dias atuais, registra o relatório da avaliação pós urbanização. Segundo o mesmo relatório

No início do programa os parceiros enfrentaram o descrédito da população que seria atingida pelo projeto de reassentamento. Essa desconfiança foi desencadeada por não haver uma cultura por parte do poder público em adotar políticas de assistência a comunidades em áreas de risco, além do cadastramento estar sendo feito próximo ao período de eleições municipais. Esta resistência perdurou até mesmo depois da primeira entrega de material porque a comunidade já tinha adquirido um certo grau de convivência com projetos sociais inacabados. A população não acreditava que seria assentada em uma área a 100m de distância do seu local de origem e em casas que tinham qualidade urbanística superior ao lote de outros conjuntos semelhantes(relatório. CAF, p.14).¹⁰⁶

Outro desafio marcante identificado no relatório CAF,2000, refere-se à necessidade de explicar às famílias nas primeiras reuniões, o caráter inovador do projeto – os eixos temáticos - e mostrar a importância de uma nova visão urbanística a ser considerada na legislação vigente.

Dificuldades e desafios representaram elementos constantes em todo o processo (relatório da avaliação pós urbanização, 2001), pois “compreender o caráter inovador do projeto foi extremamente difícil para alguns parceiros, uma vez que os costumeiros projetos de urbanização seguiam, sempre uma metodologia predeterminada e limitavam-se a tratar de um único aspecto dos direitos dos cidadãos – a moradia”(relatório CAF,2000, p.14).

Como afirma um dos entrevistados

(...) é desafio muito grande, porque uma coisa é você capacitar o ser humano dentro do processo natural de faixas etárias, outra coisa é você pegar o camarada já pai e mãe ou até avô e ter que trazer para esta “normalidade” (sic) então o poder público não gosta disso porque é lento, quer dizer, o poder público sempre gosta de coisas mágicas (técnico do CDPDH).

¹⁰⁶Geralmente esse tipo de reassentamento é feito em locais longínquos, resultando na desestruturação da comunidade(rel. avaliação, 2001).

Além disso, confirma a coordenadora da CAF,

A grande dificuldade é porque eles (refere-se à comunidade) até hoje não conseguiram absorver a grandeza desse trabalho. Alguns sim. Agora, a gente tem consciência que trabalhar a questão cultural é um desafio, que deve ser levado muito em conta. Não só considerar mas também respeitar esse processo, essa coisa mais lenta, mais processual. Mas concluímos o trabalho propriamente dito em 2000. Em 2001, contratamos o Instituto do Sertão para fazer uma avaliação pós urbanização, quando foram detectados alguns elementos que a gente vai trabalhar posteriormente(técnico CAF).

Hoje, a comunidade conta ainda com a assistência da CAF que trabalha a questão da geração de renda e o fortalecimento organizativo da Associação de Moradores. Mas, além das entidades ainda consideradas parceiras, a comunidade já estabelece outras parcerias, tanto com órgãos públicos quanto com entidades não governamentais.

3.2.2. A prática das ONGs em parceria com o poder público sob o olhar da pesquisadora.

Sabemos que hoje as ONGs são consideradas um novo participante no processo de mudança sócio-econômica, configurando uma das respostas da sociedade civil ao insucesso ou incompetência do Estado na promoção do desenvolvimento. Admitindo que elas, em princípio, representam novas possibilidades institucionais de participação, mediante parceria, podem estabelecer alternativas de intermediação de interesses e criar canais de participação para a sociedade, buscamos analisar a direção política de suas práticas, envolvidas na parceria com o poder público municipal, estudando a experiência do Projeto Bom Sucesso.

A escolha desse programa como objeto de nossa pesquisa se deu por termos considerado a importância de um projeto social facilitador de relação de parcerias capazes de abrir espaço para que todos os atores envolvidos sejam participantes nas tomadas de decisões, com direito a voz e voto, através daqueles que foram eleitos para representarem suas propostas e seus questionamentos. No entanto, para que a participação funcione como um mecanismo de controle e envolvimento da sociedade e não como uma forma de cooptação por parte do poder público, é necessário a existência dos mecanismos indispensáveis à concretização, ao desenvolvimento e a legitimação dos processos participativos nos planejamentos, resoluções e encaminhamentos do programa.

Objetivando localizar estes instrumentos de participação, resolvemos estabelecer um contato com o programa, buscando conhecer o alcance da prática das ONGs parceiras, através da apreensão de suas estratégias e políticas de ação e articulação no implemento das políticas sociais, com o poder público e com outros setores da sociedade e dos momentos vivenciados no desenrolar do projeto por estes agentes, pois conforme afirma Osterne “o conhecimento não se reduz a um inventário de dados isolados conectados por uma explicação teórica.” Desta maneira, “a forma mais provável para melhor compreender as situações da vida cotidiana, apreendendo sua complexidade, em suas variadas manifestações, é, sem dúvida, afinar os instrumentos de observação e crítica dos fatos observados.” (2001, p. 23).

Inicialmente vivemos uma fase de dúvidas e hesitações quanto à construção do objeto, a escolha da melhor forma de articular teoria e empiria, à decisão dos casos a examinar, aos critérios para a seleção destes e a melhor forma de captar os indicadores empíricos dos conceitos.

Para melhor desvendar o objeto, iniciamos pelas leituras procurando melhor apreender o significado do objeto da pesquisa, assim como as diferentes e possíveis abordagens teórico-metodológicas a respeito do assunto. Em seguida visitamos a ONG que pretendíamos, inicialmente, pesquisar, a ESPLAR (Centro de Pesquisa e Assessoria). Percebemos, entretanto, que ela não mais se enquadrava em nossos critérios, pois não mais mantinha parceria urbana com a PMF.

Resolvemos, então, pesquisar o Cearah Periferia. Por ocasião da entrevista com uma vice-diretora foi-nos apresentado o programa Projeto de Intervenção em áreas de risco Bom Sucesso que se tornou, então, objeto de nosso

estudo. Esta percorreu sobre sua dinâmica de funcionamento, já marcando na ocasião uma visita à área e contatos com as ONGs parceiras. Ainda nessa visita procedemos a um levantamento bibliográfico sobre o programa, resgatando relatórios, materiais sobre as ONGs parceiras, cadernos da ABONG e outras produções acerca do tema existentes no acervo da entidade.

Antes da visita ao bairro Bom Sucesso e após a leitura sobre o tema escolhido e áreas afins relativas às interfaces com a questão objeto da investigação, estabelecemos contato com os técnicos das ONGs parceiras e da PMF para a realização das entrevistas.

Assim, a investigação de ordem qualitativa compreendeu, além da pesquisa bibliográfica e documental (documentos, projetos, relatórios, atas, periódicos, jornais de circulação local e nacional), a realização de nove entrevistas, todas semi-estruturadas, com os representantes de cada parceiro e com a população beneficiária do programa.

Na escolha dos entrevistados tentamos identificar os interlocutores-chaves a partir da importância que eles assumiram ao longo da experiência. Nas entrevistas com os mutirantes tivemos o cuidado de selecionar dois moradores que foram coordenadores de quadras e dois que somente participaram do mutirão, sem nenhuma atribuição específica no programa. Pretendemos com isso “ouvir” as diferentes versões. A pesquisa de campo não se limitou à utilização deste único instrumento. A observação participante também foi utilizada. Igualmente trabalhamos com a abordagem grupal, através de encontro com a diretoria da associação de moradores, buscando perceber a interação individual e grupal existente entre eles.

Concluída a fase da coleta de dados, procedemos à transcrição das entrevistas e à leitura do material coletado, classificando as informações obtidas como respostas às questões que foram levantadas na elaboração da pesquisa.

Como afirma Bourdieu(1974,p.184), “as relações pessoais numa pesquisa, nunca são apenas relações de indivíduos e a verdade da interação não reside inteiramente na interação” pois “é a posição presente e passada na estrutura social que os indivíduos trazem consigo em forma de ‘habitus’¹⁰⁷ em todo o tempo e lugar, que marca a relação.”

