

# Estado, Sociedade e Política Social no Brasil - Dilemas da cooperação<sup>1</sup>

Rodrigo de Souza Filho<sup>2</sup>

---

## I - Capitalismo e Política Social

As políticas sociais surgem no mundo capitalista, a partir da segunda revolução industrial (último quartel do século XIX), como estratégia de intervenção contínua, sistemática e estruturada do Estado na área social, e consequência da refuncionalização sofrida pelo Estado para fazer frente à fase monopólica do capitalismo.

A fase conhecida como "capitalismo monopolista"<sup>3</sup> se caracteriza por ser uma etapa do capitalismo onde ocorre a tendência a monopolização dos mercados para obtenção de super-lucros. Cartéis, oligopólios, trustes e "acordos de cavalheiros" passam a ser as estratégias dos capitalistas para forçarem a elevação de preços e sucumbirem com a concorrência, visando a produção de super-lucros. Além desta estratégia, este período é marcado pela aumento da produtividade advindo das inovações tecnológicas do período, tanto em relação a maquinaria, quanto em relação a organização do trabalho.

Este arranjo econômico-produtivo provoca a médio prazo uma grave crise sócio-econômica, gerada pela combinação de desemprego, devido à economia de "trabalho vivo", alta produção de bens, como

---

<sup>1</sup> Texto elaborado a partir do Projeto de Pesquisa "Espaço Público e Gestão Social na Implementação de Políticas Públicas" de Rodrigo de Souza Filho e do documento sobre "Política de Cooperação" da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social SMDS, elaborado por Rodrigo de Souza Filho, Amarildo Baltazar e Ângela Tonini.

<sup>2</sup> Mestre em Serviço Social pela UFRJ, professor Assistente do Departamento de Política Social da Escola de Serviço Social/UFRJ.

<sup>3</sup> A abordagem desenvolvida neste texto sobre a relação política social e capitalismo monopolista tem como referência o livro "Capitalismo Monopolista e Serviço Social" de José Paulo Netto (Netto, 1992).

consequência da introdução de novas tecnologias e queda da taxa de lucro, advinda do não escoamento da produção. Esta situação transcorre num momento político em que a classe trabalhadora já possui um razoável patamar de organização, o que provoca amplas lutas sociais com o objetivo de superar a crise, tendo, também, como perspectiva o atendimento de demandas dos trabalhadores.

Neste contexto realiza-se a refuncionalização do Estado, que até então se estruturava como "vigilante noturno", resguardando vida, propriedade e liberdade. O Estado, a partir de então, passa a assumir funções na área econômica (investe em infra-estrutura, assume empresas com dificuldades, subsidia o setor produtivo...) e também na área social, através das políticas sociais.

O formato e o conteúdo das políticas sociais que serão implementadas dependerão da correlação de forças sociais existentes em cada sociedade em determinado contexto histórico. Portanto, o nível de organização da classe trabalhadora, mediada pelo grau de desenvolvimento societal de cada nação, irá influenciar, sobremaneira, na constituição das políticas sociais e na configuração estatal que será estruturada nas diversas nações.

## II - Estruturação da Política Social no Brasil

O formato da intervenção estatal no caso brasileiro será caracterizado pela estruturação do Estado Desenvolvimentista (Ianni, 96; Abreu, 97; Santos, 87; Linhares, 96; Vieira, 95; Vianna, 89; Draibe, 89). Ou seja, diferentemente dos países desenvolvidos onde a industrialização, e, portanto, a ampliação das relações capitalistas, precedeu a construção do Estado interventor, no Brasil é o Estado que, a partir de 1930, irá impulsionar e estimular o processo de desenvolvimento urbano-industrial e, em consequência, a ampliação das relações capitalistas em nossa sociedade, através de uma política de industrialização substitutiva de importações.

O Estado Desenvolvimentista brasileiro será constituído tendo como principal base sócio-política de sustentação os segmentos da oligarquia agrária, a emergente classe média urbana e militares nacionalistas. Com

essa composição será implementado o projeto de desenvolvimento urbano industrial no País.

A intervenção do Estado na área social tornou-se essencial para regular as relações entre capital e trabalho, no sentido de criar as bases para o desenvolvimento industrial.

Em se tratando de um país que foi o último a abolir a escravidão e ter tido toda sua economia voltada para o setor agro-exportador, é notório perceber a fragilidade de organizações de trabalhadores para influenciar na construção de políticas sociais orgânicas, estruturais e de cunho universal.

Neste sentido, a estruturação das políticas sociais no Brasil, no marco da estratégia desenvolvimentista, absorveu a cultura patrimonialista e coronelista advinda dos períodos imperial e da república velha; introduziu elementos corporativistas e de cooptação da classe trabalhadora, através do populismo que se caracterizou no pós-30, configurando o que Wanderley Guilherme dos Santos chamou de "cidadania regulada"<sup>4</sup>; e ampliou o sistema de proteção social sob a égide dos governos militares, incorporando elementos que levaram à burocratização, autoritarismo, centralização, fragmentação e tecnicismo das políticas sociais (Draibe, 1989; Sposati et ali, 1985; Vieira, 1995; Vianna, 89).

