

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

**AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O PROJETO SEGUNDO  
TEMPO COMO UMA EXPRESSÃO DAS NOVAS FORMAS DE  
RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS:  
uma análise da experiência no serviço social do transporte em  
Florianópolis.**

**SILVANA PAES**

DEPTO. SERVIÇO SOCIAL  
DEFENDIDO E APROVADO  
EM: 18/04/06

  
Coordenadoria de TCC  
Depto Serviço Social / CSE / UFSC

**FLORIANÓPOLIS  
2005/2**

**SILVANA PAES**

**AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O PROJETO SEGUNDO  
TEMPO COMO UMA EXPRESSÃO DAS NOVAS FORMAS DE  
RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS:  
uma análise da experiência no serviço social do transporte em  
Florianópolis.**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Departamento de  
Serviço Social da Universidade  
Federal de Santa Catarina, para  
obtenção do título de Bacharel em  
Serviço Social.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr.<sup>a</sup> Regina Célia  
Tamaso Miotto.

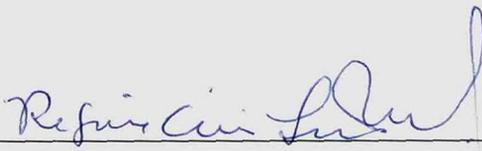
**FLORIANÓPOLIS**  
**2005/2.**

**SILVANA PAES**

**AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O PROJETO SEGUNDO  
TEMPO COMO UMA EXPRESSÃO DAS NOVAS FORMAS DE  
RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS:  
uma análise da experiência no serviço social do transporte em  
Florianópolis.**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel no Curso de Serviço Social, do Departamento de Serviço Social, do Centro Sócio-Econômico, da Universidade Federal de Santa Catarina.

**BANCA EXAMINADORA:**



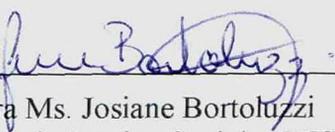
---

Professora Dr<sup>a</sup>. Regina Célia Tamasso Mioto  
Orientadora



---

Professora Dr<sup>a</sup> Marli Palma Souza  
Departamento de Serviço Social - UFSC  
Membro



---

Professora Ms. Josiane Bortoluzzi  
Departamento de Serviço Social - UFSC  
Membro

**FLORIANÓPOLIS  
2005/2**

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho, com muito amor e carinho, aos meus queridos pais, Aldo Ribeiro Paes e Carmen Cenira Paes (*In memoriam*). Recebam minha eterna gratidão.

O Ser Humano é o mais complexo, o mais variado e o mais inteligente e inesperado de todos os seres do universo conhecido; Relacionar-se com ele, lidar com ele, haver-se com ele é, por isso, a mais emocionante das aventuras. Em nenhuma outra assumimos tanto o risco de nos envolver, de nos deixar seduzir, arrastar, dominar, encantar [...].

José Ângelo Gayarsa.

## AGRADECIMENTOS

Concluir este estudo significa uma importante etapa vencida, a realização de um sonho e a superação de muitos obstáculos.

Todavia, esta significativa conquista em minha vida certamente só foi possível graças ao incentivo e à amizade de algumas pessoas, às quais tenho muitíssimo a agradecer.

Assim, primeiramente, quero agradecer

- a Universidade Federal de Santa Catarina, instituição pública e gratuita, que me proporcionou esta formação, em especial, aos professores e funcionários do Departamento de Serviço Social;
- aos meus adoráveis pais, por terem me dado a vida e ensinado os caminhos certos a seguir;
- em especial, a minha santa mãezinha, Carmen Cenira Paes (*in memoriam*), a quem dedico minha formatura, por tanto amor, sabedoria, dedicação e preces sagradas;
- ao meu pai, pelos melhores exemplos e ensinamentos repassados;
- ao meu amor, Geferson, pelo estímulo para retornar ao curso, pela compreensão e paciência nas ausências, e pelo carinho especial;
- à professora e orientadora, Dra. Regina Célia Tamasso Miotto, com todo meu respeito e admiração, pelas dicas e sugestões, pela oportunidade de conhecimento e aprendizado proporcionados, necessários para uma boa formação e qualificação profissional;
- à amiga Eliane, pelo estímulo e pela amizade;
- ao SEST/SENAT, em especial a Patrícia Costa Ferreira, supervisora de estágio, por ter oportunizado a realização do estágio;
- a todos aqueles que ficam no anonimato, não em função de menor importância, mas pela impossibilidade de citá-los a todos. Obrigado!!!

## RESUMO

PAES, Silvana. **As Parcerias Público-Privadas e o Projeto Segundo Tempo como uma expressão das Novas Formas de Relações Público-Privadas:** uma análise da experiência no serviço social do transporte em Florianópolis. 2005. 138 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso representa o percurso referente ao estudo, reflexão e análise das Novas Formas de Relações Público-Privadas no Brasil contemporâneo, que ocasionaram várias conseqüências, dentre elas o surgimento das Parcerias Público-Privadas, um tema que faz parte do contexto social em que o profissional de serviço social está inserido. No trabalho relata-se ainda a experiência vivenciada no Serviço Social do Transporte, por meio do Projeto Segundo Tempo, um tipo de parceria que faz parte de um processo resultante das Parcerias já citadas. O objetivo principal do trabalho é refletir sobre essa experiência e mostrar as possibilidades, os entraves e as dificuldades com que o assistente social se depara em projetos dessa natureza. Assim, objetiva-se também realizar uma reflexão sobre a experiência do estágio, em que a prática profissional esteve voltada para as ações educativas. Essas ações são consideradas importantes para a emancipação dos indivíduos, neste caso, crianças e adolescentes e por se configurarem como uma das possibilidades de se utilizar todos os recursos, principalmente os públicos, no atendimento dos direitos do usuário. Para a efetivação do estudo, foi realizada revisão da bibliografia sobre o tema, leitura de documentos da organização e do projeto. O estudo demonstrou que a experiência vivenciada no Projeto Segundo Tempo resultou em avanços significativos para as crianças e os adolescentes e suas respectivas famílias que participaram do projeto. De forma geral, percebeu-se que os alunos desenvolveram várias habilidades no decorrer das atividades propostas, que proporcionaram momentos de socialização, melhora na auto-estima, reconhecimento de suas próprias capacidades e sobretudo, percepção do direito à cidadania. Pode-se afirmar que os resultados do projeto foram positivos e que se conseguiu atingir os objetivos propostos, principalmente, devido ao empenho da equipe envolvida. Salienta-se, contudo, que dificuldades permearam todo o processo e trouxeram dilemas para os profissionais que lidaram com tais questões.

**Palavras-chaves:** Intervenção Profissional, Parcerias Público-Privadas, Projeto Segundo Tempo, Serviço Social.

## LISTA DE SIGLAS

AMI	<i>Agreement on Multilateral Investments</i>
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Desenvolvimento
CAPIT	Centro Assistencial e Profissional Integrado do Trabalhador em Transporte
CATs	Centro de Atividades
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNT	Confederação Nacional do Transporte
CONANDA	Conselho Nacional de Assistência
FAS	Fundo de Assistência Social
FGP	Fundo Garantidor das Parcerias
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOS	Lei Orgânica da Saúde
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OGP	Órgão Gestor das Parcerias
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações Não-Governamentais
PATE	Posto de Atendimento ao Trabalhador na Estrada
PFI	<i>Private Finance Initiative</i>
PPPs	Parcerias Público-Privadas
SENAC	Serviço nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SEST	Serviço Social do Transporte
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
<b>1 O DEBATE SOBRE AS NOVAS FORMAS DE GESTÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO .....</b>	<b>14</b>
1.1 As novas formas de relações público-privadas na gestão da proteção social.....	19
1.1.1 As contribuições de Pereira (2002).....	20
1.1.2 As contribuições de Draibe (2005).....	30
1.1.3 As contribuições de Montaño (2002).....	38
1.1.4 As contribuições de Cardoso (2004).....	43
<b>2 A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – PPP .....</b>	<b>51</b>
2.1 A contextualização das parcerias público-privadas .....	52
2.2 As parcerias público-privadas – lei nº 11.079 de 30 dezembro de 2004.....	54
2.3 Comentários sobre a lei das PPPs.....	58
<b>3 A PARCERIA SEST/MINISTÉRIO DOS ESPORTES: O PROJETO SEGUNDO TEMPO .....</b>	<b>62</b>
3.1 Contexto histórico do SEST/SENAT.....	62
3.2 O SEST e as PPPs: o projeto segundo tempo .....	68
3.3 O projeto segundo tempo em Florianópolis/SC .....	71
3.4 A inserção do serviço social no projeto segundo tempo/Florianópolis .....	73
3.5 O marco de referência teórico-metodológico e ético-político do serviço social.....	74
3.6 A implementação do projeto segundo tempo no SEST/Florianópolis .....	79
3.6.1 Divulgação e criação de condições para implantação do projeto e planejamento das ações.....	80
3.6.2 O projeto em movimento.....	82
3.6.2.1 A relação do projeto com as famílias .....	84
3.6.2.2 A administração do funcionamento do projeto.....	85
3.6.3 Avaliação do funcionamento do projeto .....	85
<b>4 ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA NO PROJETO SEGUNDO TEMPO.....</b>	<b>90</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>97</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>101</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>105</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho de Conclusão de Curso visa atender às exigências do Departamento de Serviço Social para obtenção do título de bacharel em Serviço Social e representa o percurso referente ao estudo, reflexão e análise das Parcerias Público-Privadas (PPPs), mais precisamente do Projeto Segundo Tempo, que é o foco deste trabalho e que foi realizado no Serviço Social do Transporte (SEST) de Florianópolis.

O eixo do estudo consiste numa tentativa de analisar o tema das Parcerias, a fim de compreender melhor este Projeto Segundo Tempo como uma expressão das Novas Formas de Relações Público-Privadas no Brasil contemporâneo, em especial essa questão das Parcerias Público-Privadas, em consonância com as Novas Formas de Gestão da Proteção Social.

Faz-se uma análise acerca da experiência vivenciada no estágio, demonstrando a importância da intervenção de um profissional de serviço social na instituição e também das reflexões em torno de Programas como este. Apresentam-se igualmente as suas vantagens e seus dilemas e discorre-se sobre o que as Parcerias podem significar para o avanço ou retrocesso das políticas públicas na efetivação de direitos de cidadania, tendo em vista a crise social e econômica que atinge o Brasil e que se reflete num contingente expressivo da população, obrigada a travar uma constante luta pela sobrevivência e que muitas vezes é afetada nos seus direitos.

O objetivo principal do trabalho é o de relatar aspectos inerentes à experiência vivenciada no Projeto Segundo Tempo, ao mesmo tempo em que se faz uma reflexão sobre essa experiência, uma análise em torno da teoria/prática, uma vez que a Proteção Social é a grande questão da atualidade.

O trabalho tem como objetivo ainda mostrar as possibilidades e as dificuldades para a intervenção do assistente social no serviço social do transporte, mais precisamente no Projeto Segundo Tempo. Além disso, objetiva realizar uma reflexão sobre a experiência do estágio, em que a prática profissional esteve voltada para as ações educativas. Essas ações são consideradas de grande importância para a emancipação dos indivíduos, neste caso, crianças e adolescentes, no enfrentamento daquelas questões, por se configurarem como uma das maneiras de se utilizar todos os recursos, principalmente os públicos, de responsabilidade das esferas de governo, no atendimento dos direitos do usuário.

Este trabalho das Parcerias Público-Privadas vem a ser, na realidade, uma primeira aproximação com o tema, por tratar-se justamente de uma questão da atualidade e que faz parte de um contexto em que está inserido o profissional do serviço social. Todavia, como se trata de um assunto bastante amplo e complexo, procurou-se, a partir dos autores selecionados, apresentar diferentes visões e possibilidades, de discussão sobre a questão. Acredita-se que esta temática é bastante rica e promissora para o profissional analisar e refletir no contexto da realidade atual. O estudo também foi limitado no que diz respeito ao prazo acadêmico estabelecido, dificuldade que se procurou transpor da melhor forma, neste primeiro momento, realizando somente uma amostra que retrata o quanto pode ser significativa e extensa tal discussão.

A escolha por este objeto de estudo surgiu ao longo da prática de estágio curricular, realizado no estabelecimento operacional do Serviço Social do Transporte e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SEST/SENAT), mais especificamente no SEST, que tem como população usuária os trabalhadores do transporte em geral, seus dependentes e a comunidade, cuja demanda é por cursos de profissionalização, consultas médicas e odontológicas, esporte, cultura e lazer.

Na qualidade de estagiária do Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), ao trabalhar neste Projeto, foi possível perceber e fazer um levantamento de angústias, dilemas e dificuldades enfrentadas pelas pessoas que faziam parte do Projeto, razão pela qual se julgou acertado aproveitar essa oportunidade ímpar para tentar desenvolver um trabalho com qualidade.

Considerou-se pertinente desenvolver este trabalho em razão da importância que estas ações têm para o conjunto da sociedade, em especial para as famílias envolvidas em programas como o que foi desenvolvido e que requerem atenção especial por parte dos governos. Acreditou-se ainda que um estudo dessa natureza poderá futuramente servir de contribuição para que outros trabalhos acadêmicos sejam desenvolvidos, haja vista a importância do tema para os profissionais de serviço social, pois faz parte do contexto social e refere-se a questões diretamente vinculadas à profissão.

Para a concretização deste trabalho foi realizada uma revisão bibliográfica, por permitir a cobertura de um número mais abrangente de fenômenos a partir da leitura de alguns autores, que se pronunciaram sobre o assunto em revistas, artigos publicados em rede eletrônica, trabalhos acadêmicos e em livros.

Centraram-se as atenções na identificação e apresentação do Projeto Segundo Tempo, tentando-se focalizá-lo de maneira sintética e objetiva, para facilitar o entendimento.

Na discussão sobre a questão das relações público-privadas foram utilizados alguns autores para elucidar certas questões e se buscou o marco teórico e legal para, à luz de tais referenciais, dar suporte e enriquecer a análise. Justifica-se a escolha de autores como Montaño (2002), Pereira (2002) e Draibe (2005), por tratarem-se de referência amplamente utilizada no Serviço Social. A escolha de Cardoso (2004) deu-se em virtude de esta autora expressar uma outra tendência, mostrando-se favorável ao fortalecimento do Terceiro Setor, e também por sua experiência quanto às demandas emergentes que necessitam da atenção das políticas e dos programas sociais, tendo trabalhado com o Programa Comunidade Solidária, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, em que se deu, justamente, a reforma do Estado.

O trabalho está organizado em três capítulos.

O primeiro capítulo refere-se à crise do Estado de Bem-Estar Social e às Novas Formas de Gestão da Proteção Social. Pretendeu-se, neste capítulo, realizar um resgate histórico do surgimento do Estado de Bem-Estar Social, apresentando seu desenvolvimento até a sua crise.

O segundo capítulo trata do Programa de Parcerias Público-Privadas, fazendo uma abordagem histórica e essencialmente legal em torno destas Parcerias. Discute-se, neste capítulo, a Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004), com base nas contribuições de Aidar e Oncala (2003), Queiróz (2004), Gabriel (2005); Juruá (2005) e Lopes (2004).

O terceiro capítulo apresenta um resgate histórico acerca da questão social, tenta localizar o surgimento do Sistema S<sup>1</sup> e apresenta os principais fatores que contribuíram para a implantação dessas instituições. Também apresenta o SEST/SENAT, em Santa

---

<sup>1</sup>Instituições privadas de prestação de serviços assistenciais aos trabalhadores, compostas por entidades representativas formadas pelos setores da indústria: SESI e SENAI; do comércio: SESC e SENAC; da agricultura: SENAR; e do transporte: SEST e SENAT.

Catarina, e os aspectos da experiência acadêmica na instituição. Realiza-se ainda a apresentação e a discussão em torno do Projeto Segundo Tempo.

## 1 O DEBATE SOBRE AS NOVAS FORMAS DE GESTÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

De acordo com Gabriel (2005), no século XVIII, os maiores pensadores iluministas defenderam um modelo de Estado verdadeiramente abstencionista, inclusive em matéria econômica. Nem sempre a atuação do Estado no setor econômico foi considerada imprescindível para o desenvolvimento global estatal. A organização e a atuação do setor produtivo eram orientadas pela "mão invisível" defendida por Adam Smith, ou seja, pelas forças naturais do mercado. Assim, os indivíduos podiam exercer com liberdade qualquer atividade econômica, visando exclusivamente o lucro e o próprio bem-estar, com a menor presença possível do Estado, de acordo com a expressão "laissez faire, laissez passer, le monde va de lui-même<sup>2</sup>". (grifos do autor).

Entretanto, as leis naturais da economia e do mercado foram incapazes de resolver o problema da distribuição de riqueza produzida, em um nível suficiente para assegurar a todos uma existência digna. O individualismo exacerbado, a atuação sem peias dos detentores de capital, a concentração da riqueza nas mãos dos representantes da burguesia geraram para a população, em especial para os camponeses e o proletariado, uma situação de miséria e intoleráveis sofrimentos, ocasionando a crise do liberalismo. Segundo Torres (1995 apud GABRIEL, 2005, p.1), "a crise do Estado liberal transparecia do fato de que não conseguia atender às reivindicações sociais, especialmente da classe trabalhadora, nem garantir o pleno funcionamento do mercado".

Gabriel (2005, p.1) declara que:

Diante das pressões sociais e da necessidade de atuação do Estado no setor econômico, configurou-se, no início do século XX, o Estado Social. Este modelo de Estado intervencionista preocupou-se em desenvolver políticas públicas ativas e prestações sociais positivas nas áreas de saúde, educação, previdência, emprego e assistência social.

O *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social surgiu na Europa, nas décadas de 1940/1950, como um fenômeno do século XX, e nada mais foi do que "[...] a alternativa histórica das sociedades capitalistas do pós-guerra para a resolução das desigualdades sociais". (SPOSATI, 1989 apud CORREIA, 2004, p.22). Isto significou um incremento nas

---

<sup>2</sup>Deixai fazer, deixar passar, o mundo caminha por si só. Tradução do autor.

políticas sociais e “[...] economicamente significou o abandono da ‘ortodoxia do mercado’. Moralmente significou a defesa das idéias de justiça social, solidariedade e universalismo”. (NOGUEIRA, 2001 apud CORREIA, 2004, p.22).

Draibe (1998) classifica o *Welfare State* como um Estado em que o poder organizado garantia aos indivíduos e às famílias uma renda mínima, independentemente do valor de mercado de seu trabalho ou de sua propriedade, colocava os indivíduos e famílias em condições de fazer frente a certas contingências sociais (por exemplo, a doença, a velhice e a desocupação), assegurava que a todos os cidadãos sem distinção de status ou classe, fossem oferecidos os serviços sociais.

O Estado assume

o encargo de assegurar a prestação dos serviços fundamentais a todos os indivíduos, o Estado vai ampliando sua esfera de ação. E a necessidade de controlar os recursos sociais e obter o máximo de proveito com o menor desperdício, para fazer face às emergências da guerra, leva a ação estatal a todos os campos da vida social, não havendo mais qualquer área interdita à intervenção do Estado (DALLARI, 1991 apud GABRIEL, 2005, p.1).

O sistema brasileiro de Proteção Social, construído entre 1930 e aproximadamente 1970, constituiu-se como um sistema nacional

de grandes dimensões e complexidade organizacional, envolvendo recursos entre 15% e 18% do PIB, integrado por praticamente todos os programas próprios dos modernos sistemas de proteção social – exceto o seguro-desemprego –, cobrindo grandes clientelas, mas de modo desigual e muitíssimo insuficiente. [...] Combinava concentração de poder e recursos no Executivo federal com forte fragmentação institucional, porosa a feudalização e balcanização das decisões [...]. (DRAIBE, 2005, p.4).

Nas palavras de Draibe (1998 apud CORREIA, 2004, p. 23), o modelo de *Welfare State* brasileiro, “materializado através do Modelo Meritocrático-Particularista, definido pelo socialista Richard Titmus, parte do princípio de que cada um deve estar em condições de resolver suas próprias dificuldades e necessidades”.

A política, por sua vez, intervém parcialmente, corrigindo as ações que o mercado produz, configurando-se:

[...] no âmbito do Estado Capitalista, uma forma de regulação social que se expressa pelas transformações das relações entre o Estado e a Economia, entre o Estado e a Sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. (DRAIBE, 1998 apud CORREIA, 2004, p.23).

As transformações ocorridas na década de 1980 afetaram o Estado Social brasileiro, em especial no que se refere à crise econômica, a qual catalisou este processo, mas foram essencialmente a crise do regime autoritário e o processo de democratização os fatores que mais contribuíram para as mudanças ocorridas. (CORREIA, 2004).

De acordo com Draibe (2005), quando o Estado Social começa a entrar em crise, se fortalece a relação público-privado, e mesmo com a predominância dos sistemas sociais públicos, tanto os universais (educação e, em menor grau, saúde) quanto os securitários, não impediu que o setor privado lucrativo conseguisse boa parte da provisão social, atendendo de forma direta ou indireta aos segmentos médios e altos, por meio da interessada relação com a máquina e os recursos estatais.

Segundo Draibe (2005), pode-se citar como exemplo a relação, na área da habitação, entre os que circularam por quase 20 anos pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e pelo Fundo de Apoio Social (FAS), estimulando e alavancando os grandes complexos industriais da construção civil, e também na área da saúde, em que o segmento hospitalar consolidou o chamado padrão estatista-privatista.

Este sistema, segundo a mesma autora, teve baixos impactos redistributivos ou praticamente nenhuma capacidade de redução da enorme desigualdade social existente. Isso é coerente com a natureza mais geral do modelo ou regime de *Welfare State* aqui construído, de tipo conservador, pautado por uma concepção de intervenção social do Estado meramente sancionadora da distribuição primária da renda e da riqueza. Ou seja, em conformidade com o padrão de desenvolvimento econômico perseguido desde o princípio da modernização capitalista e levado ao auge pelo regime militar instalado no Brasil de 1964 a 1985. Afinal, o Estado desenvolvimentista brasileiro foi bastante exitoso ao incentivar a industrialização e proporcionar a transformação capitalista da estrutura social, mas isso ocorreu com base em processos sociais bastante violentos. Ocorreu, nesse período a intensificação da saída das pessoas do campo para as cidades, acelerando a urbanização, mas de um modo nada inclusivo de incorporação social dos setores populares, sem referir-se “aos direitos e à expansão da cidadania, limitado, na prática, aos assalariados

urbanos do mercado formal de trabalho, e no plano das políticas, à regulação das relações trabalhistas e aos benefícios previdenciários”. (DRAIBE, 2005, p.5).

O crescimento desmesurado do Estado associado ao problema de falta de recursos públicos, nos anos 80, consolidou a idéia de redução do tamanho do Estado. Assim, a crise do Estado de Bem-Estar Social abre espaço para a doutrina do Estado-mínimo, defendida pelos neoliberais, e é respaldada pelas “diretrizes da globalização<sup>3</sup> econômica, tais como a livre movimentação de capitais por todos os países, a quebra de barreiras comerciais e a eliminação de restrições a investimentos estrangeiros.” (GABRIEL, 2005, p.2).

Em conformidade com Draibe (2005), as transformações do capitalismo, provocaram pressões sobre os sistemas de proteção social desafiados pelo desemprego estrutural, piora na distribuição de renda, aumento da pobreza e diminuição dos recursos fiscais.

Além disso, impactaram também a gestão de proteção social, a existência de um novo sistema de valores, diferente e contrário aos princípios de solidariedade e justiça social. As mudanças ocorridas em função de suas relações com os fenômenos da globalização e da hegemonia do neoliberalismo, destrutivas dos Estados de Bem-Estar Social, passaram a ser orientadas pelos princípios do revivido liberalismo radical: “a responsabilidade pública, reduzida a políticas para grupos pobres, por meio de redes de proteção e programas focalizados, e a responsabilidade individual, em que as pessoas são estimuladas a assumir os seguros contra os riscos sociais” (SOJO, 2003 apud DRAIBE, 2005, p.1), condenando-se dessa forma à extinção as formas solidárias prevaletes.

Nesse contexto, não se pode esquecer que no Brasil, na década de 1980, ocorreram grandes inovações, concretizadas na Constituição Federal de 1988 (CF/88). Tais inovações são classificadas em três níveis:

o político-institucional, expresso através da descentralização político-administrativa, com o municipalismo e o focalismo; o da sociabilidade básica, implicada nas políticas sociais, que corresponde ao elevado grau de participação popular nos processos de decisão, elaboração e implementação das políticas efetivados nos espaços dos chamados Conselhos de Políticas; e o das relações entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não-lucrativo, percebendo-se, no campo das políticas sociais, a desresponsabilização do Estado na operação dos serviços sociais. No Brasil, operacionalizam-se essas tendências através

---

<sup>3</sup>Globalização é um conceito sem referência a quaisquer valores, imposto ao mundo como estratégia de perpetuação do *status quo* de dominação pelos grupos econômicos supranacionais. (BONAVIDES, apud GABRIEL, 2005, p.2).

das subvenções e associações filantrópicas prestadoras de serviços sociais, entre outros mecanismos. (CORREIA, 2004, p.23).

Draibe (2005) salienta ainda que os governos da atualidade tornaram-se submissos e presos ao dilema entre a nova política econômica e a política de proteção social, o que tem resultado no desmantelamento da proteção social. E que os países latino-americanos, que sofrem pressão financeira internacional, optaram pelo ajustamento fiscal e pelas reformas tanto comerciais quanto patrimoniais, pró-mercado, tais como privatizações de serviços sociais públicos, diminuição significativa do gasto social e reduções consideráveis dos graus de proteção social.

Nos anos 90, as conseqüências econômicas e sociais do atual sistema de relações sociais capitalistas, segundo pesquisas apresentadas por George<sup>4</sup> (1995), a partir das investigações do Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social, demonstram que o sistema acentuou as desigualdades no seio das sociedades ricas e pobres, aumentou disparidades (abismo) entre regiões desenvolvidas e subdesenvolvidas, provocou desemprego maciço e insegurança para a maioria das populações.

George (1995, p.50) assim se expressa sobre o sistema atual:

Surpreendente paradoxo: tornou-se urgente, talvez vital, a necessidade de se proteger o mercado, de impedi-lo de se auto-destruir. Seu comportamento aberrante, já que não controlado, pode mergulhar a humanidade em um caos financeiro generalizado [...].

No Brasil, de acordo com Gabriel (2005, p.2), “as políticas neoliberais que ocasionaram a reforma do Estado foram implementadas no governo de Fernando Collor de Mello, mas as modificações mais significativas foram sentidas no governo de Fernando Henrique Cardoso”.

De uma maneira sistematizada, podem ser identificadas três transformações estruturais no Estado brasileiro:

extinção de determinadas restrições ao capital estrangeiro (revogação do artigo 171, modificação do artigo 176 e 178 da CF/88); flexibilização do monopólio das estatais (admitiu-se concessão de serviços de telecomunicação, de gás canalizado e petrolífero para empresas não

---

<sup>4</sup>GEORGE, Susan, socióloga americana, especialista em dívida externa dos países do Terceiro Mundo.

estatais) e privatizações (programa de desestatização – Lei nº 9.941, de 1997). (GABRIEL, 2005, p.2).

Ainda nesse sentido, a mesma autora ressalta que a reforma do Estado reforça a idéia de que a transferência da produção para o setor privado torna-a mais eficiente. Pretende-se, com isso, que o Estado reduza seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, dessa forma, no papel de regulador, provedor ou promotor destes, tal como o preconizado pelo artigo nº 174 da CF/88:

Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (GABRIEL, 2005, p.2).

E é justamente dentro desta lógica que surgem as Novas Formas de Relações Público-Privadas, dentre elas as Parcerias Público-Privadas – PPPs, como mais uma alternativa da atualidade, utilizada pelo governo na tentativa de transferir para outros setores (como o privado) parte da responsabilidade, ocorrendo justamente a desresponsabilização por parte deste Estado, para a efetivação de políticas sociais capazes de garantir direitos sociais efetivos.

### **1.1 As novas formas de relações público-privadas na gestão da proteção social**

No intuito de entender e discutir melhor o significado desta nova lógica de gestão da proteção social no Brasil, recorreu-se a alguns autores considerados expressivos e que têm posições divergentes sobre esta questão. Para tanto, apresentam-se as contribuições de Pereira (2002), Draibe (2005), Montão (2002) e Cardoso (2004).

### 1.1.1 As contribuições de Pereira<sup>5</sup>

Pereira (2002), em seu texto intitulado *A Nova Divisão Social do Bem-Estar e o Retorno do Voluntariado*, parte da discussão sobre a crise do modelo de Estado Social keynesiano-fordista (intervenção do Estado na economia). Na segunda metade dos anos 70, ocorreram mudanças significativas na concepção da institucionalidade e na prática da política social.

O modelo, que colocava o Estado no centro do processo de regulação social, esgotou-se devido ao desequilíbrio nas relações entre crescimento econômico e possibilidades de expansão do setor público, o que motivou o desenvolvimento de ações que começaram a ressaltar a importância da revitalização da sociedade na provisão social, através do denominado setor voluntário ou terceiro setor. (PEREIRA, 2002).

Segundo Aguiar (1995 apud PEREIRA, 2002, p.76), embasado nas definições do sociólogo americano T. Levitt, o terceiro setor compreende o conjunto das organizações, instituições e ações voluntárias, portanto, vai além dos setores tradicionalmente definidos, ou seja, do setor público e do setor privado: “O setor privado corresponde ao mercado e o público abrange tudo o que resta, isto é, tudo aquilo que o governo faz, pode ou deverá fazer. Resta ainda assim um enorme espaço, chamado de terceiro setor”.

Nesse contexto, Pereira (2002) pontua que, a partir de 1980, além da crise do Estado Social keynesiano-fordista e da revalorização do setor voluntário, criou-se uma disputa entre Estado e sociedade como competidores no marco de uma nova divisão social do bem-estar, induzida pelo ideário neoliberal. Porém, apesar de o terceiro setor apresentar-se como alternativa às falidas políticas sociais públicas, a tradicional interdependência entre governos e organizações não-governamentais tem aumentado, e a maior implicação disto foi a liberação do Estado de sua (intransferível) função de garantir os direitos. Por conseguinte, o que hoje é designado como terceiro setor - por oposição ao setor governamental e ao setor mercantil (ou comercial) - vem se configurando como uma síntese de formas de cooperação voluntárias, mas que não têm sobrevivido sem o respaldo do Estado, inclusive o chamado capital social. Assim, reforça-se a lógica da política social

---

<sup>5</sup>Professora do Departamento de S. Social da Universidade de Brasília (UnB). Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social, do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília – NEPPS/CEAM/UnB.

do capitalismo, que é a estrutural associação entre Estado, mercado e sociedade com seus respectivos recursos (poder, capital e solidariedade), para a provisão de bem-estar. Esta organização é conhecida, desde os primórdios do Estado social, nos fins do século XIX, como economia mista do bem-estar. Ou seja, “nunca, nenhum governo, em nenhuma parte do mundo capitalista, pretendeu assumir, sozinho, a responsabilidade de dar respostas às demandas e necessidades sociais engendradas pelo próprio sistema”. (PEREIRA, 2002, p.77).

