

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**ADRIANA LIMA DE CARVALHO SOARES**

**O ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL NO GOVERNO FHC: UM ESTUDO  
DO PROJETO PORTAL DO ALVORADA NO MUNICÍPIO DE ESCADA -  
PERNAMBUCO**

**RECIFE, OUTUBRO DE 2005**

**ADRIANA LIMA DE CARVALHO SOARES**

**O ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL NO GOVERNO FHC: UM ESTUDO  
DO PROJETO PORTAL DO ALVORADA NO MUNICÍPIO DE ESCADA -  
PERNAMBUCO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social. Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Edelweiss Falcão de Oliveira.

**RECIFE  
OUTUBRO DE 2005**

Soares, Adriana Lima de Carvalho

O enfrentamento da questão social no governo FCH : um estudo do projeto Portal do Alvorada no município de Escada - Pernambuco / Adriana Lima de Carvalho Soares. – Recife : O Autor, 2005.

106 folhas : quadros.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Serviço Social, 2005.

Inclui bibliografia e anexo.

1. Questão social. 2. Políticas sociais. 3. Portal do Alvorada. I. Título.

364.4  
360

CDU (1997)  
CDD (22.ed.)

UFPE  
CSA2007-025

ADRIANA LIMA DE CARVALHO SOARES

O ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL NO GOVERNO FHC: UM ESTUDO  
DO PROJETO PORTAL DO ALVORADA NO MUNICÍPIO DE ESCADA -  
PERNAMBUCO

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em Serviço  
Social, do Centro de Ciências Sociais  
Aplicadas, da Universidade Federal de  
Pernambuco, como requisito parcial para  
obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.  
Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Edelweiss Falcão de  
Oliveira.

Aprovada em \_\_\_\_ de outubro de 2005

Denis Antonio de Mendonça Bernardes

Examinador: Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> Dênis Antônio de Mendonça Bernardes

Márcia Ângela da Silva Aguiar

Examinadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Márcia Ângela da Silva Aguiar

Maria Alexandra da Silva Monteiro Mustafá

Examinadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Alexandra da Silva Monteiro Mustafá

## **AGRADECIMENTOS**

---

A Deus, que me conduziu ao final de mais uma etapa importante de minha vida;

Aos meus pais, Luiz e Ana, minhas primeiras e constantes referências – pela amizade, dedicação e esforço que têm dispensado a mim, durante toda vida;

Ao meu marido, Swamy Soares, parte essencial de minha felicidade, – pelas valiosas assessorias afetivo-intelectuais, pela cumplicidade e paciência incondicional;

A querida Rizoleta – pelas orações e torcida constante;

A Professora Edelweiss Falcão – pela orientação e por toda confiança e amizade conquistadas;

A minha irmã Luciana e aos amigos especialíssimos Christiane, Sérgio e Chris Nolasco – pelo apoio e companheirismo, mesmo na pequena distância que agora nos separa;

A todos os amigos da INFRAERO, que compartilharam comigo os momentos finais de elaboração deste trabalho, em especial Phyllis, Sabrina, Paula, Gleide, Nilson - todos presenças positivas de constante estímulo ... sou gratíssima também ao Adilson, pelo subsídio institucional cedido;

Aos professores da UFPE que integram o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social,

As professoras Alexandra Mustafá e Márcia Ângela Aguiar, pela contribuição consolidada na banca de qualificação;

Aos amigos e amigas do Mestrado, destacando Adriana, Flaviana, Marcela, Marina – pelo que construímos coletivamente e pela solidariedade consolidada ao final deste trabalho;

Ao Júnior, pela revisão dos originais.

**“O real não está na saída e nem na chegada, ele se dispõe pra gente é no meio da travessia”**

**Guimarães Rosa**

## **RESUMO**

---

Esta pesquisa procura discutir as novas formas de enfrentamento da “Questão Social” a partir da análise do Projeto Alvorada, realizado no município de Escada – Pernambuco. Em seu escopo, o referido projeto tinha por objetivo focalizar, nas regiões com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), ações de contribuição para a geração de renda, o acesso à educação e a melhoria das condições de saúde da população. Neste sentido, o foco central da análise efetuada refere-se ao período referente à implantação e desenvolvimento do projeto mencionado, ocorridos nos anos 2001/2002. A pesquisa foi realizada de forma a permitir a compreensão das mediações que incidem nos processos que produzem e reproduzem a “Questão Social”, bem como as formas empreendidas pelo Estado para o seu enfrentamento e controle. Utilizamos em nossa análise um enfoque qualitativo, privilegiando o estudo de caso, sendo acrescidos de uma ampla pesquisa bibliográfica e documental; não obstante, houve também a utilização de dados quantitativos, devido a sua importância no contexto de análise de um projeto. A dissertação apresenta inicialmente a categoria “Questão Social”, citando as diferentes interpretações teóricas acerca desta categoria, discutindo a adotando uma postura crítica em face do surgimento de uma suposta “nova questão social”. Na seqüência, discutimos os processos de enfrentamento deste fenômeno engendrados pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, com ênfase no Projeto Alvorada. Finalmente, apresentamos nossa análise acerca da proposta contida no Projeto Portal do Alvorada. As considerações finais da pesquisa permitem concluir que o enfrentamento da “Questão Social” , da forma que foi conduzido no âmbito do Projeto Portal do Alvorada se alinha a uma perspectiva neoliberalizante das políticas sociais, posto que não reconhecem direitos anteriormente estabelecidos e são conduzidas de forma precária, sob a égide do assistencialismo e da descontinuidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Questão social, Políticas Sociais, Portal do Alvorada.