O mix desta diversidade de características produziu um Estado cuja intervenção na área social foi frontalmente atacada, no final dos anos 70 e nos anos 80, no contexto do ressurgimento das organizações da sociedade civil e da luta política pela redemocratização do País.

A Constituição Federal de 1988 (CF-88) é fruto deste processo e refletiu as contradições e disputas por projetos políticos distintos. Por um lado, a perspectiva "liberal-corporativista", por outro, uma perspectiva de "democracia de massa" (Coutinho, 1993).

A institucionalidade legal da ordem social, com a CF-88, projetou para o País os marcos para estruturação de um Estado Providência, vol-

---

<sup>4</sup> Cidadania regulada é um conceito forjado para explicitar que as políticas sociais no Brasil e, portanto, os direitos sociais são estabelecidos não a partir de valores políticos, mas a partir da regulação ocupacional dos trabalhadores. Ou seja, só os segmentos dos trabalhadores de profissões reconhecidas formalmente pelo Estado é que possuem acesso à cidadania social (Santos, 87).

tado para universalização dos direitos sociais, participação da sociedade na definição das políticas sociais e descentralização político-administrativa.

### III - Conjuntura atual, Política Social e reconstrução do espaço público

No entanto, o final dos anos 80 e, principalmente, os anos 90 marcam um período de mudanças significativas na sociedade capitalista. O desenvolvimento tecnológico pautado na robótica, micro-eletrônica, informática, novos mecanismos de comunicação *on line*, assim como as mudanças na organização do processo produtivo que se translada de uma orientação fordista para uma orientação flexível<sup>5</sup> provocam mudanças radicais no mundo do trabalho. Simultaneamente, as crises econômicas que se manifestam desde os anos 70, a redução da taxa de crescimento mundial, o aumento da expectativa de vida nos países desenvolvidos põem em xeque o padrão *welfare state* de regulação da sociedade. A esses fatos aliam-se o desmoronamento das experiências de socialismo de estado e a ofensiva liberal-conservadora que, através dos governos Thatcher, Reagan e Kohl, impõe ao mundo uma hegemonia ideológica e de experiências concretas pautadas na liberalização do mercado como elemento central para atingir melhor regulação social, portanto, o esvaziamento do Estado e de seu papel regulador da sociedade passam a ser pauta para uma nova reestruturação estatal.

Todas essas mudanças ocorrem num mundo altamente interconectado, tanto pelo lado econômico quanto pelo lado social, político e cultural. Os padrões de consumo de primeiro mundo são encontrados em parcelas da população do terceiro mundo e padrões de miséria de

---

<sup>5</sup> De acordo com Antunes, a produção fordista está baseada em grande linhas de montagem, grande corpo de empregados, salários pactuados e sindicatos fortes. A produção de orientação flexível, segundo o mesmo autor, baseia-se em pequenos núcleos estratégicos vinculados a empresa, emprego da informática e robótica em substituição ao "trabalho vivo", utilização de novas tecnologias gerenciais - terceirização, círculo de controle de qualidade, entre outras - e fragmentação da classe trabalhadora (Antunes, 1995).

terceiro mundo são encontrados em parcelas, já significativas, do primeiro mundo. Neste contexto, os valores se uniformizam ao mesmo tempo em que buscas fundamentalistas e racistas procuram resguardar, de forma autoritária e violenta, as identidades de grupos sociais. Do ponto de vista político há uma pressão dos organismos internacionais e dos países hegemônicos para a adesão dos países em desenvolvimento ao chamado "Consenso de Washington"- redução da dívida pública, abertura econômica, privatização (Fiori, 1995) -, complementando, drasticamente, o caldo contextual de alta complexidade com que nos deparamos no final deste milênio.

Estas transformações, ocorridas na sociedade capitalista, têm projetado para o debate a questão relativa à redefinição da esfera pública no mundo atual. Este debate possui, no campo das políticas públicas, um significado central, pois se insere nas discussões sobre o papel do Estado e sua relação com a sociedade civil na deliberação e execução das políticas, conforme assinala, com propriedade, Raichelis:

*"... a construção da esfera pública transcende a forma estatal ou privada. Remete a novas formas de articulação entre Estado e sociedade civil, formas em que interesses coletivos possam ser confrontados e negociados. É nessa perspectiva, que é possível encontrar na análise de muitos estudiosos, a constatação do esgotamento da dicotomia público-privado, vis-à-vis a dicotomia estatal-mercado, pela incapacidade de a primeira abranger o universo das práticas sociais contidas na idéia de público" (Raichelis, 1998).*

No Brasil, a partir dos anos 80 e, principalmente, na década de 90, forjam-se diversas iniciativas, formalizadas ou não, de construção de espaço público no campo das políticas sociais, tanto para deliberação quanto para execução, que pode se contrapor aos atuais padrões minimalistas de efetivação de direitos sociais.