Pereira (2002) salienta que a diferença entre o passado, bem sucedido, do Estado social - de 1945 até os anos 1970 - e o presente, de retração ou esvaziamento deste Estado, incide no campo da cidadania e da democracia, com a redução da capacidade do Estado de garantir direitos de cidadania, de maneira que,

para muitos dos que defendem a supremacia da sociedade em relação ao Estado, este é visto como "o reino da servidão", enquanto aquela é o "reino da liberdade"; e, para muitos que defendem a supremacia do Estado sobre a sociedade, esta é considerada "o reino anárquico do mercado", enquanto aquele é o "reino regulado da democracia." (CABRERO, 1991 apud PEREIRA, 2002, p.78, grifos do autor).

Na sua lógica de argumentação, Pereira (2002) recorre a Pierson (1991), que por sua vez credita aos economistas liberais ingleses Malthus e Nassau Sênior, no século XIX, a afirmação de que o bem-estar social era incompatível com uma economia de mercado e que sempre existiu tensão no que se refere ao reconhecimento do papel do Estado no bem-estar da sociedade. A autora lembra que a Alemanha, no século XIX, também sofreu críticas relacionadas às crescentes despesas do Estado com o seguro social criado pelo chanceler conservador Otto Von Bismarck. E durante a Segunda Guerra Mundial, o austríaco Friederick Von Hayek, considerado o pai do neoliberalismo, critica o Estado social por comparar a intervenção deste às práticas totalitárias de estilo nazista. Em oposição, Marx, ainda no século XIX, já duvidava da possibilidade de conciliação entre os interesses do trabalho e a dinâmica da economia capitalista, idéia compartilhada por vários marxistas contemporâneos nos anos 50 e 60, que entenderam o *Welfare State* inglês como um resultado estratégico das lutas de classes ocorridas há mais de um século.

Pereira (2002) destaca diferenças importantes no modo como direita e esquerda perceberam e analisaram, através dos tempos, a incompatibilidade entre capitalismo e bem-estar social. E ressalta que nos anos recentes, o ponto comum desses dois enfoques foi a

falência do moderno Estado-Nação, definido nos anos 40 como *Welfare State*, devido às mudanças histórico-estruturais ocorridas:

- a) O espaço do Estado-nação, cujo marco se realizavam as práticas do bem-estar, tinha ficado limitado com a expansão da globalização econômica e, por conseguinte, sem grandes possibilidades de manobras;
- b) Os históricos agentes de pressão social (sindicalistas, intelectuais, lideranças políticas), que canalizavam os interesses das classes subalternas, encontravam-se desorientados face aos novos acontecimentos (fraco crescimento econômico acompanhado de baixas taxas de investimento produtivo e de elevados índices de desemprego; sobrecarga da economia com a expansão do gasto público, seguida do rebaixamento dos salários, da crise fiscal e da perda de legitimidade do Estado social). (PEREIRA, 2002, p. 81).

Da Nova Direita – dos intelectuais Hayek e Friedman - partiram as críticas mais ferozes ao Estado social, embasadas nas alegações de incompatibilidade das políticas de bem-estar com as liberdades econômicas, que só poderiam ser garantidas no capitalismo liberal. A ênfase dada à liberdade de escolha, “motivo condutor do ideário neoliberal, estendeu-se do campo econômico ao campo político e moral”. (PEREIRA, 2002, p. 81).

Ainda nessa ideologia, podem ser identificadas duas vertentes: uma liberal, defensora de economia livre, aberta e competitiva; e outra conservadora, mais preocupada em restabelecer a autoridade política e social da sociedade, há anos submetida ao domínio estatal. Apoiada em Pierson (1991), Pereira (2002) lembra que estas duas vertentes têm em comum uma hostilidade à intervenção social do Estado, traduzida nos julgamentos de valor de que o Estado social é: perdulário; improdutivo; ineficiente; inefetivo; despótico; de que é uma forma de negação das liberdades individuais, pela maneira compulsória como provê bens e serviços e arrecada tributos, cerceia a liberdade de escolha ao mesmo tempo em que pratica confiscos; e de que é susceptível à corrupção, porque as suas ações não são transparentes. Estes ataques, na maioria, partiram dos neoliberais. Mas percebe-se uma fusão dos dois ideários no desenvolvimento das políticas dominantes nos anos 80.

De acordo com Pereira (2002, p.83), “um dos aspectos que mais tem contribuído para esvaziar as políticas sociais de pós-guerra do seu conteúdo cívico, é o que diz respeito à sua desvinculação do postulado da justiça social”. A autora lembra também Pisón (1998), ao afirmar que, para os neoliberais, as desigualdades na posse de bens e riquezas e na posição social dos indivíduos, são, da mesma forma que as desigualdades físicas e psíquicas, fatos naturais, e não intencionalmente produzidos. Desse modo, a pobreza extrema, as profundas desigualdades sociais, o desemprego estrutural, dentre outras

mazelas criadas pelo sistema capitalista, são fatos ruins e resultantes de um processo natural, portanto, não obrigam os poderes públicos a resolvê-los.

Pereira (2002) afirma que nesse sentido, a grande premissa e a categoria-chave da ideologia da Nova Direita é a ordem espontânea das coisas, a qual vai dar respaldo ao modelo de sociedade livre baseada no mercado e na chamada liberdade negativa – porque negadora tanto do Estado como garantidor de direitos sociais quanto das políticas públicas como efetizadora desses direitos.

Segundo Pereira (2002, p.84), parafraseando Marx (1978), “isto explica a redução das necessidades dos pobres à mais miserável condição de vida física, cuja satisfação visa apenas permitir que estes pobres exercitem atividades mecânicas para se manterem vivos”, uma vez que não são alvos de injustiças sociais e, portanto, não necessitam ter direitos garantidos pelo Estado.

A mesma autora ressalta que, para os pensadores marxistas e neomarxistas, o Estado social, como parte integral do sistema capitalista, é essencialmente contraditório, sendo as suas crises uma aguda expressão dessas contradições. Esta tese é defendida por autores como O'Connor (1977), Gough (1979), Claus Offe (1991), tendo O'Connor se destacado pela análise da crise fiscal do Estado social que, segundo ele,

decorria da tentativa desse Estado de realizar simultaneamente duas funções básicas incompatíveis: a acumulação e a legitimação. Ou melhor, de um lado o Estado social tenta manter e criar condições vantajosas para acumulação de capital e de outro tem de manter ou criar as condições favoráveis à harmonia ou coesão social. Entretanto, os custos resultantes desta segunda exigência - com vista a assegurar uma acumulação de capital bem-sucedida - acabam por prejudicar o próprio sucesso da acumulação. [...] O resultado é a tendência das despesas aumentarem mais rapidamente do que os meios para financiá-los, desencadeando a crise fiscal que, só poderia ser resolvida no socialismo. (O'CONNOR, 1977 apud PEREIRA, 2002, p.85).

Pereira (2002) julga que ambos os enfoques, a Nova Direita e o Neomarxismo, valorizaram uma crise cujos problemas mostram contradições econômicas e políticas da ordem capitalista e que abriga valores social-democratas, tornando-se ultrapassada. Por isso, ambos passaram a pensar em alternativas viáveis, sem abandonar as políticas sociais. No entanto, “dada a hegemonia da Nova Direita, a alternativa que preponderou foi a sustentada pela ofensiva neoliberal, apoiada pelos neo-conservadores, de cujas políticas o voluntariado emerge como um ator privilegiado”. (PEREIRA, 2002, p.86).

Dessa forma, ocorre a revalorização do setor voluntário que integra uma proposta de proteção social na qual deveria prevalecer a perspectiva de uma Sociedade de Bem-Estar, contrapondo-se à de um Estado de Bem-Estar.

Pereira (2002) lembra ainda, com base em Mishra (1995) e Johnson (1990), que vários atores e recursos deveriam ser simultaneamente mobilizados, entre eles: o Estado, o mercado (incluindo as empresas), as organizações voluntárias e caritativas, as redes de parentesco (incluindo o núcleo familiar), a vizinhança e os grupos de amigos.

Na percepção de Mishra, o bem-estar total da sociedade seria o conjunto dessas partes, sendo que ninguém teria posição privilegiada, mas poderia, se necessário, realizar as funções das outras. Instituir-se-ia um arranjo plural ou misto de proteção social em que o poder do Estado seria suprimido sem que o nível de bem-estar sofresse redução, porque o Estado, ao abrir mão de responsabilidades diretas, segundo esta autora, "encorajaria empregadores, agências voluntárias, agregados familiares e outros a aumentarem seus esforços. Ou seja, o Estado assumiria o papel de animador e de financiador sempre que necessário". (MISHRA, 1995 apud PEREIRA, 2002, p.86).

Por conseguinte, as fronteiras entre as esferas pública e privada deixariam de existir; instalar-se-ia, então, uma Nova Divisão social do bem-estar, contrária àquela preconizada por Richard Titmus.

Tal mudança, segundo Pereira (2002, p.87),

foi expondo gradativamente, na prática, princípios e conteúdos diferentes dos preconizados pelo padrão de bem-estar anterior. Para começar, os direitos de cidadania deixaram de possuir um garantidor; a justiça social não mais constitui a referência-mestra das políticas sociais; e as necessidades sociais, em função das quais as políticas públicas existem, passaram a confundir-se com preferências e méritos individuais passíveis de satisfação do mercado.

De acordo ainda com Pereira (2002), com a ascensão dos governos conservadores na Europa e nos Estados Unidos, nos anos 80, ocorreram reformas e contra-reformas, dando ênfase à esfera privada em detrimento da pública. Tanto o mercado quanto o setor voluntário ganharam relevância, porque os governos decidiram "diminuir a oferta de subsídios; reduzir provisões diretas; estimular financeiramente as pessoas a comprarem serviços sociais; e transferir responsabilidades do Estado para empregadores e setores não-mercantis". (PEREIRA, 2002, p. 87).

Pereira (2002) explica que o principal resultado dessas decisões foi o aumento da privatização (mercantil e não-mercantil) das políticas sociais e a retração das obrigações positivas do Estado. Várias instituições com fins lucrativos, entre elas, bancos e cadeias de empresas comerciais, começaram a competir entre si no intuito de oferecer alternativas ou suplementos ao que antes era oferecido pelo Estado social. Além disso, as pessoas foram estimuladas a apostar na sua autoprovisão.

Considerando que o mercado é regido pela lógica da rentabilidade econômica, logo, por lucros, as necessidades por ele priorizadas são as do capital e a inclusão por ele proposta é altamente seletiva. De acordo com tal lógica, a alternativa mais viável para neutralizar as deficiências do Estado social e o elitismo do mercado seria o fortalecimento do setor voluntário, tido como portador de

capacidade de captar apoios espontâneos o que desonera os cofres públicos; capacidade de inovar nas respostas às demandas sociais e de oferecer serviços com agilidade e transparência; capacidade de promover a descentralização do poder tradicionalmente concentrado no Estado [...]; e capacidade de integração social e de dinamização das atividades econômicas. Nesta perspectiva, os defensores do setor voluntário apostam que o peso específico desse setor, na sua relação com a administração pública, aumentaria, a ponto de lhe render autonomia, conforme apontam Bracho & Serrano. (1998 apud PEREIRA, 2002, p.87-88).

O termo setor voluntário, utilizado como alternativa às limitações do Estado social e ao interesse excessivo do mercado, é relativamente novo e surgiu nos Estados Unidos e no Brasil sob a inscrição de Parceria ou co-responsabilidade entre as esferas públicas e privadas, e depois se expandiu para outros contextos.

Pereira (2002, p. 90) lembra:

No Brasil, apesar de o trabalho voluntário datar do século XVI, com a fundação, em 1543, da Santa Casa de Misericórdia, só em 1998 esse trabalho foi regulamentado pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1998. Por esta lei, as organizações identificadas como terceiro setor receberam o nome de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), as quais, embora possam ter fins lucrativos, não devem ter vínculos empregatícios com os voluntários, devem aplicar os seus lucros na própria instituição e serem isentas do Imposto de Renda – embora recolham Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e Imposto sobre serviços, quando for o caso.

Segundo a autora Pereira (2002), diante de uma realidade social dinâmica, as denominações adotadas para conceituar o setor voluntário continuam problemáticas. No Brasil, várias são as áreas abrangidas, em especial as de educação, saúde, assistência social, cultura e recreação. Os grupos atendidos são os formados por crianças e adolescentes, adultos, famílias, idosos, mulheres e portadores de deficiência. Entretanto, alerta Pereira, com base em pesquisa realizada pela Folha de São Paulo, em 1999, o que mais chama a atenção no caso brasileiro é a má distribuição regional do trabalho voluntário: 69% das instituições estão concentradas na região mais rica do país, o Sudeste, enquanto a mais pobre, o Nordeste, conta apenas com 13% dessas instituições. Para a autora, as organizações voluntárias<sup>6</sup> afirmam pressionar as autoridades públicas para que estas assumam os problemas da sociedade e busquem a melhoria e defesa da cidadania de minorias sociais que reivindicam provisão de serviços. Assim, associam-se com o Estado, para atender parcelas da população, sendo que o Estado, muitas vezes, paga pelos serviços privados para não assumir a provisão direta.

Ainda segundo Pereira (2002), o setor voluntário mantém relações com os demais setores de bem-estar: na relação com o setor informal, conta com participação ou financiamento dos governos, já com o setor mercantil, suas relações nem sempre são de parceria. Como estas organizações quase sempre gozam de isenções fiscais e de suporte financeiro do Estado, geralmente são vistas pelas instituições que comercializam a política social como competidoras privilegiadas. As organizações voluntárias passam a cobrar contrapartidas financeiras de seu público-alvo e a vender serviços para particulares e para o Estado. Isso, além de equipará-las às instituições mercantis, traduz-se em competição direta com os pequenos negócios. Porém, com o setor oficial ou o Estado, as relações das organizações voluntárias são de nítida imbricação. Não há independência do setor voluntário em relação ao Estado, embora haja variações.

Objetivando a interdependência de relação entre o setor voluntário e a administração pública, diversas estratégias vêm sendo adotadas, entre elas, a subvenção e a contratação. De acordo com a autora Pereira (2002), um exemplo de Parceria entre governo e instituições voluntárias foi o Programa Comunidade Solidária, criado em 1995,

---

<sup>6</sup>Organização voluntária define-se como uma entidade não oficial cuja criação não foi determinada por lei parlamentar, mas pela decisão de um grupo de pessoas que deseja praticar ajuda mútua [...], promover ou proteger seus próprios interesses [...], prestar serviços a segmentos particulares da população, ou fazer campanhas em prol desses segmentos, [...] e defender causas sociais ou políticas (JOHNSON, 1990 apud PEREIRA, 2002, p. 89).

pelo então presidente da República Fernando Henrique Cardoso, visando prestar uma gama plural de atendimentos sociais.

A autora lembra que há “marcante tendência do setor voluntário à institucionalização, à burocratização e à profissionalização” (PIERSON, 1991 apud PEREIRA, 2002, p.94), porque as instituições sem fins lucrativos assumem uma visão empresarial, buscam funcionários da iniciativa privada, com qualificação, para tornar a sua administração mais eficiente, e voluntários especializados, para doar trabalho de forma programada.

No Brasil, observa-se o aumento das atividades e da visibilidade do setor voluntário, sendo este setor responsável, hoje, por expressivos números de arrecadação e de movimentação de recursos financeiros.

Com base no debate efetuado, Pereira (2002) aponta os seguintes problemas no repentino crescimento do setor voluntário:

- a) desigual cobertura de suas ações, tanto geograficamente quanto demográfica e socialmente;
- b) falta de eficaz coordenação e de estabelecimento de linhas mestras que evitem duplicações de iniciativas;
- e c) ausência de poderes para garantir direitos e de suficiente credibilidade para sustentar causas impopulares. (PEREIRA, 2002, p.95).

Mishra (1995 apud PEREIRA, 2002, p.95) enfatiza que

não é fácil identificar os substitutos não governamentais do Estado, que possibilitariam um enfrentamento de problemas ingentes, como o desemprego estrutural e suas diretas implicações. Em decorrência disso, é patente o silêncio dos adeptos das iniciativas voluntárias sobre dois assuntos fundamentais: a indicação da instituição que, na ausência do Estado, garantiria direitos de cidadania; e a definição dos princípios e critérios que guiarium um setor voluntário autonomizado.

A autora destaca que “o principal reconhecimento da estrutura e do papel do setor voluntário deve fazer parte de uma compreensão mais ampla e complexa do bem-estar social, que inclua não só a economia, a política, a ética, mas também os direitos de cidadania”. É necessário portanto, que o setor voluntário também seja, tanto quanto o Estado e o mercado, alvo de controle público. (PEREIRA, 2002, p.97).

Partindo-se da análise do texto, poder-se-ia dizer que a autora mostra-se contrária à questão da substituição do Estado na provisão de direitos de cidadania, uma vez que alerta para o fato de que o Estado nunca teve interesse efetivo em garantir o Bem-Estar

Social sozinho, e que tem buscado inúmeras alternativas para desresponsabilizar-se de sua real função de garantidor de direitos sociais.

Para Pereira (2002), dentre as muitas estratégias que o Estado buscou, ao longo da história, com o intuito de criar uma cultura de que as pessoas devem prover seu próprio bem-estar, e de que, por meio da participação, a sociedade civil tem de cumprir com o seu papel, uma delas foi a de transferir para esta sociedade, através do terceiro setor ou setor voluntário, tal responsabilidade, contribuindo minimamente com a questão social, alegando, dentre outros motivos, a falta de recursos. Atualmente, este Estado busca mais uma vez inovar, com uma outra estratégia que responderia a sua ineficiência, mediante parcerias, em que transfere, desta vez para a iniciativa privada, a execução de serviços que atualmente são de responsabilidade exclusiva do Estado. Estratégia clara, segundo a autora, de tentativa de desresponsabilização por parte deste Estado.

Contudo, com base nas recomendações de Ranci (1995 apud PEREIRA, 2002, p. 78), “para que o terceiro setor cumpra com o seu decantado papel democratizador, ele não deverá perder de vista os direitos de cidadania social, tão duramente conquistados pelos movimentos democráticos, e nem o Estado como o único garantidor desses direitos”. Segundo Cardoso (1997, apud PEREIRA, 2002, p.78) “pouco importa que o terceiro setor descreva um espaço de participação e experimentação de novos modos de pensar e agir sobre a realidade social, se tiver a veleidade de isentar o Estado de funções que nem o mais inovador e altruísta setor da sociedade é capaz de exercer.”

Se a incapacidade do Estado social em descentralizar o poder e em erradicar a pobreza propiciou a expansão do voluntariado, não é verdade que este tenha se tornado autônomo em relação ao Estado ou em relação ao paradigma dominante. É bom lembrar que, se for considerada apenas a dinâmica do Estado social, pode-se verificar que houve uma adaptação pragmática deste ao ritmo e às exigências do processo de modernização econômica. Porém, se for levado em conta o conjunto do sistema de produção do bem-estar, incluindo, além do Estado, os grupos informais de prestação de ajuda, o mercado e as organizações voluntárias, pode-se constatar amostras importantes de inovações e mudanças, como: “a descentralização da produção de provisões; o desenvolvimento da socialização do bem-estar; o pluralismo na gestão; o surgimento de novas necessidades; e o desenvolvimento de fórmulas de participação e auto-organização coletivas.” (CABRERO, 1991 apud PEREIRA, 2002, p.79).

Pereira (2002) pressupõe que a perspectiva futura da política social capitalista será a de um processo que resulta da relação contraditória entre atores estratégicos - Estado,

mercado e sociedade - mas sem a convicção de que o Estado exercerá sua função de garantir direitos sociais, pois é o desmantelamento destes que está baseado na valorização do voluntariado, de acordo com o ideário neoliberal ainda hegemônico.

A autora chama a atenção para as concepções negativistas, chamadas de paradigma dominante e inovador, pós-moderno, que determinam a maioria das práticas sociais contemporâneas. Tais políticas priorizam a rentabilidade econômica e não desejam a concretização dos direitos, mas sim negá-los ou desmantelá-los, e não têm como pressuposto e finalidade a justiça social. A defesa feroz dos adeptos deste paradigma

da ação minimalista do Estado na área social; das políticas sociais residuais e focalizadas na pobreza extrema; do ressurgimento das condicionalidades ou contrapartidas dos destinatários; da substituição do Welfare (bem-estar incondicional) pelo Workfare (bem-estar em troca de trabalho); da culpabilização dos pobres pelo seu estado de penúria, dado o fato de constituírem uma subclasse [...]; do aparecimento de modelos, como o schumpeteriano, centrado no trabalho e não no status de cidadania, e o pluralista ou misto, restaurador da importância do voluntariado na provisão do bem-estar. (ABRAHAMSON, 1995; JONHSON, 1990 apud PEREIRA, 2002, p.84).

Entretanto, a autora Pereira (2002), citando Mishra (1995), esclarece que existe realmente uma diferença importante entre os princípios e critérios que regem o Estado social e os que são buscados por uma sociedade de bem-estar neoliberal. Com base nesta diferença, é preciso ter claro que nenhum setor privado pode ser entendido como um equivalente funcional do setor público e que a exigência atual da presença tanto do setor voluntário quanto do mercantil na área do bem-estar, significa “muito mais do que uma simples questão de decidir quem pode fazer o melhor em termos de vantagens comparativas na produção de serviços sociais”. (MISHRA, 1995 apud PEREIRA, 2002, p.96). Mas expressa, sim, a intenção de privatizar as políticas públicas e de acabar com os direitos.

Alcock (1996 apud PEREIRA, 2002, p.97) explica que o setor voluntário mantém relações dilemáticas não somente com o Estado, e que “um dos dilemas contemporâneo do setor voluntário não é tanto o de como manter a sua interdependência, que é ilusório, mas o de como negociar as suas relações com os demais setores de bem-estar”.

Concluindo, Pereira (2002, p.97), salienta que as “ações do setor voluntário são, de fato, variadas, flexíveis, acessíveis e inovadoras e, de certo modo, menos onerosas que as políticas públicas”. No entanto, são igualmente imprevisíveis, instáveis, incompletas,

porque não garantem os direitos e, em muitos casos, são até mesmo opressoras e excludentes.

### 1.1.2 As contribuições de Draibe<sup>7</sup>.

Draibe (2005), em seu texto intitulado A Política Social do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e o Sistema de Proteção Social, parte da discussão sobre a política social desse governo e seus efeitos sobre o sistema brasileiro de Proteção Social.

Uma vertente de estudos, mais recente, composta por autores como Mkandawire, 2001; Gough, 2001; Chang, 2002; Wong, 2003, destaca,

para a compreensão das reformas dos sistemas de proteção social, as relações entre política econômica e política social, o lugar e papel reservado às políticas sociais no modelo de desenvolvimento econômico. Isto é, as potencialidades e capacidades da política social de promover e facilitar o crescimento econômico. Sistemas com tais características configurariam um tipo específico de *Welfare State* desenvolvimentista. Este, seria desdobrado em dois subtipos: o *Welfare State* desenvolvimentista inclusivo, fundado em programas sociais universalistas, que mantêm seus imperativos sociais e contribuem para o aprofundamento da democracia; e o *Welfare State* desenvolvimentista seletivo, o qual, ainda que estimule o crescimento, limita suas ações sociais aos segmentos pobres da população. (DRAIBE, 2005, p.2).

No Brasil, do ponto de vista metodológico, a referência é o histórico sistema de proteção social, construído sob a égide do Estado desenvolvimentista, em que se percebem os princípios de justiça social e solidariedade em que este sistema se baseou, assim como suas características institucionais. (DRAIBE, 2005).

Segundo Draibe (2005, p.5) entre os anos 80 e 90, ocorreram dois ciclos de reformas: “as referentes ao ambiente econômico, político e cultural em que estas reformas se deram e as relativas aos princípios e valores de sua condução”. Quanto ao primeiro ciclo, a agenda reformista refere-se à democratização, efetuada na primeira fase da Nova República e encerrada com a promulgação da Constituição de 1988. Ganhou particular tradução no campo das políticas sociais a reforma do sistema de proteção sob a dupla característica: de sua democratização e da melhora da sua eficácia. O combate ao

autoritarismo estabelece um dado reordenamento das políticas sociais que atende às demandas da sociedade por maior equidade e pelo aumento da democracia social, e também a melhora da eficácia das políticas, reconhecendo-se como significativo o esforço de gasto que o país realizava na área social em virtude de seus medíocres resultados. No plano institucional, propunha-se descentralização, transparência dos processos decisórios, além do reforço da participação social, idéias que fechavam o círculo da democratização do Estado.

Draibe (2005, p.5) ainda se reporta à Constituição de 1988, afirmando que

esta consagrou os novos princípios de reestruturação do sistema de políticas sociais, segundo as orientações valorativas então hegemônicas: o direito social como fundamento da política; o comprometimento do Estado com o sistema, projetando um acentuado grau de provisão estatal pública e o papel complementar do setor privado; a concepção da seguridade social (e não de seguro) como forma mais abrangente de proteção; e, no plano organizacional, a descentralização e a participação social como diretrizes do reordenamento institucional do sistema.

Na perspectiva dos anos 80, os setores progressistas pensaram a reforma da proteção social conforme um modelo universalista e redistributivo. Para atingir este modelo, seria necessário “reestruturar, corrigir, limpar por dentro o próprio sistema de políticas sociais, cujas piores distorções já se conheciam, dentre elas, a distribuição muito desigual dos benefícios sociais.” (DRAIBE, 2005, p.5).

A mesma autora destaca que, para desfazer as estruturas que reproduziam as desigualdades e inserir, nas políticas sociais, formas redistributivas fortes, seria preciso mudar o rumo do sistema de proteção social, fazendo-o avançar em direção a um modelo mais inclusivo de Estado de Bem-Estar, mediante o estabelecimento de uma base mínima comum de benefícios sociais, digna e decente, a partir da qual as diferenças se manifestassem. Isto exigiria uma modificação conceitual, cultural decisiva, daquilo que se considerava e se propunha como universalismo, e das suas traduções programáticas e organizacionais, para evitar que operassem os mesmos mecanismos reprodutores da desigualdade.

As reflexões da autora vão mais além e ela salienta que:

---

<sup>7</sup>Sônia Miriam Draibe, professora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Unicamp.

Em 1988, principalmente pela afirmação dos direitos sociais, o sistema de proteção saiu fortalecido e ampliado, com as novas definições constitucionais, especialmente nas áreas da saúde e da assistência social. Contudo, ainda era o mesmo sistema histórico construído desde os anos 30, de base categorial e meritocrática forte, capaz de fazer com que a inequívoca ampliação do escopo da proteção, em 1988, se houvesse realizado ainda sob a secular regra de “dar mais aos mesmos”, através do mecanismo de expansão vertical dos privilégios de que fala Mesa-Lago (1989 apud DRAIBE, 2005, p.6).

Segundo a mesma autora, em meados da década seguinte, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a reforma do sistema de proteção social voltou a ser debatida, em outro ambiente intelectual e valorativo e em meio às restrições fiscais que acompanharam o programa de estabilização e as reformas pró-mercado, pertencentes a um outro ciclo de mudanças.

O ponto de partida do novo movimento de mudanças, foi as estruturas e os formatos do Estado de Bem-Estar Social. Mas desta vez, os reformadores dos anos 90 tiveram um duplo ponto de partida: o sistema, tal como chegara aos anos 80, e as mudanças recentes, definidas e implementadas entre o final desses anos e a metade da década posterior. (DRAIBE, 2005).

Segundo Draibe (2005) as reformas ocorridas na política social dos anos 90 tiveram de levar em conta tanto o legado histórico do sistema de proteção social quanto o legado social, institucional, político e cultural resultante do ciclo democratizante de reformas. Apesar de recentes, as novas políticas sociais, suas marcas e caras institucionais lá estavam, abrigadas nos seus princípios, em suas regras e em seus órgãos, muitos ainda em implementação. E, sobretudo, em seu pessoal, com as suas próprias burocracias e seus quadros técnicos dirigentes, mas principalmente, as suas clientelas e redes de apoio, antigas e novas. Obtiveram êxito as duas políticas sociais reformadas no primeiro ciclo, que foram: a saúde, com o Sistema Único de Saúde (SUS); e a assistência social, com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Para Draibe (2005), os dois ciclos de reforma apresentam relações entre si: continuidades e rupturas, contra-reformas, reforma da reforma. A autora afirma ainda que,

de acordo com o conceito estrito de reforma (mudança completa de princípio e estrutura, afetando toda a política e não apenas um ou outro dos seus níveis), somente duas áreas sociais foram reformadas, e apenas no primeiro ciclo: saúde e assistência social. A sua implementação atravessa o primeiro mandato do Presidente FHC, sendo que as reformas parciais ocorreram, no primeiro ciclo, na Previdência Social, e no

segundo, na política de saúde, na política educacional (ensino fundamental) e outra vez na Previdência Social. (DRAIBE, 2005, p.7-8).

De acordo com a mesma autora, a estratégia de desenvolvimento social do governo FHC, ou seja, sua concepção, seu desenho e suas propostas, datados de 1996 e 1998 (BRASIL, 1996), consiste num amplo e sofisticado programa social, definido de um sistema nacional de proteção social e referido, de modo evidente e nada ingênuo, às principais questões que já provocavam, na época, a discussão e a crítica sobre a natureza e os limites da política social do governo. A política social tratada no documento destina-se a garantir o direito social, proporcionar a igualdade de oportunidades e proteger os grupos vulneráveis. Não atinge outros programas públicos sociais ou de impacto social, destinando-se apenas aos programas mais voltados para políticas de bem-estar e promoção social, que são as áreas de educação, saúde e nutrição, previdência social e seguro-desemprego, trabalho, habitação e saneamento. Assim, pode-se dizer que “a inspiração, é social-democrata e o horizonte, mais que o Estado, é o de uma sociedade de bem-estar, para a qual se pretende caminhar, plano onde se articulariam os objetivos da política social e da consolidação democrática” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1996, apud DRAIBE, 2005, p. 9).

Quanto à política social propriamente dita,

Seu núcleo, como indica o documento, é constituído por três conjuntos ou eixos de programas - os serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública; os programas básicos e o programa de enfrentamento da pobreza - articulados segundo as orientações e prioridades do governo. (DRAIBE, 2005, p.9).