A afirmativa do autor é mais que passível de validade se a cotejarmos com os dados obtidos já na pesquisa documental, que comprovam ser importante não apenas o conteúdo de uma resposta, mas o que nela subjaz – em nosso caso – a ausência total de um processo organizatvo anterior ao projeto – um dos pontos essenciais da investigação, posto que vieram a confirmar o depoimento de um técnico do CDPDH em que se desenham situações de pessoas “muito desestimuladas, sem nenhuma esperança de vida, nunca tendo a vida como centro, mas sempre a morte”, vivendo do lixo, catando coisas para sobreviver, sem uma estabilidade econômica, “morando dentro da água, dentro da lama”, sem nenhuma aspiração ou preocupação com sua condição de carências e subalternidade, sem acreditar em nada, mergulhadas no mundo das necessidades, constituindo-se seu cotidiano mera luta pela sobrevivência. De fato, “os setores sociais subalternos vivem a sua subordinação como normalidade”(Jelin, 1994,p.47), em decorrência das relações históricas de servidão mantidas com as elites dirigentes, que naturalizam as

¹⁰⁷“Um sistema de disposições duráveis e transferíveis que integram todas as experiências passadas e funciona a todo momento como matriz de preocupações, apreciações e ações. O ‘habitus’ torna possível o cumprimento de tarefas infinitamente diferenciais, graças às transferências analógicas de esquemas que permitem resolver os problemas, da mesma forma, graças às correções incessantes dos resultados obtidos e dialeticamente produzidos por estes resultados”(Bourdieu, 1974, p.178)

hierarquias sociais e a dominação, ocasionando limitadas expectativas quanto às obrigações do poder público.

Essa descrença é retratada em depoimento da coordenadora da CAF: “nas primeiras visitas domiciliares para o cadastro, as famílias não queriam abrir as suas casas achando que nós (os agentes das Cáritas e as assistentes sociais da PMF) éramos técnicos ou do governo ou do município e diziam que seria mais uma promessa.” O depoimento do técnico do Cearah Periferia confirma tal condição complementando: as famílias “achavam que era mais uma investida da PMF, pois como estava próximo das eleições poderia ser mais uma manobra eleitoreira do poder municipal para angariar votos,” situação constatada durante entrevistas com os mutirantes:

(...) eu disse, olha eu não acredito nisso, porque nós estamos próximo a uma eleição municipal e sempre diz que faz isso, faz aquilo, e não vejo eles fazendo nada pelo povo, então eu não acredito, não tô para acreditar(líder de quadra 1).

(...) apareceu esse projeto, só sei que foi difícil acreditar porque é tanta promessa...já passou muito político e não fazem nada(mutirante 1)

(...) muita gente não acreditava, porque era sempre assim, na época da política sempre vinha alguém cadastrando, dizendo que a gente ia sair dali, fazendo aquela politicagem(presidente da Associação de Moradores).

A população encontrava-se sem nenhuma forma de organização, convivendo com todo tipo de exclusão e à margem dos bens e direitos “ditos” comuns a todos os cidadãos, fazendo parte “de um cenário real para eles, porém invisível para a população e autoridades governamentais: as chamadas áreas de risco da Grande Fortaleza”((rel., CAF, 2000, p.5).

O individualismo, a violência, as drogas, a prostituição infantil, as gangues, marcas das grandes cidades, faziam parte do cotidiano da vida desta gente, aos poucos descaracterizada e transformada numa população apática, sem motivação e esperanças, vivenciando, contraditoriamente, valores apregoadas pelo sistema imposto(Ibid.p.6).

Consideramos importante este registro porque que a vida cotidiana exige a satisfação de necessidades que constituem, desde as mais básicas, o cerne da relação dos indivíduos com a natureza. Assim,

(...) o primeiro pressuposto de toda existência humana e, portanto, de toda a história é que os homens devem estar em condições de viver para poder "fazer história". Mas para viver, é preciso antes de tudo comer, beber, ter habitação, vestir-se e alguma coisa mais. O primeiro ato histórico é, portanto, a produção dos meios que permitam a satisfação destas necessidades, a produção da própria vida material (Marx e Engels, 1999, p.39).

Dessa forma, os indivíduos precisam de certas condições materiais e subjetivas para o envolvimento na luta que visa a superação de suas carências, o que não era, definitivamente, o caso das comunidades Menino de Deus e Bragança, sujeitos do projeto em estudo. Consequentemente, a falta dessa condição se coloca como um obstáculo à sua percepção da importância da luta, como foi demonstrado nos depoimentos coletados.

Nesse sentido, se é a partir da criação de necessidades e formas de sua satisfação que o desenvolvimento da sociabilidade ocorre, orientado por valores historicamente criados e mediados pela consciência, é preciso que a luta pela superação dessas condições de existência que impossibilitam um modo de vida digno se faça mediante um complexo de mediações, pois as relações de dominação não se expressam de forma ordenada, completa e transparente na prática e na consciência dos indivíduos. Além disso,

(...) as modalidades da consciência e as condições de existência social não se exprimem nem se relacionam de modo harmônico. Tanto as pessoas como os grupos e as classes sociais apreendem as suas relações sociais reais de maneira diversa e antagônica, quando não de forma incompleta, parcial, invertida ou fetichizada (Ianni, 1987, p.24).

Por outro lado, a efetivação de uma prática emancipatória exige que a população tenha um conhecimento mínimo necessário acerca da realidade a ser transformada, tanto em sua singularidade, como em seus aspectos genéricos, o que se tornou um obstáculo no início do projeto, dadas as condições culturais e a

baixa escolaridade da população. Daí, a grande preocupação com a questão da educação, considerada prioridade no projeto, o qual buscava a “passagem do reconhecimento da carência para a formulação da reivindicação.”(Jacobi, 1989,p.16).

Considerando a vida cotidiana como momento capaz de aglutinar reivindicações, que têm no poder institucional o confronto mais imediato, as “pequenas lutas” foram valorizadas como recurso importante, passíveis de politização.

Nessa direção, foi possível perceber que a estratégia dos agentes para possibilitar aos mutirantes, em todas as fases do projeto, o conhecimento da realidade, configurou-se como uma preocupação política porque conhecer a realidade era uma das condições para que a população pudesse se empenhar no processo de luta contra a situação de desigualdade a que estavam submetidas, favorecendo, com isso, a formação da consciência política à medida que possibilitava o entendimento racional sobre a existência da fome, da miséria e de outras formas de desigualdades. Os depoimentos abaixo são apenas exemplos do que afirmamos:

(...) quando começou o mutirão não sabia nem o que era Associação de moradores(...)ninguém queria saber, o pessoal tinha era medo. Vivia cada um por si.(...) nos despertamos para isso agora(membro da Associação de moradores –1)

(...)hoje eu sei que é possível ter uma política de habitação popular. Mas sabemos que não há nenhum interesse por parte dos políticos por essa questão da moradia(membro da Associação de moradores –2).

(...)o povo não tem informações(...) todo mundo é doutor na sua área. Você é doutor na sua área, eu sou doutor na minha área(membro da Associação de moradores –3).

Embora o reconhecimento das formas de opressão e exploração possibilite aos indivíduos a viabilização da contra-hegemonia através da resistência, da luta por um projeto voltado para o atendimento das necessidades humanas,

sabemos que as massas não se manifestam de imediato, sendo necessário o estímulo de líderes e motivação.

Os vários momentos de estímulos vivenciados pela população e que buscaram a apreensão do real, processaram-se através dos diversos grupos formados durante todo o período do mutirão, tais como a capacitação dos líderes de quadras e dos grupos de formação, através de cursos, seminários, oficinas, grupos de cultura ambiental e de lazer e as assembléias mensais. “Nas Assembléias sempre procurávamos introduzir temáticas ligadas à gestão de moradia, à saúde, participação, democracia, educação, direitos humanos, como também questões específicas de capacitação para o mutirão” destaca a entrevista com o técnico da CAF.