Sendo assim, o cenário brasileiro, na atual conjuntura, apresenta um eixo central de contradição. Por um lado, o processo de democratização da sociedade, dos anos 80, nos leva à construção de um padrão legal de política social baseado na lógica do *welfare state* universalista, através

de mecanismos que promovem maior participação da sociedade na definição e implantação de políticas sociais, redefinido assim, a noção de espaço público numa perspectiva de aprofundamento da democracia. Por outro lado, as mudanças ocorridas na sociedade capitalista e a hegemonia liberal-conservadora, ainda presente, impõem limites ao desenvolvimento imediato de tal padrão (Farah, 1997a). Sinteticamente, podemos vislumbrar, do ponto de vista das políticas sociais no Brasil, um cenário com as seguintes tendências, contraditórias, mas algumas vezes complementares: Padrão Constitucional de Política Social; Política Social do Poder Central; e Política Social dos Poderes Locais.

### **Padrão Constitucional da Política Social**

O padrão constitucional brasileiro, no que tange à estrutura normativa das políticas sociais, como já foi mencionado anteriormente, se pauta numa perspectiva de garantia universal de direitos sociais, baseada na participação popular e descentralização político-administrativa, resguardando o papel do poder central como elemento que propicia a unidade da política social e o apoio técnico, administrativo e financeiro para sua efetivação. As Leis Orgânicas da Saúde e da Assistência Social (LOS e LOAS), bem como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) são leis complementares à Constituição que ratificam essa proposição.

### **Política Social do Poder Central**

A atual política social do governo federal, por estar subordinada à lógica da estabilização monetária e aos preceitos de um "social-liberalismo" que não se distingue concretamente das experiências neoliberais de redução do Estado na área social, se configura contraditória ao padrão constitucional. No entanto, esta política tem tido adesão de grande parte da sociedade e de quase todos os órgãos da mídia.

O exemplo emblemático desta política é o Comunidade Solidária que desconhece a LOAS e a legitimidade do Conselho Nacional de Assistência Social e desenvolve uma política de assistência focalizada, fragmentada, depositando maior parte da responsabilidade, para o sucesso das ações, na própria sociedade, apelando para a solidariedade social

(Sposati, 1995), no que a mídia colabora fazendo um apelo à sociedade civil para o desenvolvimento de medidas de caráter assistencialista e filantrópico.

Em termos gerais, a Política Social desencadeada pelo governo federal tem seguido os passos de reestruturações social-democratas, num país que não constituiu um padrão de intervenção do Estado na área social do porte de tais experiências. Portanto, diminui o que não existe e redefine o que não foi construído. "Assistencialização" e "mercantilização" das políticas sociais formam a tendência de tal proposição (Mota, 1996).

### Política Social dos Poderes Locais

Após a CF-88, aos municípios foram destinados mais recursos e maior autonomia para a implementação de políticas sociais. Na prática, a diretriz constitucional da descentralização promoveu, por um lado, a desresponsabilização das esferas estaduais e federal no processo de implementação das políticas sociais, dando abertura para que a prática patrimonialista imperasse nos municípios de baixa organização da sociedade civil e possibilitou o estabelecimento de relações utilitárias entre Estado e ONGs<sup>6</sup>, visando por um lado à privatização (no sentido da desresponsabilização estatal) da política social e, por outro lado, ao atendimento de interesses particularistas de ONGs que, "vendendo" seus

---

<sup>6</sup> No ambiente das políticas sociais, são consideradas como organizações ou entidades da sociedade civil: as tradicionais ONGs, Fundações, entidades filantrópicas, de bem-estar social, leigas, da Igreja católica e de outros credos, associações de moradores ou outras representativas de comunidades, empresas, etc. Utilizaremos aqui os termos organização da sociedade civil, organização não-governamental (ONG), entidades sem fins lucrativos ou congêneres como sinônimos, não fazendo qualquer distinção conceitual entre eles. Todos esses termos serão utilizados com o significado estabelecido por Sposati para qualificar o que chama de "ONG lato sensu", ou seja: "...organizações reconhecidas pela sua forma legal de constituição e pelo Ministério da Fazenda para a isenção do Imposto de Renda (...) Muitas não devem ter formas de reconhecimento nas burocracias estatais. Enfim, é um campo marcado pela heterogeneidade que se movimenta entre associações de empregados e de empregadores, ideologias de esquerda ou de direita, representações da igreja conservadora e a de libertação, entre católicos, protestantes, espíritas e israelitas, entre ricos e pobres" (Sposati, sd).

serviços, resolviam seus problemas financeiros. Contraditoriamente, a descentralização também possibilitou aos municípios, de maior mobilização e organização da sociedade civil, construir, mesmo que tímidas, políticas participativas com conteúdos mais adequados às demandas sociais - aproveitando experiências bem sucedidas de ONGs -, implementadas sob novas formas de gerenciamento, através de relações de "parceria" efetiva com ONGs, garantindo maior eficácia, eficiência e efetividade das ações.

As experiências de determinadas prefeituras mostram-se como um campo onde se pode observar a ampliação da ação do poder público intervindo na situação social e provocando melhorias significativas, enfrentando a exclusão social e redefinindo as relações entre o Estado (em sua expressão municipal) e sociedade civil, através da construção de espaço público no âmbito das políticas sociais (Villas-Boas e Telles et alli, 1995; Lesbaupin et alli, 1996; Spink e Clemente et alli, 1997).