Cette recherche a pour but discuter aujourd'hui les façons de faire face aux "Questions sociales" à partir d'une analyse du Projeto Portal da Alvorada dans le cadre de la réalité de la commune de Escada ( Pernambuco). Ce travail s'occupe d'examiner les actions pour produire de rentes, permettre l'accès à l'éducation et améliorer les conditions de santé de la population de la commune, une des régions de plus bas Índice de Développement Humain ( IDH). Dans cette direction, la période envisagée dans la recherche sera les années 2001/ 2002, période du développement du Projeto Portal do Alvorada. La recherche envisage mieux comprendre, soit les médiations du processus que produisent ou reproduisent la "question sociale", soit les actions de l'État pour la maîtrise et control de ce projet. Dans cette analyse seront utilisées des données qualitatives, les études des cas et une importante recherche bibliographique et des documents. Em outre, sont aussi utilisées des données quantitatives, étant donnée leur importance pour l'analyse. D'abord le travail presente des considérations sur la catégorie de "question sociale" dans la diversité d'interpretations théoriques e pratiques et dans une position critique vis à vis d'une "nouvelle question sociale". Ensuite, cette recherche interroge les actions du gouvernement de Fernando Henrique Cardoso concernant le Projeto Portal do Alvorada. À la fin, le travail fait une analyse sur ce qui a été proposé dans le Projeto Portal do Alvorada. Les reflexions finales de cette recherche permettent conclure que les actions du gouvernement pour faire face aux questions sociales dans le cadre du Projeto Portal do Alvorada se calquent sur une perspective tout à fait neoliberal pour les politiques sociales. E ce-là parce que ces actions ne reconnaissent les droits déjà établis et sont conduites d'une façon tout a fait insuffisante, soit par as forme de simple aide ( assistencialisme) soit par sa descontinuité.

**MOTS CLÉS:** Question Sociale, Politiques Sociales, Portal do Alvorada.

## **LISTA DE QUADROS**

---

<b>Quadro 01</b>	- Unidades da Federação selecionadas	54
<b>Quadro 02</b>	- Porcentagem da renda apropriada por extratos da população – 1991 e 2000	63
<b>Quadro 03</b>	Municípios do Estado de Pernambuco	65
<b>Quadro 04</b>	Percentual de pessoas com renda per capita abaixo de R\$75,50, 2000. Municípios da micro-região Mata Meridional Pernambucana (Pernambuco)	66
<b>Quadro 05</b>	Percentual da renda apropriada pelos 10% mais ricos da população, 2000. Municípios da micro-região Mata Meridional Pernambucana (Pernambuco)	67
<b>Quadro 06</b>	- Relação Estados/Municípios e IDH	69
<b>Quadro 07</b>	- Sujeitos da pesquisa segundo área de atuação	105
<b>Quadro 08</b>	- Documentos da pesquisa segundo suas características	106

## **LISTA DE SIGLAS**

---

- ABONG – Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais
- ADENE – Agencia para o Desenvolvimento do Nordeste
- CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
- CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
- CENAFOCO – Centro Nacional de Formação Comunitária
- CENPEC – Centro de Estudos e Pesquisa em Educação, Cultura e Ação Comunitária
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- FQV – Fundação Quinteto Violado
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IBOPE – Instituto Brasileiro de Pesquisas
- IDH – índice de Desenvolvimento Humano
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
- MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
- MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social
- NUSP – Núcleo de Saúde Pública e Desenvolvimento Social
- ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

PFL – Partido da Frente Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PROEXT – Pró-Reitoria de Extensão

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

SEAS – Secretaria de Estado de Assistência Social

SEPLANDES – Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social

SUDENE – Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste

**AGRADECIMENTOS**

**RESUMO**

**RESUMÉ**

**LISTA DE QUADROS**

**LISTA DE ABREVIATURAS**

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO 1 - O DEBATE EM TORNO DA CATEGORIA “QUESTÃO SOCIAL” .....</b>	<b>19</b>
1.1 As interpretações de Castel e Rosanvallon.....	20
1.2 Questão social: uma análise crítica.....	28
1.3 A “questão social” no contexto contemporâneo da reestruturação capitalista.....	34
<b>CAPÍTULO 2 - O ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL NO GOVERNO FHC.....</b>	<b>41</b>
2.1 A consolidação de projetos no governo Fernando Henrique Cardoso.....	42
2.2 A questão do Estado na “Era Cardoso”.....	44
2.3 A questão social no segundo governo FHC: o caso do Projeto Alvorada.....	53
<b>CAPÍTULO 3 - O PORTAL DO ALVORADA EM ESCADA: UMA ANÁLISE CRÍTICA.....</b>	<b>60</b>
3.1 Contextualização de Escada .....	65
3.2 Caracterização do Portal do Alvorada: o caso de Escada.....	68
3.2.1 Características Gerais.....	68
3.2.2 A questão das “parcerias” no Projeto Portal do Alvorada.....	72
3.3 Questões infra-estruturais do Portal do Alvorada.....	82
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>90</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>98</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>104</b>

## **INTRODUÇÃO**

---

Este estudo tem por objetivo discutir os processos de enfrentamento da “Questão Social” no contexto contemporâneo, a partir da análise do Projeto Portal do Alvorada, implementado no município de Escada – PE. Em seu escopo, o referido projeto tinha por objetivo focalizar, nas regiões com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), ações de contribuição para a geração de renda, o acesso à educação e a melhoria das condições de saúde da população. Neste sentido, o foco central de nosso estudo refere-se ao período referente à implantação e desenvolvimento do projeto mencionado, ocorridos nos anos 2001/2002. Para melhor compreensão dos processos que envolvem o Projeto Portal do Alvorada, levaremos em consideração aspectos políticos, econômicos e sociais que se interligam na realidade histórica em estudo.

O desenvolvimento deste trabalho está pautado na análise das propostas de enfrentamento à “questão social”, e realiza um corte empírico, evidenciando a realidade no segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso. É neste contexto, delineado pelas redefinições recentes do capitalismo contemporâneo, tais como as mudanças ocorridas entre capital e trabalho, o processo de globalização, a reestruturação produtiva e a adesão ao neoliberalismo, enquanto paradigma econômico e político, que se evidenciam mudanças significativas nas formas de produção, reprodução e enfrentamento da “questão social”, objeto teórico deste estudo.

O interesse e os recortes efetuados nesta dissertação refletem os limites e o aprofundamento pessoal sobre a temática, que vêm se realizando ao longo de nossa formação acadêmica. Tal aprofundamento se concretizou tanto na monografia de conclusão de curso quanto na publicação e apresentação de alguns artigos em eventos científicos. Neste sentido, a relevância deste estudo se enquadra ao

interesse relacionado com a nossa formação teórico-política, ancorada nas bases do Serviço Social, a qual postula a construção de um projeto ético-político profissional comprometido com a consolidação de direitos sociais e ampliação de processos democráticos.