A concretização das estratégias e objetivos da gestão compartilhada estabelecida no projeto se materializaram, através da estruturação dos grupos de trabalho. Dentre eles, o Conselho de Gestão, considerado espaço de exercício e aprendizagem de democracia, foi outro contexto singular no processo de intervenção. (rel. CAF, 2000). Este espaço representou uma instância importante para legitimar a participação das entidades na parceria e contribuir para a transformação da relação do poder público, representado pela PMF, com a sociedade civil representada pelas ONGs e pela comunidade beneficiária do programa. Além disso, buscou garantir uma direção coletiva, evitando posturas individualistas, personalistas, o que é relevante, considerando que a competitividade, aliada ao individualismo e o personalismo são elementos constitutivos da lógica capitalista.

Cada vez foi tornando-se mais fácil à medida em que a gente tomava as decisões no Conselho de Gestão e as coisas eram implementadas. Então a PMF foi retomando a credibilidade para lidar com essas instituições. Eles começaram a acreditar. Havia também a idéia da crença em pessoas. A possibilidade de diálogo com essa população cresceu muito. Foi um

aprendizado. Havia um trabalho muito grande de construção de credibilidade, de afinidades(técnico PMF -1).

Ademais, ao possibilitar e favorecer maior controle sobre a administração do projeto, aponta para a diversificação de espaços à participação dos distintos atores sociais que por meio dessa prática vão, progressivamente, constituindo-se em cidadãos.

Vale registrar o interesse quanto à capacitação, referentemente à participação das lideranças comunitárias e da população, tanto no Conselho de Gestão como em outras atividades.

(...) as reuniões do Conselho de Gestão eram mensais. E semanalmente a gente fazia uma outra reunião paralela que chamávamos de reunião dos parceiros(...)às vezes vinha o pessoal da PMF. Essas reuniões eram para pensar de forma mais “miúda” as demandas das representações de quadras. E aquilo já amadurecia para se levar de uma forma mais organizada para o Conselho de Gestão. E também se conhecer(técnico CAF).

(...)depois da tabulação do cadastro das famílias beneficiadas, começamos a realizar momentos de capacitação com algumas famílias (...) eles tinham como papel fazer o desenho da comunidade que eles queriam. Um dos objetivos da capacitação era fazer a integração entre eles, para se conhecerem mais. E realmente saber deles, concretamente, como é que se sentiam. Eles não se sentiam como gente(técnico Cearah Periferia).

As entrevistas demonstraram que houve uma preocupação de articulação com outros sujeitos coletivos através das visitas a comunidades que vivenciaram o processo do mutirão habitacional. A influência de outros espaços coletivos contribui para o processo de socialização dos sujeitos, visto que permite ampliar horizontes, no sentido da construção de identidades e no entendimento de projetos políticos que ocupam a cena cotidiana. Essas visitas podem ser consideradas, ainda, como outro exemplo de capacitação, estímulo à participação e conhecimento da realidade pois, como afirma um entrevistado

(...)as visitas a outros mutirões em outros locais, de outros bairros, serviram para eles conhecerem as experiências de outras pessoas, para ver que não era tudo maravilha, para eles se conhecerem, saber como foi a forma de organização das outras pessoas nos mutirões, as dificuldades enfrentadas. Foi também interessante, porque era um

momento em que as pessoas iam conhecer como foi para as famílias que hoje já estão nas casas construídas, todo o processo, qual o desafio que eles enfrentaram para chegar até a concretização de ter a sua casa(técnico do Cearah Periferia).

A articulação com outros setores da sociedade civil é demonstrada pelo depoimento de membros da diretoria da Associação de Moradores que assim afirmam: “já participam do Fórum das áreas de risco, das audiências públicas e do COMHAP,” além de novas parcerias estabelecidas pela entidade.

Um aspecto, a nosso ver, também relevante, é que ao investimento na educação formal soma-se a preocupação com a formação política. Quanto à educação formal, esta reflete o reconhecimento de que o conhecimento é elemento fundamental para a formação da consciência. Nesse sentido, vale considerar a perspectiva emancipatória desta inquietação articulada à educação, pois como salienta Abreu, essa perspectiva” tem a possibilidade de ultrapassar a questão imediata da sobrevivência e projetar o atendimento numa linha pedagógica voltada para a formação de gerações futuras” (2002, p.217) Tudo isso reflete-se também sobre adolescentes e adultos preocupados com o conhecimento da realidade e a formação de novos valores, o que pode ser demonstrado nos depoimentos a seguir:

(...) lá existe uma escola que, a princípio foi pensada escola-creche, depois foi para escola fundamental, visto o número de crianças fora da escola ser grande. Além disso, poderia possibilitar a socialização das crianças do mutirão com as do bairro e do conjunto Ceará(conjunto habitacional construído pela extinta COHAB)(técnico da CAF).

(...) tinha casas voltadas para a assistência à criança e o adolescente. A Comissão à época, Comissão da Criança se instalou lá. E depois a FUNCI assumiu também(técnico PMF -2).

(...) a maioria das mulheres aqui estão interessadas em estudar. Estão estudando à noite(...) Uma delas, com 56 anos, terminou o primeiro grau. E foi a maior alegria da vida dela.(...) antes não sabia nem o que tinha aqui dentro (membro da Associação de moradores -1).

(...) eu e a X aqui somos estudantes. Ela começou esse ano, Eu comecei o ano passado(...) eu me descobri como gente, como cidadão, sinto que agora tenho uma identidade(líder de quadra –1).

(...) o grande desafio hoje é conseguir que os jovens voltem a estudar, devido à distância da escola noturna(membro da Associação de moradores –2).

Referindo-se à participação da Associação de Moradores nas atividades comunitárias da escola, uma das lideranças entrevistadas revela certa minimização dessa proximidade nos seguintes termos: "não está tendo mais o espaço que deveria ter. Este é outro trabalho que tem que ser feito com a Associação de Moradores, no sentido de resgatar a sua permanência dentro da escola, Porque alí é um patrimônio da comunidade." E, continuando suas considerações, confirma:

(...) no início, havíamos combinado com a SER III que, quando fosse instalada a escola, a mão de obra qualificada a PMF poderia indicar por conta de não existir na comunidade, mas a mão de obra não qualificada ou não necessariamente qualificada teria que ser absorvida do próprio conjunto(...)eles ficaram trabalhando por dois anos.(...) esse diretor(refere-se ao atual diretor da escola) fez tudo para ficar somente o povo da PMF. E hoje só tem gente da PMF, não tem mais ninguém daqui(presidente da Associação de moradores).

Numa de nossas visitas participamos de uma reunião da Associação de Moradores com professores historiadores da Universidade Federal do Ceará(UFC),que desenvolvem um projeto, de caráter participativo, visando resgatar a história da comunidade. Planejavam uma exposição contendo objetos representativos dos vários momentos vividos pela comunidade na constituição do conjunto habitacional. Organizavam, ainda, uma campanha para divulgar o projeto, utilizando faixas e panfletos, para envolver melhor a população, "com destaque para os jovens da comunidade," o que denota a preocupação com o aspecto cultural. Trata-se, sem dúvida, da valorização histórica e identitária, o que significa preservação e valorização do presente, com vistas a possibilidades futuras.

Outro aspecto observado no período da execução do projeto foi a noção de solidariedade, considerada um valor para os coordenadores e estimulada na comunidade. Diferencia-se, entretanto, do uso que o termo tem assumido nas campanhas governamentais, na mídia e em diversos outros espaços, como um incentivo ao voluntariado representando um mecanismo de enfrentamento da pobreza. Senão vejamos:

(...) outra coisa que a gente observa é o crescimento da comunidade(...) para essa segunda etapa do mutirão já percebemos mais solidariedade por parte de algumas famílias. Já teve mais participação. Na primeira etapa a participação que houve em termos de solidariedade foi a vinda de outras comunidades. Que fazíamos assim: o Domingo do mutirão da solidariedade. Então, era feito um panelão de alimentos e as pessoas que vinham de outras comunidades davam sua participação na construção das casas e nas discussões políticas.(técnico CAF).

(...) um dia, de dois em dois meses tinha um mutirão da solidariedade, que aproveitava pessoas que participavam de outros mutirões que vinham ajudar(...)vinha muita gente(...)outras pessoas da comunidade(...) pessoas que estavam se comovendo com a situação que eles estavam vivendo(...)tinha muita gente do próprio bairro também, pedreiro, servente(...) foi um momento muito rico(técnico Cearah Periferia.).