### **IV - Princípios de uma Política de Cooperação Democrática**

A partir do contexto descrito acima, defendemos que o fundamento da relação que um órgão governamental, aparelho de Estado, estabelece com os organismos da sociedade civil, numa perspectiva democrática, deva estar pautado em pelo menos três princípios basilares, quais sejam:

#### **Ampliação e consolidação do processo de democratização da sociedade**

Deve-se estabelecer uma relação que vise a consolidar e aprofundar o processo de democratização pelo qual a sociedade brasileira vem passando. Isso significa reconstruir a noção de espaço público, ampliando essa noção para além do espaço estatal, onde o Estado e a sociedade se articulam em bases democráticas. Esta ampliação não pode implicar na diminuição do papel e da responsabilidade do Estado no que tange à formulação e execução da política social. Ou seja, democratizar a sociedade e o Estado e ampliar a noção de espaço público não significa



apoiar a proposição de "Estado Mínimo"<sup>7</sup>. Significa, sim, fortalecer o Estado, consolidando-o como o agente estratégico central para a implantação de políticas públicas.

### **Respeito à identidade e à autonomia dos parceiros**

A relação de parceria não pode afetar as identidades institucionais, ou seja, as diferenças devem ser preservadas, pois são elas que propiciam a interlocução democrática. A responsabilidade estatal, em relação às políticas públicas, não pode ser diluída pela existência de parceria com a sociedade civil. Tampouco a capacidade crítica e reivindicatória da sociedade civil pode ser abafada por tal modalidade de execução das políticas públicas.

Os direitos e deveres de cada parte frente à relação de uma parceria concreta devem estar devidamente definidos e explicitados em documento oficial que formalize tal relação, preservando o enunciado acima.

### ***Subordinação dos órgãos governamentais e das organizações da sociedade civil ao interesse público***

A noção de interesse público diz respeito, numa democracia, à construção coletiva e ao exercício de direitos e deveres dos cidadãos. Esta construção pode se efetivar por intermédio de processos sociais amplos com pressão da opinião pública, posicionamento da mídia, mobilização social e etc, ou, então, através de mecanismos institucionais que possibilitam a participação representativa (Poder Legislativo e Executivo) ou participativa (conselhos populares). Para ser concretizada, a construção coletiva de direitos e deveres necessita passar sempre por um processo legal-institucional que, por sua vez, pressupõe a existência de um espaço público legal-institucional privilegiado, com re-

---

<sup>7</sup> Entendemos "Estado Mínimo" como a configuração estatal proposta pelas vertentes liberais-conservadoras, que pregam o mercado como o regulador social central, cabendo ao Estado apenas intervenções pontuais e focais em áreas de extrema pobreza.

apresentação governamental e da sociedade civil, para a sua formalização (e formulação)<sup>8</sup>.

No entanto, para garantir o bom funcionamento desses espaços públicos, através de instituições e organizações do Estado e da sociedade civil, faz-se necessário eliminar as orientações particularistas e privatistas que historicamente têm predominado nas relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade no campo social. Precisa-se construir um espaço público onde o Estado e a sociedade respeitem e atendam aos interesses da coletividade.

### V - Dimensões da Cooperação entre o Estado e sociedade civil

Dois eixos se constituem como fundamentais para se analisar a dimensão operacional da cooperação entre o Estado e as organizações da sociedade civil. Um, destinado à formulação e definição de políticas e outro, orientado para a execução das políticas definidas.

#### Formulação e definição de políticas

A articulação Governo/Estado-sociedade civil no campo da formulação e definição de políticas se dá em dois níveis: informal e formal. Tais níveis, caracterizando espaços interativos, são a garantia da articulação permanente entre o Estado e a sociedade civil.

#### Nível informal

O nível informal de articulação se caracteriza pela interação entre os organismos governamentais e os organismos da sociedade civil no processo dinâmico da sociedade, que vai criando, gestando, refletindo e reorientando as práticas existentes. Esse nível não é formalizado ou institucionalizado, porém é fundamental para os órgãos governamentais não perderem a interlocução com a sociedade. Os espaços interativos

---

<sup>8</sup> Nos casos da saúde, assistência social e da criança/adolescente existem os conselhos respectivos que devem cumprir este papel.

informais são essenciais para tal intercâmbio, encontros, seminários, discussões e reuniões para maturar idéias, criar alternativas e formular propostas de ação configuram-se como atividades concretas nesse âmbito.

Quanto a esse tipo de articulação, não existem entraves ou pontos de estrangulamento para a sua efetivação, pois há um certo consenso sobre a necessidade desse tipo de atividade e a importância da sua dinâmica.

### Nível formal

O nível formal da relação Governo/Estado-sociedade civil no campo da formulação e definição de políticas se dá através dos Conselhos Deliberativos.

Assumem particular relevância o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), o da Assistência Social (CMAS) e o da Saúde (CMS).