O primeiro, constituído pelos programas sociais públicos, como as políticas de previdência social, saúde, educação, habitação e saneamento básico, trabalho e assistência social, ocupa posição decisiva, e a sua inserção na proposta ocorre de duas formas: constitui um dos eixos centrais da política e a sua reestruturação é condição decisiva da estratégia global. No que se refere ao desenvolvimento social, a estratégia utilizada, dentre outras exigências, consistiria na efetiva universalização dos serviços sociais públicos, na melhora da eficácia e qualidade dos mesmos, no aumento do seu impacto redistributivo. Daí a necessidade de sua reestruturação segundo as diretrizes da descentralização, do aumento da participação social e das Parcerias entre os níveis da federação e com a sociedade civil.

O segundo eixo refere-se à seleção de programas considerados prioritários em cada um daqueles programas sociais universais. O novo grupo de programas básicos prevê prioridade no financiamento; garantia de regularidade dos fluxos; apoio para gerenciamento dinâmico e adequado; monitoramento regular da implementação; e avaliação periódica do cumprimento das metas pré-estabelecidas. Apresentaram-se 45 programas prioritários, escolhidos pelo seu caráter estratégico diante da pobreza, da desigualdade social e também do novo padrão de crescimento.

O terceiro eixo programático é o de combate à pobreza, de acordo com as prioridades estabelecidas como, por exemplo, a redução da mortalidade infantil e a qualificação profissional, dentre outros. Este eixo foi liderado pelo Programa Comunidade Solidária e reconhecido como uma estratégia inovadora de coordenação das ações federais, em Parceria com estados, municípios e sociedade, de acordo com os princípios da descentralização e da solidariedade.

Para Draibe (2005), a grande mudança ocorre no campo da política de enfrentamento da pobreza, que prioriza os programas de transferência direta de renda para famílias pobres e que é integrada por vários programas já existentes mas que deveriam ser aperfeiçoados, universalizando a cobertura a todos os que a eles têm direito, garantindo o financiamento de suas fontes e desenvolvendo mecanismos de supervisão e controle.

A autora lembra que o programa eleitoral de 1998 demonstra a nova preferência, a importância das transferências tanto para a melhoria da equidade quanto por operarem como sistema de proteção para o atendimento das situações de necessidade e de risco.

Segundo Draibe (2005, p.11), “poucas foram as reformas radicais das políticas sociais nos dois ciclos reformistas da história brasileira recente”. No entanto, sobre a área social em sua totalidade incidiram várias mudanças. No plano do estilo de política, a autora apresenta inovações nos procedimentos que, sem substituir os anteriores ou se impor a eles, foram usados com certa regularidade em mais de uma das áreas sociais. Primeiramente, introduziram-se novos parâmetros para a obtenção de recursos, seja pela utilização do per capita para definir os valores de repasse a estados, municípios ou instâncias intermediárias e básicas dos serviços sociais, seja pelo uso de valores definidos de acordo com o grau de carência. A novidade foi sua utilização em programas sociais universais. Em seguida, adotou-se outra sistemática de alocação de recursos, utilizada nos programas assistenciais e de combate à pobreza, que foi a seleção de projetos, escolhidos por aferição do mérito, segundo critérios previamente informados. Não se refere às concorrências públicas, reguladas por legislação, mas aos processos de seleção de projetos

e parceiros, realizados em áreas nas quais predominaram a barganha, o clientelismo e o acesso privilegiado aos recursos.

Ainda de acordo com esta autora,

as políticas e os programas sociais públicos do governo federal foram agrupados em três conjuntos: os programas universais (educação e saúde); os programas de seguridade social, emprego e renda (previdência social, programas de capacitação e inserção produtiva); e os programas voltados para a pobreza (assistência social, programas de combate à pobreza e subsídios monetários às famílias). (DRAIBE, 2005, p. 12).

Quanto ao primeiro conjunto, no plano do financiamento do ensino fundamental, a medida central foi a reforma do financiamento e da sistemática de gastos do ensino fundamental, através do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) e de Valorização do Magistério (VM). A relação entre inovações institucionais e resultados educacionais foi positiva, nos anos 90, em matéria de redução do analfabetismo, universalização do acesso ao ensino fundamental, aumento da escolaridade da população e outros.

Ainda neste conjunto, a reforma sanitária foi a grande vitoriosa no primeiro ciclo de reformas, pois, impulsionada por forte movimento social, ganhou seus contornos definitivos na Constituição de 1988, quando foi criado o Sistema Unificado de Saúde (SUS), como garantia do direito universal da população à saúde. Além disso, as mudanças ocorridas revelam o esforço de corrigir e aperfeiçoar o SUS – especialmente por meio da introdução de critérios de focalização e redistributividade do gasto – sem alterar ou comprometer os princípios universalistas da sua constituição, padrão este perseguido também no sistema de ensino.

No que se refere ao segundo conjunto, da perspectiva do sistema de proteção social, primeiramente,

a reforma não alterou as linhas mestras do sistema previdenciário, preservando seu caráter público, compulsório e de repartição simples. Em relação aos direitos sociais previdenciários, a alteração a registrar é a supressão do plano de benefícios, dos auxílios assistenciais, de fato um encolhimento da proteção, implantado em 1995. Do ponto de vista da homogeneização dos regimes especiais, foi pequeno o avanço, embora tenha sido este um dos alvos dos reformadores, especialmente motivados para alterar os regimes dos servidores públicos. (DRAIBE, 2005, p.18).

Draibe (2005) comenta que, se a reforma de 1988 foi incompleta e seus objetivos foram afastados nos enunciados na Estratégia de 1996, do governo Cardoso, foi menos pelas razões dos fiscalistas e liberais, mas principalmente porque deixou em aberto, sem consideração, a questão da total desproteção dos trabalhadores do amplo setor informal, que constitui atualmente quase 60% da população economicamente ocupada. A mesma autora enfatiza que essa constitui de fato a bomba-relógio da proteção social no Brasil. Todavia, houve um aumento da proteção social na extensão do seguro-desemprego, entre 1997 e 1998. No ciclo reformista dos anos 80, sua introdução completou, do ponto de vista dos atuais riscos sociais, o sistema brasileiro de proteção social.

Na área do trabalho, em dois outros planos ocorreram inovações institucionais no período: no da capacitação profissional e no dos programas de inserção produtiva, especialmente os de micro-crédito e de apoio às micro e pequenas empresas. Um dos exemplos foi o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger).

Para a mesma autora, esse conjunto das mudanças compõe um significativo quadro de flexibilização do sistema brasileiro de relações de trabalho. Não se referiu a nenhuma radical desregulamentação das relações trabalhistas, pois os estatutos que as regulam – a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e a legislação sindical – não foram alterados. Mas as mudanças foram feitas de acordo os sinais do mercado e foram interpretadas como restrição aos direitos e redução de custos da mão-de-obra para atender ao interesse dos empregadores.

Draibe (2005, p. 19) lembra que a nova política de assistência social “foi definida, na Constituição de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, como política pública fundada nos direitos sociais básicos, associada a ações permanentes, dirigidas aos setores vulneráveis segundo suas necessidades” e sua implantação iniciou-se no primeiro mandato do governo FHC.

Logo nos primeiros dias deste governo, deu-se a significativa extinção da Legião Brasileira de Assistência (LBA), conhecida como a agência do clientelismo e do assistencialismo por excelência. Em seguida, devido à Lei Orgânica da Assistência Social, iniciou-se o novo programa de transferência monetária aos idosos carentes e às pessoas portadoras de deficiências físicas. Este programa, em 2002, abrangia cerca de 1,5 milhão de pessoas. Implantaram-se também, em todo o país, as instituições e os órgãos do novo sistema – o Conselho Nacional da Assistência Social (Conanda), o Fundo Nacional da Assistência Social, os Conselhos e os Fundos Estaduais e Municipais. Draibe (2005) recorda que, ao final do primeiro período do governo FHC, já existia no país “um sistema

nacional de assistência social de forte institucionalidade, apoiado nos fundos, órgãos e conselhos estaduais e municipais e periodicamente mobilizado por Conferências Nacionais, foro privilegiado da formação da política.” (DRAIBE, 2005, p.20).

Na Estratégia de 1996, “a retomada do crescimento econômico foi definida como condição necessária da viabilidade e do sucesso do programa social, exatamente pela sua capacidade de gerar empregos e melhorar a renda das famílias.” (DRAIBE, 2005, p. 22).

Também a combinação e o equilíbrio entre programas universais e ações focalizadas, entre políticas estruturais e políticas emergenciais, dirigiram explicitamente o Programa Comunidade Solidária, o Programa Comunidade Ativa e o Projeto Alvorada. Na identificação dos chamados programas básicos ou prioritários, adotou-se a estratégia de articulação e não de substituição ou redução dos dois grupos de programas.

Draibe (2005) julga que, no caso da legislação trabalhista, não se conseguiu atingir a modernização e a democratização do sistema brasileiro de relações do trabalho, adequando suas normas às novas formas de produzir e trabalhar e às condições de uma sociedade plural, extinguindo a excessiva tutela do Poder Público sobre as relações individuais e coletivas de trabalho, a fim de estimular a liberdade de negociação. De igual modo, as mudanças na formalização das relações de trabalho apenas puderam revelar seus aspectos restritivos de direitos e absolutamente inócuos em termos da maior competitividade ou do crescimento do emprego.

As mudanças tomadas no seu conjunto, com uma tal configuração intelectual e de poder, rara na experiência brasileira, produziram, no governo FHC, resultados nada comuns para a área social. O primeiro foi a sua convergência e relativa unidade em torno de alguns parâmetros e orientações, um resultado considerado positivo para os programas sociais. Outro foi sua força relativa ou sua defesa frente às constantes e fortes pressões por parte da área econômica. Por mínima que tenha sido, ainda assim, essa força defensiva produziu uma razoável preservação do gasto social, especialmente nos programas prioritários.

Já no plano da relação com o setor privado e o terceiro setor, de forma menos generalizada, segundo a análise feita pela mesma autora,

duas linhas de ação revelaram as preferências governamentais na condução da área social. De um lado, uma visão positiva das Parcerias com as Organizações Não Governamentais (ONGs), nem tanto em relação à prestação de serviços sociais – uma antiga tradição no país, especialmente na área de assistência social –, antes pelo seu reconhecimento como interlocutor legítimo na formulação da política

social. De outro lado, a modernização e o reforço dos mecanismos da ação regulatória do Estado em relação ao setor privado lucrativo e às próprias organizações do terceiro setor envolvido na provisão social, por meio de mudanças legislativas ou da criação de órgãos destinados a tais funções. (DRAIBE, 2005, p.11).

Concluindo, Draibe (2005) faz uma análise sobre os dois ciclos de reformas dos sistemas de proteção social ocorridos no Brasil, dirigindo suas reflexões para os dois mandatos do governo FHC. A autora mostra-se favorável às mudanças implementadas neste período. Afirma que ocorreram mudanças significativas no quadro das políticas sociais brasileiras e que, atualmente, em conjunto com o terceiro setor, o Estado busca formas mais criativas para garantir o Bem-Estar Social. Estas alternativas segundo a autora, não são mais de substituição do Estado, como era o caso das privatizações, mas de complementaridade, uma vez que o Estado tem se apresentado ineficiente na sua função de garantidor de direitos sociais, sob a alegação de falta de recursos e forte burocratização, entre outras questões, em que as Parcerias surgem exatamente como um reforço no sentido de garantia desses direitos, uma vez que a população será beneficiada com essas Parcerias entre o Estado e o terceiro setor (setor voluntário e setor privado).

Para a autora, as orientações de reformas do governo, no período entre 1995 a 2002, não se referiram a privatizações dos serviços públicos, não ocorrendo recuo do Estado, mas visaram aperfeiçoamentos, reforços, aumento do seu impacto redistributivo, melhoras de eficácia e não sua substituição ou privatização.

### **1.1.3 As contribuições de Montaña<sup>8</sup>**

Montaña (2002), em seu texto intitulado Terceiro setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social, parte da discussão sobre as alternativas adotadas pela lógica do grande capital, no sentido e tentativa de desresponsabilizar o Estado de suas reais funções, e ao longo do trabalho apresenta um texto de combate, uma argumentação forte e articulada, para a desmistificação do terceiro setor, à medida que enfrenta questões ainda não resolvidas e que requerem questionamentos.

---

<sup>8</sup>Carlos Eduardo Montaña – Professor da Escola de Serviço Social da UFRJ.

Em sua obra, Montaño (2002, p. 14) apresenta um estudo bastante crítico sobre o chamado “terceiro setor”, o debate hegemônico que o sustenta, seus pressupostos e promessas, o fenômeno que se oculta por trás desta denominação ideológica e a sua funcionalidade para com o projeto neoliberal, no novo enfrentamento da questão social e que faz parte do atual processo de reestruturação do capital.

Segundo Montaño (2002), o chamado terceiro setor vem sendo comemorado e promovido por diversos intelectuais, políticos e cidadãos. O número de ONGs e entidades assistenciais e filantrópicas não estatais vem aumentando consideravelmente nos últimos 15 anos, ocupando já um espaço relevante no que se refere ao número de pessoas envolvidas e ao volume de recursos financeiros que movimenta. Para o autor, a importância do terceiro setor vai além destes dados, pois o termo (impreciso e confuso) funciona ideologicamente para encobrir um fenômeno de suma importância para o cidadão brasileiro, significando o desmonte do padrão de intervenção social estatal, construído historicamente e configurado na Constituição de 1988, para colocar, em seu lugar, uma nova modalidade de resposta social orientada nos moldes neoliberais e, portanto, não direcionadas a inclusão de direitos.

Montaño (2002, p.201) lembra que a Carta Magna de 88 define a Seguridade Social como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência Social” (art. 194, in CRESS, 2000:41) , sendo uma política universal e não contributiva. Essas disposições são confirmadas nas Leis Orgânicas da Saúde (LOS) e na Lei Orgânica da Assistência Social, que representam o esforço mais bem elaborado e o produto das mobilizações da década de 1980, para um Estado de Bem-Estar Social no Brasil. Portanto, representam conquistas do cidadão e dos trabalhadores, que garantem, como direitos, acesso a respostas estatais para suas necessidades sociais, como é o caso da saúde, que representa “um direito de todos e um dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doença [...] e o acesso universal e igualitário.” (MONTAÑO, 2002, p.202, grifos do autor).

Para o autor, “a Constituição de 1988 configurou um pacto social”, que pela primeira vez, apontava para a construção, no país, de “uma espécie de Estado de Bem-Estar Social” (NETTO, 1999, apud MONTAÑO, 2002, p.35, grifos do autor).

O autor destaca que, seguidamente à construção dessa inclusiva modalidade de intervenção social estatal e ao avanço do neoliberalismo na América Latina e particularmente no Brasil, com a adesão dos governos que assumem o controle do Estado

na década de 1990, ganha força uma radical desestruturação deste padrão constitucional de resposta social que decorreu do fato de o capital assumir a reestruturação produtiva, o combate ao trabalho e a (contra) reforma do Estado, que foi orientada pelo Consenso de Washington (1989), pelo capital financeiro e pelas organizações internacionais (Banco Mundial, FMI, OMC).

Para Montaña (2002), os governos brasileiros, na década que findou, fizeram muito bem o seu dever de casa. Precarizaram, focalizaram e desconcentraram a política social estatal para o pobre, políticas focalizadas e precárias; também para os municípios pobres, sob alegação da impossibilidade de financiamento da resposta social. Além disso, paralelamente, processou-se uma forma de privatização dos serviços sociais. Através da precária e focalizada política pública, criou-se uma demanda por serviços sociais, a qual passou a ser (convenientemente) assumida pelas empresas que, ao venderem os serviços, conseguem assegurar seus lucros. Finalmente, e como parte do mesmo processo-projeto, fortaleceu-se legal e financeiramente (mediante as Parcerias) o desenvolvimento das ações filantrópicas no âmbito da sociedade civil, mediante as chamadas parcerias, que tiveram grande destaque no programa Comunidade Solidária, no governo FHC.

A denominação terceiro setor é utilizada para diferenciar este setor do Estado (primeiro setor) e do setor privado (segundo setor). Ambos não estariam conseguindo responder às demandas sociais: o primeiro, pela ineficiência; o segundo, dada a sua própria natureza, que é a obtenção de lucro. “Assim, essa lacuna seria ocupada por um terceiro setor, supostamente acima da sagacidade do setor privado e da incompetência e ineficiência do Estado.” É comum, na literatura brasileira sobre o tema, denominá-lo como sem fins lucrativos. (MONTAÑO, 2002 apud COUTINHO, 2003, p.1).

Lançando mão de inúmeros argumentos, Montaña (2002) vai desvendando o chamado terceiro setor como possibilidade de atendimento das áreas sociais e a falácia de que é uma forma de participação da sociedade civil, mostra como na realidade ocorre essa prática.

Este terceiro setor que, aparentemente, poderia representar um espaço de participação da sociedade,

representa a fragmentação das políticas sociais e, por conseguinte, das lutas dos movimentos sociais. Neste sentido, com a reforma do Estado, levada a cabo pelo Ministro Bresser Pereira e o Governo Federal, o terceiro setor é colocado num patamar de co-responsabilização das questões públicas junto ao Estado, propiciando a sua

desresponsabilização com o eufemismo de publicização. (MONTAÑO, 2002 apud COUTINHO, 2003, p.2).

De acordo com Montão (2002, p. 47-48), a verdadeira motivação desta (contra) reforma, o que está por trás de tudo isto, no que se refere à chamada publicização é,

por um lado, a diminuição dos custos desta atividade social — não pela maior eficiência destas entidades, mas pela verdadeira precarização, focalização e localização destes serviços, pela perda das suas dimensões de universalidade, de não-contratualidade e de direito do cidadão — desonerando o capital; por outro lado, o retiro destas atividades do âmbito democrático estatal e da regência conforme o direito público, e sua transferência para o âmbito e direito privado (independentemente de os fins serem privados ou públicos) e seu controle seguindo os critérios gerenciais das empresas, e não uma lógica de prestação de serviços e assistência conforme um nível de solidariedade e responsabilidade social.

Ainda conforme o autor, “é neste terreno que se inserem as organizações sociais, o voluntariado, enfim, o terceiro setor, como fenômeno promovido pelos (e/ou funcional aos planos dos) governos neoliberais, orientados para América Latina no Consenso de Washington”. (MONTAÑO, 2002, p.48).

Novamente se referindo à origem do termo, o autor faz comentários sobre sua debilidade teórica e sobre a forma como foi apropriado por parte dos intelectuais brasileiros que se propuseram a teorizar um conjunto de idéias, opiniões e ações pontuais, tornando-se difícil até para os seus adeptos chegar a um consenso sobre o que seja o terceiro setor. (MONTAÑO, 2002 apud COUTINHO, 2003, p. 2).

Ao analisar teóricos como Tocqueville, Hayek, Habermas e outros, o mesmo autor explicita as ligações teóricas que influenciaram a literatura corrente do chamado terceiro setor, e vai apontando, “esta tendência de ‘intenção progressista’ no entanto, acaba por ser funcional ao neoliberalismo [...] dos adeptos do conclamado menos Estado e maior Sociedade Civil.” (MONTAÑO, 2002, p. 87, grifo do autor).

Quando discorre sobre “a sociedade civil como arena de lutas no processo de transformação social”, Montão faz uma reflexão sobre os movimentos sociais e as ONGs, o lugar ocupado atualmente por elas e a sua funcionalidade ao capital. O autor separa as ONGs que lutam para estabelecer suas parcerias com os movimentos sociais das que, pelas suas práticas contrárias, procuram substituí-los. (MONTAÑO, 2002 apud COUTINHO, 2003, p. 2).

Montaño (2002, p.270), ao referir-se às ONGs, lembra que, “desde sua constituição, com maior expressão a partir dos anos 70, as Organizações Não-Governamentais (ONGs) assumiram um claro papel articulador do lado dos movimentos sociais e captador de recursos para eles”. Nos anos 90, essas ONGs mudaram de lugar: “com efeito as ONGs passaram paulatinamente, a ocupar o lugar dos movimentos sociais, deslocando-o de seu espaço de luta e da preferência na adesão popular.” (MONTAÑO, 2002, p.271).

MONTAÑO (2002) conclui suas reflexões afirmando que, certamente, a lógica da reestruturação do capital e a forma pela qual as políticas neoliberais são implementadas na sociedade brasileira contribuem para a lógica do grande capital,

escamoteando o verdadeiro fenômeno: a desarticulação do padrão de resposta (estatal) às seqüelas da “questão social” desenvolvido, a partir de lutas de classes, no *Welfare State*. Com tudo isto, o conceito e o debate sobre o “terceiro setor” presta um grande serviço ao capital e à ofensiva neoliberal, nesta luta pela hegemonia na sociedade civil. (MONTAÑO, 2002, p.280).

De acordo com essa lógica, aponta que ocorre uma perda de direito do cidadão no acesso a estes direitos e às respostas para suas necessidades, uma desresponsabilização do Estado, que contraria preceitos já estabelecidos na LOS, na LOAS e na Constituição de 1988, ocorrendo uma desoneração do capital, que atualmente só “financia ações sociais não mais compulsoriamente (com impostos), mas voluntariamente (se esta ação lhe isenta de tributos e/ou lhe reedita em aumento de vendas e lucros), e uma auto-responsabilização dos portadores de carecimentos pela solução de seus problemas sociais”, denominados de auto-ajuda, ajuda mútua e popularmente filantropia. (MONTAÑO, 2002 apud COUTINHO, 2003, p.35).

Portanto, segundo o autor, tudo isto significa um retrocesso histórico nos direitos do cidadão, que o neoliberalismo faz e que o termo/fenômeno do terceiro setor ajuda a encobrir.

O autor também aponta a importância do papel ideológico do “terceiro setor” na

implementação das políticas neoliberais e a sua sintonia com o processo de reestruturação do capital pós 70. Ou seja, flexibilização das relações de trabalho, afastamento do Estado das responsabilidades sociais e da regulação social entre capital e trabalho. No entanto, o Estado, permanece como instrumento de consolidação “hegemônica do capital mediante seu papel central no processo de desregulação e (contra)

reforma estatal, na reestruturação produtiva, na flexibilização produtiva e comercial, no financiamento ao capital, particularmente financeiro” (MONTAÑO, 2002 apud COUTINHO, 2003, p.1-2, grifos do autor).

Montaño (2002) mostra-se contrário às manifestações e à atuação do terceiro setor ou setor voluntário como uma estratégia que, seguindo a lógica do grande capital, reveste-se de um discurso de altruísmo, enquanto na prática, quer seja através do setor voluntário, quer seja através do setor privado lucrativo ou não lucrativo, age de forma contrária, pois busca atender interesses de alguns, visa lucro e vem sendo utilizado pelo Estado como mais uma de suas estratégias para desresponsabilizar-se de sua real função de assegurar direitos de cidadania para toda a população.

#### 1.1.4 As contribuições de Cardoso<sup>9</sup>

Cardoso (2004), em seu texto intitulado Sustentabilidade, o Desafio das Políticas Sociais no Século 21, parte da discussão de que, neste momento, existe uma grande expectativa de que as políticas sociais sejam mais eficazes no combate à pobreza. Segundo a autora, na década de 90, a ineficiência do modelo assistencialista foi reconhecida e foram desenvolvidos vários projetos inovadores por governos e por organizações do terceiro setor, abrindo, dessa forma, caminho para intervenções eficientes voltadas para a mobilização das comunidades e o desenvolvimento de capital social. Atualmente, segundo a autora, quase todas as políticas e propostas que partem das empresas e do terceiro setor têm como proposta o combate à pobreza e à exclusão social.

Para Cardoso (2004, p.42), aquilo que antes era uma tarefa exclusiva dos governos passou a ser visto como uma obrigação de todos:

A consciência da necessidade de eliminar do mundo a mancha da fome, da falta de acesso à educação, à saúde e à garantia dos direitos humanos básicos é, hoje, generalizada. Com certeza, no Brasil, existe disposição para não mais se aceitar a enorme desigualdade que, tradicionalmente, vem marcando nossa sociedade. A mobilização de todos os setores é grande e os veículos de comunicação informam, constantemente, tanto

---

<sup>9</sup>Ruth Corrêa Leite Cardoso. Presidente da Organização não governamental Comunistas e professora emérita de Antropologia e de Ciências Políticas da Universidade de São Paulo, além de ser ex-presidente do Conselho da Comunidade Solidária.

sobre a persistência da pobreza quanto sobre a necessidade de combatê-la. Entretanto, apesar da presença constante do tema na mídia impressa e falada, estes veículos não têm apresentado análises e avaliações (que existem) sobre o fracasso de soluções apresentadas como milagrosas ou sobre a inoperância de programas com longa trajetória.

Cardoso (2004) afirma que o tema está em evidência não apenas no Brasil, mas que vários países discutem novas alternativas para combater a pobreza. Nos países latino-americanos, africanos e também nos países desenvolvidos, nunca houve um período de tanta indignação com a extrema desigualdade. Combater tal desigualdade implica em muitos fatos novos que necessitariam a revisão das tradicionais políticas de assistência às populações que se encontram em situação de risco. A autora recorda que a primeira mudança significativa veio com a crise fiscal dos Estados, que redefiniu as despesas com políticas sociais, ocasionando limitações aos gastos. Isto alavancou discussões para uma “re-análise das concepções de assistência social e do alcance e efetividade dos programas governamentais tradicionais.” (CARDOSO, 2004, p.42).

Somadas a estes fatos, muitas destas novas experiências foram implementadas com sucesso, especialmente durante os anos 90. Estas se firmaram numa fase em que também se expandia um Terceiro setor que, ao ganhar ênfase e valorização, contribuiu para que experiências bem sucedidas fossem implantadas e perseguidas em vários lugares do mundo. Esta experimentação avançou muito, mas a propagação de tais idéias ainda é precária, em função da fragmentação que sensibiliza as experiências como também devido à pouca legitimidade acadêmica atribuída a essas discussões. (CARDOSO, 2004).

Cardoso (2004, p. 43), em seu texto, destaca duas críticas relativas aos programas sociais: a primeira deles diz respeito “à necessidade de focalização dos programas para atingir seu público-alvo – os mais pobres – e a segunda foi a crítica ao assistencialismo. Esses dois aspectos dos programas sociais foram considerados responsáveis pelo contínuo fracasso do combate à pobreza.”

A autora também se refere à politização destes temas que, diferente do desejado, gerou mais denúncias do que propriamente oportunidades para a introdução e contemplação de um diálogo construtivo: “Para alguns, a persistência da pobreza é a prova da ineficiência das políticas governamentais; para outros, é preciso que se destinem mais verbas à área social para que os programas sejam ampliados”. (CARDOSO, 2004, p.43).

A autora defende a idéia de que o assistencialismo precisava ser seriamente criticado, e afirma que assim o foi. Faz distinção entre as expressões Assistência e

assistencialismo<sup>10</sup>, e lembra que, embora distintas, devido ao alarme e à confusão ocorrida em torno de tais expressões, e contrárias a prática do assistencialismo, ambas as palavras foram desqualificadas.

Cardoso (2004) acrescenta ainda que, quando associadas ao clientelismo, as formas de assistência se transformam em instrumentos de poder, e se os governos podem ser campos privilegiados para o clientelismo, eles, porém não são os únicos, sendo visíveis tais usos em entidades privadas.

De fato, conforme diz a autora, o assistencialismo prossegue perdendo força nas sociedades atuais, pelo fato de reproduzir a pobreza enquanto deveria combatê-la, e porque tal prática permanece, devido à existência de uma visão filantrópica ainda muito generalizada.

Para Cardoso (2004), as camadas mais pobres, por serem caracterizadas apenas a partir de suas necessidades, têm sido freqüentemente rotuladas como carentes ou excluídas, e isto produz

um distanciamento entre aqueles que fazem e os que não fazem parte da sociedade. Uma vez supridas suas carências, espera-se que os beneficiários ganhem força para enfrentar, sozinhos, a falta de oportunidades com que convivem no dia-a-dia. Esta é a velha concepção de filantropia que ainda hoje está bem implantada e que justifica a volta de práticas assistencialistas e clientelísticas. (CARDOSO, 2004, p.43).

Já o debate sobre a segunda questão, que trata da focalização dos programas, tem se reforçado devido à ansiedade que a sociedade tem de acabar com as desigualdades e sobretudo, alega Cardoso (2004), também pela legitimidade que as ações afirmativas conquistaram desde os anos 70. A luta de grupos discriminados e que obtiveram êxito e conquistaram seus espaços, tais como as mulheres, os negros, os deficientes, a terceira idade, os homossexuais, dentre outros, e que foram reconhecidos e seus direitos respeitados.

Cardoso (2004) alerta que é necessário fazer distinção entre os programas de ações afirmativas resultantes de uma demanda política dos setores mobilizados e as ações de combate à pobreza, independente de serem governamentais ou não. E que existe

---

<sup>10</sup>Assistencialismo é um estilo, é um modo de fazer, que tem como consequência criar uma relação de submissão e não oferecer os instrumentos para superação das carências que estão sendo minoradas.

atualmente uma noção de desenvolvimento social, que promove o capital social, havendo inclusive consenso e defesa sobre a eficácia desta abordagem.

Portanto, a autora defende que é importante incorporar ao debate sobre a focalização esta outra discussão a respeito das inovações metodológicas que, segundo ela, são necessárias para resolver e combater o problema da pobreza, alegando que somente haverá melhores indicadores se os recursos forem canalizados para os mais pobres.

Para Cardoso (2004), depois de localizados os desafios, faz-se necessário enfrentá-los, e o primeiro passo talvez possa ser um levantamento de dados e informações referentes aos fracassos e aos sucessos já conseguidos no combate à pobreza.

Quanto à opção pelos mais pobres, a autora afirma que não se pode ter a ilusão de que a concentração de programas resolverá a realidade, e faz menção a alguns “exemplos relativamente recentes de direcionamento radical das políticas sociais para os mais pobres, como o que ocorreu no Chile, de Pinochet, onde foram ineficazes os esforços para dirigir rigorosamente os gastos públicos para os indigentes”. Seguindo concepções liberais que orientavam as políticas econômicas daquele país com seu regime militar, cujos programas sociais objetivavam assistir diretamente aos pobres através de recursos do governo. (CARDOSO, 2004, p.44).

Entretanto, Graham (1991 apud CARDOSO, 2004, p.45) apresenta as mudanças propostas pelo governo do presidente Aylwin, eleito em 1990, criando políticas mais participativas com o propósito de resolver inúmeros problemas surgidos com as limitações da extrema focalização anterior: “Para isso, foi criado um Fundo de Solidariedade e Investimento Social – FOSIS, cuja finalidade era desenhar programas que estimulasse as participações comunitárias.” Tais propostas contemplaram as expectativas da sociedade civil chilena, resultantes de sua essencial mobilização.

Dessa forma, segundo Cardoso (2004, p.45),

a focalização “é um recurso fundamental e indispensável quando combinado com uma nova visão do que seja desenvolvimento social” [...]. Esta nova visão impõe a criação de projetos flexíveis, capazes de incentivar as lideranças locais e a participação comunitária, criando envolvimento com as demandas e com a busca de soluções sustentáveis.