As entrevistas demonstram que os parceiros preocuparam-se com a construção de novos valores e buscaram criar mecanismos favorecedores de práticas coletivas .Isso não significa, porém, que haja por parte deles qualquer ilusão quanto à facilidade de modificar, rápida e imediatamente, situações no campo dos valores. Os entrevistados reconhecem, ainda, que este projeto é permeado por contradições, sabedores de que não há valores absolutos e a consciência se forma de modo processual e complexo, misturando capacidades de resistência e tendências conformistas. Acreditam, contudo, que o trabalho cotidiano de formação política poderá favorecer a apreensão de uma nova concepção de mundo, capaz de romper com a idéia de naturalizar situações e práticas que reforçam opressão, dominação e exploração.

Recorrendo a Costa(2002), lembramos que Gramsci, “embora saliente a natureza inconsciente e contraditória do “senso comum” e da cultura

popular, os valoriza enquanto expressão da consciência dos grupos subalternos,”
pois

(...) se as crenças populares podem reforçar a hegemonia da classe dirigente, também podem adquirir outro significado. Os grupos subalternos recebem o essencial de sua cultura das classes hegemônicas, mas eles a convertem em sua própria cultura impregnada de valores não hegemônicos, selecionando uns e rejeitando outros. E essa cultura vai servir de quadro de referência para sua atividade política(2002, p.46).

Nesse aspecto, merece destaque as posturas de resistência dos moradores a investidas, tanto de membros dos órgãos públicos quanto de políticos, que refletem encaminhamentos da direção política da prática das ONGs. Essas investidas envolvem práticas de cooptação, objetivando impedir a autonomia dos moradores e mantê-los reféns de favoritismos e clientelismos, entraves a organização coletiva relacionados com a cultura política subalternizada, proveniente da peculiar formação social brasileira.

(...) na campanha eleitoral do Juraci, já da segunda vez, foram fazer uma filmagem que era justamente para a campanha e escolheram algumas pessoas para falar sobre o projeto. Ao citarem o nome das ONGs envolvidas foram proibidos de falar pois queriam apenas falar dos benefícios que a PMF tinha trazido. E eles disseram que iam falar porque a PMF tinha a contribuição deles dentro do projeto. Então o grupo das filmagens não permitiu. Quem ficou acompanhando mais a campanha, em momento algum apareceu o conjunto na campanha da televisão (membro da Associação de moradores -3).

Segundo a coordenadora da CAF, a população vem resistindo aos apelos e convites de cabos eleitorais do bairro, “a não ser uma pessoa que foi cooptada por eles, indo para reuniões de portas fechadas.” O coordenador do Cearah Periferia confirma esta afirmativa, complementando que “continuam investindo. Até uns dois anos atrás eles estavam investindo num grupo para se constituírem líderes comunitários.” Embora considere que tenha havido resistência da população, mostra preocupação com a questão ao declarar: “a gente sabe que essa situação de emprego hoje é séria, estão na casa mas não têm assegurada a geração de renda.”

Na busca da compreensão e utilização de mecanismos articuladores das ONGs gestoras do projeto na implementação das políticas governamentais, no âmbito da intermediação e articulação entre a população, o Estado e outros setores da sociedade, procuramos verificar a importância do projeto como referência para as políticas de habitação popular. Todos o enfocaram como um instrumento para a consolidação da parceria entre a sociedade civil e o poder público municipal, ressaltando alguns sua importância na democratização das políticas públicas:

(...) esse foi um projeto que discutiu a política e a concepção do projeto e compartilhou experiências na sua execução. Nas outras áreas as experiências de participação eram a nível de discussão de políticas, os Conselhos ficavam na discussão da política, inclusive o CPPD. Essa experiência foi nova porque compartilhou experiências concretas, projetos etc. Daí surgiu paralelamente o da criança e do adolescente (refere-se à criação da FUNCI), mais ou menos no mesmo modelo(técnico PMF -1).

(...) a grande idéia foi juntar a habitação com essas áreas todas(refere-se aos quatro eixos do projeto). E o projeto concebido, planejado com assistência do CDPDH, do Cearah Periferia e as demais ONGs, discutido e aprovado neste Conselho(refere-se ao COMHAP), com a PMF. Então a coisa foi avançando nessa direção. O Juraci, quando chegou, na volta dele para o governo gostou do projeto e tirou daí a idéia do Bairro Vivo¹⁰⁸, que é exatamente a concepção do projeto Bom Sucesso, um projeto pioneiro nesse aspecto(...) e aí nós fizemos um folders do Bairro Vivo formalizando, explicitando na realidade o que estava acontecendo no Bom Sucesso. E o Bom Sucesso passou a ser o exemplo do Bairro Vivo. Ele é um projeto pioneiro nesse aspecto .Então o Bom Sucesso ficou como uma das experiências do Bairro Vivo. Mas, na realidade é anterior a isso, bem anterior. Aliás a recomposição do Conselho Municipal de habitação popular resultou dessa experiência salutar(técnico PMF -2).

(...) esta experiência que nós tivemos de parceria foi tão importante que hoje, resultou neste grupo que se chama Núcleo de Habitação e Meio Ambiente¹⁰⁹, que se propõe a ser uma espécie de observatório das políticas públicas voltadas para a questão da habitação e do meio ambiente, composto hoje pela CAF, Cearah Periferia, IAB, Escritório Frei Tito (advogados que trabalham nas áreas carentes), A ONG Oficina do futuro e o PLANEFOR, além de pessoas físicas da cidade, ligadas à entidades e a universidades(técnico CAF).

¹⁰⁸Foi um projeto elaborado pela PMF, baseado na experiência do Bom Sucesso(em anexo).

¹⁰⁹Segundo a coordenadora do CAF, é um grupo que está se capacitando na temática da reforma urbana, tendo como discussão central a gestão da cidade. Já realizaram várias capacitações para lideranças comunitárias nas regionais para discutir a questão do Estatuto da cidade e do Plano Diretor de Fortaleza. Ano passado coordenaram um Seminário sobre o Estatuto da cidade, com mais de 200 pessoas e a participação dos técnicos responsáveis pela sistematização do Plano Diretor de Fortaleza. Hoje estão na comissão responsável pela organização da Conferência Nacional das Cidades que ocorrerá em abril de 2003.

(...) ele passou a ser um provocador também da classe empresarial(...) em vários momentos eu passei a discutir com a classe empresarial, da construção civil, batendo forte, porque eles aprenderam a construir casas para quem tem dinheiro, mas não aprenderam a construir casas para quem não tem dinheiro.(...) tem empresas entrando nesta linha(...) inclusive com uma casa alternativa que está dentro desse nosso padrão, junto com o poder público(técnico CDPDH).

(...) tomando o tamanho da casa, por exemplo, a PMF está construindo casa com 24m² e nós dissemos que isto é promíscuo, botar uma família de seis pessoas num espaço desse, é impossível. Então tá lá, nós podemos mostrar que a casa com 36m² de área construída comporta bem uma família desse tamanho. E o discurso que isto alterava os custos não é verdade, o que altera os custos são outras coisas, a intermediação. A casa da PMF com 24m² custa nove mil e o custo total da casa do projeto foi 4,5 mil, mas não tem intermediário(técnico CDPDH).

Observa-se nos depoimentos que os coordenadores do projeto reconhecem, no entanto, ser muito difícil para os moradores transformar aspectos conservadores da sua formação cultural, visto que estão internalizados, mas acreditam que é através da reflexão e do questionamento constantes que se pode superar práticas conservadoras, autoritárias e preconceituosas, materializadas cotidianamente em suas vidas. É o perceptível no conteúdo das falas de alguns coordenadores, quando se referem ao fortalecimento da comunidade:

(...) hoje são pessoas que não tem mais aquela inibição, participam do Fórum das áreas de risco, participam das audiências públicas, enfim, tem tido presença nesses eventos maiores ligados à questão mais das políticas públicas(técnico CAF).

(...) aquela população tinha um perfil antes do mutirão e passou a ter outro perfil depois do mutirão(técnico PMF -2).