Esses Conselhos possuem uma mesma natureza político-institucional. Ambos derivam de leis federais (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS e Lei Orgânica da Saúde - LOS) que regulamentam dispositivos constitucionais e procuram dar organicidade a toda orientação político-institucional destinada às áreas da criança e do adolescente, da assistência e da saúde, numa perspectiva de ampliação dos direitos de cidadania a ser efetivada através de políticas públicas deliberadas com a participação da sociedade. Eles possuem paridade de representação e poder deliberativo. Ou seja, são compostos paritariamente por representantes governamentais e não governamentais e têm o poder de definir a política a qual se referem.

Nesses espaços formalizados, o Governo/Estado se relaciona com a sociedade de, pelo menos, duas maneiras:

- a) Primeiro, como Conselheiros, já que há representantes de organismos governamentais e de organizações da sociedade civil com assento nos Conselhos. Todos, portanto, são conselheiros com paridade de atuação. Então, uma das formas de relação estabele-

cida se dá na esfera política dos próprios Conselhos, dos conselheiros entre si.

- b) A outra forma de relação diz respeito, em especial, ao apoio administrativo e logístico que a estrutura do aparelho de Estado presta aos Conselhos. Por exemplo, estes Conselhos possuem fundos próprios com recursos públicos, dependendo da estrutura estatal para sua operacionalização. Portanto, há uma relação de interdependência entre os Conselhos, enquanto dotados de poder instituído, e a máquina administrativa-burocrática para executar as deliberações referentes à utilização dos recursos dos fundos. Por outro lado, as secretarias de estado responsáveis pelo apoio técnico-burocrático aos Conselhos, possuem um conjunto de funcionários que servem a eles. Neste sentido, também se estabelece a relação da instituição Conselho com a instituição governamental<sup>9</sup>.

### Implementação e execução das políticas

A área da execução das políticas é um campo mais complexo da relação entre o Governo/Estado e a sociedade civil. Isso porque esta envolve questões de natureza político-ideológicas que implicam na discussão sobre o papel do Estado na atual conjuntura, como também de ordem administrativo-operacional ainda não completamente definidas.

Para se garantir os princípios apresentados anteriormente, ou seja: i) ampliação e consolidação do processo de democratização da sociedade; ii) respeito à identidade e à autonomia dos parceiros; e iii) subordinação ao interesse público, é necessário que a orientação para a implementação e execução da política se pautem numa relação de parceria e não de terceirização, ainda que algumas atividades específicas do Estado possam ser desenvolvidas através desta última modalidade.

---

<sup>9</sup> Essas relações institucionais geram diversas tensões e polêmicas, que vão desde questionamentos sobre a legitimidade dos Conselhos até a não aceitação da máquina estatal em operacionalizar as deliberações dos mesmos, passando por uma insuficiente clareza dos papéis dos Conselhos e da administração pública. Para maior aprofundamento, ver Souza Filho, 1996.

Apresentaremos, brevemente, a distinção entre os termos parceria e terceirização. É fundamental registrar que, longe de querer fazer um aprofundamento teórico-conceitual de tais termos, o objetivo de apresentar tal distinção, refere-se, em primeiro lugar, à necessidade de explicitar a compreensão que possuímos sobre ambos, visando a tornar inteligível a diretriz política proposta. Em segundo lugar, não menos importante, faz-se necessário definir com clareza tais termos, pois o atual contexto ideológico marcado pelo pensamento neoliberal contribui para ocultar as relações mercantis de terceirização de fato existentes nas articulações estabelecidas entre Estado e organizações da sociedade civil, para implantação de políticas sociais, mitificando-as como relações de "parceria".

### Terceirização

A relação que se pauta na terceirização é aquela na qual um determinado agente social e/ou político remete a um terceiro (contratado) a realização de tarefas que este agente deveria realizar. Portanto, é como se o primeiro agente se desobrigasse daquelas tarefas, atribuindo-as a um terceiro, desresponsabilizando-se das ações que lhe competem.

Na articulação entre o Governo/Estado e a sociedade civil para a implementação de políticas sociais, este tipo de relação se caracteriza pela compra, por parte do Governo/Estado, de um serviço de terceiros, seja ele realizado por ONGs, associações de moradores, entidades religiosas ou empresas comerciais, onde o que predomina é a dimensão mercantil, utilitária e pragmática de ambas as partes. A proliferação desta forma de relação tende a estabelecer um processo de privatização dos serviços sociais, que pode comprometer a consolidação dos direitos sociais estabelecidos constitucionalmente.

Sob este ponto de vista, a idéia de terceirização, se tomada como eixo orientador da implementação da política social, possui um conteúdo de esvaziamento do Estado, a qual se distancia de uma proposição voltada para a consolidação da democracia brasileira, principalmente em sua dimensão social.

O que fundamenta juridicamente a relação de terceirização é o contrato, através do qual a relação entre os contratantes baseia-se essencialmente na compra e venda de um determinado serviço em que as partes têm interesses diferentes. Segundo Augusto de Franco, o contrato, enquanto um instrumento jurídico, é estabelecido quando "(...) as partes têm interesses diferentes que se casam quando existe uma situação que pode favorecer a ambas" (Franco, 94). Eros Roberto Grau ratifica tal entendimento dizendo que, no contrato, "as partes têm interesses opostos e desejam coisas diferentes: o vendedor quer desapossar-se de um bem com a condição de receber em troca o mais elevado preço possível e o comprador deseja adquirir o mesmo bem, pagando o menor preço possível" (in: Di Pietro, 1995). Portanto, o instrumento jurídico que formaliza a relação de terceirização possui uma natureza jurídica própria.