De acordo com a mesma autora, vários países da América Latina adotaram mecanismos de proteção, no início dos anos 90. Dada a conjuntura destes países, na maioria dos casos deficiente, e dada a persistência da pobreza, buscaram enfrentar o

desafio com a renovação de seus programas e políticas sociais, visando atingir os segmentos mais pobres.

Cardoso (2004) pontua problemas enfrentados por vários governos que tentaram iniciar projetos para deixar de lado o clientelismo e o partidarismo buscando a eficácia. Tais governos, tidos como responsáveis pelas políticas públicas, tentaram implantar seus programas que, freqüentemente, foram interrompidos ou excluídos devido a mudanças de dirigentes, ações clientelistas e forte burocracia.

A autora menciona o exemplo do México, um dos primeiros países a introduzir mudanças e que, demonstrando a preocupação expandida pela América Latina, substituiu o programa Pronasol pelo Progresa, e neste trabalhou a promoção do capital social das comunidades, uma estratégia que pretendia,

o desenvolvimento social, denominada Contigo e estruturada a partir de um rigoroso quadro conceitual no qual tinham papel central o empoderamento das comunidades e o fortalecimento da cidadania.” [...] a mudança social só ocorre a partir do contexto local, o que obriga a manter flexível o monitoramento dos programas para que novos parceiros possam ser incorporados e objetivos revistos com o acordo dos participantes. (CARDOSO, 2004, p.45).

Ocorre então a valorização de tal renovação, devido aos crescentes problemas vividos na década de 80, considerados prejudiciais ao desenvolvimento econômico brasileiro, período em que sociedade civil organiza-se, trazendo respostas no trato com problemas sociais crônicos. Nesse contexto, os organismos internacionais (BID e Banco Mundial), atentos aos fatos, também se engajaram na discussão sobre as parcerias com a sociedade civil para o enfrentamento das novas contingências e a adoção de novas metodologias que promovesse a participação. (CARDOSO, 2004).

Para Cardoso (2004, p. 46), “o dilema da partilha de recursos públicos parece sem solução, porque sem crescimento econômico (um desejo dificilmente realizável) não é possível ampliar, no prazo e na proporção necessários, o número de pobres beneficiados.” Segundo a autora, no Brasil, devido a dívida social enorme e antiga, não se pode acreditar em propostas irreais sobre distribuição de recursos financeiros para os pobres sem considerar-se que os mesmos precisam estar presentes nas escolas, nos postos de saúde, nos transportes coletivos e ter acesso à moradia, à segurança pessoal, entre outros.

De acordo com Cardoso (2004), o Estado deve assegurar a infra-estrutura necessária para que este atendimento seja efetivo, sendo prioridade, o combate aos focos

de pobreza, e ampliar e aperfeiçoar os serviços públicos básicos, distribuindo-se os recursos necessários para programas eficazes, que possam melhorar a vida dos pobres, “sem prejuízo da ampliação do atendimento universal nas áreas de educação, saúde, segurança e direitos humanos.” (CARDOSO, 2004, p. 47).

No âmbito da sociedade civil, as intervenções realizadas por seus muitos representantes para atender à demanda devem estar em sintonia com as dificuldades e também com as oportunidades que podem ser extraídas no espaço público.

Para Cardoso (2004), a participação da sociedade na promoção do desenvolvimento social já é uma realidade

e conta com a mobilização tanto dos empresários e universitários quanto dos segmentos de baixa renda, cada qual com seu papel. A contribuição do Terceiro setor na renovação de metodologias para programas sociais e a abertura de canais de participação local que dão voz aos que demandam oportunidades formam um novo contexto para a mudança social. (CARDOSO, 2004, p. 47-48).

A autora Cardoso (2004), de forma muito clara, critica a atual ineficiência do Estado com relação à provisão das políticas sociais e defende uma real necessidade de se buscar alternativas para que este Estado não seja apenas o único responsável pela promoção do Bem-Estar Social, mas busque também novas formas de garantir à população maior equidade e justiça social.

Por outro lado, a autora reivindica a participação urgente da sociedade civil, afirmando que a sustentabilidade das mudanças depende de programas que considerem a participação dos beneficiados e oportunizem o desenvolvimento do capital social existente em todas as comunidades. Mostra-se também favorável à questão das parcerias do Estado com o terceiro setor, setor voluntário e setor privado, em que, conforme ela, deve haver um comprometimento de todos, de forma urgente e necessária, no combate à pobreza e para a diminuição da enorme desigualdade social instalada na contemporaneidade.

Segundo Cardoso (2004, p.46),

as novas formas de participação e mobilização abriram as portas para as parcerias entre governos (locais, estaduais ou federais) e ONGs, empresas (grandes e pequenas), universidades e associações de vários tipos. Novos atores sociais se mobilizaram fora do Estado e muitas vezes contra ele, naqueles países onde a luta contra a ditadura desenvolveu uma nova concepção da responsabilidade do cidadão e da participação democrática.

A autora acrescenta, dizendo que:

as políticas sociais ainda eram vistas como uma atribuição do Estado, mas as parcerias com as empresas e as organizações civis, ao mesmo tempo em que a democracia, começaram a criar raízes. O espaço público já não se confunde com o espaço governamental, e o desejo de resultados eficazes no combate aos problemas sociais crônicos provocou uma ampliação das parcerias com vistas à programação de intervenções eficazes. (CARDOSO, 2004, p.46).

A mesma autora adverte que o objetivo de tais parcerias não é reduzir ou isentar a responsabilidade dos governos na construção de uma sociedade mais justa e igualitária, mas sim incorporar tais inovações metodológicas e conceituais desenvolvidas no terceiro setor, utilizando-se das experiências que lograram êxito em vários campos.

O fio condutor de suas idéias é o de que o Governo e a sociedade, trabalhando juntos, conseguem efetuar operações de menor custo e maior eficácia, e o que é ainda mais importante, uma maior participação das comunidades envolvidas, em que os indivíduos têm responsabilidades.

Para Cardoso (2004, p.46), o termo Parceria significa

uma relação entre iguais e liberdade para a tomada de decisões. Não pode haver hegemonia dos propósitos dos governos, porque os parceiros devem concordar quanto aos objetivos, aos métodos de atuação e à transparência durante a execução dos programas. Esta nova relação de trabalho exige que as partes envolvidas sejam abertas ao aprendizado, porque, se as agências de governo têm de respeitar procedimentos consagrados e atender legítimas demandas políticas, a sociedade civil, por sua vez, quer resultados rápidos e só confia em seus próprios métodos. São lógicas diferentes que precisam encontrar um patamar comum para que se possa avançar na construção de uma sociedade mais igualitária.

De acordo com Cardoso (2004), a oferta de serviços públicos para todos é obrigação do Estado, mas como já foi explicado neste trabalho, contribuir para diminuir as disparidades sociais é uma tarefa para toda a sociedade, em que o terceiro setor possui papel essencial e tem funcionado de forma efetiva. No entender da autora, ainda que o discurso utilizado pelos empreendedores sociais que trabalham nas organizações não lucrativas coloque suas ações como reparadoras da ausência de Estado, em certas áreas de atendimento, seu desempenho os leva, freqüentemente, a preparar sua clientela para demandar seus direitos e saber as possibilidades de atendimento de suas demandas. Eles

são, dada sua prática, mediadores entre as agências que prestam serviços e o segmento que atendem e que demandam por cidadania e participação.

Assim sendo, conclui Cardoso (2004), “o Terceiro Setor tem seu espaço e o Estado, suas obrigações. A colaboração entre ambos estimula o protagonismo da sociedade civil em todos os níveis, assim como uma maior transparência para o conjunto das políticas sociais”. (CARDOSO, 2004, p.47).

Tendo em vista as informações apresentadas pelos autores elencados e com a pretensão de se enriquecer ainda mais a discussão em torno do tema e das tendências da atualidade, com base nas explanações desses autores citados, pode-se dizer, por meio das leituras realizadas, que existem duas grandes tendências em relação à provisão da proteção social: aquela que defende o Estado como provedor do Bem-Estar Social e aquela que acredita na busca de estratégias, por parte deste Estado, tanto para sua substituição quanto para a complementação de suas ações, dentre as quais, o terceiro setor recebe destaque. Nesse contexto, as PPPs, surgem como uma das novidades e alternativas:

Com base na revisão bibliográfica realizada, pode-se concluir que, além de amplo e complexo, o debate sobre as PPPs, como uma das novidades ou alternativas utilizadas pelo Governo na tentativa de transferir para o terceiro setor (voluntário e privado) sua intransferível função de garantir direitos de cidadania requer, sem dúvida, a elucidação de dados e a apresentação de informações que enriqueçam os debates. Sobretudo, deve-se tomar os devidos cuidados na seleção e análise destas informações, com o intuito de refletir sobre tais acontecimentos que fazem parte da contemporaneidade e, por conseqüência, são pertinentes ao requerimento de atenção por parte dos Assistentes Sociais, uma vez que tais questões estão presentes no cotidiano do fazer profissional do Serviço Social.

## 2 A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA - PPP

A Parceria entre setor Público e Privado, ou também *Public Private Partnerships*, de acordo com Aidar e Oncala (2003, p.1),

originou-se na Inglaterra, na década de 90, fruto da evolução de um programa governamental de incentivo ao investimento no setor público - o *Private Finance Initiative* (PFI), e foi considerada uma experiência internacional bem-sucedida e entendida, na época, como alternativa à necessidade de investir e à falta de ativos do governo para vender, uma vez que, naquele momento, uma grande parte das grandes companhias inglesas já havia sido privatizada, em especial ao longo do governo da primeira ministra Margareth Thatcher, nas décadas de 70 e 80.

Desde então, essa modalidade de contratação se espalhou pelo mundo, estando presente hoje em diversos outros países, como Bélgica, Portugal, Austrália, Alemanha, algumas províncias canadenses, Espanha, Finlândia, Japão, Noruega, Suécia, África do Sul, Holanda e Irlanda, onde já existem contratos de PPPs em atividade ou estão em fase avançada de discussão para sua introdução, todos baseados no modelo surgido na Inglaterra, porém adaptados às características peculiares de seu país. (AIDAR; ONCALA, 2003).

Segundo Aidar e Oncala (2003, p.1), devido ao “déficit em infra-estrutura e serviços públicos no Brasil, e em contraposição à falta de recursos públicos disponíveis para o investimento nessas áreas, tem-se procurado, cada vez mais, estabelecer parcerias entre o Poder Público e o Setor Privado”.

Conforme os mesmos autores, busca-se, assim, garantir a viabilidade econômica de tais projetos por meio da utilização de recursos privados, sem retirar do Estado o controle sobre determinadas atividades entendidas de interesse público, sob forte argumentação daqueles que defendem as PPPs de que, devido às fortes restrições fiscais com que o Estado deve operar no país, torna-se imprescindível a busca e a adoção de mecanismos que permitam incrementar a colaboração do setor privado na prestação desses serviços. (BRASIL, Seminário Internacional PPPs, 2003).

O Programa de PPPs constitui um desses mecanismos em que, ao contrário das privatizações, nas quais o papel do Estado se limita, basicamente, à regulação e à supervisão das atividades desenvolvidas pelo setor privado, o Estado assume a liderança e

busca alianças com o setor privado a fim de que este participe em uma ou mais etapas de um processo de investimento. (BRASIL, Seminário Internacional PPPs, 2003).

Para Oncala e Aidar (2003, p.1), o PPP nada mais é do que a

Delegação ou transferência, pelo setor público ao setor privado, da responsabilidade pela execução e operação de determinada obra ou serviço, tal como ocorre com as concessões, porém sujeito de pagamento somente pelos resultados efetivamente atingidos e pré-estabelecidos.

As PPPs constituem o contrato entre os entes públicos e as organizações privadas, mediante compartilhamento de risco e financiamento obtido pelo setor privado e garantido pelo Estado, assumem a realização de serviços, empreendimentos e atividades de interesses públicos.

## **2.1 A contextualização das parcerias público-privadas**

De acordo com Gabriel (2005), as PPPs surgem como marco regulatório de setores, uma nova modalidade de concessão criada com o objetivo de incentivar o investimento privado em obras públicas de infra-estrutura estratégica, mediante a garantia de retorno do capital investido ao parceiro privado, corrigindo as distorções provocadas pela ingerência direta do Estado no setor econômico.

Em consonância com a declaração do Ministro do Planejamento, Guido Mantega, em 2003, a aprovação da legislação específica sobre a PPP “daria ao Brasil a oportunidade de compor o rol dos países desenvolvidos, onde vem dando resultados substantivos”.

Entretanto, para Queiroz (2004), as PPPs no Brasil, segundo o formato proposto pelo governo federal, em 2004 (Projeto de Lei Complementar nº10, de 2004), surgem como alternativa à simples privatização, com o governo dando garantias de pagamento e rentabilidade ao setor privado em contratos públicos para incentivar e atrair investimentos em infra-estrutura e produção de bens e serviços à população. É, segundo seus adeptos, a única forma, diante da escassez de recursos orçamentários e da pouca lucratividade de determinados setores, de mobilizar recursos para suprir demandas nas áreas de habitação, saneamento básico, infra-estrutura viária ou elétrica, dentre outros.

Porém, Juruá (2005) afirma que, em linhas gerais e guardando as devidas proporções, a Lei das PPPs, promulgada em dezembro de 2004, no Brasil, aparenta ser um equivalente histórico das leis garantidoras de juros sobre capitais aplicados em ferrovias, portos, engenhos e outras atividades desenvolvidas no Brasil durante o Segundo Império e a República Velha. Assim, a autora relembra acontecimentos daquele tempo e as formas pelas quais os prejuízos de uns (o povo brasileiro) foram transformados em lucros de outros (altas finanças internacionais e oligarquias domésticas). Mais do que um incentivo financeiro, as leis de garantias de juros selaram uma aliança entre elites nacionais e estrangeiras, convertida progressivamente em pacto de dominação colonial. Estas leis conviveram com a estagnação social e, apesar das taxas de crescimento econômico do período, impediram uma trajetória de desenvolvimento soberano e sufocaram o surgimento de lideranças empresariais autônomas, das quais a principal expressão foi o Barão de Mauá<sup>11</sup> em meados do século XIX.

Segundo Juruá (2005), fazendo uma releitura da história do Brasil, naquela fase da Aurora burguesa, por volta de 1850, iniciava-se o processo que André Gunder Frank denominou desenvolvimento do subdesenvolvimento. Na verdade, o fausto das oligarquias brasileiras, inaugurado pela Aurora burguesa, conviveu com a dívida pública crescente e com a subordinação dos poderes de Estado à Casa Rotschild, até a Revolução de 1930. (Celso Furtado apud JURUÁ, 2005, p.1) chamou a atenção para o fato de que, em economias subdesenvolvidas, "o excedente em mãos da classe dirigente tende a originar despesas ou a filtrar-se para investimentos no exterior".

Juros (lucros) garantidos constituíam, na prática, uma forma de duplicar os encargos da Nação relativamente ao capital estrangeiro. Seus efeitos sobre as finanças públicas foram danosos e engendraram uma situação de déficit crônico, estrutural. Em 1886, a dívida pública e as garantias ferroviárias representavam mais de 40% da despesa geral do Império e anunciavam já a primeira falência do Tesouro Nacional e a primeira moratória da dívida externa, que ocorreriam em 1898. (JURUÁ, 2005).

Mas a garantia de juros aos capitais aplicados em certas atividades, a partir de 1852, não foi apenas um facilitador de investimentos estratégicos, foi também uma peça política essencial na aliança tecida entre as elites agro-exportadoras e as altas finanças

---

<sup>11</sup>Figura proeminente do Segundo Império, empresário, industrial e banqueiro, diplomata e político. Gaúcho, ele tentou formatar uma via de desenvolvimento capitalista, promovendo indústrias e moderna infra-estrutura, com tecnologias avançadas. Defendeu uma política monetária autônoma e independente de variações cambiais. Foi derrotado pela aliança das elites agrárias com o capital financeiro e industrial britânico e faliu.

internacionais. De acordo com Juruá (2005), favoreceu sobremaneira a construção de ferrovias, elo importante de ligação entre as zonas de produção de café e açúcar e o litoral. No entanto, um longo tempo decorreu entre a primeira lei autorizativa de privilégio de zona para concessão ferroviária, a Lei Feijó, de 1835 (privilégio acrescido da garantia de juros, em 1852), até a considerada Lei fatal, de 1873 (Lei nº 2.450, de 24 de setembro).

Atualmente, alerta Juruá (2005), por meio da Lei nº 11.079, de 2004, que trata das PPPs, são reeditadas as práticas de subsidiar o lucro privado, como ocorreu no século XIX, o que torna imprescindível refletir atentamente sobre aquela lição histórica, analisando as consequências já verificadas e retirando alguns ensinamentos que permitam minimizar os riscos previsíveis embutidos nas PPPs.

## **2.2 As parcerias público-privadas – lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**

A Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da administração pública.

As PPPs constituem uma nova modalidade de contratação que adapta o marco legal brasileiro para permitir que a administração pública possa compartilhar riscos e financiamentos com o setor privado. Atualmente, existem as leis de licitação e contratos:

(Lei nº 8.666 de 1993, do governo Itamar Franco) e as leis de concessão e permissão (Lei nº 8.987 e Lei nº 9.074, ambas de 1995 e do governo de Fernando Henrique Cardoso). A primeira cria os meios para a escolha das melhores condições e das propostas mais vantajosas para a realização de obras, serviços, compras, alienações públicas. A segunda estabelece os meios para a transferência de patrimônio público e delegação, mediante concorrência, da prestação de serviços públicos pela iniciativa privada (pessoas jurídicas ou consórcio de empresas) que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado, em troca de cobrança de tarifas dos usuários finais dos serviços. (GABRIEL, 2005, p.3).

O autor comenta sobre a nova legislação e afirma que

se pode considerar a PPP como a nova modalidade de concessão, pois o artigo segundo da Lei nº 11.079 de 2004 prevê a concessão patrocinada e a administrativa. Portanto, Parceria Público-Privadas é o contrato

administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. (GABRIEL, 2005, p.3).

Na concessão patrocinada, a administração direta transfere, mediante contrato, a prestação do serviço público para empresa particular, tal como ocorre na concessão comum, porém esta recupera seu investimento de duas maneiras: por meio da cobrança de tarifas dos usuários e de uma contraprestação pecuniária da Administração. Em outras palavras, o Estado complementa a remuneração da concessionária mediante uma contraprestação pecuniária ao parceiro privado. (GABRIEL, 2005).

A contraprestação pecuniária, novidade nas Parcerias, consiste no financiamento público do investimento realizado pelo parceiro privado, que somente ocorrerá após a prestação do serviço ou a realização da obra pública. A administração, portanto, assume a responsabilidade de repartir o risco do investimento com o parceiro privado, porém dentro do limite máximo de 1% de sua receita líquida. Isso ocorre como forma de controlar as despesas públicas, no sentido de evitar qualquer ofensa à Lei nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade fiscal. (GABRIEL, 2005).

Para garantia do cumprimento da contraprestação pecuniária, os parceiros privados têm direito ao denominado fundo de garantia, formado por recurso orçamentário, bens da União e títulos da dívida pública ou com o financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) ou outra instituição financeira federal. O fundo de garantia é indispensável para atrair os investimentos privados, pois garante que sejam cumpridos os compromissos financeiros do governo para com seus parceiros, reduzindo, assim, os riscos dos investimentos. (GABRIEL, 2005).

A concessão patrocinada poderá ser muito utilizada nos setores de prestação de serviços ou construção de obras públicas, em que a concessionária não é suficientemente remunerada pelo usuário, como ocorre com a ampliação de rodovias de baixo movimento. (GABRIEL, 2005). A autora explica:

na concessão administrativa, há um mero contrato de prestação de serviço, em que a Administração é a usuária direta ou indireta. Na verdade, a concessão administrativa não se refere a um contrato de concessão, porque na concessão comum há uma relação jurídica triangular, estabelecida entre o poder concedente, a concessionária e usuário, e na concessão administrativa, ao contrário, há uma relação jurídica apenas entre usuário e o parceiro particular. Inclusive, na concessão comum, a concessionária tem seu investimento amortizado mediante a cobrança de tarifas de seus usuários, enquanto na concessão administrativa, o parceiro privado tem seu investimento amortizado

mediante a contraprestação pecuniária da própria administração. (GABRIEL, 2005, p.4).

Adotar-se-á a concessão administrativa na construção e administração de obras públicas, como hospitais, presídios e escolas, que não envolvem a contraprestação do usuário, apenas do Estado. (GABRIEL, 2005).

Gabriel (2005) ressalta ainda que as concessões patrocinadas e concessões administrativas serão utilizadas somente para contratações acima de R\$ 20 milhões e dentro do prazo mínimo de cinco anos e máximo de trinta e cinco anos, nele incluído o período de prorrogação. Significa dizer que, se o valor do contrato for menor, aplicar-se-á a Lei de Concessão de Serviços públicos (Lei nº 8987, de 1995, pois a Lei de Parceria Público-Privada, nº 11.079, de 2004, não a revogou).

Ao término do contrato ou no caso de extinção antecipada, a propriedade das obras públicas e dos bens, móveis e imóveis, necessários à continuidade dos serviços, objetivo de parceria, reverte para a administração pública. As garantias e a contraprestação oferecidas ao setor privado para viabilizar a parceria, todavia, vão desde a vinculação de receitas para assegurar adicional à tarifa cobrada do usuário, passando pela instituição de fundos especiais, seguros e subscrição ou aquisição de quotas em fundo fiduciário até a atualização automática dos valores contratados. (GABRIEL, 2005).

De acordo com as contribuições de Juruá (2005), os dois casos, de concessão patrocinada e administrativa, são aplicáveis às três esferas da Federação (União, Estados/DF e Municípios) e ao conjunto de entidades (fundos, fundações, autarquias, empresas, dentre outros) controladas direta ou indiretamente por um dos entes da Federação (artigo 1º da Lei nº 11.079, de 2004):

O regime de parcerias não é admitido para o desempenho das funções estatais de regulação, jurisdicionais e de poder de polícia, nem para quaisquer “outras atividades exclusivas do Estado” (artigo 4º, inciso III, da Lei nº 11.079 de 2004). A indelegabilidade das atividades típicas de Estado, introduzida na Comissão de Constituição e Justiça do Senado - CCJ/Senado, preserva funções estratégicas do tipo Defesa Nacional, Tributação e Relações Internacionais, atividades componentes do “núcleo duro” do poder de Estado. Estas funções são a manifestação mais imediata da soberania de um povo e o seu exercício pressupõe uma solidariedade irrestrita entre os interesses nacionais de curto e de longo prazo. (JURUÁ, 2005, p.6).

Segundo Juruá (2005), estão limitados os gastos com parcerias e o capital do Fundo Garantidor de Parcerias (FGP). Para a autora, a qualidade do trabalho desenvolvido pela CCJ/Senado (nos limites das possibilidades políticas delimitadas pelo empenho pessoal do Presidente da República a favor da lei) manifestou-se, também, na introdução de um limite de 1% da receita corrente líquida para os gastos orçamentários destinados aos pagamentos de parcerias:

Assim, os artigos 22 e 28 da Lei nº 11.079 de 2004, que tratam dessa questão, atenuam os efeitos negativos das parcerias sobre a crise fiscal e garantem, de certa forma, a continuidade do papel do Congresso na análise e aprovação do orçamento fiscal. A ausência de limites poderia colocar os congressistas perante um projeto imexível de orçamento em que a totalidade dos recursos estivesse comprometida com gastos compulsórios, dentre os quais as despesas com parcerias. (JURUÁ, 2005, p.6).

Para Juruá (2005), o sistema de garantias estruturado pela Lei nº 11.079, de 2004, inclui modalidades anteriormente previstas - vinculação de tributos e fundos especiais -, substitui o fundo fiduciário por um fundo garantidor de parcerias (FGP) e acrescenta duas novas modalidades: o seguro-garantia (desde que não contratado junto a seguradoras públicas) e uma garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público (artigo 8º da Lei nº 11.079, de 2004).

O ganho maior, segundo a autora, para os defensores de uma sociedade democrática e soberana, foi a adoção do limite global de R\$ 6 bilhões nas cotas do FGP que serão subscritas pela administração pública. Por enquanto, esse é um “teto máximo para eventuais estragos financeiros nas contas e no patrimônio público”. Mas é um ganho que tem custos e ônus que poderão recair sobre as contas do Estado (contratação de avaliação dos bens e direitos transferidos ao FGP, por empresa especializada) e uma taxa de risco representada pela possibilidade de integralizar o capital do FGP com títulos da dívida pública de valor flutuante. (JURUÁ, 2005, p. 6).

Juruá (2005) atenta para um fato curioso e negativo, que é a introdução de uma modalidade de seguro-garantia sem risco para a seguradora (privada, sem dúvida), pois o parágrafo segundo do artigo 18 da Lei nº 11.079, de 2004 permite ao FGP “prestar contra-garantias a seguradoras, instituições financeiras e organismos internacionais que garantirem o cumprimento das obrigações pecuniárias dos cotistas em contratos de Parceria Público-Privadas.”

Com base em tais explanações, no âmbito estadual, Santa Catarina é um dos Estados que já tem aprovada sua legislação em torno das Parcerias Público-Privadas de procedência governamental, cuja natureza é o Projeto de Lei nº 01, de 2004, publicado no Diário Oficial, sob o número 17.329, datado de 4 de fevereiro de 2004, e que resultou na Lei nº 12.930, de 04 de fevereiro de 2004. Esta lei institui o marco regulatório dos programas de Parcerias Público-Privadas no âmbito do Estado de Santa Catarina, entre outras providências. (JURUÁ, 2005).

### **2.3 Comentários sobre a lei das PPPs**

Com base nas explanações feitas acerca do histórico e da legislação sobre as PPPs, serão realizados alguns comentários referentes ao tema, em conformidade com os autores selecionados.

Segundo as contribuições de Gabriel (2005), os novos tempos de Parcerias provocam o sentimento antagônico. Afinal, ou tudo ou nada. Para a autora, neste momento de reforma do Estado, a PPP representa a alternativa para substituir o modelo anacrônico do serviço público, realizado diretamente pelo Estado, uma vez que busca incentivar o investimento privado nas obras de infra-estrutura setorial, com a garantia de repartição objetiva dos riscos entre a Administração e o parceiro privado, que ocorrerá por meio do oferecimento de uma contraprestação pecuniária.

Por outro lado, a autora Juruá (2005) faz uma análise comparativa da Lei nº 11.079, de 2004, e do Projeto de Lei Complementar nº10, de 2004, das PPPs, e aborda, sucintamente, as modificações introduzidas no projeto de lei pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal.

De acordo com a autora Juruá (2005), a promulgação da Lei nº 11.079, de 2004, com apenas dois vetos do Presidente da República, representou uma vitória parcial dos movimentos sociais que combateram, ao longo do último semestre de 2004, o PLC 10/04 que a originou. Para a autora, a substância central do projeto foi a introdução de novas e duradouras formas de relacionamento entre o Estado brasileiro e o setor privado, por meio das quais o Estado utilizará recursos públicos para garantir o lucro privado. O processo de transformação de bens públicos em mercadorias, com a intermediação do Estado, permitirá

adotar critérios de rentabilidade privada para definir prioridades e para configurar tecnicamente os padrões produtivos de obtenção de tais mercadorias.

As principais modificações introduzidas pelo Senado consistiram, segundo a autora, na proibição de utilização do regime de parcerias em atividades exclusivas do Estado e na fixação de um teto para os gastos públicos com PPPs. A utilização da arbitragem (tribunais privados) também sofreu restrições, pois ficou estabelecida a obrigatoriedade de uso da língua portuguesa e de território nacional. A Comissão do Senado ratificou a competência do Tribunal de Contas na fiscalização dos recursos públicos empregados em PPPs e restringiu os poderes do Órgão Gestor das Parcerias (OGP). Outra alteração foi a subordinação dos efeitos decorrentes de cláusulas contratuais às leis brasileiras em vigor, especialmente às leis de licitações e de concessões e permissões de serviços públicos. Os parceiros privados estarão sujeitos às penalidades do Código Penal Brasileiro e às outras normas legais que visam coibir o abuso na utilização de recursos públicos. (JURUÁ, 2005).

Segundo Juruá (2005), na versão final ficou explícito o sentido restrito das parcerias autorizadas, pois as Parcerias são simplesmente novas modalidades de concessão.

Para esta autora, o texto da Lei nº 11.079, de 2004, deixa bem claro que não se trata de um sistema de parcerias entre iguais, mas sim de uma nova modalidade de relacionamento Estado/Setor Privado, com direitos e obrigações distintos por parte dos contratantes. Nesta perspectiva, a nova lei pode ser considerada como um simples aditivo à antiga Lei de Concessões e Permissões de obras e de serviços públicos (Lei nº 8.987, de 1995), pois ela autoriza o Estado a realizar duas novas formas de concessão: a concessão patrocinada e a concessão administrativa, e é delas que a lei de Parcerias trata. Permanece a modalidade anterior, praticada até aqui, que passa a ser denominada de concessão comum. (JURUÁ, 2005).

No que se refere à repartição de tarefas nas PPPs, elas estão especificadas nos artigos 5º, 6º e 9º da Lei nº 11.079, de 2004. E essa repartição de tarefas corresponde à descrição que Borón (apud JURUÁ, 2005, p. 5) faz das “contribuições à ciência do direito”, específicas do momento globalizado. Sendo a primeira: os Estados deixam de ser representantes da soberania popular e da nação para transformar-se em simples agentes econômicos. “Essa conquista jurídica é um fenomenal retrocesso que violenta os avanços do direito moderno nos últimos 300 anos.” (BORÓN apud JURUÁ, 2005, p.5)

Quanto à segunda contribuição, considerando-se a extraordinária preocupação do governo dos Estados Unidos da América (USA) pelo direito universal, o *Agreement on*

*Multilateral Investments* (AMI) propõe a abolição do princípio da reciprocidade entre as duas partes que firmam um contrato. “Se o AMI tivesse sido aprovado, o que até agora não foi possível, graças à tenaz oposição das organizações humanitárias e dos diversos tipos de movimentos sociais, uma das duas partes de um contrato teria direitos e a outra, só obrigações”. (BORÓN apud JURUÁ, 2005, p. 5).

Nessa perspectiva, Juruá (2005) levanta a hipótese de que as Parcerias autorizadas pela Lei nº 11.079, de 2004, seriam um substitutivo às privatizações, para atender às exigências feitas pelos países centrais por ocasião do debate sobre o AMI.