(...) houve uma mudança de comportamento, de atitude de algumas pessoas(...) a gente começou a ver essa formação até de algumas lideranças, pessoas que realmente começaram a discutir mais (...)que achavam que tudo que o poder público dava era um favor, começaram a ver de uma forma diferente. Começaram a cobrar mais dos órgãos públicos, inclusive, da PMF, mesmo sendo parceiro em todo o planejamento. Quando a PMF não cumpria sua parte eles estavam lá cobrando, para que fossem mais ágeis(...) foi um pessoal que saiu quase do nada(...)não é uma mudança como a gente sonha, uma mudança política, mas é todo um processo, são 500 anos, ninguém pode transformar 500 anos dentro de um ou dois anos(técnico do Cearah Periferia.)

O fato está retratado nos depoimentos dos membros da comunidade, ao referir-se à importância do fortalecimento da organização comunitária para a melhoria das condições de suas vidas.

(...)eu era aquela pessoa acomodada. Tinha vontade de sair, mas não sabia como, então a mudança para cá me fez bem. Começou o processo de trabalho com o pessoal, então a gente já sente que tem uma responsabilidade. Que tem que dar conta de alguma coisa.(...) eu era muito tímida, eu não falava, eu aprendi a falar, eu aprendi a conversar, porque voltei a estudar.(...) me descobri como gente, como cidadão, senti que agora tenho uma identidade. Hoje sei chegar na Cáritas, no CearahPeriferia, sei chegar na PMF, não é ainda com aquela desenvoltura que todo cidadão tem que ter, com aquela identidade...(...)a gente ainda se sente que aquele é maior do que a gente e no entanto não é(...) a gente já tem esse nível de chegar e conversar(...) e isso não acontecia conosco, quer dizer, a minha auto-estima melhorou. Só que, as vezes, observando o que é que está por trás é um monte de coisas (membro da diretoria da Associação de moradores -1).

(...)depois que eu vim para cá eu cresci um pouquinho(...) antes só vivia no meu mundo. Agora não, é mais fácil você me pegar no meio do mundo do que em casa.(...) eu trabalho, aí quando eu chego e me perguntam: você faz parte de alguma comunidade? Faço, digo logo qual é a comunidade, o que eu faço, já fica mais fácil entrar e resolver.(...) a gente ter uma identidade é muito bom(mutirante - 2)

(...) eu já possui uma casa de mutirão, só faltei morrer de trabalhar mas o homem(refere-se ao companheiro) vendeu por pouquíssimo dinheiro(...)foi quando eu vim para a beira do rio(...)quando ganhei essa casa, que entrei pra dentro e vi que chovia e não molhava(...) o rio enchia lá no canto dele e eu aqui bem no meu "sequim", aí eu comecei a dar valor.(...) Ah, por aqui é meu, meu não, nosso(refere-se ao grupo). (...) quando diz eu vou vender, eu digo, venda(refere-se, novamente ao companheiro). Aí ele arranja comprador, eu boto para correr, até que enfim eu venci, ele nunca mais trouxe comprador, mas no começo foi difícil. Recebeu uma chave, já queria vender.(...) eu não tinha pulso firme(...) era só o que ele queria, o que ele fazia e estava feito. Depois que voltei para cá foi que eu comecei a ver isso(...) sou eu que trabalho, que sustento, né, eu que boto tudo dentro de casa, eu que mando. Então pronto. Aí ele achou logo o canto dele(mutirante - 1).

(...) quando eu vim para cá, mudou muito.(...) eu era muito tímida, agora eu estou liberando um pouquinho(...) Ficava lá em frente ao Centro Comunitário, não participava de nada(...)eu era muito calada, não dizia nada, vinha para as reuniões e preferia ficar lá atrás. As vezes tinha uma idéia para expor mas não tinha coragem de falar, mas agora já não me sinto mais assim(...) recebi o convite para trabalhar com as crianças já a dois anos(refere-se a um projeto da FUNCI), num instante conquistei as crianças(...) agora aonde eu passo é tia Vera, até as mães me tratam assim(mutirante, candidata na composição da nova diretoria da Associação de moradores).

A realidade tem mostrado, porém, que a consolidação da experiência requer muito mais do que a mera assimilação filosófica do projeto pelos

sujeitos envolvidos, pois embora tenha ocorrido relativa melhoria nas condições de habitabilidade e no sentimento de pertencimento, propiciando possibilidades de uma identidade social, as condições objetivas de sobrevivência permanecem como obstáculo às condições mínimas de cidadania, conforme os depoimentos a seguir, que ilustram bem a situação:

(...)mudou muito, porque vivia com minha mãe(...) hoje em dia eu tenho a minha casa, chego e saio a hora que quero. O que está faltando agora é só um trabalho para trabalhar e criar meus filhos. Queria só um trabalho mesmo.(mutirante -1).

(...)graças a Deus estou bem, gosto muito da minha casa, acho muito bom aqui, é uma maravilha(...) aqui vivo num mar de rosas, porque lá onde morava, fazia lama, você acordava pisando dentro da água, era rego de um lado, rego de outro, e hoje eu estou aqui "inchutim"(...) só não tem emprego certo, a gente não tem um emprego certo, se existisse emprego para a gente era mais fácil da gente controlar(...),mas do lado de cá eu não tenho o que dizer não(mutirante -2).

(...)antes de construir a casa já tínhamos certeza que aquele pessoal por um certo tempo não poderia pagar a luz do preço normal, pagar água, o esgoto, porque antes ele não pagava água, luz elétrica nem esgoto, tudo era clandestino, porque ele não tinha estabilidade de emprego. Aí vem uma casa boa, mas vem também com ela todas as obrigações e sofrimentos, porque antes não tinham obrigações a pagar e o pouco que ganhavam dava para sustentar os filhos de qualquer jeito. Seis meses depois já tem casas sendo vendidas. Mesmo lidando com populações de condições miseráveis de nada adianta os projetos governamentais que vai pela linha do puro assistencialismo, do paternalismo, ou seja, nem pensar no projeto de ter pena do coitadinho. A nossa visão é de que a eles deveria ser dado condições para poder pagar sua conta de luz, de água, de esgoto(técnico CDPDH).

Assim, é possível afirmar, concordando com Abreu(20002,p.218), que mencionados programas "só alcançam seu sentido histórico, se forem complementares a uma política econômica que priorize a questão trabalho, criando condições reais de superar o estado de pobreza, em que os citados programas inscrevem-se como alternativas compensatórias, emergenciais."

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A institucionalização do processo de descentralização político-administrativa no Brasil desencadeou uma profunda modificação no aparato político-institucional, ao mesmo tempo em que constituiu as bases para a construção de um novo formato de cidadania, reconhecendo o município como locus competente para elaborar e propor políticas sociais vistas como dever do Estado e direito de todos, conjugando assim as categorias descentralização e municipalização.

Segundo Bava(1994), alguns fatos recentes da história do país propiciaram essa nova configuração do poder local, ou poder municipal. O acelerado processo de urbanização,¹¹⁰ com repercussões significativas sobre a organização do trabalho, sobre a política e formas de sociabilidade; estagnação do crescimento econômico; concentração de renda com empobrecimento da população e centralização da política nos planos federal e estadual.

Além disso, a crise do padrão de acumulação e regulação, provoca alterações nas formas de produção e gestão do trabalho, introduzidas por exigência do mercado, no contexto da globalização ou mundialização do capital. As mudanças nas relações Estado/sociedade civil, fruto da ação do capital no enfrentamento dessa crise orientada pelo receituário neoliberal, baseiam-se numa visão que responsabiliza o Estado pelas desgraças e infortúnios que afetam a sociedade e santificam o mercado e a iniciativa privada, esferas de eficiência, probidade e austeridade.

¹¹⁰Segundo o mesmo autor, em 1970, a população brasileira se distribuía em 50% rural e 50% urbana, passando em 1992 para 75% da população a habitar as cidades.

A descentralização surge em substituição ao modelo centralizador/autoritário das políticas sociais presente durante vinte anos do período militar(1964-1985) e que, de modo geral, sempre fez parte da história brasileira, perseguindo dois objetivos ousados : democratização do Estado e a busca de maior justiça social.