As observações tecidas encontram fundamentação não só na dimensão teórica que embasa nosso estudo, mas surgem principalmente na dimensão prática, uma vez que participamos da equipe técnica de uma das organizações não-governamentais responsáveis pela implantação do referido projeto em 58 municípios em Pernambuco. Nossas indagações emergem das dimensões questionadoras e investigativas desenvolvidas ao longo de mais de 02 anos de envolvimento nas práticas empreendidas para o êxito do projeto, que são responsáveis pelo surgimento de indagações, tais como: o significado da proposta social da agenda Cardoso e as prioridades estabelecidas por este governo; o questionamento acerca do papel das ONGs na implementação de políticas sociais; a capacidade dos municípios em “adotarem” o projeto, considerando o contexto sócio-político e econômico em que se desenvolve a proposta, dentre outros aspectos. Isto denota que os resultados dessa pesquisa poderão servir de fonte de informação e descortinar novos elementos para posteriores investigações. Procuramos contribuir, ainda que de forma exemplificativa, para o debate presente entre pesquisadores do Serviço Social e áreas afins.

Isso posto, explicitamos que a construção de nosso trabalho se desenvolve em 3 capítulos, que demarcam a discussão pertinente ao desenvolvimento da temática em tela.

No primeiro capítulo, trazemos algumas reflexões acerca da problemática da “questão social”, inserida no contexto da reestruturação capitalista dos anos 90. O trabalho traz elementos significativos para a apreensão da temática, considerando que, a nível global, assistiu-se à propagação ideológica do mercado, entendido como instância básica e insuperável que fortalece a perspectiva do Estado mínimo<sup>1</sup>, enquanto chance última para a vigência de uma democracia nas sociedades contemporâneas. Com efeito, o advento do neoliberalismo enquanto paradigma político-econômico pode ser entendido como a “revanche do mercado” (BERTI apud

---

<sup>1</sup>Segundo Netto, o neoliberalismo supõe “o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável, (...) é a liberdade econômica, só possível sobre o mercado livre (isto é, sem mecanismos extra-econômicos de regulação), que funda a liberdade civil e política” (NETTO, 2001, p.78).

NETTO, 2001) e possui alicerces estruturados a partir da crise do Welfare State e do chamado socialismo real<sup>2</sup>.

Estamos, pois, nos referindo à centralidade da iniciativa neoliberal, que se opõe diretamente ao keynesianismo, que segundo Netto “é a besta-fera do neoliberalismo” (2001, p.78). O que se questiona é a consolidação de direitos sociais e o papel regulador do Estado; ora, para os autores neoliberais, o espaço de atuação do Estado deve ser redesenhado pelo mercado. O Estado mínimo pretendido tolera alguma intervenção estatal diante do acirramento da “questão social”, mas pretende sobretudo abolir mecanismos de regulação de cariz democrática que ameacem o controle/domínio do Capital, realizando este movimento de acordo com interesses privados de classe (NETTO, 2001).

Em contrapartida, a vivência da atmosfera neoliberal é reforçada pelo exaurimento do padrão capitalista monopolista, fundado num regime rígido de acumulação designado fordista-keynesiano, e sua transição para um regime de acumulação e regulação flexíveis (HARVEY,1993). Neste patamar, situa-se o chamado fenômeno da globalização econômica<sup>3</sup> que, vinculada à “financeirização” do capital, promove a reestruturação radical do mercado de trabalho, alterando substancialmente a relação exclusão X inclusão, bem como as formas empreendidas para o seu enfrentamento.

De forma congênere, a reestruturação produtiva, para Mota (1998), ao provocar mudanças na organização, gestão e consumo da força de trabalho, cria impacto nas práticas sociais que intervêm no processo de produção material e espiritual da força de trabalho. Segundo a autora, é preciso entender que a reestruturação da produção e dos mercados compõe iniciativas que visam a um novo equilíbrio, fundamentado na reorganização do papel das forças produtivas na

---

<sup>2</sup> Vale conferir as reflexões do autor, que infere que “É absolutamente negável que a falência do socialismo real – que configura, sem dúvidas, uma crise terminal, enquanto processo irreversível – sinaliza um traço particular deste final de século, com uma inequívoca significação histórico-universal. A derrocada de um padrão societário que identificou sumariamente socialização com estatização, que colonizou a sociedade civil mediante a hipertrofia do Estado e partido fusionados, que intentou articular direitos sociais sobre a quase inexistência de direitos civil e políticos, esta derrocada reclama um balanço de todo um projeto político que terminou por ser decepcionante em face das promessas do socialismo revolucionário” (NETTO, 2001, p.67).

<sup>3</sup> A globalização econômica aqui é entendida enquanto um processo civilizatório do Capitalismo. Iani adverte que, diante das características sociais e culturais de cada nação, desenvolvem-se técnicas e procedimentos construídos a partir dos pilares da produtividade e competitividade. “Aos poucos, ou de repente, o consumismo se generaliza e intensifica, transfigurando expectativas e comportamentos” (IANI, 2001, p.187)

recomposição do ciclo de reprodução do Capital, afetando diretamente as esferas da produção das relações sociais.

Estas intensas modificações têm provocado inúmeras “transformações societárias” (NETTO, 1996), alterando o contexto de produção/reprodução e enfrentamento da “questão social”. Os impactos dessas mudanças podem ser observados em três estruturas principais: na classe hegemônica, na sociedade civil e no Estado.

Conforme este autor, na classe hegemônica os impactos observados são realizados em torno da estrutura financeira global desenhada, que vem garantindo intervenção político-econômica em nível planetário. Na sociedade civil, as crises econômicas rebatem visivelmente nas classes subalternas, donde o processo de despolitização interfere na visão fragmentada da “questão social”, dificultando seus processos de mobilização (movimentos sociais) e lutas. No âmbito do Estado, identifica-se o encolhimento de suas funções legitimadoras, observadas a partir de sua desregulação e flexibilização (NETTO, 1996).

Os alarmantes efeitos desse processo atingem sobremaneira a realidade brasileira, posto que se desenvolve através da abertura e submissão do Brasil ao grande capital, expondo seus efeitos por meio das privatizações empresariais estatais, da terceirização e demissão dos trabalhadores, redução dos postos de trabalho e aumento do desemprego, dentre outros.

É dentro deste panorama que se desenvolve nosso segundo capítulo, buscando debater o contexto sócio-político e econômico em que se desenvolvem as estratégias de enfrentamento à “questão social” empreendidas pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Conforme indicamos anteriormente, buscamos delimitar nossas reflexões, enfocando o segundo mandato<sup>4</sup>, realizando uma contextualização da “era FHC” à luz de autores que destacam as especificidades de seu Governo e o direcionamento que marcou as políticas sociais no país.