Juruá (2005, p.7) julga também que as “instituições financeiras e organismos internacionais poderão oferecer garantias aos contratos de parceria sem correr risco algum sempre que exigirem a contra-garantia do FGP”. Segundo a autora,

estas cláusulas abrem a porta para similaridades constatadas no século XIX, pois permitem que os conglomerados transnacionais apliquem recursos garantidos por instituições financeiras e organismos internacionais (em moeda forte, portanto), e que essas entidades se concedam contra-garantia junto ao Fundo Garantidor das Parcerias em títulos da dívida pública, provavelmente. (JURUÁ, 2005, p.7).

Fica explícita, assim, afirma a mesma autora, a probabilidade de ocorrer, no futuro, e em decorrência das concessões em Parceria, uma estreita vinculação entre a dívida pública externa e interna. Ela indaga se não se estaria voltando ao tempo dos Rotschild e deixa em aberto essa reflexão em torno deste novo marco regulatório, manifestando abertamente seu ponto de vista contrário às PPPs.

Entretanto, especifica a autora, outras manifestações, como algumas ocorridas no Seminário Internacional sobre PPPs na Prestação de Serviços de Infra-estrutura Ministério das Relações Exteriores (MRE); Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), realizado nos dias 13 e 14 de novembro de 2003, demonstram-se favoráveis às PPPs, com discursos bem elaborados quanto à necessidade de se implantar no Brasil as PPPs, sob a alegação de ser esta a melhor alternativa para a retomada do crescimento da economia e conseqüente progresso para o país.

Em contrapartida, lembra bem Queiróz (2004, p.1), o projeto de lei recebeu

[...] muitas críticas na imprensa, especialmente no que se refere: [i] ao eventual descumprimento da Lei de responsabilidade fiscal, [ii] a

ausência de fiscalização e controle do parlamento, da sociedade e de órgãos como TCU, Agências Reguladoras, Ministério Público, Controladoria Geral da União, entre outros, [iii] à subjetividade dos critérios de escolha dos parceiros, o que poderia ensejar favorecimento, [iv] à precedência de pagamento aos parceiros privados em relação a outros credores, inclusive em relação aos direitos trabalhistas, e [v] ausência de garantia de relação formal e proteção dos direitos dos trabalhadores contratados para esses empreendimentos, tanto no curso do contrato quanto nas hipóteses de vencimento do contrato ou de sua extinção antecipada.

Segundo Queiroz (2004), no Brasil o assunto virou febre. Além do governo federal, vários estados e municípios enviaram projetos às Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores para adoção das PPP, alguns dos quais, como Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina e Goiás já transformaram seus projetos em lei. O autor sugere, entretanto, que a matéria ainda requer muito debate para que seja implementada no país com responsabilidade e com base no interesse público.

No final deste capítulo, é importante ressaltar que as análises dos autores como Juruá (2005) e Queiroz (2004) e suas contribuições sobre a Lei de PPPs dão sustentação e estão em consonância com as análises de Pereira (2002) e Montañó (2002), no marco dessa nova modalidade de relação Público-Privada, no sentido que esta nova legislação que trata das PPPs, embora melhor do que o projeto apresentado inicialmente, expressa esse processo de desmonte e desresponsabilização do Estado.

### **3 A PARCERIA SEST/MINISTÉRIO DOS ESPORTES: O PROJETO SEGUNDO TEMPO**

O presente capítulo tem como objeto a apresentação e discussão do Projeto Segundo Tempo, a partir da prática vivenciada no Estágio Curricular e realizada na entidade denominada Serviço Social do Transporte e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SEST/SENAT), no estabelecimento operacional de Florianópolis, Santa Catarina.

No decorrer do período do estágio, foram desenvolvidas ações, junto à Coordenação de Promoção Social do SEST, no âmbito dos projetos da instituição, particularmente no Projeto Segundo Tempo. Para análise dessa experiência, apresentar-se-á, neste capítulo, num primeiro momento, a instituição, em seguida a inserção do assistente social nessa instituição e no Projeto Segundo Tempo, para finalmente realizar-se uma análise preliminar sobre as implicações referentes às PPPs.

#### **3.1 Contexto histórico do SEST/SENAT**

O crescimento acelerado dos centros urbanos, no Brasil, somado ao início do processo de industrialização, a partir de 1930, causou profundas alterações na estrutura social do país.

Devido às transformações decorrentes desse processo, acelerou-se o fluxo migratório em direção aos grandes centros urbanos. Oriunda das zonas rurais, a população migrante partiu em busca de emprego e amparo social. Dessa forma, novos contingentes populacionais ampliaram a massa de desempregados e a população marginalizada tornou-se um problema de dimensão social e política, exigindo, por parte das instituições governamentais, uma eficiente e imediata atuação.

Assim sendo, a questão social toma forma no Brasil em decorrência da questão operária e de todas as implicações do processo de industrialização. Iamamoto (2001 apud GARCIA, 2002, p.15) considera a questão social como:

[...] o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade.

A questão social desponta na sociedade capitalista em função das contradições que não mais poderiam ser combatidas pela polícia.

Oliveira (1996) também contribui ao afirmar que:

a década de 30, no Brasil, é ponto de referência importante para que se possa compreender o surgimento do Serviço Social neste país, pois até 1930, a questão social foi considerada como 'caso de polícia', após 1930, passou a ser reconhecida como legítima, transformando-se numa questão política a exigir soluções mais sofisticadas. A economia brasileira, até então caracterizada como agro-exportadora, passou a afirmar-se como urbano-industrial, trazendo em seu bojo um conjunto de implicações nos planos político e social. (OLIVEIRA, 1996 apud GARCIA, 2002, p.15).

Devido a este crescente aumento do operariado e do movimento operário, o Estado foi impulsionado a formular políticas sociais que viessem a atender às novas demandas que estavam surgindo. Nesse contexto, outras instituições no Brasil, além do Estado, como, por exemplo, a Igreja Católica, preocupavam-se com a situação da classe operária e buscavam formas de minimizar a desigualdade social já existente no país.

Em decorrência desses fatos, surgiu, em 1932, o Centro de Estudos e Ação Social, visando mobilizar católicos leigos para difundir o pensamento da luta contra as desigualdades, o que propiciou a fundação da primeira Escola de Serviço Social no Brasil, inaugurada em 15 de fevereiro de 1936, em São Paulo. Apesar de o Serviço Social não ter sido criado pelo Estado, a aproximação deste com a Igreja fez com que, entre os anos de 1935 e 1937, fossem recrutados, pelo Estado, técnicos de Assistência Social que passaram a ocupar um papel na divisão sócio-técnico do trabalho, visando à redução dos conflitos sociais decorrentes do processo de industrialização.

Assim esclarecem Iamamoto e Carvalho (1990):

[...] o processo de institucionalização do Serviço Social como profissão dentro da divisão social do trabalho encontra-se estreitamente vinculado ao crescimento das grandes instituições de prestação de serviços sociais e assistenciais, geridas e subsidiadas pelo Estado, que viabilizam a

expansão do mercado de trabalho para estes trabalhadores especializados. (IAMAMOTO; CARVALHO, 1990 apud GARCIA, 2002, p.17).

Segundo os autores citados, o Estado, servindo-se das estratégias estabelecidas pelos setores dominantes, passou a enfrentar a questão social por meio de políticas sociais específicas.

Na década de 1940, com o fim da Segunda Guerra Mundial (1945-46), o Brasil vivenciou uma fase crítica em seu desenvolvimento, abalado pelos reflexos do pós-guerra e da ditadura do "Estado Novo", no governo de Getúlio Vargas (1937-1945). Nessa época, houve avanços em relação às políticas sociais e econômicas do país, tais como: apoio à industrialização, mediante projetos oficiais na área siderúrgica e petrolífera; criação do imposto sindical, do salário mínimo (1940) e da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT-1943); e implantação ampla da legislação trabalhista para os trabalhadores urbanos. Desse modo, "a política social formulada pelo Estado tomou forma, principalmente através de legislação trabalhista, sindical, previdenciária e assistencial". (OLIVEIRA, 1996 apud GARCIA, 2002, p. 16).

Nesse contexto, segmentos da sociedade brasileira, ligados ao processo de produção, bem como à classe trabalhadora, interessados em discutir os problemas que estavam afetando a sociedade, seus progressos e suas dificuldades, organizaram, em Teresópolis, em maio de 1945, uma conferência, da qual se originou o documento denominado "Carta da Paz Social". Esta Carta foi elaborada pelos representantes das classes produtoras e organizada pela Associação Comercial do Rio de Janeiro. Preconizava dois princípios básicos: a justiça social e a melhoria das condições de vida do trabalhador e sua família, e apresentava ao governo federal sua intenção de organizar Serviços Sociais custeados pelas próprias classes patronais. Esta iniciativa teve como decorrência a criação de duas entidades: o Serviço Social da Indústria (SESI), em 25 de junho 1946, e o Serviço Social do Comércio (SESC), em 13 de setembro de 1946. (FERREIRA, 2000).

Assim sendo, os segmentos empresariais, percebendo a evolução dos problemas sociais, tais como habitação, saúde e educação, e as condições da estrutura social daquela época, procuraram contribuir para a paz social do país por meio da implantação do Sistema S.

Por outro lado, a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Social de Aprendizagem Comercial (SENAC) respondeu à necessidade de qualificação da força de trabalho necessária à expansão industrial. Criados

com o objetivo de contribuir para a valorização do trabalhador através da sua capacitação profissional, SESI, SESC, SENAI e SENAC consolidaram o chamado Sistema S.

De acordo com Iamamoto (1997 apud GARCIA, 2002, p.19), “a criação dessas grandes instituições é caracterizada por um período marcado pelo aprofundamento do modelo corporativista do Estado e por uma política econômica favorável à industrialização”. Toda a expansão do proletariado urbano e também o reforço da migração interna ocorrido com a industrialização fizeram com que o Estado absorvesse esse setor.

Nesse contexto, o Estado passou a intervir na regulamentação da força de trabalho e no estabelecimento e controle de uma política assistencial intimamente vinculada às organizações representativas das “classes produtoras”. (IAMAMOTO, 1997 apud GARCIA, 2002, p.19)

Devido a essa vinculação com o Estado, alterou-se, segundo Iamamoto, a clientela do Serviço Social, que deixa de ser:

[...] um instrumento de distribuição da caridade privada das classes dominantes, para se transformar, prioritariamente, em uma das engrenagens de execução da política social do Estado e de setores empresariais. (IAMAMOTO, 1997 apud GARCIA, 2002, p.31).

Com o desenvolvimento do país, tais instituições foram se aperfeiçoando e moldando suas ações de acordo com as novas exigências impostas por suas respectivas demandas e pelo contexto.

Então, em 23 de dezembro de 1991, foi criada mais uma instituição do Sistema S, desta vez voltada para o setor da agricultura - o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), que tinha como missão desenvolver ações de aprendizagem nas áreas de formação profissional rural e efetuar a promoção social do trabalhador rural e sua família.

Todavia, o número de trabalhadores em transporte crescia consideravelmente, e era inegável a necessidade de se criar um S (um Serviço Social) que atendesse exclusivamente a esta parcela da população.

Saliente-se que, até 1993, toda contribuição dos trabalhadores do transporte era revertida ao SESI, que desenvolvia suas atividades voltadas também para esses trabalhadores do transporte. Porém, dada sua natureza, as ações e serviços eram mais direcionados aos trabalhadores da indústria, de forma que os trabalhadores do transporte consideravam que suas demandas não eram contempladas pelo SESI.

Em 14 de setembro de 1993, a Lei nº 8.706 conferiu à Confederação Nacional do

Transporte (CNT) a tarefa de criar, organizar e administrar o Serviço Social do Transporte (SEST) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT), ambos voltados exclusivamente à prestação de serviços na área de promoção social e desenvolvimento profissional do trabalhador rodoviário, ferroviário, aéreo e aquaviário, incluindo o trabalhador autônomo. Esta lei contemplou uma antiga reivindicação dos trabalhadores do transporte e trouxe resultados positivos no fortalecimento das entidades representativas do setor, tais como: federações, associações, institutos, sindicatos e outros. (CNT, 2006).

O SEST e o SENAT são organizações com personalidade jurídica de direito privado e sem fins lucrativos, criadas com o objetivo de buscar permanentemente a melhoria do padrão da qualidade de vida dos trabalhadores em transporte, transportadores autônomos e seus dependentes, mediante ações de promoção social<sup>12</sup>, programas sociais, assistenciais e de apoio familiar. Além disso, promove atividades culturais, esportivas e recreativas e desenvolve ações de desenvolvimento profissional, através da qualificação e do aperfeiçoamento dos profissionais de transporte, buscando a valorização do homem e, conseqüentemente, a elevação dos níveis de qualidade, eficiência, eficácia e produtividade do setor de transportes. Estes organismos são mantidos, majoritariamente, com os recursos oriundos da categoria dos empregadores, ou seja, as próprias empresas de transporte são as principais financiadoras do sistema, através da Confederação Nacional de Transportes.

O SEST e o SENAT reúnem o universo do transporte brasileiro, representado por: 60 mil empresas de transporte, 750 mil transportadores autônomos, 2 milhões e 500 mil empregos diretos e 6,5% do Produto Interno Bruto. Estes organismos têm como missão<sup>13</sup>: desenvolver e disseminar a cultura do transporte, promovendo a melhoria da qualidade de vida e do desempenho profissional do trabalhador, bem como formar e qualificar novos profissionais para a eficiência e eficácia dos serviços prestados à sociedade. (CNT, 2006).

Para tanto, existe uma hierarquia definida nos diferentes níveis da organização. Assim, o órgão normatizador é a Confederação Nacional de Transportes, uma entidade sindical de grau superior que representa a categoria econômica do transporte e tem como atribuições analisar e aprovar projetos, planejar, normatizar e fiscalizar a administração do Sistema. (CNT, 2006).

São competências do SEST o gerenciamento, a execução e o apoio a programas voltados à promoção social nas áreas de saúde (atendimento médico e odontológico),

---

<sup>12</sup>Promoção Social, área destinada ao desenvolvimento de programas assistenciais ao trabalhador em transporte. Utilizar-se-á o termo sempre que se fizer referência às atividades da instituição.

<sup>13</sup>Extraída do Plano Estratégico para o SEST/SENAT (1999 a 2003) – CNT.

esporte, lazer, cultura e segurança no trabalho; e do SENAT, o gerenciamento de programas voltados à formação e atualização, ao desenvolvimento e aperfeiçoamento profissional, proporcionando aos usuários oportunidades de qualificação e especialização através dos diversos programas de cursos, treinamentos, seminários, palestras e outros.

Os estabelecimentos de atendimento ao Trabalhador na Estrada têm por objetivo prestar serviços de apoio ao trabalhador autônomo nas estradas, os quais são implantados em pontos estratégicos para que o profissional possa aproveitar sua parada de abastecimento e manutenção do veículo a fim de usufruir dos serviços neles oferecidos. Atualmente, conta com 104 Estabelecimentos Operacionais Integrados, instalados em 95 cidades e rodovias de 25 estados e do Distrito Federal. Dentre estes estabelecimentos, há 50 Centros Assistenciais e Profissionais Integrados dos Trabalhadores em Transportes que possuem área de lazer composta por piscina, campo de futebol e quadra poliesportiva e que comportam mais de mil pessoas participando de atividades esportivas e recreação. Isto vem atender às demandas do setor brasileiro de transportes, que apresenta sinais de aumento considerável de qualidade para enfrentar este acelerado processo de modernização, num contexto globalizado. (CNT, 2006).

Diferentemente das demais instituições do Sistema S, que realizam suas ações em estabelecimentos separados, a estrutura organizacional do SEST/SENAT é unificada e padronizada, desenvolvendo ações descentralizadas de acordo e em coerência com as demandas de cada região. Visa-se, assim, uma maior eficiência e racionalização dos recursos disponíveis. Esta é a política da instituição, que tem uma administração única, porém desenvolve ações distintas e específicas.

Configurando um sistema amplo, o SEST e o SENAT possuem unidades operacionais em todo o território nacional.

O Estado de Santa Catarina, particularmente, possui uma Unidade Operacional, antes denominada Centro Assistencial e Profissional Integrado em Transporte (CAPIT), situado na capital, e quatro Estabelecimentos de Atendimento ao Trabalhador na Estrada, antes denominados Postos de Atendimento ao Trabalhador na Estrada (PATE), estabelecimentos operacionais estes que contam com uma estrutura completa para atender os beneficiários em pontos estratégicos do Estado, localizados nas cidades de Concórdia, Criciúma, Itajaí e Lages.

A Unidade Operacional de Florianópolis, antes CAPIT 26, inaugurado em março de 1998 e ainda em funcionamento, desenvolve atividades na área social e de treinamento, disponibilizando diversos cursos e proporcionando atendimento de saúde aos seus

usuários. Por meio de convênios e parcerias, ampliou consideravelmente seu atendimento e, em conjunto com os Estabelecimentos de Atendimento ao Trabalhador na Estrada, desenvolve ações em todo o território catarinense. (CNT, 2006).

Tendo em vista o contexto atual, marcado pela globalização, terceirização e flexibilização das relações de trabalho, o SEST e o SENAT constituem organizações que refletem essa conjuntura em vários aspectos, em especial no seu quadro de funcionários significativamente reduzido, contando apenas com funcionários essenciais para a manutenção da organização, uma vez que os demais são contratados de forma terceirizada junto a cooperativas e/ou parcerias.

Em função do número reduzido, tais funcionários acabam acumulando funções, o que requer, da parte deles, flexibilidade ou polivalência que lhes permita realizarem diferentes tarefas. Dessa forma, o mesmo profissional que contrata os serviços é também, muitas vezes, o que supervisiona, planeja e implementa.

Nesse contexto, apesar de prevista na criação do Sistema, em 1993, a presença de Assistentes Sociais no quadro de funcionários, estes, assim como outros profissionais, foram dispensados na reformulação administrativa.

A presença do assistente social no SEST de Santa Catarina acontece por intermédio da Coordenação de Promoção Social.

### **3.2 O SEST e as PPPs: o projeto segundo tempo**

O Serviço Social do Transporte como instituição privada, sem fins lucrativos, gerencia, executa e apóia programas voltados à promoção social nas áreas de saúde, esporte, cultura, lazer e segurança no trabalho, e tem como objetivos a eficiência e eficácia dos serviços a serem prestados à sociedade.

Para atender à finalidade para o qual foi criado, o Serviço Social do Transporte tem possibilitado o desenvolvimento de parcerias com setores públicos, como é o caso da parceria realizada com o governo federal, por meio do Ministério dos Esportes, para o Programa Segundo Tempo. Este Programa segue a lógica inserida na proposta de Parcerias Público-Privadas, conforme os dados apresentados no capítulo dois deste trabalho, e tem como objetivo geral contribuir para o desenvolvimento de crianças e adolescentes em situação de risco e exclusão social, mediante prática esportiva, educação para a saúde e

atividades de lazer e cultura. Partindo deste objetivo principal, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: oferecer atividades esportivas, lazer, cultura e educação para a saúde a 8.400 crianças e adolescentes em 42 unidades do SEST/SENAT (200 por unidade); estimular crianças e adolescentes a manter uma interação efetiva em torno de práticas esportivas saudáveis orientadas para a formação da cidadania, de valores éticos e de disciplina, e para o desenvolvimento da sociabilidade; contribuir para a inclusão social, o desenvolvimento da capacidade de liderança, a promoção de saúde, a diminuição da evasão escolar, do uso de drogas e da criminalidade; sensibilizar e conscientizar crianças e adolescentes sobre a importância da prática esportiva para a melhoria da qualidade de vida; promover o desenvolvimento de capacidade e habilidades motoras; contribuir para a redução do tempo ocioso de crianças e dos adolescentes, que os expõem a situação de risco social, como violência, trabalho infantil, fome; contribuir para a divulgação e o reconhecimento do programa; proporcionar estrutura física e recursos humanos de qualidade para o desenvolvimento do programa; identificar talentos esportivos e encaminhá-los a outros programas e projetos que treinem equipes para a participação em campeonatos e olimpíadas.

O Programa Segundo Tempo, previsto para durar um ano, teve como meta principal atender um público-alvo de 8.400 crianças e adolescentes, pertencentes a famílias de baixa renda e que se encontrassem em situação de risco social, que estivessem cursando o ensino médio e fundamental, com idade entre 7 e 14 anos. Estes alunos foram convidados a participar de atividades esportivas, artísticas e culturais, durante três dias da semana, em período oposto ao do horário escolar, de forma totalmente gratuita. Tais atividades visavam contribuir para a formação de valores que os tornassem pessoas capazes de praticar os preceitos e as leis necessárias à convivência em sociedade.

As metas secundárias do Programa Segundo Tempo eram: capacitação de 42 coordenadores de Promoção Social das unidades do SEST/SENAT para aplicação de metodologia única de trabalho; contratação de 126 estagiários (sendo três para cada unidade), preferencialmente estudantes do curso de Educação Física, proporcionando a eles a oportunidade de aplicação prática dos conhecimentos adquiridos na graduação; e desenvolvimento do Programa em 42 cidades, contribuindo para o crescimento econômico de diversos municípios e, conseqüentemente, do país.

A proposta do Programa pautou-se na idéia de que a prática de esportes e atividades educativas direcionadas vem a ser fator de reversão do processo de exclusão e vulnerabilidade social em que se encontra grande parte da população. Como possuía infra-

estrutura adequada à composição da parceria, o SEST propôs-se a participar do programa, que compreendeu um período de vigência de 10 meses, a contar de 1º de março de 2005.

Tendo como objetivo primordial a prestação de serviços que objetivam a qualidade de vida dos usuários, e com base nestas questões de direito e cidadania e de inclusão social, o SEST, por meio deste Programa Segundo Tempo, pensou num modelo de atenção voltado à educação e realizou um trabalho no sentido de proporcionar às crianças e aos adolescentes pertencentes a famílias de baixa renda o acesso a práticas esportivas, artísticas e culturais, trabalhando a auto-estima, a sociabilidade e questões relativas aos seus direitos, como saúde e educação.

Para atender aos objetivos propostos, o Programa foi financiado pelos parceiros: Ministério dos Esportes e SEST/SENAT.

Quanto aos recursos advindos do Ministério dos Esportes, estes foram distribuídos do seguinte modo:

- em relação aos recursos materiais, houve o repasse de materiais esportivos, tais como bolas e redes para futebol de campo, futebol de salão, vôlei, handebol e basquete, além de uniformes (camisetas com o nome do Programa Segundo Tempo);
- em relação aos recursos humanos, houve a formação de uma equipe responsável, composta por uma coordenadora geral do Programa, uma coordenadora de Promoção Social em nível local, e um promotor de Esporte e Lazer, além da contratação de três estagiários da área da Educação Física;
- em relação aos recursos financeiros, foram repassados R\$ 600,00 (seiscentos reais) a cada unidade, para aquisição de material complementar, e R\$ 260,00 (duzentos e sessenta reais) a cada estagiário contratado por 24 horas semanais, sendo que o valor para a aquisição de material didático foi estabelecido mediante o seguinte cálculo: valor unitário R\$ 1,00 (um real) x 8.400 alunos x 36 temas (*folders* educativos destinados a reforçar o conteúdo repassado nas palestras); quanto aos recursos para alimentação, os valores repassados obedeceram ao seguinte cálculo: R\$ 1,00 (um real) x 12 dias x 10 meses x 8.400 alunos.

Para a efetivação da Parceria para o Programa Segundo Tempo em âmbito nacional, foram estabelecidos os seguintes valores: para o Ministério dos Esportes, R\$ 1.360.800,00; e para o SEST/SENAT, R\$ 3.137.400,00 (infra-estrutura).

Somando-se todos os gastos efetuados, o custo total do Programa foi de R\$ 4.498.200,00.

O Programa Segundo Tempo foi previsto no planejamento anual, elaborado pela

CNT, em que são elaborados e determinados, em nível nacional, os programas e projetos que deverão ser desenvolvidos pela Instituição. Trata-se de um programa de origem governamental, fazendo parte do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual e Exploração Infanto-Juvenil, desenvolvido em várias instituições, entre as quais se inclui o SEST.

É neste contexto que se realizou a parceria para a implementação do Programa Segundo Tempo, que foi desenvolvido nas 42 unidades operacionais do SEST/SENAT.

### **3.3 O projeto segundo tempo em Florianópolis/SC**

O Projeto Segundo Tempo, realizado na unidade operacional de Florianópolis, teve como público alvo crianças e adolescentes de famílias de baixa renda, que tiveram oportunidade de acesso à prática de atividades esportivas artísticas e culturais, de forma gratuita, visando cumprir os objetivos nacionais propostos.

Em Santa Catarina, o local de realização do Projeto Segundo Tempo foi a Unidade Operacional do SEST/SENAT, situada à Avenida Max Schramm, nº 3635, no bairro Jardim Atlântico, em Florianópolis. Foram disponibilizadas 200 vagas, sendo 100 para cada turno: matutino e vespertino.

Quanto à elaboração do cronograma de execução física do Projeto, este foi dividido em três etapas:

- a) planejamento das atividades; captação dos alunos; treinamento dos coordenadores do Projeto; recebimento do material; e definição dos indicadores de acompanhamento;
- b) realização do Programa e elaboração de relatórios de acompanhamento e prestação de contas;
- c) elaboração do relatório final e prestação de contas.

Para a efetivação do Projeto, foram previstos três momentos. O primeiro compreendeu as seguintes ações: reforço dos contatos com as associações de bairro, escolas municipais e estaduais da periferia e dos bairros de baixa renda, localizados próximos às unidades do SEST/SENAT, para a captação de alunos; estruturação da Unidade para execução do Projeto de acordo com o planejamento de atividade apresentado; treinamento à distância oferecido gratuitamente pela Unb para a coordenadora geral do Programa e para os coordenadores de Promoção Social ou promotores de Esporte

e Lazer das unidades do SEST/SENAT a fim de desenvolver o programa; aquisição de material complementar necessário às atividades esportivas escolhidas pelas unidades SEST/SENAT; definição de indicadores de acompanhamento e avaliação do programa; e apresentação do projeto a outros órgãos para implementar novas atividades ao projeto.

No segundo momento, ocorreu a realização do projeto de acordo com o planejamento feito. As atividades diárias foram definidas em três grupos, levando-se em consideração a autonomia organizacional e a descentralização operacional prevista pelo programa:

- ciclo de palestras com dinâmicas de grupo ou reforço escolar - atividades estas de caráter informativo e que abordavam diversos temas, entre eles, formação da cidadania, cuidados com o meio ambiente, educação para o trânsito, prevenção do uso de drogas e álcool, promoção da saúde e outros que foram definidos e que possibilitam um desenvolvimento saudável e a formação de valores;
- recreações livres - realizadas no tempo destinado a lanche e descanso, intermediando as outras atividades;
- atividades esportivas e culturais – em que se adotou a prática do direito de liberdade de escolha dos alunos de acordo com suas habilidades e preferências, com oferecimento de três modalidades de atividades esportivas individuais e coletivas, dentre elas: futebol de campo, handebol, basquete, futebol de salão, judô e vôlei, além de aulas de artes, teatro, dança e capoeira, e da festa dos aniversariantes do mês; e ocorreram ainda reuniões semanais de planejamento e organização das ações, e de coordenação da execução do programa pelo Departamento Executivo.

No terceiro momento, apresentou-se o relatório final de execução do Projeto, contendo a avaliação e as informações gerais a respeito das atividades desenvolvidas, metas trimestrais previstas e realizadas, informações sobre a participação dos alunos no Projeto e impactos positivos e negativos relacionados à operacionalização do projeto.

Em Santa Catarina, em torno de 75% das crianças e adolescentes matriculadas eram do município de São José, devido à proximidade destas escolas com o SEST/SENAT, que se localiza próximo da divisa dos municípios de Florianópolis e São José.

Quanto aos recursos advindos do Ministério dos Esportes para a implantação do Projeto Segundo Tempo no SEST/SENAT, em Florianópolis, estes foram assim divididos:

- em relação aos recursos materiais, houve repasse de materiais esportivos, tais como bolas e redes para futebol de campo, futebol de salão, vôlei, handebol e basquete, além de uniformes (camisetas estampadas com o nome do Programa Segundo Tempo);

- em relação aos recursos humanos, houve a formação de uma equipe responsável, composta por um coordenador geral do Programa, além da contratação de três estagiários da área da Educação Física;
- em relação aos recursos financeiros, destinaram-se R\$ 600,00 (seiscentos reais) para aquisição de material complementar, tais como: infladores de bola, bicos para inflador, apitos, cones e aros; e R\$ 260,00 (duzentos reais) para cada estagiário (num total de três estagiários) contratado por 24 horas semanais.

O valor para a aquisição de material didático foi estipulado de acordo com o seguinte cálculo: valor unitário R\$ 1,00 (um real) x 200 alunos x 36 temas (*folders* educativos destinados a reforçar o conteúdo repassado nas palestras). Quanto aos recursos para alimentação, foram repassados da seguinte forma: R\$ 1,00 (um real) x 12 dias x 10 meses x 200 alunos.

Em contrapartida, quanto aos recursos proporcionados pelo SEST/SENAT, em Florianópolis, para a realização da parceria, estes foram divididos do seguinte modo:

- a) em relação aos recursos materiais, ofereceram-se: infra-estrutura, no que se refere a campos de futebol, ginásio coberto, com quadra poli-esportiva, arquibancadas e palco; área de ginástica ao ar livre e parque infantil; auditório com capacidade para abrigar 150 pessoas; cinco salas de aulas para 30 alunos cada uma; salão de festas; sala de dança e ginástica e sala polivalente para artes e música;
- b) em relação aos recursos humanos, disponibilizou-se um coordenador de Promoção Social; um promotor de Esporte e Lazer; auxiliares de Serviços Gerais e uma estagiária de Serviço Social da UFSC (não remunerada).

É importante salientar que próprio SEST/SENAT foi responsável pela contratação destes estagiários.

### **3.4 A inserção do serviço social no projeto segundo tempo/Florianópolis**

Segundo Iamamoto e Carvalho (1990 apud GARCIA, 2002, p. 16), no Brasil, o Serviço Social afirma-se como profissão e está estreitamente integrado ao setor público, dada a ampliação do controle da ação do Estado junto à sociedade civil, porém, vincula-se tradicionalmente também a organizações patronais privadas.

O Serviço Social assumiu a coordenação do Projeto Segundo Tempo através da

assistente social e da estagiária de Serviço Social, vinculando-se ao espaço sócio-ocupacional das organizações patronais privadas, de caráter empresarial, dedicadas às atividades produtivas propriamente ditas, como também à prestação de Serviços Sociais à população.

Nesse espaço, a assistente social reconheceu-se, nas palavras de Iamamoto (2001), como um trabalhador polivalente à medida que muitas funções foram sendo assumidas, tendo em vista que sua prática foi condicionada por fatores internos e externos. Os internos são aqueles que dependem do desempenho do profissional e os externos são determinados pelas circunstâncias sociais nas quais se realiza a prática do assistente social.