### Parceria

No caso da parceria, a relação é de interdependência, cooperação, interação e complementariedade entre as partes envolvidas, seja a nível gerencial ou técnico-executivo e operacional, como também financeiro. Não há uma relação de compra de serviços de outros. A parceria é uma relação entre sujeitos, na qual os dois são atores e se unem para atingir um objetivo comum, visando gerar benefícios para a população destinatária<sup>10</sup>, através da implementação de políticas.

A relação de parceria que se estabelece entre um organismo estatal e uma organização da sociedade civil deve ter como objetivo atingir e gerar serviços de direito da população, onde ambos os parceiros são efetivamente sujeitos dessa ação. Ou seja, estão comprometidos politicamente e programaticamente com a execução das ações na sua globalidade, através de um convênio<sup>11</sup> cujos objetivos, metas, resulta-

---

<sup>10</sup> Augusto de Franco utiliza o conceito de "Parceria Cidadã" para caracterizar tal relação (Franco, 1994).

<sup>11</sup> Atualmente tem se discutido outros tipos de instrumentos para selar a relação de parceria. Vide discussões da Comunidade Solidária sobre "Marco Legal do Terceiro Setor" e o Projeto de Lei, em tramitação no Congresso Nacional, que cria o Termo de Parceria.

dos esperados e atribuições e responsabilidades dos parceiros devem estar claramente definidos.

Di Pietro cita Hely Lopes Meirelles, que, referindo-se aos convênios, define-os como "acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes. Convênio é acordo, mas não é contrato. No contrato, as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio, os partícipes têm interesses comuns e coincidentes" (Meirelles in Di Pietro, 1992: 354).

Segundo Di Pietro, nem sempre é fácil transpor essas "lições doutrinárias" para os casos concretos, mas supõe alguns indicadores, em hipótese, que podem ajudar nessa tarefa, tais como: objetivos institucionais comuns e resultado comum.

O primeiro indicador refere-se ao acordo entre instituições com o mesmo fim e propósito para obter melhores resultados em suas ações. O autor cita o exemplo da universidade pública celebrando um acordo com uma entidade pública ou privada para desenvolver um projeto de interesse de ambas e/ou favorecendo terceiros.

O resultado comum diz respeito a utilização, por todos os partícipes, do produto do trabalho para o qual está sendo firmado o convênio.

Nesse tipo de relação, segundo o autor, há mútua colaboração envolvendo repasse de verbas, utilização de equipamentos, transferência de *know-how*, entre outras. Porém, não se cogita remuneração.

Sendo assim, não há relação de subordinação entre as partes. Há uma soma de esforços e energias, onde experiências e práticas, tanto governamentais quanto não-governamentais, vão sendo aproveitados para gerar uma ação comprometida e conjunta.

## VI - Gestão Municipal Democrática

### Governos municipais e política social pública

Dentro da conjuntura explicitada acima, torna-se evidente que o caminho progressista a ser seguido pelas políticas sociais desenvolvidas pelas municipalidade deve ser no sentido do fortalecimento do "Padrão

Constitucional” da política social brasileira. Ou seja, da defesa de uma política social que garanta os direitos sociais de cidadania, eliminando as práticas patrimonialistas, clientelistas e utilitárias na relação do Estado com a sociedade e centrando energias na construção de políticas locais, através de estratégias que garantam:

- a) Participação da sociedade na definição das políticas, com fortalecimento dos Conselhos;
- b) Efetivação de políticas públicas com conteúdos adequados às demandas sociais, com fortalecimento da execução descentralizada dos programas e projetos;
- c) Execução de novas formas de gerenciamento de ações na área social, com o estabelecimento de relações de parceria efetiva com as organizações da sociedade civil, visando a garantia de maior eficácia, eficiência e efetividade das ações.

A Política de Cooperação dos governos municipais com as organizações da sociedade civil, assim, deve refletir o fortalecimento de um processo de construção de co-responsabilidade dos diferentes atores sociais e políticos e de descentralização político-administrativa pautado na consolidação de um Estado democrático, principal responsável pelo enfrentamento da questão social.

### **Organizações não-governamentais e a intervenção na política social**

Conforme as organizações governamentais, dentro da conjuntura explicitada acima, torna-se evidente que o caminho que as ONGs, em sua atuação municipal, tem de estar no sentido do fortalecimento do “Padrão Constitucional” da política social brasileira, ou seja, defesa de uma política social que garanta os direitos sociais de cidadania, centrando energias na construção de políticas locais orientadas para o fortalecimento de tal padrão, através de:

- a) participação na definição das políticas - ações junto aos conselhos, foruns de entidades, lutas políticas;



- b) construção de políticas públicas com conteúdos adequados às demandas sociais - execução de atendimento direto como elemento para experienciar modalidades de intervenção para impulsionar sua proliferação pública, ações de assessoria a implementação e avaliação de políticas;
- c) execução de novas formas de gerenciamento de ações na área social - estabelecimento de relações de "parceria" efetiva com o Estado, visando a garantia de maior eficácia, eficiência e efetividade das ações.