---

<sup>4</sup> A delimitação pelo segundo mandato do governo Fernando Henrique tem duas justificativas. Primeiramente, o fato dos Portais do Alvorada terem se consolidado neste período. O segundo motivo, de caráter mais abrangente, diz respeito ao fato do governo consolidar o seu projeto para o país através da reeleição do presidente para um período adicional de quatro anos, fato inédito nas eras democráticas de nossa República.

Como a prioridade do Governo FHC – desde o primeiro mandato – não era o social (NETTO, 1999)<sup>5</sup>, e sim a estabilidade da moeda, e como se tratava de reduzir o investimento do Estado nesta área, com o objetivo de reduzir o déficit público, as políticas sociais sofreram sucessivos cortes, cada novo ajuste anunciado incluía uma nova redução de recursos, apontando para os rumos que seriam tomados para o enfrentamento das seqüelas da “questão social” nessa agenda política<sup>6</sup>.

Assim, o enfrentamento das desigualdades sociais brasileiras se desenvolve no interior da redefinição da função do Estado, que abandona o papel central no desenvolvimento econômico e social pelo caminho da produção de bens e serviços para consolidar-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Essas proposições se baseiam na concepção de superação da “crise fiscal”<sup>7</sup> em que o Estado está mergulhado; porém, o modelo fiscal adotado permaneceu em sua essência quase que intocado<sup>8</sup>.

Findas tais reflexões, iniciamos o terceiro capítulo, que objetiva expor nossas considerações acerca do enfrentamento da “questão social” a partir de um maior aporte empírico, cujas análises, acerca do projeto portal do Alvorada, ganham centralidade.

A pesquisa contempla a análise de ações efetuadas no município de Escada por este ter sido acompanhado por nós em todas as etapas do projeto, desde a seleção da equipe, o monitoramento até o encerramento das ações. É dessa forma que se concretizou uma aproximação com a realidade do Portal no município, que realizava ações integradas à Secretaria de Ação Social da gestão municipal.

---

<sup>5</sup> FHC foi eleito em 1994 com uma campanha eleitoral baseada em promessas para a área social, com 5 prioridades: saúde, educação, emprego, agricultura e segurança. No entanto, terminou seu primeiro mandato com a maior taxa de desemprego da história do país e com o mais alto grau de concentração de renda que o Brasil já conheceu.

<sup>6</sup> Segundo Netto (1999), os gastos federais com assistência e previdência sociais foram regularmente reduzidos durante o primeiro ano do governo FHC. Em 1995, o gasto público federal nestas áreas equivaleu a 43,4% da receita; em 1996, caiu para 40,1%; em 1997, o gasto autorizado chegava a 39,9% e, na proposta orçamentária de 1998, bateu nos 39,1%.

<sup>7</sup> Para Tavares (1993), essa crise é tida, segundo os idealizadores da Reforma, como a crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa.

<sup>8</sup> Em resumidas contas, o projeto de reforma do aparelho estatal consubstanciado por FHC tem, para Montaño, “justificado” as ações neoliberais no âmbito da ação de auto-desregulamentação do Estado brasileiro, com “privatizações de empresas públicas, ajuste de gastos estatais, reformas tributárias, da previdência e das legislações trabalhista e eleitoral, recorte do financiamento da área social” (2002, p. 218).

Realizar uma análise fecunda e convincente da temática proposta significa desvendar o movimento essencial, estrutural, ou ainda, as mediações que incidem nos processos contraditórios que produzem e reproduzem a “questão social”, bem como as formas empreendidas pelo Estado para o enfrentamento e controle das manifestações da referida questão.

Neste sentido, tomamos como marco inicial da pesquisa a observação da aparência do fenômeno a ser investigado – tal como este se apresenta no plano “empírico”, sabendo que este apenas sinaliza os processos e estruturas que o engendram, não sendo capaz de responder às nossas indagações estruturais, mas fornecendo indicativos importantes ao nosso mergulho para além da aparência fenomênica.

Assim, realizamos uma pesquisa bibliográfica sobre temáticas inerentes a nossa proposta de estudo, iniciando com o rastreamento de informações relacionadas à problemática estudada, com dados e informações referentes ao desenvolvimento dos Portais do Alvorada no estado de Pernambuco, em particular no município de Escada.

Utilizamos o recurso tido como um dos mais relevantes da pesquisa qualitativa – o estudo de caso. Trata-se de uma escolha realizada intencionalmente, uma vez que o estudo de caso trata de uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa mais profundamente (TRIVIÑOS, 1987).

Através da pesquisa bibliográfica e documental foram resgatados, num primeiro momento, dados relevantes que caracterizam as estratégias utilizadas pelo governo FHC para o enfrentamento da “questão social”. Também no percurso da coleta de dados são analisadas algumas reportagens veiculadas em jornais locais e nacionais que trataram do Projeto Alvorada, e as publicações mais recentes que analisam seu governo. Num segundo momento, haverá um aprofundamento da realidade local, com ênfase nos estudos dos relatórios do Portal do Alvorada de Escada, relatórios de monitoramento das ONGs envolvidas e outros documentos relevantes que permitam a reconstrução do cenário sócio-político brasileiro no momento da implantação e execução do Portal do Alvorada no Estado de Pernambuco.

Por último, procuramos estabelecer contato com os principais sujeitos envolvidos, identificando os nexos existentes entre as instituições que participaram da implantação dos Portais, a saber: Fundação Quinteto Violado, Prefeitura

Municipal de Escada (Secretaria de Ação Social), e monitoramento (Fundação Quinteto Violado, NUSP/UFPE). Neste sentido, foi realizada a técnica das entrevistas focalizadas com os sujeitos envolvidos, por se tratar de um método que permite a obtenção de informações em profundidade (GIL, 1994).

Entendemos que tais condutas metodológicas contribuem para a nossa construção analítica acerca da temática, uma vez que a pesquisa objetiva analisar o Projeto Portal do Alvorada utilizando os dados colhidos através dos procedimentos supra referidos.