Com base em Iamamoto (2001) se referem as competências do assistente social, como: a capacidade de acionar estratégias e técnicas; a capacidade de leitura da realidade conjuntural; a habilidade no trato das relações humanas; a capacidade de convivência numa equipe interprofissional, entre outras. Os fatores externos abrangem um conjunto de fatores que não dependem exclusivamente do sujeito profissional, dentre eles: as relações de poder institucional; os recursos colocados à disposição para o trabalho pela instituição ou empresa que contrata o assistente social; as políticas sociais específicas, os objetivos e demandas da instituição empregadora; a realidade social da população usuária dos serviços prestados, entre outras.

Nesse contexto, procurou-se estabelecer um marco de referência teórico e ético-político a fim de realizar um trabalho profissional com qualidade.

### **3.5 O marco de referência teórico-metodológico e ético-político do serviço social**

O Projeto Segundo Tempo, para o serviço social, foi pensado numa perspectiva de Cidadania e Direito, tendo como horizonte o projeto ético-político da profissão, por meio de seu Código de Ética, e como marco de referência a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/90), bem como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/93).

Segundo Iamamoto (2001, p.34) o profissional do serviço social precisa dominar um conjunto de fundamentos teórico-metodológicos e ético-políticos para poder conhecer e decifrar o ser social, a vida em sociedade. Nesse sentido, é mister propor de forma objetiva o que é possível, tendo clareza dos limites impostos pela natureza do espaço sócio-

ocupacional ao qual o trabalho está vinculado e também domínio das técnicas e dos meios necessários para a construção e modificação de ações que vão moldar a realidade social, objetivando a aproximação com o ideal desejado na busca de maior equidade, igualdade e justiça social.

Além disso, estudar e conhecer a realidade institucional são requisitos fundamentais para conhecer o próprio objeto do trabalho pelo qual se pretende induzir ou impulsionar um processo de mudanças.

Quanto às categorias centrais que orientam e norteiam a ação, apresenta-se um dos princípios fundamentais do Código de Ética como suporte: ampliação e consolidação da cidadania, considerada tarefa primordial de toda sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis e sociais e políticos das classes trabalhadoras.

Segundo Telles (2005, p. 232), “a idéia de cidadania (re) nasceu há mais de dois séculos, com a proposta universalizante de tornar iguais os cidadãos da nova sociedade industrial nascente”. Continuando suas reflexões sobre o tema da cidadania, a autora afirma que:

as lutas contemporâneas pela ampliação da cidadania evidenciam o impasse teórico no qual bate a definição clássica de cidadania. Se, historicamente, a cidadania significa ser igual aos outros e se a identidade implica ser diferente dos outros, como poderia a cidadania, baseada na igualdade, ser fonte de identidade, baseada na diferença. Pois hoje o problema não é ser igual aos outros, é ser considerado como igual apesar das diferenças, considerando que a promoção da igualdade num contexto marcado pelas desigualdades, só reforça a estrutura das hierarquias.

E conclui que

é exatamente nesse ponto que se encontram os pensamentos pós-modernos e as lutas pela ampliação da cidadania; na mobilização pelo reconhecimento do “excluído”, não enquanto “marginal” desvinculado dos valores dominantes, mas enquanto indivíduo representante de uma cultura singular, digna de ser considerada como tal. (TELLES, 2005, p.232, grifos da autora).

Com base nesses autores, é possível afirmar, portanto, que a luta pela conquista de Direitos Sociais e de Cidadania passa pelo atendimento às necessidades básicas do ser humano como sujeito social, as quais são determinadas historicamente em cada realidade social. Considera-se que o indivíduo como sujeito social precisa satisfazer não apenas

condições materiais, mas também suas carências psicológicas e espirituais. Entendem-se como direitos sociais: educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, assistência aos desamparados, dentre outros.

A cidadania, nesse contexto, constitui-se num dos principais eixos teóricos norteadores de ação do serviço social.

Bobbio (1986 apud BENEVIDES, 2005) resgata a idéia de cidadania, no sentido de que o cidadão não pode se acomodar e precisa trabalhar ativamente e agir em prol de uma sociedade melhor para todos, que só será possível à medida que houver conscientização, por parte do indivíduo, de que a sociedade é de e para todos, e que todos, indistintamente, devem contribuir por meio da participação. Portanto, todos devem exercer seus deveres e direitos, devem contribuir para as decisões e não simplesmente cumprir o desejo de uma minoria que prefere que haja uma naturalização do comodismo e conformismo e que se subjugam aos detentores do poder, de voz e de vez, decidindo pela maioria, mas em prol de seus próprios interesses. Somente por meio do exercício da cidadania será possível mudar essa realidade.

Com base em tais premissas, trabalhou-se e buscou-se esse Projeto no sentido de assegurar, ao menos às crianças e aos adolescentes que dele participaram, a garantia de alguns direitos, como: saúde, educação, esporte, cultura e lazer, numa preocupação constante com o aspecto educacional e de inclusão social.

Nessa perspectiva, ao considerar que as crianças e adolescentes são sujeitos em fase de desenvolvimento, tanto físico quanto psicológico, e que é responsabilidade do Estado, da sociedade e da família oferecer condições para seu desenvolvimento saudável e feliz, a equipe que trabalhou no Projeto comprometeu-se a integrar o teor de diversas leis que garantissem a essas crianças e a esses adolescentes seus direitos.

Dentre essas leis, tem-se o Estatuto da Criança e do Adolescente, a LOAS e a Constituição Federal de 1988, considerada a Constituição cidadã, que define todos os direitos e deveres do governo e dos cidadãos, e que já descreve esse compromisso com as crianças e adolescentes em seu texto:

É dever da Família, da Sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, Constituição

Federal. Art. 227 da e/ou Art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA).

O Estatuto da Criança e do Adolescente, que é uma Lei Federal nº 8.069, de 1990, criada para complementar a Constituição Federal e para garantir o desenvolvimento, com segurança, das crianças e dos adolescentes e punir aqueles que desrespeitam seus direitos, dispõe sobre a Proteção Integral à Criança e ao Adolescente. (BRASIL. ECA, 1990, art. 1º).

De acordo com o ECA (1990, art. 2º), considera-se criança toda pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente toda pessoa entre doze e dezoito anos de idade.

Vale ressaltar que a criança e o Adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade ECA (1990, art. 3º). (BRASIL. ECA, 1990).

- A criança e o adolescente têm direito à proteção à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência. (BRASIL. ECA, 1990, art. 7º).

- A criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis. (BRASIL. ECA, 1990, art. 15).

Por sua vez, a Lei Orgânica da Assistência Social, de 1993, refere, em seu artigo 1º, que a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, provê os mínimos sociais, sendo realizada através de um conjunto integrado de ações, de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL. LOAS, 1993).

Em seu artigo 2º, incisos I, II e III, a Assistência Social tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. (BRASIL. LOAS, 1993).

Não se deve perder de vista a importância das famílias neste processo de socialização e prevenção, pois o trabalho educativo que se pretendeu realizar necessitou do apoio e da essencial contribuição destas. Portanto, tentou-se efetuar, no decorrer do período, uma aproximação com essas famílias, tanto em termos de participação quanto de comprometimento com o projeto, no sentido de acompanhamento e orientação no exercício de seu papel fundamental como educadores. Procurou-se, por meio deste trabalho, seguir as premissas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que privilegiam as famílias e suas relações, e que constituem a base primeira e fundante para todo o processo de socialização, pois as famílias devem ser consideradas e respeitadas como prioridade nas relações sociais.

Todavia, há que se considerar o fato de que muitas famílias e segmentos sociais vulneráveis necessitam de especial atenção e cuidado.

Segundo Miotto (2000, p.217),

a idéia hegemônica de que a família estaria presente como uma instituição eterna, cujas relações definidas naturalmente (especialmente a maternidade) levariam a bom termo os processos de socialização e proteção de seus membros, vai sendo pouco a pouco abandonada. Em seu lugar, está tomando corpo a idéia de que a família inspira cuidados em vista das grandes transformações por que passa a sociedade atual. Por isso, vai sendo priorizada a questão da cidadania das famílias e reconhecida a responsabilidade social que se deve ter em relação a elas.

Salienta-se a necessidade de, ao se trabalhar com crianças e adolescentes, trabalhar também questões ligadas ao contexto onde vivem e, em especial, ao seu contexto familiar, a fim de criar mecanismos de aproximação entre essas crianças e adolescentes e suas famílias, para preencher lacunas existentes que precisam ser abordadas e trabalhadas e que abrangem desde aspectos sociais e coletivos até questões de ordem pessoal e afetiva.

Seguindo ainda o marco regulador do SUAS, que trata da política da família, seu objetivo principal é, conforme Miotto (2000, p.222),

identificar as fontes de dificuldades familiares, as possibilidades de mudanças e todos os recursos (tanto das famílias como os do meio social) que contribuam para que as famílias consigam articular respostas compatíveis com uma melhor qualidade de vida. Tais mudanças pressupõem transformações nas pautas das relações internas da família e as dela com a sociedade. Isto implica o desenvolvimento da capacidade de discernir as mudanças possíveis de serem, realizadas no âmbito dos grupos familiares e suas redes, daquelas que exigem o engajamento deles

em processos sociais mais amplos para que ocorram transformações de ordem estrutural.

Tendo como marco de referência a cidadania, procurou-se garantir os direitos constitucionais às crianças e aos adolescentes que participaram do Projeto Segundo Tempo, mediante a implementação do projeto social e de suas práticas educativas, esportivas, artísticas e culturais, com o intuito de proporcionar-lhes uma melhor qualidade de vida e contribuir para sua formação, seu crescimento e aprendizado, contando com o apoio das famílias neste processo.

### **3.6 A implementação do projeto segundo tempo no SEST/Florianópolis**

A coordenadora de Promoção Social do SEST foi a responsável pela implementação do Projeto Segundo Tempo na instituição, pois trabalha no planejamento, gerenciamento e execução dos Programas Sociais e encarregou-se de divulgá-lo e implementá-lo dentro do prazo e das condições estabelecidas.

A implementação de um Projeto como este requer, primordialmente, estrutura física adequada, preparo técnico, teórico e conhecimento da realidade. Mas além disso, requer também a implementação de um processo de avaliação constante do fazer profissional, o que deve permitir uma gestão eficaz desse desempenho, no sentido de serem otimizadas as suas contribuições a fim de que ocorra a eficácia organizacional.

Para alcançar tal propósito e em razão de o Projeto não haver contemplado certas prioridades, foram necessários mais esforços do que os estabelecidos na Parceria para a sua implementação, manutenção e busca de novas alternativas para reforçar a estrutura existente e dar suporte as necessidades previstas. É preciso salientar que, no início, o parceiro, neste caso, o Ministério dos Esportes, ofereceu tão somente as condições básicas e não as que seriam de fato necessárias.

Assim, o Projeto Segundo Tempo oportunizou, para as crianças e adolescentes, a participação em todas as atividades previstas para o segundo tempo escolar, e desse modo procurou contribuir para a reversão do processo de exclusão e vulnerabilidade social em que se encontra grande parte da população. Ao inseri-los nesse Projeto, colaborou-se para melhorar a qualidade de vida destas crianças e destes adolescentes, haja vista que, em

horário oposto ao da escola, os manteve ocupados com a prática de tais atividades, e assim evitou que ficassem expostos a situações de risco social, como violência, trabalho infantil, fome e outras situações.

O Projeto desenvolveu-se em três etapas: divulgação e criação de condições para a implantação do Projeto e planejamento das ações; o Projeto em movimento; e avaliação.

### **3.6.1 Divulgação e criação de condições para implantação do projeto e planejamento das ações**

No mês de fevereiro de 2005, a coordenadora de Promoção Social do SEST, o promotor de Esporte e Lazer e a estagiária de Serviço Social da UFSC, preocupados com a implantação do Projeto Segundo Tempo, prevista para 01/03/05, empenharam-se para providenciar a realização deste Projeto, fazendo a sua divulgação, tanto por telefone quanto pessoalmente, junto às escolas da região, no sentido de trazer os alunos para o Projeto. Realizaram-se contatos telefônicos com as escolas da rede pública localizadas nas imediações do SEST/SENAT e agendou-se posterior visita e reunião com a direção das escolas e com os pais dos alunos, para a entrega de material informativo, fichas de inscrições e ofício da instituição, convidando-os a participarem do projeto. Depois de preencherem as fichas de inscrições, os pais ou responsáveis entregaram este material no SEST/SENAT, onde receberam uma carta que continha os critérios e as informações relativas ao Projeto, estando, a partir daí, admitidos neste.

Por se tratar de um Projeto direcionado para um trabalho educativo e de inclusão social, que possibilitava o acesso a direitos, como saúde, educação e alimentação, sua aceitação foi bastante favorável e positiva, havendo uma adesão maciça, pois além da diversidade de opções esportivas, recreativas, artísticas e culturais, de reforço escolar e lanche, sua gratuidade permitiu que famílias de baixa renda pudessem inserir seus filhos, protegendo-os de inúmeros perigos, uma vez que, em muitos casos, os pais precisam trabalhar e não tem com quem deixar seus filhos.

Após as inscrições dos alunos, realizou-se uma reunião com os pais, em que compareceram aproximadamente 50 pais ou responsáveis, para que estes conhecessem as particularidades do projeto e as instalações da instituição.

É imperativo comentar que a informação clara e objetiva foi imprescindível na

implantação desse projeto, e foi justamente este um dos focos do trabalho. Além de divulgar o projeto, procurou-se contribuir para a valorização e o reconhecimento do programa, repassando informações concretas em torno dele. Para tanto, o Projeto Segundo Tempo foi divulgado na televisão e no rádio, com grande audiência, em horários estratégicos, por exemplo, durante o Jornal Bom Dia Santa Catarina (RBS TV), para que se tornasse de conhecimento da maioria da população. Assim, por meio desta divulgação, além dos contatos com as escolas, pôde-se contribuir para a inclusão das crianças e dos adolescentes no Projeto.

Inicialmente, percebeu-se que os recursos não eram suficientes para contemplar um trabalho com qualidade, que era o compromisso assumido com o usuário, por isso, sentiu-se a necessidade de buscar colaboradores<sup>14</sup> para o Projeto. A busca por instrutores foi efetuada por meio de contato pessoal e por telefone com órgãos, instituições e empresas, no sentido de convidá-los para serem parceiros voluntários (colaboradores) nesta empreitada a fim de enriquecer o Projeto e tornar viável sua continuidade. Buscou-se também apoio financeiro e material. Após a realização destes contatos, conseguiu-se a adesão de alguns colaboradores, o que foi fundamental para a continuidade do Projeto.

Em relação aos recursos humanos, os colaboradores disponibilizaram-se para contribuir na realização das atividades esportivas e artísticas. Houve a concessão, por parte de instituições de educação de Florianópolis, de professores para as aulas de vôlei e de um instrutor voluntário para as aulas de cerâmica.

Em relação aos recursos financeiros, ofereceram-se recursos advindos do bazar realizado e conseguidos por meio de doação de um kit de produtos. Houve também doação de alimentos, como frutas e verduras, para implementar o lanche dos alunos, fornecido por Fundações governamentais e não governamentais.

Em relação aos recursos materiais, conseguiram-se alguns equipamentos para a realização de atividades artísticas e houve a doação de material de construção para a construção do forno para as aulas de cerâmica. Na área da alimentação, conseguiu-se a doação de 200 pães, todas as quintas e sextas-feiras, para complementar o lanche<sup>15</sup> dos alunos. Houve também contribuição de material de decoração, recreação e até de salgadinhos, bolo, algodão doce, pipoca e bebida para a comemoração das festas do

---

<sup>14</sup>Colaboradores – Este termo será utilizado para distingui-lo do termo parceria, pois o mesmo usualmente é utilizado para todos os níveis de colaborações.

<sup>15</sup>A parceria realizada inicialmente pelo Projeto proporcionara R\$ 1,00 para o lanche, mas considerou-se que esta quantia era insuficiente, por isso, buscaram-se essas colaborações.

aniversariante do mês.

É importante salientar, mais uma vez, que essas colaborações não faziam parte da parceria realizada entre o SEST e o Ministério dos Esportes.

Em contrapartida, como incentivo, era oferecido aos colaboradores um espaço no ginásio de esportes do SEST/SENAT, que possui grande fluxo de pessoas, para aqueles que desejassem incluir sua logomarca em placas, no Ginásio, nos eventos, uniformes e cartazes.

### **3.6.2 O projeto em movimento**

Conforme fora previsto, o Projeto Segundo Tempo iniciou-se, em Florianópolis, em 1º de março de 2005. As crianças e os adolescentes foram recepcionados no auditório do SEST/SENAT, em que foi passado um vídeo falando sobre a instituição. Também foram dadas orientações e informações sobre o funcionamento do projeto e sobre a importância de se manter uma interação em torno de práticas esportivas saudáveis, orientadas para a formação da cidadania, de valores éticos e de disciplina, e para o desenvolvimento da sociabilidade. Princípios que durante todo o período de estágio foram repassados aos alunos.

O Projeto funcionou todas as terças, quintas e sextas-feiras, em período oposto ao período letivo, sendo os horários assim definidos: no período matutino, das 08:30 às 11:30 horas, e no vespertino, das 13:30 às 17:00 horas, atendendo um total de 200 crianças e adolescentes.

As turmas foram divididas por idade e por grupos de meninos e meninas, para facilitar a execução de atividades direcionadas. Disponibilizaram-se várias atividades esportivas, por meio de rodízio, para que os alunos pudessem conhecer um pouco de cada uma delas. Privilegiou-se o encontro de todos no momento do lanche, que se tornou o momento de confraternização e alegria.

Por meio do desempenho dos alunos, pôde-se observar nestes algumas habilidades que se procurou estimular para que eles próprios descobrissem suas potencialidades e preferências. Alguns demonstraram mais interesse pelo teatro, outros pelo judô ou pela capoeira, outros ainda por futebol, vôlei, basquete, dança, enquanto uns identificaram-se mais com habilidades manuais. Assim, procurou-se propiciar um ambiente saudável e

adequado para que as próprias crianças e os adolescentes percebessem quais as preferências em torno das atividades disponibilizadas.

Buscou-se também incentivar o desenvolvimento da capacidade de liderança nos alunos. Quando se solicitavam voluntários, imediatamente alguns se manifestavam demonstrando essa capacidade em relação aos demais, e procurou-se trabalhar bastante este ponto, tentando mostrar-lhes que todos devem contribuir para o todo. Observa-se que, espontaneamente, alguns se destacavam sobre os demais, servindo inclusive de exemplo para os outros. Dessa forma, tentou-se ensinar aos alunos o quanto é importante o processo de tomada de decisão.

A fim de contribuir para a promoção da saúde e a diminuição da evasão escolar, realizaram-se palestras e ciclos educativos em torno das questões relativas a saúde, educação, uso de drogas e criminalidade, alimentação saudável, meio ambiente, com o objetivo de conscientizá-los sobre o quanto isso pode significar para suas vidas e influenciá-los de forma positiva ou negativa. Também se promoveu um ciclo de palestras e ainda se efetuaram algumas dinâmicas de grupo, em que os alunos puderam dançar, cantar, escrever e desenhar, com o objetivo de desinibi-los e ajudá-los no convívio em grupo.

Sobre este recurso – a dinâmica de grupo - Aubry (1981, p.5) assim se expressa: “É empregado para designar um conjunto de técnicas, para aumentar a prática da eficácia do trabalho em equipe.” O objetivo da dinâmica de grupo é, portanto, facilitar a modificação da atitude, do comportamento dos membros de um grupo e o relacionamento interpessoal. No âmbito do projeto, utilizou-se a dinâmica de grupo, com os alunos, para conseguir uma maior tranqüilidade e descontração dos participantes e motivar a sua auto-estima e integração.

Algumas datas foram reservadas para comemorações especiais, como, por exemplo, o Dia Internacional da Saúde, que foi escolhido para se dar informações e orientações sobre os cuidados com a saúde. Neste dia, realizaram-se palestras sobre saúde bucal, os alunos ganharam escovas de dente e receberam orientações sobre como fazer a escovação correta. Houve aplicação de flúor, fizeram-se exames médicos e coletaram-se dados dos alunos, relativos a altura, peso, pressão arterial, e ainda, exame oftalmológico, em que se verificou que alguns alunos necessitavam de aparelhos corretivos. Então, buscou-se dar os devidos encaminhamentos a cada caso, porque muitos quase nem têm acesso a estes serviços ou têm apenas através dos serviços do SUS, que na maioria das vezes atende de forma precária e ineficaz. O SEST proporcionou ainda, para os alunos, consultas com odontopediatra e com pediatra, atendimentos emergenciais na clínica do

SEST ou encaminhamento ao hospital para serviços gratuitos.

Também se ministraram palestras sobre o meio ambiente, em que se propôs a criação de uma horta, com a ajuda dos alunos, para criar uma conscientização em torno das questões ligadas ao meio ambiente e mostrar sua importância para a sua sobrevivência e qualidade de vida.

No decorrer do período, procurou-se observar e acompanhar os alunos no desenvolver das atividades propostas, o que propiciou a identificação de talentos esportivos. No caso do judô, por exemplo, alunos que se sobressaíram foram encaminhados e inscritos, com o consentimento dos pais, em campeonatos regionais, promovidos pela Federação Catarinense de Judô.

A realização das festas dos aniversariantes do mês, que não estava prevista no Projeto, mas que foi uma idéia cultivada pela coordenadora de Promoção Social e pela estagiária de serviço social, demonstrou-se uma importante contribuição para a socialização dos participantes.

### **3.6.2.1 A relação do projeto com as famílias**

Quanto aos atendimentos às famílias dos alunos do Projeto, tentou-se, no decorrer do período, prestar-lhes apoio no sentido de orientá-los quando solicitavam ou por decorrência de algum desentendimento entre os alunos. Para tanto, fizeram-se atendimentos individualizados ou em grupos, desenvolvendo atividades conjuntas com os alunos. Da mesma forma, procurou-se atender tanto as famílias que procuravam o Projeto quanto aquelas que, por algum motivo, tiveram suas presenças solicitadas, no intuito de orientar, informar sobre algum fato ocorrido ou repassar as informações pertinentes ao Projeto e ao acompanhamento de seus filhos.

A participação das famílias ocorreu sempre que solicitada, porém, por serem muitas, adotou-se o critério de atendê-las em pequenos grupos. Houve casos de pais que deram várias sugestões e indicaram outras crianças para o projeto, outros solicitaram ajuda em determinadas situações vivenciadas com seus filhos, outros ainda ofereceram-se para serem voluntários. Algumas famílias foram chamadas para troca de informações e experiências, o que ocasionou aproximação e comunicação entre os coordenadores do Projeto e as famílias. Optou-se pelos atendimentos individuais e para pequenos grupos de

pais, que se mostraram mais viáveis. Com essa escolha, percebeu-se que houve participação da maioria, pois, não podendo comparecer ou acompanhar seus filhos, os pais ligavam para obter informações, explicitando preocupação, interesse e sobretudo cuidados. Ocorreu ainda a participação das famílias em algumas atividades oferecidas, como foi o caso das aulas de artes (aulas de cerâmica).

### **3.6.2.2 A administração do funcionamento do projeto**

Semanalmente, efetuaram-se reuniões para planejamento e avaliação das ações e para a implementação dos encaminhamentos necessários. Contou-se, para isso, com o apoio administrativo para a realização das atividades burocráticas, tais como: contatos telefônicos, visitas, atendimentos, elaboração e encaminhamento de ofícios, cartas aos pais, dentre outros.

Realizaram-se vários contatos telefônicos a fim de agendar visitas a outros órgãos e instituições, empresas e escolas para apresentação e divulgação do Projeto, numa tentativa de convencê-los a participar ou contribuir de alguma forma para a sua efetivação.

Também se procurou atender a todas as pessoas que buscavam informações sobre o Projeto ou sobre os serviços oferecidos pelo SEST/SENAT.

Houve a participação em campanhas como, por exemplo, na Campanha Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, que tratou da violência sexual em crianças e adolescentes, com mobilização em todo o país; e na Campanha do Agasalho 2005, intitulada: O Frio não é passageiro – Transporte Solidarietà.

À medida que os alunos apresentavam alguma dificuldade a ser resolvida, faziam-se os devidos encaminhamentos.

### **3.6.3 Avaliação do funcionamento do projeto**

O Projeto Segundo Tempo, desenvolvido no estágio curricular, era avaliado semanalmente pela equipe de Coordenação que, ao assumir, preocupou-se constantemente

em oferecer para aos usuários um serviço de qualidade. A partir de um esforço continuado das ações, as famílias foram envolvidas no Projeto. Os alunos puderam participar de todas as atividades previstas, mas isso somente ocorreu em função da gestão do Projeto, que procurou inseri-los neste e incentivá-los para isso, e também em virtude das ações implementadas e que melhoraram sobremaneira o projeto. O trabalho logrou êxito graças ao empenho da equipe envolvida, que conseguiu proporcionar às crianças e aos adolescentes participantes do Projeto o acesso a um atendimento com qualidade, e que garantiu o desenvolvimento das atividades propostas.

Todavia, dificuldades também permearam o processo. Pôde-se constatar, por exemplo, a falta de um melhor planejamento com relação aos recursos financeiros para este tipo de projeto, em que a prioridade foi a realização de um trabalho basicamente educativo. Isto ocasionou situações que colocaram em risco o desempenho do próprio projeto, como é o caso da falta de prioridade do programa quanto aos instrutores para o projeto. Esta foi uma das dificuldades encontradas, devido à rotatividade dos instrutores e, em alguns casos, devido à falta destes. É importante considerar ainda que o número de instrutores era insuficiente em relação ao número de alunos, pois a proposta do Ministério dos Esportes consistia em contratar apenas três profissionais e que os estagiários fossem da área da Educação Física, sendo que para estes não foi concedido nem vale alimentação nem vale transporte. O valor da bolsa foi de R\$ 260,00 para 24 horas semanais, referentes aos três dias da semana, ou R\$ 130,00 para 12 horas semanais. Na maioria dos casos, os estagiários desistiam, ou então, quando surgiam outras oportunidades melhores, não permaneciam no projeto, devido à falta de condições até para o seu deslocamento, o que reduzia as chances de escolha ou seleção dos candidatos, que eram poucos. A dificuldade foi “superada” (grifo nosso) à medida que se encontraram pessoas que abraçaram a causa e se dispuseram a permanecer. Fatos como este preocuparam sobremaneira a equipe, que não mediu esforços para manter tanto os alunos quanto os instrutores no Projeto, tentando oferecer um trabalho com qualidade, em prol não apenas da continuidade do mesmo, mas pensando no bem-estar das crianças e adolescentes participantes, o que resultou na adesão maciça dos usuários.

Outra dificuldade percebida foi a falta dos recursos previstos para o deslocamento dos alunos, o que exigiu que as famílias assumissem esta responsabilidade.

Por meio das listas de presenças e da participação nas diversas atividades oferecidas, pôde-se acompanhar a freqüência, participação e permanência dos alunos no Projeto. Observou-se que houve casos de evasão, alguns em função da disciplina que se

tentou implantar, outros por motivo de trabalho. Contudo, por mais que se tentasse resolvê-los, esses casos, em geral, fugiam à responsabilidade da equipe e eram impossíveis de evitar. A dura realidade mostra que algumas famílias usam essa força de trabalho, embora não deva, para complementar a renda familiar, realidade que se tentou trabalhar e reverter, mediante orientações aos pais e aos próprios alunos. Esta ação teve êxito, pois trouxe as crianças e os adolescentes para dentro do projeto e protegeu-os de vários perigos.

Houve a participação dos alunos em competições esportivas, como o judô, em que alguns alunos do Projeto conseguiram medalhas, o que foi uma revelação, pois o SEST/SENAT ficou com o segundo lugar do campeonato. Das medalhas conquistadas, a maioria foi ganha por alunos participantes do Projeto Segundo Tempo, ou seja, uma menina conquistou medalha de ouro (1º lugar) e entre os meninos, um recebeu medalha de ouro (1º lugar), dois ganharam medalhas de prata e quatro receberam medalhas de bronze, o que os classificou para o Campeonato Estadual de Judô. Este fato evidenciou uma mostra de talentos e de alunos com potencial para participarem de campeonatos, com chance de medalha. Dessa forma, o Projeto revelou-se uma oportunidade para esses alunos, uma chance para demonstrar seu potencial. Todavia, essa participação nos campeonatos só foi possível, graças aos recursos arrecadados com a venda dos produtos provenientes do bazar realizado.

Por meio da comemoração dos aniversariantes do mês conseguiu-se trabalhar a auto-estima nas crianças e nos adolescentes, proporcionando-lhes momentos de confraternização, socialização e alegria.

A participação, principalmente nas dinâmicas de grupo, em que a presença dos alunos era uma constante, ajudou a descobrir talentos artísticos para dança, música, teatro e atividades esportivas, que precisam ser lapidados e incentivados, para futuros encaminhamentos.

Foi possível notar também a preocupação de muitos pais em manter contato com o projeto, pois sempre que surgia alguma situação de falta ou atraso dos filhos, eles telefonavam para justificar ou solicitar alguma informação.

Em contato com as famílias dos alunos, pôde-se constatar, pelos relatos, que houve considerável melhora no relacionamento familiar e escolar, por parte dos alunos, inclusive dos hiper-ativos, uma vez que as crianças ficaram mais calmas depois que começaram a freqüentar o projeto. Saliente-se que a participação das famílias favoreceu sobremaneira todo o processo.

Somente durante a prática, durante a intervenção, foi possível constatar-se a

realidade tal como ela se apresenta, com seus desafios, suas dúvidas e dificuldades. Com estas, surgiram as certezas, o aprendizado concreto e efetivo, a constatação dos dilemas e a oportunidade de poder contribuir concretamente para melhorar a realidade social. Em um breve período de tempo, teve-se uma pequena mostra do quão significativa pode ser a ação profissional.

Outro dado importante diz respeito à ausência de um profissional do serviço social no quadro de funcionários, Tal fato indica uma percepção de profissão inerente à própria instituição, que talvez seja reflexo de um contexto social mais amplo, que passa por diversas e profundas mudanças e que deveria ser repensado.

Apesar disso, a coordenadora de Promoção Social do SEST, que também é assistente social, tocou o Projeto, mesmo sem dispor de muitos recursos, e enfrentou problemas que, muitas vezes, inviabilizaram as ações, tendo que recorrer a ações voluntárias.

Enfim, tentou-se, no decorrer do pequeno espaço de tempo de que se dispunha, proporcionar às crianças e aos adolescentes o acesso às atividades oferecidas e contribuir, no sentido de: formar atitude crítica; melhorar a auto-estima; proporcionar momentos de confraternização, socialização, integração, troca de experiências, convívio em grupo; e despertar a noção de espírito de equipe, disciplina. E mais, procurou-se desenvolver um trabalho educativo e de inclusão social, propiciando a estes alunos crescimento e aprendizado efetivo, de forma positiva, mediante um trabalho sério e competente, que só foi possível porque os profissionais envolvidos estiveram imbuídos dos melhores propósitos, sendo de fato profissionais propositivos e firmes em suas ações.