Todavia, a descentralização é também um processo político e está diretamente relacionada ao processo de redemocratização do país. Na década de 80, quando a sociedade civil mais organizada e capacitada pressionou o Estado a intervir e influenciar nos rumos das políticas públicas, pela participação via representação, demonstrou que este é um processo dinâmico, contraditório, variando de acordo com o contexto, a conjuntura social e política, em face dos interesses de autoridades e do poder dos atores envolvidos. Dessa forma, o movimento conjuntural que caracteriza a busca de espaços democráticos ocasiona uma nova significação da política, concebida não só como o campo da efetivação das práticas de poder dominantes mas também o lugar de elaboração de um novo projeto.

Não podemos esquecer que o resgate da dívida social, acumulada no regime autoritário, constitui a essência do discurso político da “Nova República,” quando o Estado, sob diferentes graus e instâncias governamentais, cria novos mecanismos de articulação e intervenção na sociedade, sedimentados numa estratégia participativa. A política social toma como parâmetro os princípios da descentralização e participação popular, demarcando um novo estágio no processo organizativo e de participação popular na sociedade brasileira.

A participação como mecanismo institucional para formulação e implementação de políticas sociais constitui-se no pilar fundamental das propostas

de descentralização, ressaltada como mecanismo de politização e inclusão nos processos decisórios. Um poderoso instrumento de aperfeiçoamento democrático, a complementar o sistema representativo.

A possibilidade de participação da população no processo decisório apresenta-se, portanto, como condição básica para efetividade das políticas e da gestão pública. A abertura de canais de comunicação entre a sociedade civil e o poder político oficial constitui-se num poderoso instrumento da gestão pública, capaz de conduzir a mudanças político-institucionais, no contexto da descentralização.

Sob tal perspectiva, sobressai a renovação da sociedade civil. Estado e sociedade civil são chamados a agir em parceria, cada um facilitando a ação do outro, mas também para controlá-la. Não apenas as iniciativas da comunidade e dos grupos locais precisam ser estimuladas. O governo deve estar pronto para encorajar outras formas de decisão “de baixo para cima” e de autonomia local.

Nesse quadro, as ONGs indicam novas possibilidades institucionais de participação. Surgem não só como instâncias capazes de representar interesses, mas também como promotoras de participação popular da população nas decisões públicas, através da intermediação e prestação de serviços profissionais. Mediante parceria, estabelecem alternativas para intermediação de interesses, relacionam-se com a burocracia estatal e podem criar canais para a participação da sociedade. Inserem-se, entretanto, em conjunturas de confrontos em que a participação ora aparece como mecanismo de politização e autonomia, ora como instrumento distributivo de responsabilidades. Nesse jogo de alternâncias, a direção política e social das ONGs aparece marcada, a um só tempo, por relações

clientelistas sob dependência estatal e por expressões de aperfeiçoamento democrático, dualidade que compõe a questão objeto de nossa pesquisa junto ao projeto Bom Sucesso.

A realização da pesquisa levou-nos a concluir que as práticas das ONGs, quando dimensionadas pela autonomia e pela capacidade de desencadear uma ação participativa, podem contribuir para a efetividade das políticas públicas, além de constituir-se como possíveis condutores de participação democrática e controle social da sociedade, colaborando na utilização dos fundos públicos, na formação de consciência crítica e no fortalecimento de grupos subalternos, mediante processos direcionados à garantia e ampliação de direitos sociais, estimulando ainda, a denúncia das precárias condições de vida da população e a busca de formas alternativas de produção e gestão das relações sociais (Abreu, 2002). Elas podem, também, auxiliar na elaboração cotidiana de uma mediação entre a espontaneidade e a direção consciente, pois o processo organizativo e a formação da visão de mundo das classes subalternas se inserem numa dinâmica cumulativa de informações e amadurecimento dos métodos de luta, diante do qual as experiências tidas como reformistas ou funcionais ao sistema são importantes, diz Gramsci.

Essa contribuição, no caso da experiência do Bom Sucesso, vinculou-se, essencialmente, ao nível de amadurecimento técnico e ao perfil ideológico de algumas entidades parceiras e as suas possibilidades de construir suas articulações com o Estado e com outros atores da sociedade, tendo como ideal a partilha do poder de decisão e de incorporação da sociedade organizada na burocracia estatal mediante a politização dos espaços públicos.

Na verdade, a materialização do projeto está determinada pelas condições objetivas bem como pelo posicionamento político assumido pelos sujeitos que o compõem, visto que toda prática social é essencialmente histórica e está condicionada ao movimento concreto da sociedade na qual se desenvolve. Sua dimensão política, conseqüentemente, surge da complexa rede de relações de poder que se articula não somente em torno dos blocos e frações dominantes, mas também daquelas que se articulam junto as classes subalternas.

Sabemos que, tanto as políticas públicas como os profissionais que atuam no seu campo de conhecimento e ação, podem estar a serviço de um ou outro modelo, dependendo do ideário a que se vinculam. O que distingue as duas visões de mundo são o modo de operacionalizar as teses defendidas e os objetivos pretendidos por cada uma delas.

É sabido que a descentralização aumenta as possibilidades de articulação, no nível local, entre os recursos públicos e os não governamentais para o financiamento das atividades sociais, ampliando a utilização de formas alternativas de produção e operação de serviços mais facilmente organizados nas esferas municipais.

No desenrolar da pesquisa foi possível perceber que a execução de programas sociais, a exemplo do mutirão habitacional, pode servir à legitimação de interesses ou à politização da comunidade, ao criar, por exemplo, novas formas de organização e articulação dos grupos atendidos pelo poder local. O estabelecimento de meios comunicacionais permanentes entre o poder público, as entidades conveniadas e a população, representada por grupos e lideranças, como o Conselho de Gestão e outros, possibilitou a discussão conjunta das ações do programa, na perspectiva de provocar impactos efetivos e abrangentes,

potencializando assim, o surgimento de novos sujeitos coletivos que coletivamente, vão construindo uma identidade em torno de suas necessidades comuns. Possibilitou, ainda, a viabilização do acesso e a defesa de direitos civis, sociais e políticos, alargando os canais de interferência da população na coisa pública, favorecendo a sua participação em processos decisórios que lhe dizem respeito, ampliando o acervo de informações necessárias sobre o acesso e à obtenção de serviços e direitos sociais e o conhecimento das regras que conduzem à negociação, além de estimular a vivência e aprendizagem de processos democráticos nas situações e relações cotidianas.

Considerando que as ações das ONGs expressam as contradições sociais da vida urbana, por constituir uma resposta à ação do Estado, que se revela incapaz de atender às necessidades sociais para a reprodução da força de trabalho, elas podem assumir uma postura de compromisso com as classes subalternas a partir das contradições específicas presentes na problemática urbana. Isso possibilita uma estratégia de luta pelo poder, através da conquista do consenso, da direção política-cultural-ideológica na sociedade civil, pela acumulação de forças de modo processual e progressiva. A absorção desses conceitos, engendrando novas atitudes e práticas coletivas que consignam as forças de implementação das políticas sociais é condição para a efetivação da cidadania.

Portanto, juntamente com outras medidas descentralizadoras, devem ser criados canais institucionais que propiciem aos cidadãos a participação na gestão municipal, o acesso a informações sobre os atos do governo e o controle das ações públicas, levando em conta que “a presença do Estado é fundamental para garantir direitos individuais e coletivos, pois só ele possui o poder e o dever intransferíveis de zelar pelo bem comum”(Pereira, 1996,p.85).

Para tanto, é necessário melhorar a eficácia burocrática, atendendo-se ao princípio da gestão participativa e descentralização político-administrativa, conforme preceitua a Constituição. Trata-se, portanto, de “uma perspectiva que, antes de se preocupar com a redução do gasto público e com o crescimento econômico, deve centrar-se em questões prioritárias do ponto de vista humano-social” (Id. P.142). Não deve ser emergencial nem assistemática, mas pautar-se por um pluralismo institucional, e “fazer parte de um projeto integrado de proteção social pública, onde políticas econômicas e sociais passem a ser concebidas como dimensões indissociáveis e paritárias de uma agenda nacional de combate à tanto à pobreza absoluta quanto à desigualdade e exclusões sociais” (Id.p.89).