Não obstante utilizarmos dados qualitativos, alguns dados quantitativos deverão ser processados no decorrer da análise, tanto pela sua importância no contexto de análise de um projeto como pela possibilidade de complementação no processo de construção e aprofundamento do conhecimento a ser produzido. A utilização de dados quantitativos e qualitativos reflete a concepção teórica de complexidade do real; este mesmo real é formado por aspectos estruturais, mais ou menos perenes, e aspectos históricos, passíveis de serem transformados pelas ações condicionadas dos sujeitos. É a partir desta relação dialética que procuramos construir nossas reflexões, contribuindo para um debate que, longe dos determinismos atuais que apregoam a vitória triunfante do capitalismo e o fim da História, remete à análise da realidade e a construção de possibilidades de emancipação social.

## **CAPÍTULO 1**

---

### **O DEBATE EM TORNO DA CATEGORIA “QUESTÃO SOCIAL”**

É nosso objetivo, neste capítulo, entender a “questão social” na contemporaneidade, buscando apreender algumas das interpretações presentes no debate acadêmico que desvendam o surgimento, cristalização e reprodução de um conjunto de ideais que, por um lado, determinam a direção das políticas sociais vigentes, e por outro lado expressam um esforço para suprimir as desigualdades sociais.

Nosso trabalho se alinha a uma perspectiva teórico-metodológica que rejeita análises apoiadas em reducionismos econômicos, políticos ou ideológicos. O que se pretende, de fato, é investigar a “questão social” no contexto da totalidade contraditória, buscando conhecer seus eixos fundantes, e entender o fenômeno enquanto expressão concreta da contradição fundamental que demarca a sociedade burguesa.

Entendemos a “questão social” como uma temática que se encontra no centro da disputa na sociedade, ou seja, o debate é demarcado por diferentes e antagônicas visões acerca de seu surgimento e alternativas existentes ao seu enfrentamento. Algumas interpretações desenvolvem uma análise a partir da idéia da manutenção da lógica imposta pelo Capital; outras, no entanto, sugerem uma forte crítica e superação da mesma.

É neste sentido que adotamos a concepção dos autores que afirmam ser a “questão social” a expressão da contradição presente na relação Capital X Trabalho, nas lutas entre as classes, na produção social do trabalho e a apropriação privada de seus frutos (MONTAÑO, 2002; IAMAMOTO, 2001).

Dessa forma, podemos elucidar que o interesse medular deste capítulo é, num primeiro momento, discutir a “questão social” a partir das principais correntes que demarcam o debate, contrapondo as principais interpretações deste fenômeno,

utilizando recursos da crítica dos principais autores marxistas frente à postura conservadora adotada. Em um segundo momento, nossa análise irá se deter no exame das principais implicações que a reestruturação capitalista impõe à “questão social”, buscando delinear as novas mediações históricas presentes na produção e materialização deste fenômeno, bem como das formas empreendidas para seu enfrentamento.

---

### 1.1 As interpretações de Castel e Rosanvallon

Para cumprir o exposto, é mister conhecer as reflexões realizadas por autores que – embora não se refiram estritamente a uma realidade nacional – têm influenciado sobremaneira as interpretações da “questão social” na sociedade brasileira.

Encontramos em Castel (1998) um trabalho que busca compreender a instabilidade dos estatutos e fragilidades do vínculo social, enfocando o papel do trabalho nesse contexto. Sua discussão está pautada em estudos a partir da realidade vivenciada pela Europa Ocidental, tendo como foco de análise a França.

Suas reflexões levam em consideração o processo de globalização, que no entender do autor implica na mundialização da economia, no mercado auto-regulado, sendo efetivada a concorrência no seio de cada Estado e entre Estados. Isto implica, então, em “respostas” diferentes em cada sociedade<sup>9</sup>.

As reflexões tecidas indicam que o autor entende as situações de individualismo, invalidação social e desfiliação como situações provenientes da “flutuação social”, destacando o trabalho como suporte privilegiado de inscrição na estrutura social<sup>10</sup>.

Para o autor, a “questão social” é a forma como a sociedade experimenta sua coesão, e se materializa na forma de um desafio que questiona a capacidade de

---

<sup>9</sup> Na Europa, os diferenciais são explicitados pela forte proteção contra o mercado e pela tradição de direitos e proteção social.

<sup>10</sup> Para entender o contexto de insegurança contemporânea, é necessário desvendar a condição de assalariado. A condição do sujeito descartável se estabelece em relação e depois da implantação do Estado social, viabilizada pela consolidação da condição salarial

existência da própria sociedade através do pauperismo, encarado como conseqüência de um processo de industrialização selvagem, e que teria iniciado suas primeiras “aparições” no século XIX , sentidas a partir do crescente pauperismo. Segundo ele:

“A ‘questão social’ é uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. É um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade (...) para existir como um conjunto ligado por relações de interdependência” (CASTEL, 1998, p. 30).

Por entender a “questão social” como um agente questionador de coesão social, o autor adverte que os principais elementos que questionam essa capacidade de integração são os grupos que estão à margem da vida social, através do enfraquecimento da condição salarial<sup>11</sup>. É neste caminho que há o desdobramento, em sua obra, da análise da condição de salariado, entendida como forma de conhecer as metamorfoses operadas na “questão social”.

É fundamental entender que os sujeitos da Sociedade Salarial têm sua inserção social relacionada ao lugar que ocupam no salariado (renda, status, proteção, identidade). Antes da sociedade salarial, o trabalhador “protegido” era aquele que detinha bens. Assim, apenas quando se era proprietário é que se estava livre de certos riscos, como a doença, a velhice sem pecúlio, etc. Quando estavam fora da propriedade, os trabalhadores ficavam a mercê da assistência social. Essa era a situação dos trabalhadores que, quando não podiam mais trabalhar, viviam um drama<sup>12</sup>. (CASTEL, 1998).

Esta abordagem segue a lógica de que a estrutura que vinculava proteções ao trabalho (estabilidade social) é atingida por mudanças, donde o processo de

---

<sup>11</sup> Quem possui trabalho estável está numa área de integração; quem não possui trabalho está na zona da exclusão, produz a desfiliação. O que o autor pretende é explicar os processos que fazem os indivíduos transitarem entre as diferentes zonas: integração – vulnerabilidade – inexistência social – desfiliação.