Contudo, é necessário esclarecer que dificuldades e limites foram percebidos e vivenciados no decorrer de todo o processo, pois todo início de Projeto requer a multiplicação de esforços e de medidas que às vezes necessitam ser modificadas, corrigidas e até mesmo eliminadas, enquanto outras novas são implementadas. Isto deve ser feito no sentido de tornar o Projeto viável e para que assim se atinjam os objetivos propostos em prol dos usuários, pois, do contrário, pode-se comprometer a exequibilidade e a continuidade do Projeto.

Não se pode deixar de registrar que houve conquistas importantes, relativas à implementação do Projeto Segundo Tempo no SEST, e que os colaboradores, neste caso específico, contribuíram para um trabalho que teve bons resultados e causou, conforme o proposto, inclusão social mediante um trabalho prioritariamente educativo.

Concluindo, pôde-se constatar que a Parceria Público-Privada, especialmente no

caso deste projeto, em que o SEST contribuiu com a infra-estrutura e o Ministério dos Esportes com recursos financeiros e, que como com a maioria dos Projetos sociais, realizados no país, tais recursos não foram suficientes. Cabe refletir sobre essas questões em que o êxito fica comprometido, e que requerem, na maioria dos casos, a busca de colaboradores, exigindo-se dos operadores do Projeto que apelem para ações voluntárias.

#### 4 ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA NO PROJETO SEGUNDO TEMPO

Lopes (2004), ao reportar-se à política social, refere-se àquelas funções modernas do Estado capitalista – imbricado à sociedade, capaz de produzir, instituir e distribuir bens e serviços sociais constituídos como direitos de cidadania.

Trata-se, portanto, de política associada a um padrão de organização social e política, surgida nos fins do século XIX, em conseqüência da Segunda Grande Guerra Mundial. Tal política:

foi se distanciando dos parâmetros do laissez-faire e do legado das velhas Leis contra a pobreza [...] para transformar-se num esquema de proteção social que incumbe ao Estado decisiva responsabilidade pelo bem-estar dos cidadãos. [...] [Ela] envolve o processo de provisão social [...], [e] uma expressiva atividade regulamentadora [que visa] a garantia de acesso do cidadão comum a benefícios e serviços de natureza pública. (LOPES, 2004, p.3).

Segundo o mesmo autor, políticas sociais só existem em sociedades que reconhecem as desigualdades geradas pelo seu modelo de desenvolvimento e são implantadas apenas por governos comprometidos ou quando pressionados pela sociedade para a redução ou superação dessas desigualdades. Portanto, o termo “política social, integra um complexo político-institucional denominado seguridade social” e configura o que se conhece como Estado de Bem-Estar Social. (PEREIRA, 1998 apud LOPES, 2004, p.4).

Lopes recorre a Sposati (1999) ao afirmar que as políticas sociais demonstram o esforço de uma sociedade em construir um patamar de civilidade, evidenciada em função do que tal sociedade procura assegurar para todos os seus cidadãos, do que procura propor para suas crianças e seus velhos, enfatizando a relação dessa sociedade com a sua história. Então, quando se faz referência à política social,

é preciso entender que por trás daquela ação está em questão um padrão de civilidade que esta sociedade está construindo. Por que civilidade? Por conta de um respeito à dignidade humana, por conta de assegurar um dado padrão de dignidade humana ao coletivo de cidadãos de uma sociedade (SPOSATI, 1999 apud LOPES, 2004, p.4).

Tendo em vista a experiência vivenciada com o Projeto Segundo Tempo e

considerando a Lei das Parcerias Público-Privadas, a partir dos autores utilizados, verificou-se que elas surgem num contexto em que o Estado tenta, justamente, obedecendo à lógica do capitalismo, se eximir da sua responsabilidade, por meio de estratégias, dentre as quais as PPPs, pois estas Parcerias, embora falem da inclusão e cidadania, apresentam sérios problemas de continuidade e exequibilidade, gerando insegurança nas famílias que participam e que dependem dos programas e projetos governamentais. Ou seja, em nenhum momento é dada garantia de permanência dos programas, pois na prática, as dificuldades já citadas e conhecidas comprometem sua execução, sua aplicabilidade e sua continuidade.

Ao analisar a experiência exclusivamente do ponto de vista do que foi oferecido e do que foi realizado, pode-se considerar que ela foi um sucesso, mas também se pode comparar o Projeto a um “castelo de cartas” (grifo nosso), pois tais resultados positivos só foram possíveis graças ao empenho profissional da equipe envolvida e compromissada, em respeito aos usuários.

Diante de tais reflexões, apesar da pequena mostra vivenciada nessa experiência, e fazendo-se uma avaliação, sustentam-se as considerações de Pereira (2002) e Montaño (2002), que apontam o papel imprescindível do Estado como garantidor primeiro e responsável pelas políticas sociais, dentro da ótica da política social inclusiva, necessária e imprescindível. Não há, pois, outra alternativa viável para o desempenho de tais funções se considerar o aspecto legal, uma vez que o Estado é o representante legítimo do cidadão. Cabe, portanto, contestar Draibe (2005), que embora não se mostre totalmente favorável, sinaliza neste sentido, e Cardoso (2004) que, esta sim, defende a transferência dessa responsabilidade para o terceiro Setor como alternativa viável e necessária, uma vez que, segundo as argumentações desta última autora, a sociedade tem o dever de participar do processo de desenvolvimento social do país. Faz-se necessário contestá-la sob a premissa de que tal conjuntura coloca um dilema para o assistente social, que deve trabalhar com questões totalizantes ou universalistas, mas que na realidade se depara, em seu fazer profissional, com espaços, limites e condições precárias e insuficientes para a prestação efetiva de tais serviços.

É oportuno afirmar que, no caso da experiência vivenciada com o Projeto Segundo Tempo, no SEST, as colaborações realizadas contribuíram bastante para a efetivação do projeto, apesar de ocorrerem predominantemente no sentido voluntário, pois se realizava o contato telefônico para encontrar estes colaboradores em função da necessidade posta, conseqüência da fragilidade da Parceria existente com o Ministério dos Esportes. A falta de colaboradores poderia comprometer o êxito deste Projeto, porque

iniciativas como esta pôr parte do governo não possibilitam efetivamente a concretude de tais Projetos, por não lhes conferir a prioridade e a importância devidas. Desta forma, não se cumprem, inclusive, os deveres legais de acesso aos direitos, preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, em que a premissa é essencialmente a questão da proteção e dos cuidados, da educação e essencialmente dos direitos de cidadania para essas crianças e adolescentes.

Uma vez que as Parcerias surgem justamente como uma alternativa para que este Estado transfira sua responsabilidade de garantidor de direitos para a iniciativa privada, contribuindo de forma mínima e não suficiente, as Parcerias Público-Privadas não dão garantia desse funcionamento e buscam a participação da sociedade civil e da iniciativa privada, o que neste caso específico do Projeto Segundo Tempo concretizou-se devido à necessidade posta, mediante a busca e conquista das colaborações voluntárias, portanto, sem nenhuma obrigação de continuidade.

No caso do Projeto Segundo Tempo, num primeiro momento e no papel, aparentava ser um ótimo projeto e pareceu bastante viável e oportuno. mas na prática, sua aplicabilidade (exequibilidade) foi ameaçada por dificuldades e o projeto não foi auto-suficiente para se alcançar o êxito desejado e para se assegurar a realização do que se previu. Assim, teve-se que buscar outras formas para tornar possível a sua aplicação, sendo que as já citadas colaborações foram conseguidas, porém sem nenhum vínculo, nenhuma obrigatoriedade, e só foram conseguidas devido ao empenho e prestígio da equipe responsável, pela experiência que possuíam. Mas poderiam cessar a qualquer momento, sensibilizando quaisquer expectativas e pondo em risco o sucesso do próprio Projeto. Pela própria Parceria realizada com o Ministério dos Esportes, por não ser capaz de por si só dar conta das reais necessidades de Projetos como estes, tais iniciativas são importantes e válidas, uma vez que sua ausência seria ainda mais problemática. Porém são iniciativas do governo que devem e precisam ser repensadas e melhor planejadas no sentido de aproximar-se da realidade concreta e buscar meios e profissionais capazes de desenvolver políticas públicas mais efetivas, eficientes e eficazes para a população e que são plenamente possíveis e alcançáveis, sempre que houver o efetivo comprometimento com a questão social e suas implicações neste país.

Outra preocupação diz respeito à expectativa relativa ao período de funcionamento, uma vez que a partir do momento em que Projetos como este são implantados e que as famílias se reorganizam para fazerem parte deles, o fato de não se ter garantia de sua continuidade pode, por certo, gerar insegurança nas pessoas e nas famílias,

que em geral passam a depender de ações como essas na organização cotidiana de suas vidas. Daí a necessidade de comprometimento por parte das autoridades constituídas, em especial dos governos, responsáveis pela garantia dos direitos de cidadania. Isso leva a pensar nas palavras de Montañó (2002) e Pereira (2002), quando estes autores tratam da importância de se ter assegurado pelo Estado os direitos de cidadania, porque a partir do momento em que não se tem esta perspectiva de direito e cidadania na profissão, torna-se complicado lidar com situações como esta, dada sua natureza, pois de certa forma rompem com o projeto de compromisso ético-político com a população.

No que diz respeito aos recursos para a alimentação, que eram mínimos, não se podendo proporcionar uma alimentação digna e saudável para as crianças e os adolescentes, ou o que se considera ideal, as colaborações também contribuíram para, de forma “gratuita” (grifo nosso), complementar o lanche dos alunos. Esta questão deveria ser tratada também como prioridade pelos planejadores dos Programas, porque estes, em geral, são direcionados para famílias de baixa renda, e nestes casos, a alimentação é um fator importantíssimo a ser tratado.

Vale ressaltar que, diante das dificuldades encontradas, a equipe que trabalhou neste Projeto Segundo Tempo buscou transpor os obstáculos existentes, na tentativa de tornar possível o trabalho, e procurou desenvolvê-lo de forma educativa e com qualidade, com vistas à inclusão social para os alunos que dele participaram, seguindo os preceitos do *Código de Ética da profissão, em respeito aos usuários*.

Torna-se necessário abordar a questão da participação da sociedade, diferentemente do que quer Cardoso (2004), mas sim, no sentido de exigir do governo como instituição representativa que assegure, efetivamente, a todos os cidadãos, os direitos constituídos e assegurados pela Constituição Federal de 1988. As políticas públicas, como saúde, educação, segurança, habitação, saneamento, dentre outras, são dever do Estado, que é responsável ainda pelas condições para criação de emprego e renda, que possibilitem ao cidadão emancipar-se para poder prover sua existência e de sua família.

O Brasil é um dos países em que mais se paga impostos, no entanto, os cidadãos são bombardeados com discursos maquiados e convincentes em que se diz que não há verbas, não há recurso, em que o pobre é marginalizado e seus direitos são desrespeitados. O país possui uma legislação que pode servir de modelo para o mundo, é um país rico sob muitos aspectos, com um Estado forte, capaz de assegurar muito além dos mínimos sociais, e um povo soberano, que sobretudo ainda acredita em seu governo, mesmo com demonstrações de corrupção em vários níveis. Por conseguinte, não existe outro meio

senão este: que o Estado, para bem representar a população, cumpra com o seu papel intransferível de garantidor de direitos e assegure as políticas sociais para todos os indivíduos, como prevê nossa legislação.

O modelo de Proteção Social que se pretende está pautado em inclusão social, direitos e cidadania no sentido de avançar para um padrão mais inclusivo de proteção, em consonância com a responsabilidade do governo como garantidor de políticas públicas mais eficazes e capazes de garantir a efetivação dos direitos para o cidadão.

Nesse sentido, este trabalho procura destacar uma concepção sobre as PPPs que têm comprometido a implementação de projetos sociais como este, devido aos poucos recursos disponibilizados pelo governo federal, e também pelo fato de que a argumentação de que a iniciativa privada será capaz de cumprir com a brecha existente entre a questão econômica e a questão social torna-se inócua, porque as instituições privadas seguem a lógica do mercado, portanto, buscam o lucro.

Com base na experiência vivenciada, pode-se afirmar que a trajetória foi permeada de aprendizado e de novas conquistas, a começar pelo conhecimento da instituição e pelo aprendizado proporcionado pela supervisora de campo em seu fazer profissional.

Organizações da natureza do SEST podem ser consideradas o reflexo de todo aquele conjunto de fenômenos, especialmente da retirada do Estado do Setor Social, cuja principal consequência é a precarização dos serviços. Assim, estas organizações se vêem obrigadas a traçar estratégias e procurar constituir suas próprias fontes de financiamento, seja por intermédio de parcerias e convênios, seja por meio de novas possibilidades que garantam sua existência e manutenção, o que prejudica sobremaneira a conjuntura social e cujas consequências já são percebidas.

Na busca de uma resposta positiva ao "conto" (grifo nosso) do Estado Moderno, o sucesso da implementação dos Projetos de Parcerias Público-Privadas, definitivamente, dependerá do correto planejamento da atividade econômica nacional, que deverá ser realizado com a necessária segurança jurídica, com detalhamento das cláusulas do contrato de concessão e com a prestação de serviço público eficiente, para garantir um crescimento econômico sustentável e um desenvolvimento social real, que satisfaça os interesses públicos primários.

Numa reflexão sobre as PPPs, Juruá (2005) lembra que, em toda sociedade, há épocas propícias ao amplo debate de idéias e projetos e outras em que se verifica a ausência de debate e o vazio de idéias. Segundo a mesma autora, há poucos anos,

vivenciou-se, no país, uma fase altamente produtiva em matéria de geração de idéias e de projetos (do final dos anos 70 ao início dos anos 90), sucedida por um tempo em que prevaleceu o pensamento único e a convicção majoritária de que não havia alternativas para as decisões econômicas tomadas pelo governo.

Então, voltando-se à questão social, a privatização e desnacionalização dos serviços públicos da década de 1990 foi feita em tempos de pensamento único. O Projeto de Parcerias Público-Privadas também foi apresentado, em 2003, como a única alternativa viável para implantar investimentos de infra-estrutura. Juruá (2005) recorda que inúmeras respostas foram dadas invalidando esse argumento e demonstrando que, ao contrário, vive-se uma fase de abundância de liquidez, de excesso de meios de pagamento esterilizados na dívida pública e na concentração internacional de capitais. O que aparece aos olhos da opinião pública brasileira como ausência de recursos governamentais nada mais é do que “o outro lado da moeda” das políticas fiscal e monetária, dependentes do capital estrangeiro, atreladas ao objetivo de oferecer uma taxa interna de juros altíssima, esta sim, única, porque está entre as maiores do mundo. Resulta também esta visão, a única propagada pela mídia, das condicionalidades impostas ao governo brasileiro pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial, agentes articuladores dos interesses das altas finanças internacionais nas décadas recentes, o que pode gerar repercussões negativas, como rebeliões, revoltas e depredações, além de causar insegurança para toda a população. (grifo da autora).

Juruá (2005, p.10) conclui, indagando:

se Mauá foi a alternativa que a história não registrou, ou registrou de forma pálida, o mesmo não poderia estar ocorrendo agora? Não estaremos desprezando alternativas mais justas socialmente, mais corretas politicamente, do que as diretrizes contidas na Lei 11.079/04? Qual será o nosso futuro se as parcerias constituírem, efetivamente, um equivalente histórico do sistema de garantia de juros do século XIX?

E a autora deixa essas indagações para reflexão e análise.

Para Pereira (2002), é verdade que, na prática, a perda de direitos e a privatização das políticas públicas tornaram-se fatos tão corriqueiros que se afiguram processos naturais irrecusáveis, mas é aí que reside o problema e, ao mesmo tempo, a exigência de se distinguir fins e meios e de se criticar a naturalização da perda dos direitos em prol da privatização.

No Brasil, consoante o modelo que se pretendia adotar, previsto no projeto de lei

que trata do PPP, a seleção do contratado dar-se-ia por meio de um processo licitatório controlado, com características bastante diferentes das constantes na Lei nº 8.666, de 1993, e semelhantes ao modelo utilizado pelo Banco Mundial.

Saliente-se que, apesar da similaridade com as concessões, motivo pelo qual tem sido classificado por muitos como uma espécie de concessão mais elaborada e voltada para projetos de grande vulto, o PPP surge como uma solução para as obras e para os serviços cuja exploração econômica, por meio da cobrança de tarifas, seja inviável, bem como para os casos de parcerias entre particulares e empresas estatais de serviços públicos para implantação de infra-estrutura.

De acordo com Juruá (2005), em linhas gerais, os pontos do Projeto de Lei Complementar nº10, de 2004, rejeitados na CCJ/Senado, coincidiram bastante com as críticas feitas pelos movimentos sociais. Mas esta vitória parcial dos que se opuseram à lei de Parcerias, não está garantida para todo o sempre. Para a autora Juruá (2005), representantes das oligarquias interessadas estarão continuamente à espreita para propor alterações no texto que foi aprovado, a fim de favorecer o aumento de seus lucros e de seu poder. Dessa forma o texto atual da lei das Parcerias deve ser visto como provisório, pois ele representa apenas o momento inicial do longo conflito anunciado entre os defensores da soberania nacional e dos interesses populares e os partidários de um modelo de sociedade dependente, subordinada aos objetivos do poder imperial globalizado.

Nesse contexto, cresce também a demanda e a preocupação dos profissionais do serviço social. Faz-se necessário pensar a intervenção do assistente social guiada pelo Código de Ética da Profissão, reconhecendo-se a liberdade como valor central, a defesa dos direitos humanos, a busca incessante da equidade e justiça social e o compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população, assegurando a universalidade de acesso aos programas e políticas sociais, dentre outros.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado sobre o Projeto Segundo Tempo como uma expressão das Novas Formas de Relações Público-Privadas representa uma primeira aproximação com o tema das Parcerias Público-Privadas. Ele foi proposto e pensado a partir da importância dessas discussões para o serviço social, procurando-se contribuir para a reflexão e elucidação dos dilemas e limites impostos pela conjuntura à ação profissional, tendo em vista que esses limites impõem novas posturas ao profissional em prol da continuidade do Projeto Ético-Político, e também para refletir-se sobre a dificuldade de preservá-lo frente às limitações impostas.

Foi importante realizar esse trabalho para ter-se um entendimento maior sobre o assunto para que, ao lê-lo, as pessoas possam compreendê-lo, e para que este possa ainda subsidiar outros trabalhos. Frisa-se que o trabalho da equipe envolvida logrou êxito, mas foi complicado, pois embora se contasse com a ajuda dos colaboradores, estes cessaram em alguns momentos, o que torna projetos dessa natureza delicados, uma vez que não se tem garantias de continuidade.

Acredita-se que o profissional do serviço social deve estar atento às mudanças decorrentes da modernização e das adaptações exercidas pelas empresas ou instituições, em função das exigências do mercado de trabalho. Deve estar atento a tais modificações e fazer adaptações em seu agir profissional, em decorrência das exigências do contexto, sem nunca perder o foco, a prioridade de suas ações sociais. Para tanto, deve utilizar todos os meios e instrumentos necessários, no sentido de valorizar sua ação, de forma competitiva e qualificada, em relação às demais profissões.

*Os assistentes sociais precisam ser instrumentalizados, com condições de acionar as bases teórico-metodológicas, que são recursos essenciais que o profissional utiliza para exercer o seu trabalho. Estes recursos, conforme Yamamoto (2001, p.14), “contribuem para iluminar a leitura da realidade e imprimir rumos à ação”.*

De fato, sem conhecimento teórico, que é justamente a base para a implementação das ações necessárias, a prática torna-se desconectada e sem sentido, ao passo que o profissional munido de conhecimento, não só teórico-metodológico, mas também técnico-operativo e ético-político, terá condições efetivas de desenvolver seu trabalho acerca da realidade social.

Manter-se atualizado e informado é talvez um dos passos mais importantes para o

profissional que almeja, não apenas ser executor, mas discutir e ser propositor de temas atuais, que envolvem a questão social, e de ações que significarão mudanças no processo de trabalho, capazes de causar melhorias e avanços para a sociedade em geral.

Todo conjunto de habilidades e conhecimentos construídos ao longo da formação acadêmica e do exercício da profissão são, dessa forma, meios de trabalho profissional. Salienta-se que, com base na experiência vivenciada no estágio curricular, os acertos obtidos na prática foram possíveis devido aos antecedentes teóricos e ético-políticos transmitidos e absorvidos na vida acadêmica do Curso de serviço social da UFSC, os quais permitiram a participação neste importante processo que envolve teoria e prática e contribuíram para o êxito das práticas vivenciadas nas áreas de atuação do serviço social, que teve compromisso com a operacionalização do Projeto que, dadas as circunstâncias, teve também seus limites.

O ato de pensar sobre o Projeto Segundo Tempo leva a afirmar que, diante deste contexto, a intervenção do assistente social nas instituições do Sistema S, como é o caso do SEST, é marcada por sérias contradições e por dificuldades que inviabilizam os propósitos estabelecidos frente ao compromisso profissional. Muitas vezes, necessita-se utilizar e participar de alternativas, como é o caso das PPPs, para assegurar o acesso das famílias aos programas e projetos a fim de garantir benefícios e direitos, o que é complicado.

Observa-se a existência de um forte confronto entre o Projeto Hegemônico do serviço social e a atual conjuntura, que está mais voltada para seguir a lógica do mercado do que a do social. Assim, há necessidade de que os profissionais do serviço social estejam atentos a estas questões e conectados ao projeto ético-político da profissão, para que suas ações se voltem ao atendimento à população e à defesa intransigente dos direitos humanos e de cidadania e para que, dessa forma, possam lograr êxito em seu agir profissional.

Salienta-se ainda a importância das reflexões em torno dessas questões da atualidade, como é o caso das PPPs, pois permeiam toda uma lógica de permanência do capitalismo e das implicações dessas questões para a profissão, em torno do surgimento dessas novas relações Público-Privadas.

Ainda sobre essas questões, faz-se necessária uma reflexão sobre o precário sistema de Proteção Social público do país, num contexto em que se constata a existência de uma crise global com que se defrontam as políticas públicas, em especial as políticas sociais, na sociedade contemporânea. Crise esta que pode ser explicada nos marcos mais globais de redefinições do capitalismo, em que se percebem as graves conseqüências para a sociedade, em particular para os trabalhadores, pois se trata de um processo de grandes

inovações e mudanças no conjunto social e que ocorre de forma regressiva, ocasionando graves conseqüências para todo o tecido social e, em particular, para as relações de trabalho. Essa lógica contemporânea de reprodução do capital encontra-se claramente subordinada a um mercado sem limites e sem fronteiras sociais, que vem produzindo um caminho em que prevalece a irresponsabilidade global, em particular por parte dos governos, construindo, com suas estratégias, uma trama social na qual se rompem as regulações que até então controlavam a desigualdade constitutiva do capitalismo.

Outro dado é a grande proporção de trabalhadores brasileiros que estão fora do mercado formal de trabalho e, conseqüentemente, sem garantias de proteção social, situação que aumenta continuamente e hoje atinge mais da metade da população economicamente ativa (dobrou na última década). Isto caracteriza uma realidade preocupante, em um contexto de subalternização do trabalho à ordem do mercado seguida do desmonte de direitos sociais e trabalhistas. Tais repercussões e sinais expressam também o quanto a sociedade tem tolerado e desprezado a pobreza e, sobretudo, a profunda incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia à nova ordem capitalista internacional e aos investimentos sociais do Estado brasileiro. Situação legitimada pelo discurso, pela política e por uma socialidade engendrados no pensamento neoliberal que reconhece o dever moral de prestar ajuda aos pobres, considera-os inadaptados à vida social e não reconhece, portanto, seus direitos sociais, ao tratá-los com políticas paliativas e não emancipatórias. E o que mais preocupa é o fato de que o discurso que antes se referia à cidadania e aos direitos, tendo seu lugar ou pertinência assegurados no cenário público, é hoje substituído pelo bem elaborado discurso humanitário da filantropia, propagada pelo terceiro setor e seus adeptos.

Se medidas drásticas e corretivas não forem urgentemente utilizadas no Brasil, tudo indica que a tendência, no caso das políticas sociais que historicamente estiveram subordinadas à matriz conservadora, oligárquica e de interesse patrimonialista que envolveu a história econômica e social do país, nesta situação de regressão de direitos, poderá acentuar seu perfil assistencialista e clientelista, no perverso processo de transformação em favor do que é direito. Processo este marcado pela exigência de contrapartidas que subordina os trabalhadores a sua lógica. Trata-se de uma regressão propiciada pelo neoliberalismo, ao impor-se como lógica do capitalismo atual, e que consolida a dissociação entre mercado e direitos, aprofunda a cisão entre o econômico e o social, cria abismos entre pobres e ricos, instala a desigualdade, elimina a indicação ao universal e constrói uma forma despolitizada de abordagem da questão social, fora do

mundo público.

Em termos mais concretos e próximos da realidade, o profissional do serviço social trava uma constante luta na direção daquilo a que se propõe, que é construir um projeto ético-político na direção de outra sociabilidade que não a capitalista, na certeza de que é possível reconstruir e reconstituir a política como espaço de criação e permanência de direitos.

Desse modo, cabe ao serviço social aprofundar o debate sobre essas novas temáticas e adotar também suas estratégias de ação que respondam ao contexto. Assim, à medida que os espaços de atuação profissional forem sendo ampliados, o assistente social deverá estar apto para ocupá-los.

Em particular, este projeto significou para as crianças e adolescentes uma oportunidade positiva, haja vista a necessidade das famílias de poderem incluir seus filhos em Projetos como esses. Considerando-se que eles são importantes na vida dessas pessoas, esta foi, sem dúvida, uma experiência inesquecível.

## REFERÊNCIAS

AIDAR, Carlos J.; ONCALA, André A. **Parceria entre setor público e privado e infraestrutura**. São Paulo: Valor econômico, 4 ago 2003. Disponível em: <http://www.provedor.nuca.ie.ufjf.br/provedor/artigos/aidar1.htm>. Acesso em: 19 ago 2005.

AUBRY, Jeanmarie e YVES. **Dinâmica de grupo**. São Paulo: Loyola. Coleções ser e conviver, 1981.

BENEVIDES, Maria V. **O que é formação para cidadania**. Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG). Disponível em: [http://www.abong.org.br/novosite/busca\\_result.asp?cdm=116&caderno1=biblioteca](http://www.abong.org.br/novosite/busca_result.asp?cdm=116&caderno1=biblioteca)>. Acesso em: 29 abr 2005.

BRASIL. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 14724: informação e documentação – trabalhos acadêmicos – apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2005 válida a partir de 30.1.2006.

BRASIL. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 10520. Informação e documentação – citações em documentos – apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2002 válida a partir de 29.09.2002.

BRASIL. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 15287: informação e documentação – projeto de pesquisa – apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2005 válida a partir de 30.1.2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal: 2003/2004.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.**

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a Organização da Assistência Social e dá outras providências.**

BRASIL. Seminário internacional parceria público-privada (PPP) na prestação de serviços de infraestrutura MRE-BID-BNDES. 13 a 14 nov. 2003. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/s\\_PPP.asp](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/s_PPP.asp)>. Acesso em: 19 ago 2005.

CARDOSO, Ruth C.L. **Sustentabilidade, o desafio das políticas sociais no século 21**. São Paulo: São Paulo em perspectiva, 2004. Disponível em:

<[www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000200005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000200005&script=sci_arttext) - 48k>. Acesso em: 5 set 2005.

CONSELHO FEDERAL DO SERVIÇO SOCIAL (CFESS). Resolução nº 273, de 13 de março de 1993. Dispõe sobre o Código de Ética Profissional do Assistente Social. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/-12K>>. Acesso em: 5 jun 2005.

CNT. Confederação Nacional do Transporte. **Plano estratégico para o SEST/SENAT (1999 a 2003)**. Disponível em: <<http://www.cnt.org.br/>>. Acesso em: 20 jul 2005.

CNT. **Confederação Nacional dos Transportes (CNT)**. Dados SEST/SENAT. Disponível em: <<http://www.cnt.org.br/>>. Acesso em: 06 mar 2006.

CORREIA, Danielle de S. A política de assistência social e as parcerias entre o Estado e a sociedade civil: um resgate histórico do município de Florianópolis. Florianópolis: UFSC, 2004.

COUTINHO, Joana. Desmistificando o “terceiro setor”. In: MONTAÑO, Carlos. Terceiro Setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002. **Revista espaço acadêmico**. São Paulo, ano 3, n.25, p.1-3, jun. 2003. Disponível em: <[http://www.espacoacademico.com.br/025/25res\\_montano.htm](http://www.espacoacademico.com.br/025/25res_montano.htm)>. Acesso em: 8 nov 2005.

DRAIBE, Sônia M. **A política social do governo FHC e o sistema de proteção social**. SEADS – Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social. Portal do governo do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/desenvolvimentosocial/sites.asp?pagina=fhcProtecaoSocial>>. Acesso em: 19 ago 2005.

\_\_\_\_\_. *O welfare state no Brasil: características e perspectivas*. In: **Anais do encontro anual da ANPOCS**. Águas de São Pedro: ANPOCS, 1998.

FERREIRA, Aurélio B. de H. **Minidicionário Aurélio**. 8. impressão. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1977.

FERREIRA, Gelter. **Planejamento Estratégico: SENAT**. 2000. Trabalho de conclusão de curso (administração). Florianópolis: Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL), 2000.

GABRIEL, Ivana M. **Comentários sobre a nova lei da parceria público-privada**. Enciclopédia Jurídica – CD-ROM. Disponível em: <<http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7185>>. Acesso em: 9 set 2005.

GARCIA, Silvana C. da S. **O serviço social no sistema S: uma experiência no serviço social do transporte**. Florianópolis: UFSC, 2002.

GEORGE, Susan. **Revista do ANDES-SN Universidade e Sociedade**. Ano nº XIV, nº 33 Junho de 2004. Disponível em: <<http://www.unb.br/ceam/nescuba/artigos/pano207.htm>>. Acesso em: 19 ago 2005.

IAMAMOTO, Marilda V. **Renovação e conservadorismo no serviço social**. Ensaaios criticos. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

IAMAMOTO, Marilda V. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

IAMAMOTO, Marilda V; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de ma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo: Cortez, 1990.

JURUÁ, Ceci V. **Perdas e danos: a lei das parcerias público-privadas**. Disponível em: <[http://www.desempregozero.org.br/artigos/perdas\\_e\\_danos.pdf](http://www.desempregozero.org.br/artigos/perdas_e_danos.pdf)>. Acesso em: 9 set 2005.

LOPES, José R. **Terceiro setor a organização das políticas sociais e a nova esfera pública**. São Paulo em perspectiva, v. 18, n.3, Jul/Set, 57-66. São Paulo, 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000300007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000300007)>. Acesso em: 19 ago 2005.