Estes tipos de estratégias, tanto para a área governamental quanto para área não-governamental, tem como pressuposto fundante a noção desenvolvida por Coutinho de que *"a ampliação da cidadania - esse processo progressivo e permanente de construção dos direitos democráticos que caracteriza a modernidade - termina por se chocar com a lógica do capital"*<sup>12</sup> (Coutinho, 1997: 158).

Para chegar a esta conclusão o autor parte da compreensão de que um dos conceitos que melhor expressa a democracia é o conceito de cidadania, entendido como *"a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto histórico determinado"* (Coutinho, 1997:146).

Segundo o autor, a história da modernidade pode também ser entendida como a história das lutas sociais travadas pela ampliação dos direitos de cidadania em suas dimensões civil, política e social. Tais lutas enfrentaram forte reação dos setores capitalistas e foram vitórias significativas da classe trabalhadora, tendo no *welfare state* a configuração sócio-estatal mais andiantada em termos de garantia dos direitos de cidadania, apesar de limitado, pois subordinado à lógica do capitalismo e, portanto, não assegurando direito social à propriedade.

---

<sup>12</sup> Negrito no original.

Neste sentido, tornar realidade direitos sociais, é uma condição fundamental para o processo de ampliação da cidadania. No caso brasileiro, garantir o "Padrão Constitucional" de direitos sociais, mostra-se essencial. Nas palavras do autor:

*"A presença de tais direitos nas Constituições, seu reconhecimento legal, não garante automaticamente a efetiva materialização dos mesmos. Esse é, particularmente o caso do Brasil. Mas embora a conversão desses direitos sociais em direitos positivos não garanta sua plena materialização, é muito importante assegurar seu reconhecimento legal, já que isso facilita a luta para torná-los efetivamente um dever do Estado" (Coutinho, 1997:156).*

A política social como instrumento de materialização dos direitos sociais assume, portanto, um caráter estratégico de luta social e política para ampliação da cidadania.

De acordo com a interpretação de Coutinho sobre a obra marxiana, há um entendimento de que Marx, ao se referir a vitória dos trabalhadores em relação a regulação da jornada de trabalho, "fundamentou a legitimidade e a possibilidade concreta de obter transformações sociais substantivas através de reformas" (Coutinho, 1997: 158), na medida em que percebeu na vitória da classe trabalhadora a vitória da economia política do trabalho sobre a economia política do capital. Portanto, conclui-se que o que limita o mercado em favor de direitos sociais universais fortalece a economia política do trabalho.

Neste sentido, ocorre do ponto de vista histórico-social uma mudança significativa no processo de luta social. A variação da correlação de forças, num cenário de Estado "ampliado", característica dos Estados que se desenvolvem na fase monopólica do capitalismo, permite que interesses das classes populares, por vezes limitem, ou até mesmo se sobreponham aos interesses capitalistas. Isso tornou-se possível, pois a sociedade a partir do final do século XIX e, principalmente no século XX, tornou-se extremamente complexa, constituindo um espaço público entre a esfera econômica e estatal, onde os diversos projetos de sociedade buscam hegemonia e condições para implementação. Esta situa-

ção possibilita, hoje, o desenvolvimento de estratégia política de transformação à qual Coutinho denomina de "reformismo-revolucionário".

*"Esta nova configuração do Estado abriu a possibilidade concreta de que a transformação radical da sociedade - a construção de um ordenamento socialista capaz de realizar plenamente a democracia e a cidadania - se efetue agora não mais através de uma revolução violenta, concentrada num curto lapso de tempo (...) Essa nova estratégia política poderia também ter o nome de "reformismo revolucionário". Através da conquista permanente e cumulativa de novos espaços no interior da esfera pública, tanto na sociedade civil quanto no próprio Estado, tornou-se factível inverter progressivamente a correlação de forças, fazendo com que, no limite, a classe hegemônica já não seja mais a burguesia e, sim, ao contrário, o conjunto dos trabalhadores. Nesse novo paradigma de revolução, o socialismo é concebido não mais como a brusca irrupção do completamente novo, mas como um processo de radicalização da democracia e, conseqüentemente, de realização da cidadania" (Coutinho, 1997: 164).*

Sendo assim, a gestão municipal que se pretenda democrática, ao interferir estrategicamente no campo das políticas sociais, pautando-se em ações que fortaleçam a participação e propiciem a construção de políticas adequadas às demandas sociais, por intermédio de gestão eficiente e eficaz, devem ter como orientação de seu projeto político a proposição "reformista-revolucionária".

Corroborando esta formulação final, podemos concluir este artigo, ampliando para a gestão municipal, a observação que Emir Sader elabora sobre ONGs, ao prefaciar o Livro "Organizações Não Governamentais: solução ou problema?"