<sup>12</sup> Para o autor, a Trajetória ascendente da sociedade salarial consistia no ideal dos trabalhadores que, durante o período pós-guerra, lutavam pela partilha dos lucros do crescimento. Mesmo aqui permanecem as desigualdades e os bolsões de pobreza. Essa crença no progresso social era uma espécie de ideal da social-democracia, ou seja, uma crença de que a injustiça social deveria diminuir, ampliando-se a justiça social. Essa foi a trajetória que culminou na Europa no início dos anos 70 e se “esfacelou”, fazendo com que hoje o futuro pareça ser mais sombrio.

precarização do trabalho é seu exemplo mais concreto<sup>13</sup>. Segundo o mesmo autor, o trabalho permite entender algumas coisas: “o todo econômico nunca fundou uma ordem social; numa sociedade complexa, a solidariedade não é mais um dado, mas um construído; a propriedade social é simultaneamente compatível com o patrimônio privado e necessária para inseri-lo em estratégias coletivas (Ibid., p.497).

Para o autor, há algumas exceções, em que as situações de ausência do emprego produzem redes fortes de solidariedade. A composição das zonas de vulnerabilidade serve como indicador para avaliar a coesão social em determinado momento – esta é a hipótese do autor. Para ele, existe um hiato entre a organização política e o sistema econômico que estabelece o lugar do social, e que teria por missão estabelecer laços que não sejam regidos pela lógica estritamente econômica nem política. O social preenche este espaço, apoiado em sistemas de regulações não mercantis.

Pastorini (2004) adverte que o trabalho de Castel supõe que a “questão social” sofreu transformações ao longo do tempo, mas seu interesse se sobressai em analisar o que há de diferente e de comum nas heterogêneas situações de vulnerabilidade social, na trajetória inscrita entre o século XIV e o século XX. De fato, para o autor, uma “questão social” já se apresentava nas sociedades pré-industriais da Europa Ocidental, ocasionando uma situação em que “não há mais palavra para dar conta da unidade de multiplicidade dos ‘problemas sociais’ que a substituíram” (CASTEL, 1998, p.32).

No desenvolvimento do trabalho do autor, é identificado um grande esforço na incursão do fenômeno do pauperismo, entendido enquanto uma situação inteiramente inusitada, proveniente da nova forma de organização do trabalho na sociedade. Para ele, a problemática atual é assim entendida, posto que há singularidades contemporâneas que formam grandes massas de inúteis para o mundo e que não ocupam nenhum setor importante na vida social. Logo, é como se não “existissem” socialmente, posto que não ocupam lugar algum na sociedade.

---

<sup>13</sup> Segundo Castel, este movimento vem sendo condicionado por processos como a globalização, a concorrência, a competitividade, passando o trabalho a ser alvo de dois tipos de redução de custos: Trata-se de minimizar o preço da força de trabalho e de maximizar sua eficácia produtiva. Pode-se observar esses acontecimentos pela flexibilidade interna (empresa impõe condições de adaptação aos indivíduos) e externa (terceirização).Essas modificações, ou melhor, essa crise tem exigências econômicas e tecnológicas sérias. A maneira como foi conduzida, especialmente na Europa, teve efeitos devastadores. Supõe o autor que a situação no Brasil deve ser bem pior.

Para o mesmo autor, o grau de coesão social é verificado através da integração proporcionada pelo trabalho e inserção nas redes de sociabilidade. A análise de Pastorini (2004) pondera que na obra do autor, a partir desses dois eixos, é possível identificar zonas diferentes de coesão no espaço social, que são a integração, a vulnerabilidade, a desfiliação e a assistência. Segundo a autora:

O equilíbrio entre as diferentes zonas serviria como indicador para avaliar o nível de coesão social de uma dada sociedade; por isso, entenderá que a zona da vulnerabilidade ocupa uma posição estratégica, já que, controlada ou reduzida, permite a estabilidade, mas, aberta e em expansão, alimenta as contradições colocando em risco a estabilidade e coesão social. (p.66).

Tendo papel crucial na fragilização da coesão social, alguns elementos, tais como o desemprego de longa duração, a flexibilização dos empregos, a criação de grandes contingentes de inúteis e sobrantes para a sociedade, bem como a pobreza e a desproteção, marcam uma cisão na história do salariado e servem de condições para que o autor se refira ao surgimento de uma “nova questão social”. Na contemporaneidade, a “questão social” é substituída por uma multiplicidade de “problemas sociais”, o que configura, no entendimento de Castel, uma situação atual enquanto problemática inteiramente nova – em nível teórico e prático<sup>14</sup>.

Ainda segundo este autor, é no contexto contemporâneo que é questionada a centralidade do trabalho, surgindo a “nova questão social”, traduzida no enfraquecimento da condição salarial. Um de seus mais devastadores efeitos é a exclusão, que se configura numa pluralidade de problemas a enfrentar (CASTEL,

---

<sup>14</sup> O autor destaca três pontos de cristalização da “questão social” (a exemplo da França): a desestabilização dos estáveis – exemplificada através dos trabalhadores que ocupavam posições sólidas e são ejetados dos circuitos produtivos. Ex.: operários que aos 45 anos são considerados velhos sem oportunidade de reciclagem; a instalação da precariedade – fenômeno novo na Europa (realidade diferenciada da vivenciada no Brasil) e que atinge os jovens: alternância de períodos de atividades, trabalho temporário, é a “cultura do aleatório” (condição que havia sido ultrapassada pela sociedade salarial); e o surgimento dos “sobrantes” – pessoas que não tem lugar na sociedade, não estão inseridas em relações de utilidade social. Esse perfil é bem diferente do operário das sociedades industriais, que eram explorados mas eram indispensáveis (isso dava condições de reivindicação e ganho de causa, possibilitando a conquista dos direitos e proteções sociais.). Os sobrantes são inúteis ao mundo e são vítimas da conjuntura econômica e social dos últimos 20 anos. Isso explica porque um fenômeno massivo como o desemprego não deu lugar a movimentos reivindicativos : os indivíduos são atomizados, rejeitados de circuitos que lhes poderiam atribuir uma utilidade social (CASTEL, 1998).

1998, p.495-496). A “nova questão social” é então o limite de tolerância de invalidação social de uma sociedade democrática<sup>15</sup> (Ibid., p.34).

Para enfrentar a “nova questão social”, Castel (1998) pondera que temos que refletir sobre o papel do Estado. No pós II guerra, houve um desempenho satisfatório do Estado social. No entanto, atualmente, a era não permite o mesmo comportamento do Estado. Há, no entender do autor, uma bifurcação: ou aceitamos a hegemonia da exigência econômica sob a sociedade ou readaptamos o modelo de Estado social.