MIOTO, Regina C. T. Novos espaços ocupacionais do assistente social: cuidados sociais dirigidos à família e segmentos sociais vulneráveis. *In: Cadernos CEAD*. Módulo 04. Brasília: UnB, 2000.

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

OLIVEIRA, Heloísa M. J. de. **Assistência social: do discurso do Estado à prática do serviço social**. 2.ed. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 1996.

PEREIRA, Potyara A.P. A nova divisão social do bem-estar e o retorno do voluntariado. **Revista serviço social & sociedade** 73. São Paulo: Cortez, ano 26, p.75-98, mar., 2002.

QUEIROZ, Antônio A. **Parceria público privada no Brasil**. Entrevistas e artigos (2004). Disponível em: <<http://www.sintrajufe.org.br/previdencia/artigos-19.htm>>. Acesso em: 19 out 2005.

SENAC Teresópolis. **Carta da paz social**. Documento de criação do departamento nacional do SENAC. Rio de janeiro, 1946.

SEST/SENAT. **Planejamento anual**. Florianópolis. 2005.

SUAS. **Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Disponível em:  
<<http://www.mds.gov.br/servicos/servico05.asp>>. Acesso em: 29 mar 2006.

TELLES, Vera. **Texto revel**. Disponível em:  
<<http://paginas.terra.com.br/educacao/RBSE/V1.n.2%20agosto%202002/texto%20REVEL.html>>.  
Acesso em: 29 abr 2005.

## REFERÊNCIAS COMPLEMENTARES

ELLERY, Celina M. **Cartilha motorista cidadão no combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes**. Secretaria Especial de Direitos Humanos e SEST/SENAT ano 2004.

FREITAS, Fábio F.B. **O ensino de direitos humanos no centro de humanidades**. Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Disponível em:  
<<http://www.dhnet.org.br/w3/cdhp/educar/ensino.html>>. Acesso em: 29 abr 2005.

NASCIMENTO, Regina M. L. **Formação profissional Senac: um olhar histórico e tendências atuais**. Florianópolis, 1998. Monografia (Especialização em História Social). Universidade do Estado de Santa Catarina. *In: Cartilha programa de desenvolvimento de educadores (PROFIS) – Fascículo 5*. SENAC/Rio de Janeiro, 2000.

ROMANELLI, Otaiza de O. **História educação no Brasil (1930/1973)**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1980. *In: Cartilha Programa de Desenvolvimento de Educadores*. PROFIS, fascículo 5. SENAC: Rio de Janeiro, 2000.

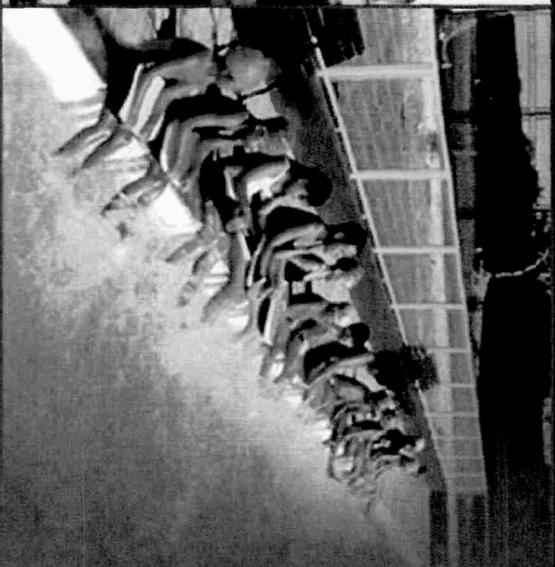
SAWAIA, Bader Burihan. **A cidadania em construção: uma reflexão transdisciplinar**. São Paulo: Cortez, 1994.

WANDERLEY, Luiz E. W. **Educação e cidadania**. *In: Serviço social e sociedade*. São Paulo: Cortez, ano XXI, 62, mar 2000.

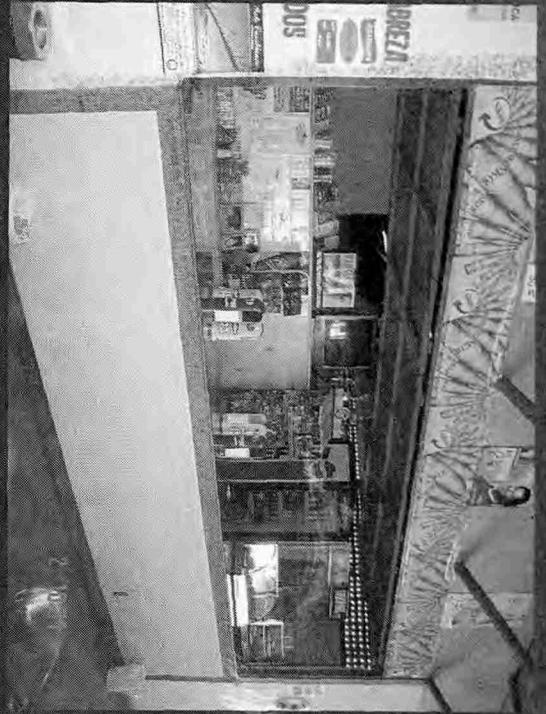
ANEXOS

ANEXO A – FOTOS DA INSTITUIÇÃO SEST/SENAT EM FLORIANÓPOLIS

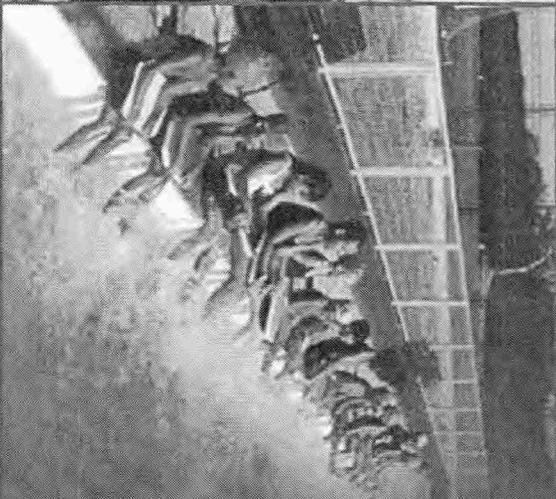
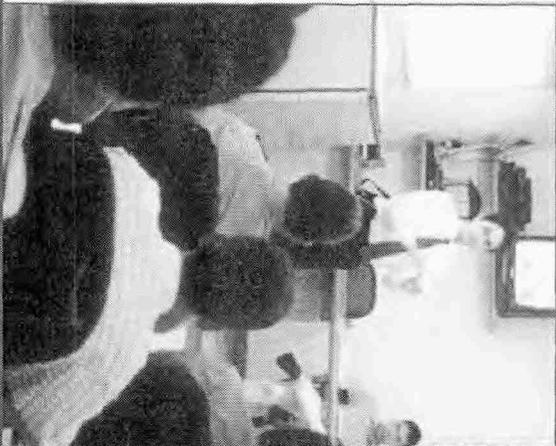
**SESI SENAI** 100 ANOS



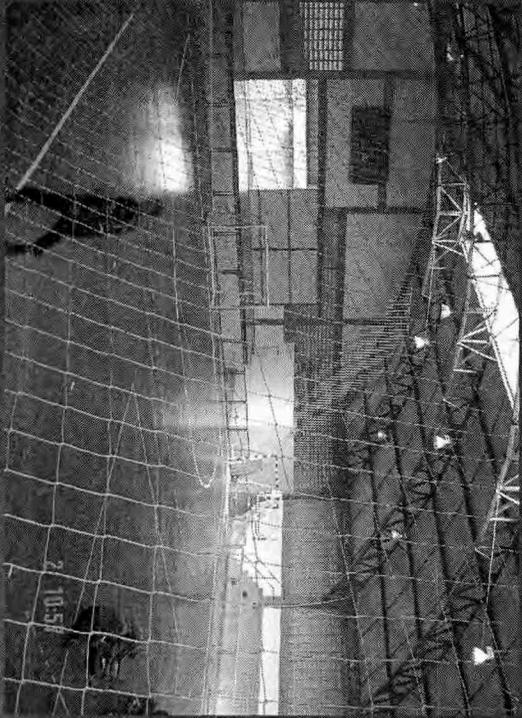
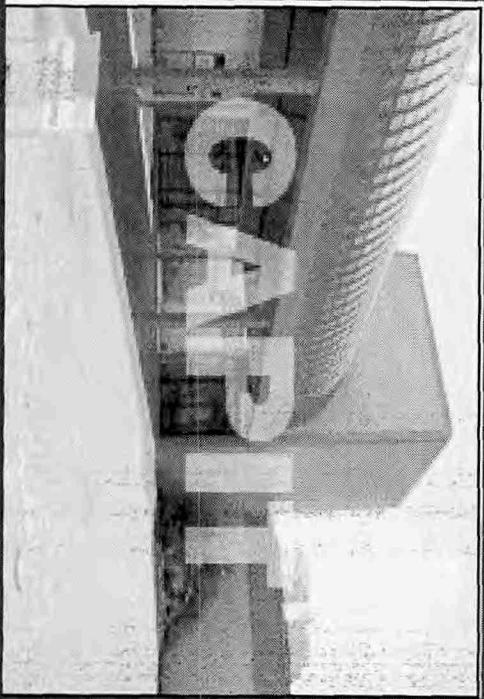
**QUALIDADE DE VIDA E RESPONSABILIDADE SOCIAL**



**SEST SENAT 10**  
ANOS



**QUALIDADE DE VIDA E RESPONSABILIDADE SOCIAL**











1976 JAN 15 10:30 AM

ANEXO E – FOTOS DE MATERIAL DIDÁTICO DISTRIBUIDO NAS PALESTRAS

# Material distribuído nas Palestras

Programa SEST/SENAI  
de Prevenção e  
Educação para  
a Saúde

**Saúde Bucal**

SEST SENAI

Programa SEST/SENAI  
de Prevenção e  
Educação para  
a Saúde

**Diabetes Mellitus**

SEST SENAI

Programa SEST/SENAI  
de Prevenção e  
Educação para  
a Saúde

**Alcoolismo**  
**Drogas**  
**Tabagismo**

SEST SENAI

Programa SEST/SENAI  
de Prevenção e  
Educação para  
a Saúde

**Hipertensão**

SEST SENAI

Programa SEST/SENAI  
de Prevenção e  
Educação para  
a Saúde

**AIDS**  
**DST**

SEST SENAI

Programa SEST/SENAI  
de Prevenção e  
Educação para  
a Saúde

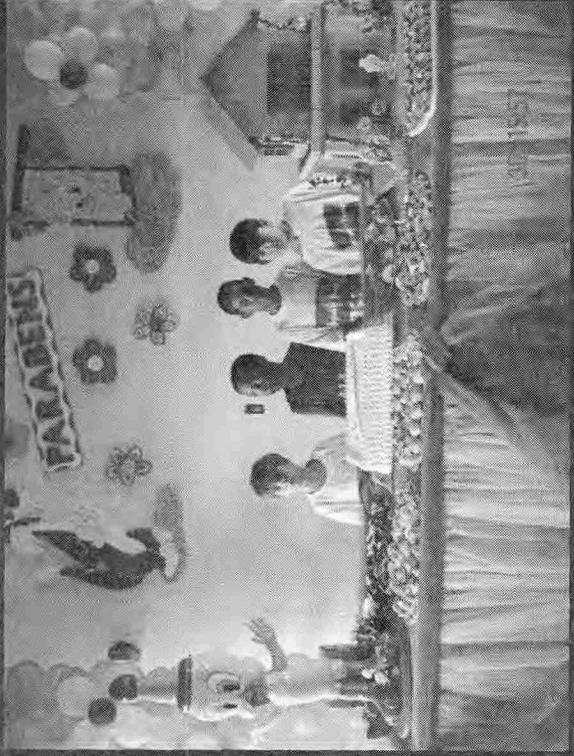
**Doenças Endêmicas**

**19 9:24**

SEST SENAI

ANEXO F – FOTOS DA COMEMORAÇÃO DOS ANIVERSARIANTES DO MÊS









ANEXO G – MODELO DE CERTIFICADO DE PARTICIPAÇÃO AOS  
COLABORADORES DO PROJETO SEGUNDO TEMPO/FLORIANÓPOLIS/SC

## D E H O N R A A O M É R I T O

O **SEST SENAT Florianópolis**, certifica que

S O N H O D E F E S T A

Tem a grata satisfação de ver o seu nome inscrito no Livro de Honra desta Casa, pela colaboração significativa no Projeto Segundo Tempo durante o ano de 2005, evidenciando assim suas apreciáveis qualidades.

Florianópolis(SC), 01 de dezembro de 2005.



Dirigente da Unidade Operacional

Diretora Executiva Geral

PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL: CLÉSIO ANDRADE

ANEXO H – MODELOS:  
FORMULÁRIO DE AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE DO SEST/SENAT  
PESQUISA DE AVALIAÇÃO DO ATENDIMENTO NO SEST/SENAT  
FLORIANÓPLIS

## FORMULÁRIO DE AVALIAÇÃO

**SEST SENAT** | Serviço Social do Transporte  
Serviço Nacional de  
Aprendizagem do Transporte  
Florianópolis - SC - ISO 9001

Saúde é o que você merece!

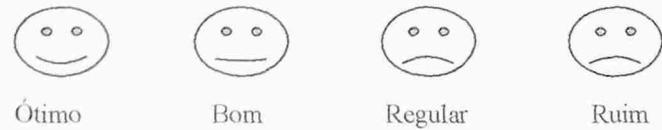
Para melhor atendê-lo precisamos ouvir você. Criamos este espaço para que aponte sugestões, faça críticas, elogios, comentários sobre o nosso atendimento, serviços, estrutura física. A sua opinião é importante para podermos corrigir possíveis falhas e melhorar o atendimento. Solicitamos que este questionário seja preenchido e devolvido à recepção.

**Atendimento realizado:**

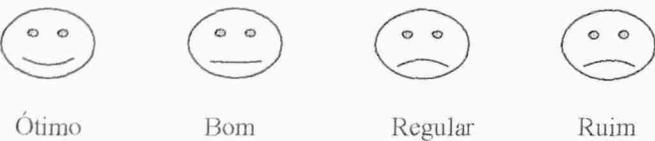
médico    odontológico

Faça um X nas carinhas correspondentes a sua opinião:

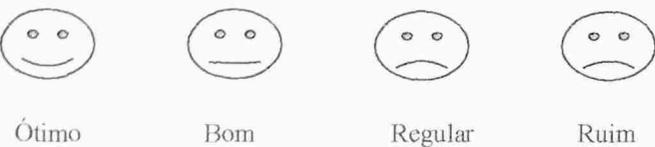
a) Atendimento da Recepção:



b) Organização do consultório



c) Limpeza do consultório



d) Conforto dos consultórios



**SEST SENAT** | Serviço Social do Transporte  
Serviço Nacional de  
Aprendizagem do Transporte  
Florianópolis - SC - ISO 9001

Saúde é o que você merece!

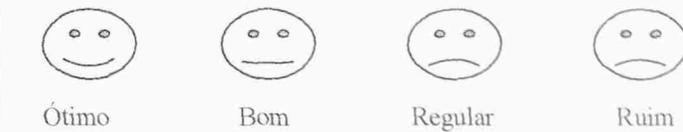
Para melhor atendê-lo precisamos ouvir você. Criamos este espaço para que aponte sugestões, faça críticas, elogios, comentários sobre o nosso atendimento, serviços, estrutura física. A sua opinião é importante para podermos corrigir possíveis falhas e melhorar o atendimento. Solicitamos que este questionário seja preenchido e devolvido à recepção.

**Atendimento realizado:**

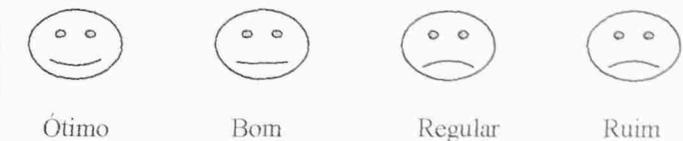
médico    odontológico

1. Faça um X nas carinhas correspondentes a sua opinião:

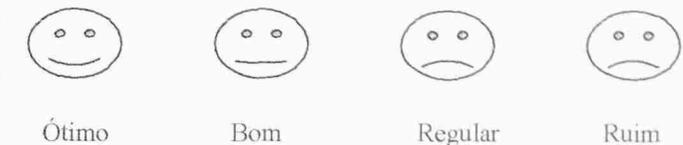
a) Atendimento da Recepção:



b) Organização do consultório



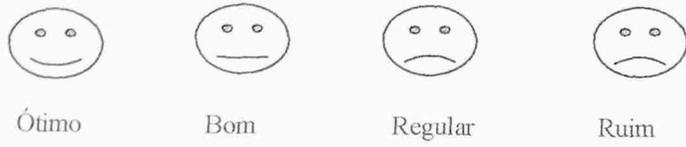
c) Limpeza do consultório



d) Conforto dos consultórios



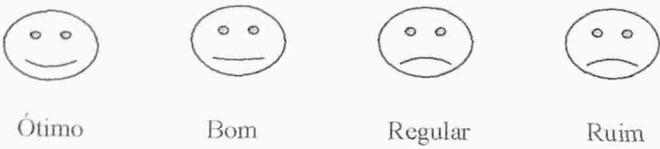
e) Como o Sr. (a) classifica a consulta que teve



f) O Sr. (a) compreendeu o tratamento proposto?



g) De um modo geral, o Sr.(a) considera este serviço:



a) Aponte pontos positivos:

---

---

---

---

---

b) Aponte pontos a melhorar:

---

---

---

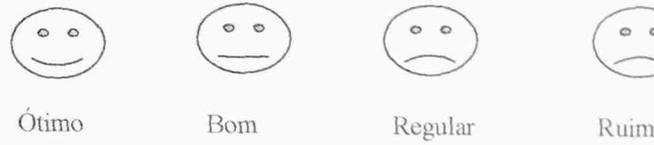
---

---

Agradecemos sua colaboração!

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

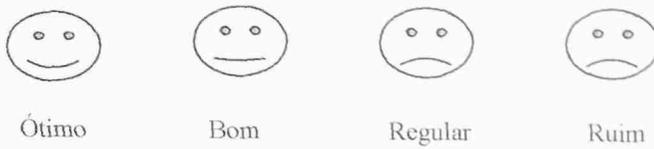
e) Como o Sr. (a) classifica a consulta que teve



f) O Sr. (a) compreendeu o tratamento proposto?



g) De um modo geral, o Sr.(a) considera este serviço:



a) Aponte pontos positivos:

---

---

---

---

---

b) Aponte pontos a melhorar:

---

---

---

---

---

Agradecemos sua colaboração!

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

PESQUISA DE AVALIAÇÃO DO ATENDIMENTO NO SEST SENAT  
FLORIANÓPOLIS

PERÍODO: \_\_\_\_\_  
QUESTIONÁRIOS RESPONDIDOS: \_\_\_\_\_

ITEM	RESPOSTA	
a) Atendimento da Recepção:	Ótimo	
	Bom	
	Regular	
	Ruim	
	<b>Não Respondeu</b>	
	<b>Subtotal</b>	
b) Organização do Consultório:	Ótimo	
	Bom	
	Regular	
	Ruim	
	<b>Não Respondeu</b>	
	<b>Subtotal</b>	
c) Limpeza do Consultório:	Ótimo	
	Bom	
	Regular	
	Ruim	
	<b>Não Respondeu</b>	
	<b>Subtotal</b>	
d) Conforto dos Consultórios:	Ótimo	
	Bom	
	Regular	
	Ruim	
	<b>Não Respondeu</b>	
	<b>Subtotal</b>	
e) Como o Sr.(a) classifica a consulta que teve?	Ótimo	
	Bom	
	Regular	
	Ruim	
	<b>Não Respondeu</b>	
	<b>Subtotal</b>	
f) O Sr.(a) compreendeu o tratamento proposto?	Ótimo	
	Bom	
	Regular	
	Ruim	
	<b>Não Respondeu</b>	

	<b>Subtotal</b>	
g) De um modo geral, o Sr.(a) considera este serviço:	Ótimo	
	Bom	
	Regular	
	Ruim	
	<b>Não Respondeu</b>	
	<b>Subtotal</b>	

**Respostas das Sugestões:**

1- Aponte pontos positivos:

2- Aponte pontos a melhorar:

ANEXO I – MODELOS DE CARTAZES REFERENTES A PARTICIPAÇÃO DO  
SEST/SENAT EM CAMPANHAS

# O frio não é passageiro



## Transporte Solidariedade

### Participe da Campanha do Agasalho do Setor de Transporte

#### Posto de Coleta:

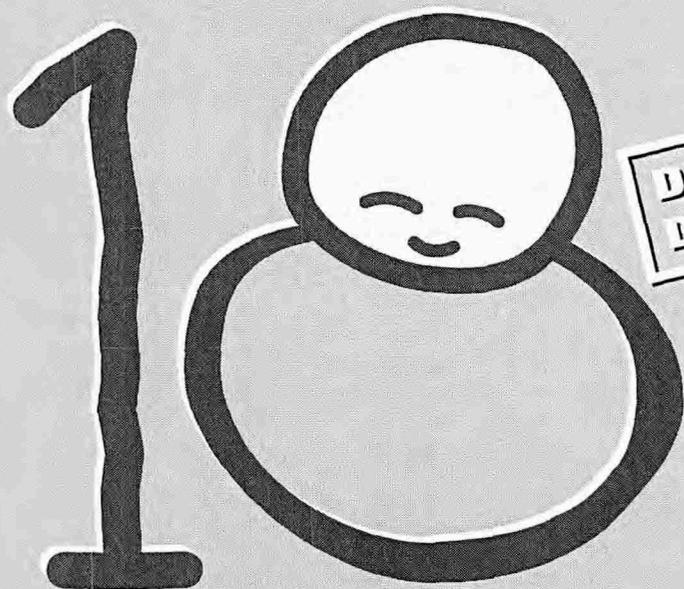
- SEST/SENAT
- Terminais urbanos
- Rodoviárias
- Empresas e Sindicatos de Transporte

**SEST  
SENAT**

Serviço  
Social do  
Transporte

Serviço Nacional  
de Aprendizagem  
do Transporte

ESQUECER É PERMITIR  
LEMBRAR É COMBATER



DIREITOS SEXUAIS  
DIREITOS HUMANOS

DE MAIO

DIA NACIONAL de  
COMBATE ao ABUSO  
e à EXPLORAÇÃO  
SEXUAL de CRIANÇAS  
e ADOLESCENTES

ANUNCIE A VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES  
e faça a sua parte!

Disque-Denúncia Nacional  
**0800 990500**

De segunda a  
das 08:00 às

PROCURE O CONSELHO TUTELAR DE SUA CIDAD

ANEXO B – MODELOS:

DE FICHA DE INSCRIÇÃO PARA O PROJETO SEGUNDO TEMPO –  
FLORANÓPOLIS/SC;

CARTA AOS PAIS PARA PARTICIPAR DO PROJETO SEGUNDO TEMPO

**FICHA DE INSCRIÇÃO**

CADASTRO DE ALUNOS SEGUNDO TEMPO					
DADOS DO ALUNO					
Nome:					
Endereço:			Fone		
RG		CPF		Cel	
Nasc	___/___/___	Certidão Nasc.			
Renda familiar R\$		Cidade			
DADOS FAMILIARES					
Pai:					
Mãe:					
Local de trabalho		Profissão:			
Local de trabalho		Profissão:			
Renda mensal		Tipo de moradia?	( ) Própria	( ) Alugada	
Renda mensal			( ) Cedida		
DADOS SOCIAIS					
Quantas pessoas moram na mesma casa?					
Quantas trabalham?		Quantas estudam?			
Você faz parte de algum projeto do governo?			Sim ( ) Não ( )		
Qual projeto?					
Qual o horário que participará no Projeto ( ) manhã ( ) tarde					

**Caros Pais e/ou Responsáveis,**

começamos mais uma importante etapa, o Projeto Segundo Tempo, e para que tenhamos êxito nesta e nas tarefas vindouras, precisamos de seu apoio e ajuda.

Quando atender a finalidade para o qual foi criado, o Serviço Social do Transporte – SEST apresenta o projeto de parceria com o Ministério dos Esportes para executar em suas unidades em funcionamento em diversas cidades do país o Programa Segundo Tempo, dando oportunidade a crianças e adolescentes de baixa renda de participarem de atividades esportivas e atribuindo para a formação de valores que os tornem pessoas capazes de praticar os preceitos e leis necessárias a convivência em sociedade.

O programa prevê o atendimento gratuito para 200 crianças e adolescentes de que estejam cursando o ensino médio e fundamental, cujas atividades a serem desenvolvidas acontecerão 3 vezes por semana, 3ª, 5ª e 6ª feira, e serão:

✓ **Ciclo de Palestras com Dinâmicas de Grupo e Reforço Escolar**

✓ **Recreações Livres**

✓ **Atividades Esportivas e culturais:** Oferecimento de modalidades de atividades esportivas individuais e coletivas.

Fazer cidadãos de bem, comprometidos com a justiça, é o que o mundo de hoje está precisando. A busca da construção da cidadania é uma constante em nosso trabalho e para isso precisamos nos unir. Juntos, o SEST/SENAT, seus parceiros neste projeto e a família, para que a participação coletiva gere o bem comum.

Contamos com a sua participação, ou melhor, com o seu efetivo engajamento já que vamos trabalhar com um bem de altíssimo valor: seus filhos, nossos alunos.

Portanto, para que o nosso trabalho caminhe da melhor maneira possível precisamos da sua colaboração.

Primeiramente, é necessário observar e cumprir as normas a seguir:

#### **SEGURANÇA DAS CRIANÇAS:**

Salientamos que é de total responsabilidade dos pais ou responsáveis o deslocamento das crianças e adolescentes até o SEST/SENAT e deste para seus lares.

As atividades a serem desenvolvidas ocorrerão toda 3ª, 5ª e 6ª feira, nos períodos: ou matutino das 08:15 as 11:15hs; ou vespertino das 14:00 as 17:15 h. Pedimos aos pais que, na medida do possível, respeitem os horários previstos.

As atividades a serem desenvolvidas compreenderão: atividades esportivas (vôlei, handebol, basquete, futebol, judô), artísticas e culturais (oficinas de artes, teatro, capoeira).

Imprevistos e atividades fora da rotina deverão ser comunicados via bilhete, ou pelo telefone, com a coordenação (281.6229/6204).

As crianças passarão pelas atividades determinadas pelos professores, de acordo com a planilha do dia, não havendo opção de escolha, salvo se colocado opção.

#### **COMUNICAÇÕES:**

Todas as comunicações e recados serão feitos ou por intermédio de bilhetes ou por telefone entre o SEST/SENAT e as famílias.

#### **UNIFORME:**

Todas as crianças e adolescentes inscritos no projeto receberão uma camiseta, que os identificará como pertencentes ao projeto. Os pais responsabilizarão-se pelo uso da mesma, desde sua conservação e limpeza, não podendo, pois a criança usar de usá-la no exercício das atividades pertencentes aos projetos.

#### **COMEMORAÇÃO DE ANIVERSÁRIOS:**

Como iniciativa do SEST/SENAT e em função das parcerias conquistadas, tentaremos realizar uma vez no final de cada mês os aniversariantes do Mês. O objetivo é de proporcionar a todos momentos de lazer e de confraternização.

#### **MATERIAIS ESQUECIDOS NO SEST/SENAT.**

Quando algum objeto ou pertence for encontrado por motivo de esquecimento, será levado para a Coordenadoria do SEST/SENAT.

#### **REUNIÕES COM OS PAIS OU RESPONSÁVEIS:**

Quando houver necessidade de reuniões, os pais e responsáveis serão avisados com a devida antecedência.

#### **ATENDIMENTO ÀS FAMÍLIAS:**

Famílias que precisarem estabelecer contato com os responsáveis do Projeto, deverão recorrer a Coordenadoria do SEST/SENAT, sendo responsável por todas as atividades.

#### **FREQÜÊNCIA**

As crianças deverão obter 75% de freqüência no projeto e as faltas devem ser justificadas.

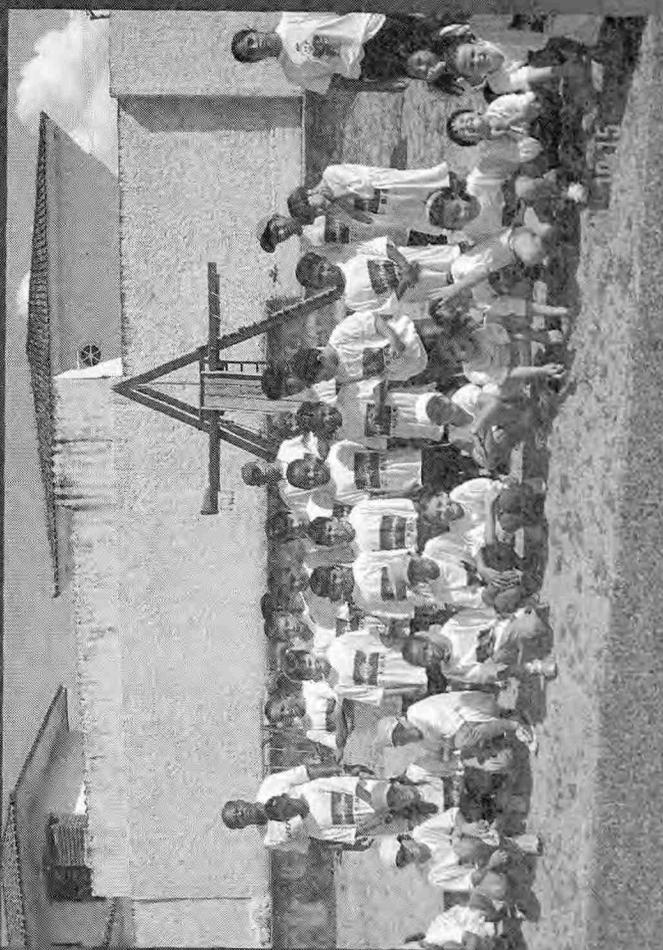
Faltas consecutivas, sem justificativa, excluem a criança do projeto.

- *Projeto Segundo Tempo – Uma parceria do SEST/SENAT com o Ministério dos Esportes.*
- *Estamos à disposição, direção, Coordenação e Serviços, sempre que precisarem. A presença dos pais ou responsáveis será motivo de satisfação para nossa Entidade. – Fome: 2816229 com Patricia ou Luis*
- *Esperando contar com a parceria das famílias na colaboração e orientação às crianças e adolescentes, faremos com que este Projeto seja repleto de êxitos e realizações.*

ANEXO C – FOTOS DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO PROJETO  
SEGUNDO TEMPO/ FLORANÓPOLIS/SC

# Registros de atividades desenvolvidas





10 8-30