Considerando as ONGs, portanto, como espaços de luta, de negociação, com ambigüidades e limitações, e também, de oportunidades e desafios, achamos importante destacar, por último, que a necessidade de estabelecer estratégias políticas capazes de fortalecer a defesa das políticas sociais como terreno de direitos é um desafio que se coloca nas relações estabelecidas entre representantes da sociedade civil e governamentais que compõem o arco da parceria, cuja relação não pode afetar as identidades institucionais. As diferenças devem ser preservadas, pois são elas que propiciam a interlocução democrática. A responsabilidade estatal, em relação às políticas sociais, não pode ser substituída pela parceria com a sociedade. Tampouco a capacidade crítica e reivindicatória da sociedade civil pode ser sufocada por tal modalidade de execução das políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M. M. **Serviço Social e a organização da cultura**: perfis pedagógicos da prática profissional, São Paulo, Cortez, 2002.
- ALVES, Giovanni. **Nova ofensiva do capital, crise do sindicalismo e as perspectivas do trabalho** – o Brasil nos anos 90 In TEIXEIRA, F.J.S. Neoliberalismo e reestruturação produtiva, São Paulo, Cortez, Fortaleza, UECE, 1996.
- ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho, São Paulo, Boitempo, 1999.
- , **Adeus ao trabalho ?** : ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho, São Paulo, Cortez, Campinas, UNICAMP, 1995.
- ARCHAMBAULT E. **Le secteur sans dut lucrative**, Paris, Econômica, 1996.
- ARRETCHE, M. **Estado Federativo e políticas sociais : determinantes da descentralização**, Rio de Janeiro: Revan, São Paulo, FAPESP, 2000.
- **Descentralização das Políticas Sociais no Brasil**, São Paulo, Ed. Fundap, Brasília, FAPESP, 1999.
- AZEVEDO, M. R. de, **ONGS hoje: antigos impasses, novos desafios**, Monografia de graduação, Fortaleza, UECE, Dept. Ciências Sociais, 1996.
- BANCO MUNDIAL, **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**, Washington, 1997.
- BARREIRA, I. A F. (coord.) **Desafios da gestão municipal democrática**: Fortaleza, Recife, Centro Josué de Castro e Instituto Pólis, 1998.
- , **O reverso das vitrines**: conflitos urbanos e cultura política em construção, Rio de Janeiro, Ed. Rio Fundo, 1992.
- & BRAGA, E.M.F., **A política da escassez**: lutas urbanas e programas sociais governamentais, Fortaleza, Fundação Demócrito Rocha/Stylus Comunicações, 1991.
- BAVA, S. C., **Democracia e poder local** In V. B.&R.(Org.) Participação popular nos governos locais, São Paulo, Pólis, nº 14, 1994.

BOCYUVA, P.C.C.&VEIGA,S.M. **Novo vocabulário político**, Rio de Janeiro, FASE,1992.

BOURDIEU, P. **Condições de Classe e posição de classe**, Economia das trocas simbólicas, Ed. Perspectiva, São Paulo, 1974.

BRASIL, Organizações Sociais. Série **Cadernos MARE** da Reforma do Estado, nº 2. Brasília, MARE, 1998.

BRASIL. Por Um Brasil mais justo : **Ação Social do Governo**, Brasília, Presidência da República, 1996.

BRAVO, M. I. S. & PEREIRA, P.A (Org.)**Gestão Democrática na Saúde**, In Política Social e democracia, 2ª Ed., São Paulo, Cortez, Rio de Janeiro, UERJ,2002.

CARLOS, A . F. A. , **A cidade**, 5ª Edição, São Paulo, Ed. Contexto, 2001.

CASTRO, C. M. **A prática da Pesquisa**, São Paulo, Mc Graw Hiel do Brasil, 1977.

CESNAIS, François. **A Mundialização do capital**, São Paulo, Xamã, 1996.

COELHO, S.C.T. **Terceiro Setor** : Um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos, São Paulo, SENAC, 2000.

COSTA, A . A . A .(Org.), **O Poder em Debate**, Recife, Pós Graduação em S.S./UFPE,2002.

COUTINHO, C. N., Notas sobre cidadania e modernidade, In **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, ESS/UFRJ – Programa de Pós-graduação, vol.1 , nº 1, 1º sem.,1997

_____, **A dualidade de poderes**, São Paulo, Brasiliense, 1985.

DIAS, J. F., **Gestão democrática e participação popular** – Desafios teórico-práticos para uma nova práxis urbana, (palestra realizada pelo autor no Fórum popular de acompanhamento do Plano Diretor do Município em 14/09/1999, Rio de Janeiro,

DIAS, Edmundo Fernandes. **A Liberdade (Im) possível na Ordem do Capital** : reestruturação produtiva e Passivização, São Paulo, IFCH / Unicamp, 1997.

DOWBOR, L. **O que é o poder local**, São Paulo, Brasiliense, 1994.

_____. Governabilidade e Descentralização In **Revista do Serviço público**, nº 1, Brasília,1994.

DRAIBE, S.M. **As Políticas Sociais e o neoliberalismo**, Cadernos de Formação, vol.1, Fundação Nativo da Natividade / Linhas Gerais, 1995.

_____, **As Políticas sociais Brasileiras** : Diagnósticos e Perspectivas, In

IPEA, Para a década de 90 – Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas, Brasília, IPEA, pp. 1-66, 1989.

Drucker, P. F. **Administração de organizações sem fins lucrativos** : princípios e práticas, São Paulo, Pioneira, 1994.

FERNANDES, R.C., **Privado porém Público** : O Terceiro Setor na América Latina, Rio de Janeiro, Relumé-Dumara,1994.

-----, **O que é o Terceiro Setor?**. In 3º Setor. Desenvolvimento social sustentado. 2ª Edição, Paz e Terra, Rio de Janeiro,1997.

-----, & Carneiro L.P., **ONGS Anos 90** : a opinião dos dirigentes brasileiros, Rio de Janeiro, ISER, 1991, (Série Textos de Pesquisa,1).

FIORI, J. L. **Debate sobre o ponto crítico / consenso de Washington X Apartheid Social**, Série estudos em Saúde Coletiva nº 90, Rio de Janeiro, UERJ / IMS, 1994.

FOLHA DE SÃO PAULO, 4 fev. 1996, p .4,C.3

GENTILLI, P. **Os Servidores Públicos na luta contra a exclusão social**. Conclusões do Seminário promovido pelo SINTRASEF /RJ, 1995.

GIDDENS, A . **A terceira Via**, Rio de Janeiro/ São Paulo, Record, 1999.

GOHN, M.G. **Sociedade Civil no Brasil** – conceito e sujeitos atuantes, In Caderno de Ideação, 1º Seminário Balanço e perspectivas das Políticas Sociais no cenário mundial atual, II Fórum Social Mundial, Porto Alegre, 01/ 2/o2/ 2002.

-----, **Os sem Terra, ONGs e Cidadania**, São Paulo, Ed.Cortez,1997.

-----, **Organizações não governamentais** – ONGs: a modernidade da participação social. Cidadania/Textos: ONGs, parcerias e educação popular, São Paulo, Gemdec,Unicamp,1994.

-----, Conselhos populares e participação popular, In **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez, ano XI, nº 34,out., 1990.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**, 6ª edição Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 1988.

-----, A. **Obras escolhidas**, São Paulo, Martins Fontes, 1978.

-----, **Os intelectuais e a organização da cultura**, Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 1968.

-----, **Concepção dialética da história**, Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 1966.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**, São Paulo, Ed. Loyola, 1993.

- HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da Servidão**, Rio de Janeiro, Instituto Liberal, 1990.
- HOBBSAWM, E. **Era dos extremos**, São Paulo, Companhia das Letras, 1995.
- IANNI, O .(org.), **Marx – Sociologia**, Ed. Ática, São Paulo, 1987.
- JACOBI, P. **Movimentos sociais e políticas públicas**, São Paulo, Cortez, 1989.
- JELIN, E., **Construir a cidadania: uma visão desde baixo**, In Lua Nova nº 33, São Paulo, CEDEC, 1994.
- Jornal das ONGs do Ceará, Fortaleza, Núcleo Ceará da Associação brasileira de ONGs(ABONG), junho, 2002.
- JOVCHELOVITCH, M. O processo de descentralização e municipalização no Brasil, **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez, nº 56, p. 34-49, março, 1998.
- KAMEYAMA, Nobuco. A nova configuração das políticas sociais, In **Praia Vermelha**, UFRJ, nº 5, 2º sem, 2001.
- KOSIK, K. **Dialética do concreto**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.
- LANDIM, L. Notas em torno do Terceiro Setor e outras expressões estratégicas, In **O Social em Questão**, nº 4, Enfrentamentos da Questão Social, Rio de Janeiro, Dept. de Serviço Social, PUC/RJ, 1999.
- (Org.). **Ações em Sociedade** : militância, caridade, assistência etc. Rio de Janeiro, NAU, 1998.
- LAURELL, A .C. Avançando em direção ao passado :**A Política Social no Neoliberalismo**. In LAURELL, Ana Cristina (Org.). Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo, São Paulo, Cortez, 1995.
- LUSTOSA, Paulo H. Descentralização e centralização em um ambiente de globalização. **Revista Ser Social**, Brasília, nº 4, p. 235-262, 1999
- MARX, k , ENGELS, F. **A ideologia alemã**, trad. José Carlos Bruni & Marco Aurélio Nogueira, 11ª ed., Ed. Moraes, São Paulo, 1999.
- MATOSO, J. **A desordem do trabalho**, São Paulo, Scritta, 1995.
- MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e Questão Social**: Crítica ao padrão emergente de intervenção social, São Paulo, Cortez, 2002.
- Das lógicas do Estado às lógicas da sociedade civil: Estado e terceiro setor em questão. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, Cortez, nº 59, março, 1999.

MOTA, A.E. **Cultura da Crise e Seguridade Social** : Um estudo sobre as tendências da Previdência e da Assistência Social brasileira nos anos 80 e 90, São Paulo, Cortez, 1995.

NETTO, José Paulo. **FHC e a política social** : um desastre para as massas trabalhadoras, In LESBAUPIN, Ivo(Org.), O Desmonte da nação. Balanço do governo FHC, Petrópolis, Vozes, 1999.

_____, **A construção do projeto ético-político do Serviço Social frente à crise contemporânea**, Capacitação em Serviço Social e Política Social: Módulo 1, Crise Contemporânea, Questão Social e Serviço Social, Brasília, CEAD/UNB, 1999.

_____, **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**, 2ª ed., São Paulo, Coleção questões da nossa época; v.20, 1993.

-----, **Para a crítica da vida cotidiana**, In NETTO, J. P.& Falcão, M.C. Cotidiano: conhecimento e crítica, São Paulo, Cortez, 1989.

OLIVEIRA, F. de, **Privatização do público, destituição da fala e anulação da política**: o totalitarismo neoliberal. In OLIVEIRA, F.& PAOLI, M. C.(Org.). Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global, Petrópolis, Vozes, Brasília, Nedic,1999.

OSTERNE, M .S.F. **Família, pobreza e gênero** : o lugar da dominação masculina, Fortaleza, EDUECE, 2001.

PEREIRA, L.C.B. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. **Revista Lua Nova**, São Paulo, CEDEC, n.º 45, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Pereira. **A Reforma do Estado dos anos 90** : lógica e mecanismos de controle, Cadernos do Mare, Brasília, nº 1, 1997.

PEREIRA, Potyara A. P. **A assistência social na perspectiva dos direitos**, Brasília, Thesaurus, 1996.

_____ A Política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social, In **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, nº 56, p. 60-76, 1998.

RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social** : caminhos da construção democrática, São Paulo, Cortez, 1998.

_____. Assistência social e esfera pública : os conselhos no exercício do controle social, In **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez, nº 56, p.77 – 95,1998.

SADER, E. & GENTILE, P. (Orgs.). Pós-Neoliberalismo : **As políticas sociais e o estado democrático**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.

SALAMON, L. **Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor**. In 3º Setor. Desenvolvimento sustentado. 2ª Edição, Paz e Terra, Rio de Janeiro,1997.

SANTOS, S. B. **A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado**, Palestra proferida no Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado, mim., 1999.

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

SIMIONATO, I. **Reforma do Estado ou Modernização conservadora? O Retrocesso das Políticas Sociais Públicas nos países do Mercosul**, In Revista Ser Social, nº 7, Brasília, jul /dez., 2000.

----- **Gramsci** : sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social, Florianópolis, Ed. UFSC, São Paulo, Cortez,1995.

SOARES,J. A. (Org.) **Os desafios da gestão municipal democrática**, 2ª ed., São Paulo, Cortez, 2002.

SOARES,L.T. S. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**, Petrópolis, Vozes, 2001.

-----, **Os custos do ajuste neoliberal na América Latina**, São Paulo, Cortez, 2000.

SPOSATI, Aldaísa, **A assistência social brasileira**: descentralização e municipalização, São Paulo, EDUC,1990.

-----, **A Ética nas relações entre as ONGs, Estado e Sociedade**, In Pastoral da Criança – Caderno infantil nº 2.

STEIN, R. A descentralização político-administrativa na Assistência Social, **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez, nº 59, março/99.

_____, A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual).**Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez, ano XVIII9, nº 54, p.75-96,1997.

TEIXEIRA, F.J.S. & OLIVEIRA, M. A . de (Orgs.) **Neoliberalismo e reestruturação produtiva** : as novas determinações do mundo do trabalho. Fortaleza, Cortez, 1996.

_____. **O Neoliberalismo em debate** In TEIXEIRA,F. J. S., Neoliberalismo e reestruturação produtiva : as novas determinações do mundo do trabalho, São Paulo / Fortaleza, Cortez / UECE, 1996.

_____. **Organizações sociais** : Reconstrução do Estado? Palestra realizada para os estudantes de Ciências Sociais da UECE em 16/10/98, 1998 (mimo.).

TORO, J. B. **O papel do Terceiro Setor em Sociedades de baixa participação** , In 3º Setor Desenvolvimento social sustentado, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1997.

UGA, Maria Alícia de. **Descentralização e democracia** : o outro lado da moeda. Planejamento e políticas públicas, Brasília, IPEA, nº 5, 1991.

WOLFE, A **Três Caminhos para o Desenvolvimento**: Mercado, Estado e Sociedade Civil, In Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs, Rio de Janeiro, IBASE/PNUD,1992.

ROTEIRO DA ENTREVISTA

- Início da experiência(origem do conhecimento, formas de mobilização)
- A estruturação do processo de articulação interinstitucional
- Interlocução com os técnicos municipais
- Funcionamento dos trabalhos no mutirão/ Condições dos trabalhos no mutirão
- Forma de relação das ONGs com a comunidade e com o Estado.
- Articulação entre o processo de construção das casas e o processo educativo
- Considerações sobre a capacitação técnica e administrativa da comunidade
- Formas de controle : burocrático, financeiro .
- Competências dos parceiros no projeto
- Formas de participação da comunidade nos movimentos populares de moradia
- Papel das lideranças durante o processo de mutirão
- Principais estratégias para materialização do projeto
- Visão sobre a mediação das ONGs no desenvolvimento de políticas sociais.
- Participação comunitária nas políticas sociais
- Visão sobre a gestão e democratização do poder local.
- Visão do poder público sobre a experiência
- Dificuldades vivenciadas com as lideranças comunitárias, com o poder público, com as ONGs.
- Visão sobre a parceria: técnicos, comunidade e PMF
- Projetos que estão sendo desenvolvidos no momento
- Identidade dos mutirantes com a experiência
- Importância do projeto para a democratização das políticas públicas
- Canais de participação instituídos
- Trabalho com os conflitos existentes: comunidade x técnicos; comunidadexPMF; comunidadexONG; ONG x PMF;
- Principais lutas, reivindicações x resultados obtidos
- Aspectos que expressem a concepção política da atuação: Valores, princípios norteadores das ações
- Articulação com outros sujeitos sociais
- Principais embates ocorridos
- Interação instituição x governo

A N E X O S