Como saída para o impasse, o autor recorre ao fortalecimento das redes de solidariedade, ou seja, um “pacto de solidariedade, pacto de trabalho, pacto de cidadania: pensar as condições da inclusão de todos para que possam comerciar juntos (...), isto é, fazer ‘ sociedade’” (Ibid., p.35).

O papel do Estado atual seria, então, “obrigar os parceiros a aceitarem objetivos sensatos, zelar pelo respeito dos compromissos” (Ibid., p.498) – é o Estado social-democrata. Para o autor, o Estado social-democrata deve governar a sociedade buscando a melhoria progressiva da condição dos homens, ser alicerçado em reformas sociais e deve se dedicar “a repartir seus frutos, negociando a divisão dos benefícios com os diferentes grupos sociais” (Ibid., p.199).

Para instrumentalizar o debate na realidade latino-americana, alguns autores lançam mão do arsenal teórico produzido por Castel (1998), e afirmam que a “questão social” se origina a partir das condições impostas pelos modos de produção e modelos de desenvolvimento, sendo possível afirmar, a respeito de sua cristalização: “Ela se funda nos conteúdos e formas assimétricos assumidos pelas relações sociais, em suas múltiplas dimensões econômicas, políticas, culturais, (...) cujos impactos alcançam todas as dimensões da vida social, do cotidiano às determinações estruturais” (WANDERLEY, 2001, p. 58).

Assim, referindo-se a uma realidade interna, WANDERLEY (2001) sustenta que:

A questão social latino-americana se põe, no espaço e no tempo, diferentemente da realidade européia, na instituição da nacionalidade, da esfera estatal, da cidadania, da implantação do capitalismo. Em conseqüência, ela deverá ser entendida e datada de modo distinto (...) ela

---

<sup>15</sup>Para este autor, o fio condutor das polêmicas que se travam no debate acerca da “questão social” está circunscrito à existência real de uma “nova questão social”, proveniente da crise do Estado-providência, que revelou um “resvelamento” dos principais parâmetros que garantiam esse frágil equilíbrio (CASTEL, 1998, p. 496).

vai emergir com o tema indígena e, logo após, com o tema da formação nacional (...) e vai se desdobrando e se problematizando nas temáticas negra, rural, operária, da mulher (Ibid., 2001, p. 61 e 62).

De forma congênere, há as reflexões tecidas por Rosanvallon, cujas afirmações gravitam em torno da existência de uma “nova questão social”, oriunda de um novo contexto de exploração capitalista, que não contempla características semelhantes às encontradas no curso da sociedade capitalista industrial. Segundo ele:

O desemprego de longa duração, novas formas de pobreza e desamparo: há uma dezena de anos, o aumento da exclusão social tem constituído o fato social mais importante. Assim, a “questão social” se deslocou: passamos de uma análise global do sistema (em termos de exploração, distribuição, etc.) a uma abordagem que focaliza o segmento mais vulnerável da população (ROSANVALLON, 1998, p.79)

A crise do Estado-providência – que proporciona o surgimento da “nova questão social” – questiona, segundo o autor, o modelo de solidariedade e a concepção dos direitos sociais vigentes, uma vez que se torna insustentável para o Estado arcar com os tributos relativos ao social e à saúde.

Assim, para o autor, o Estado-providência ativo deve considerar um novo princípio: o da solidariedade, que se compõe a partir do sentimento cívico, que está profundamente relacionado a identidade cultural da sociedade, destacando a noção de pertencimento a um mundo comum. Para ele:

A passagem para um sistema solidarista implica, em primeiro lugar, a ruptura com a expectativa implícita de uma contrapartida em torno da qual se organizava a seguridade social. As conseqüências práticas dessa ruptura podem ser enormes. Por exemplo: a isenção quase total do pagamento das contribuições para o auxílio desemprego pelos funcionários não se justifica mais, já que se abandonou a lógica securitária. Se a solidariedade consiste em organizar a segurança de todos, ela implica a compensação das disparidades de status (ROSANVALLON, 1998, p. 86).

É neste sentido que Pastorini destaca que o autor “considera que os modelos de Estado-providência bismarckiano e beveridgeano<sup>16</sup> devem ser retomados, mas

---

<sup>16</sup> O Modelo bismarckiano de seguro social refere-se ao sistema implementado por Bismarck na Alemanha ao final do séc. XIX, responsável por introduzir caixas estatais, em geral regionalizadas com controle central, de seguro social, de seguro velhice e de seguro acidente com contribuições compulsórias de empregados, patrões e subsídio do Estado. Aqui, havia isenção para os trabalhadores de menor renda. O modelo beveridgeano de seguridade social consiste no sistema de proteção social implementado por William Beveridge na Inglaterra em 1943, cujas características centrais eram garantir um rendimento em substituição dos salários, quando estes eram interrompidos

que é necessário refundar o princípio de solidariedade para que eles subsistam” (2004, p.52).

Para alcançar seu objetivo, Rosanvallon defende que há de se redefinir política e filosoficamente o contrato social que origina o Estado-providência, e dirá também que:

As políticas sociais estão ultrapassadas, portanto o Estado deve assumir a forma de Estado-providência ativo, produtor de civismo, vinculado ao desenvolvimento da cidadania. O mesmo autor (...) dirá que para superar a crise do Estado-providência tradicional é necessário buscar uma alternativa à estatização/privatização (soluções tradicionalmente colocadas), mas para isso seria necessário redefinir as fronteiras e as relações entre o Estado e a sociedade (PASTORINI, 2004, p.53).

É nesse contexto que podemos afirmar que a remodelação do Estado, segundo este autor, só será possível através da diminuição da demanda estatal, pela inserção da solidariedade na sociedade e maior visibilidade social<sup>17</sup>.

Segundo Montaño (2002), as razões expostas por Rosanvallon para elucidar a crise do Estado-providência podem ser enumeradas através da difusa percepção sobre o papel do Estado, exemplificadas a partir da idéia de que o Estado-providência não tem condições de prestar serviços a ninguém, posto que prejudica os sujeitos do “contrato social”<sup>18</sup>; além da crise da “solidariedade automática”, demarcada através do papel regulador do Estado, que arrecada tributos e implanta políticas sociais estatais<sup>19</sup> de forma ineficiente.