*"Saímos da ditadura mas não chegaremos à democracia enquanto os problemas discutidos neste livro [papel das ongs ou, em nosso caso, gestão municipal] não forem os da democracia como um todo e não fizerem parte de um projeto nacional alternativo, que define*

*um modelo hegemônico centrado na desprivatização do Estado, na afirmação dos direitos da cidadania e na construção da esfera pública como eixo de uma democracia com alma social". (1996: 18)*

### Bibliografia

ABREU, Haroldo (1997). O contexto histórico-social da crise dos padrões de regulação sócio-estatal. IN: *Praia Vermelha*, Rio de Janeiro, ESS/UFRJ - Programa de Pós-graduação, vol. 1, nº 1, 1º semestre.

ADUAN, Wanda Engel (s.d). Condições e mecanismos de participação das Organizações da Sociedade Civil nos programas governamentais de desenvolvimento social - a experiência da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) do Rio de Janeiro. Mimeo, Rio de Janeiro.

AGUIAR, R.A.R. (1994). "Parceria Estado-Sociedade: Aspectos Jurídicos". In: Subsídio - INESC: Ano II, nº 18, BSB .

ANTUNES, Ricardo (1995). *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. São Paulo, Cortez; Campinas, UNICAMP.

COUTINHO, Carlos Nelson. (1993). Crise e Redefinição do Estado Brasileiro, in: Lesbaupin, I e Peppe A. (orgs), *Revisão Constitucional e Estado Democrático*, Rio de Janeiro, Centro João XXIII.

\_\_\_\_\_. (1997). Notas sobre cidadania e modernidade. IN: *Praia Vermelha*, Rio de Janeiro, ESS/UFRJ - Programa de Pós-graduação, vol. 1, nº 1, 1º semestre..

DI PIETRO, Maria Sylvia Z.(1995). "Convênio, Distinção entre convênio e contrato, Inexigência de licitação". In: Maria Sylvia Z. Di Pietro, Dora Maria de O. Ramos, Marcia Walquiria B. dos Santos e Vera Lucia M. D'Ávila, *Temas polêmicos sobre licitações e contratos*, Malheiros editores, São Paulo, 2ª edição (revista e ampliada).

DÍ PIETRO. (1992). *Direito Administrativo Brasileiro*, 17ª ed., São Paulo, Malheiros Editores.

- DRAIBE, S.M. (1989). "As Políticas Sociais Brasileiras: Diagnósticos e Perspectivas", in: *IPEA, Para a Década de 90 - Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas*, Brasília, IPEA,, pp. 1-66.
- FARAH, M.F.S, (1997a). Gestão Pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil, in: *Revista de Administração Pública*, vol 31, n.4, Rio de Janeiro, FGV, julho/agosto.
- \_\_\_\_\_. (1997b). Subprojeto Novas formas de provisão e de gestão de serviços públicos. Relatório Final. In: Durand, M. R. L. (coord.) *Gestão do setor público no Brasil em contexto de reforma do Estado*. Relatório Final. São Paulo, FGV/CNPQ.
- FIORI, J.L. (1995). *Em busca do dissenso perdido*. Rio de Janeiro, Insight.
- GONÇALVES, H. S. (org) (1996). *Organizações não governamentais: solução ou problema?* São Paulo, Estação Liberdade.
- IANNI, Otávio, (1996). *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*, 6a. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- LINHARES, Maria Yedda (org.)(1996) - *História Geral do Brasil*, 6. ed. Rio de Janeiro, Campus.
- LESBAUPIN, Ivo (org.)(1996). *Prefeituras do povo e para o povo*. São Paulo, Loyola.
- MOTA, A.E. (1995). *Cultura da Crise e Seguridade Social*, São Paulo, Cortez.
- NETTO, J.P. (1992). *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*, São Paulo, Cortez.
- RAICHELIS, Raquel. (1998). *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. S.P., Cortez.
- SANTOS, W.G. (1987). *Cidadania e Justiça*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Campus.
- SOUZA FILHO, R. (1996). *Rumo à democracia participativa?. Dissertação de Mestrado*, ESS/UFRJ, Rio de Janeiro, mimeo.
- \_\_\_\_\_. (1997). *Fundação Fé e Alegria - RJ: Esboço de Análise e Projeção para o Século XXI*, Rio de Janeiro,, mimeo.

- \_\_\_\_\_ et alli. (1998). Política de cooperação entre a SMDS e as organizações da sociedade civil, Rio de Janeiro, SMDS, janeiro. mimeo.
- SPINK, Peter e CLEMENTE, Roberta (orgs.) (1997). *20 Experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro, Ed. FGV.
- SPOSATI, A. (s.d.). A ética nas relações entre as ONGs, Estado e Sociedade. In: *Pastoral da Criança - Caderno Infantil n.2*.
- \_\_\_\_\_. (1995). "Cidadania e Comunidade Solidária". In: *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, Cortez, n.48.
- SPOSATI, A. et alli. (1985). *A Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras*. São Paulo, Cortez.
- VIANNA, M.L.W. (1989). A Emergente Temática da Política Social na Bibliografia Brasileira, in: *BIB*, Rio de Janeiro, n.28.
- VIEIRA, E. (1995). *Estado e Miséria Social no Brasil*, 4 ed. São Paulo, Cortez.
- VILLAS-BOAS, R e TELLES, V. (orgs.) (1995). *Poder local, participação popular, construção da cidadania*. São Paulo, Tec Art Edit.