A partir desses indicativos, o referido autor desenvolve uma proposta alternativa ao Estado-providência, posto que “é importante acentuar como as transformações sociais dos anos 1980 e 1990 aceleraram esse fenômeno e levaram à exacerbação do funcionamento perverso do Estado Providência” (ROSANVALLON, 1998, p. 95), que seria, segundo Montaño, “o espaço ‘pós-social-

---

por desemprego, doença, velhice, etc. O plano objetivava implantar um sistema de proteção social complexo, que seria utilizado na ausência do salário e ser fruto do pleno emprego.

<sup>17</sup> Isto seria possível se houver a criação de um espaço alternativo entre o Estado e o Mercado para a satisfação das necessidades, bem como a capacidade de fortalecer espaços de troca e cristalização de um tipo de solidariedade de caráter voluntário, inserindo os indivíduos no papel de busca e satisfação das necessidades sociais (ROSANVALLON, 1997).

<sup>18</sup> Para Rosanvallon, o movimento evolutivo do Estado, no que concerne à incorporação de seus impostos, tributos e papel social, ocorreu de forma isolada. “Os mecanismos de redistribuição e de assistência cresceram sem intenção política deliberada” (1997, p.30)

<sup>19</sup> Com efeito, Rosanvallon entende que a crise do Estado-providência reflete as impossibilidades contidas na solidariedade social automática.

democrata', onde a 'solidariedade voluntária' constituiria a base do novo 'contrato social'" (2002, p.111).

Assim, há autores que analisam mais profundamente a realidade brasileira – influenciados, todavia, pelos postulados de Castel e seguidores –, como Wanderley (2001), que admite que a nova “questão social” é um tipo de reprodução inovadora da “questão social” do passado, com o fator crucial de questionar o papel integrador que o trabalho exerce na sociedade. Neste patamar, afirmam que o grande desafio atual é o novo contexto de reprodução da “questão social”, que tem no processo de mundialização da economia e no mercado auto-regulado suas características principais.

De forma congênere, os postulados que orientam esta corrente são responsáveis por conduzir uma proposta de enfrentamento da “questão social” baseada em fundamentos que evocam “uma gestão mais humanizada dos problemas sociais, na órbita instituída nos marcos da mundialização do capital sob a égide do grande capital financeiro e das políticas neoliberais” (IAMAMOTO, 2004, p. 10).

Uma diferente perspectiva teórica adverte que a “questão social” está saturada das determinações da sociedade construída nas relações capitalistas, sendo interpretada como o “anverso do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social” (IAMAMOTO, 2004, p.10). Neste patamar, as estratégias empreendidas para seu enfrentamento requerem a construção de uma esfera pública capaz de afirmar a primazia do Estado frente à condução de políticas sociais universais, voltadas a atender os interesses dos trabalhadores.

Entender as diferenças que se encontram dispersas entre as correntes que interpretam a “questão social” e, conseqüentemente, as formas que devem ser assumidas para seu enfrentamento – é fundamentalmente importante para nosso trabalho.

Indicar as diferenças em torno das compreensões diferenciadas requer um aprofundamento em torno dos autores que se apóiam nas ferramentas da teoria social crítica, e entendem a “questão social” como expressão inerente das relações sociais no âmbito da sociedade capitalista, caracterizando-a como um fenômeno que expõe a contradição presente na relação de acumulação do capital. Este é, portanto, o objetivo do próximo item.

---

## 1.2 Questão social: uma análise crítica

O desafio de analisar a categoria “questão social”, buscando efetuar uma análise crítica diante dos já citados autores, é o ponto de partida que adotamos como imprescindível, para logo em seguida realizarmos uma discussão acerca do fenômeno na atual conjuntura capitalista.

Iniciamos pontuando a diversidade de interpretações que o próprio termo “questão social” sugere, uma vez que este é utilizado pelos mais diversos autores no intuito de designar diferentes expressões da realidade concreta. Os autores da vertente marxiana afirmam que o emprego da expressão “questão social” data de cerca de 1830, indicando o risco que a organização das classes oprimidas representava à ordem burguesa.

Assim, a expressão “questão social” surge para traduzir o quadro de pauperismo em que estava submersa a Europa Ocidental, no contexto de industrialização inglesa em fins do século XVIII, durante a plena instauração do capitalismo em seu estágio industrial – concorrencial. É neste contexto que o processo de empobrecimento se aprofunda, em detrimento da crescente capacidade de produção que vem sendo implementada (NETTO, 2004; IAMAMOTO, 2004). Conforme observação do próprio Netto:

Com efeito, se não era inédita a desigualdade entre as várias camadas sociais, se vinha de muito longe a polarização entre ricos e pobres, se era antiqüíssima a diferente apropriação e fruição dos bens sociais, era radicalmente nova a dinâmica da pobreza que então se generalizava. Pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas (2004, p.42).

Enquanto estratégia de resistência ante o quadro que se instaurava, a massa de “pauperizados” ensaiava movimentos rumo a protestos, consolidando formas de resistência – o que pôs em risco a ordem social vigente. É a partir desse movimento – que anuncia outra alternativa que não a estruturada nos alicerces da sociedade burguesa – que o fenômeno do pauperismo passa a ser encarado como “questão social”.

A utilização do termo “questão social”, conforme indica Netto (2004), passa a se dar a partir da segunda metade do século XIX pelo pensamento conservador, que têm nos pensadores laicos a interpretação deste fenômeno como uma característica inerente e comum a toda ordem social. Por sua vez, no pensamento conservador confessional, apenas situações excessivas da “questão social” é que seriam contrárias à aspiração divina<sup>20</sup>.

Por outro lado, a realidade brasileira mostra que é preciso compreender que a “questão social” é reconhecida nestes termos após um período de “clandestinidade”, uma vez que se inseria nos contornos da desordem que criminalizava os sujeitos, sendo enfrentada através dos aparelhos de coerção do Estado – configurada como “questão de polícia”. Apenas quando é incorporada pela demanda política, oriunda das reivindicações das classes trabalhadoras, após os anos 30, passa a ser reconhecida sob postulados liberais-democratas como “questão de política”, sendo entendida como um fenômeno que é a expressão das contradições imbricadas ao modo capitalista de produção (ARCOVERDE, 1999; IAMAMOTO, 2001).

Assim, o pressuposto que comungamos define a “questão social” como sendo a expressão concreta das desigualdades sociais, provenientes da contradição presente na sociedade regida pelo capitalismo. Iamamoto ilustra bem essa afirmação quando adverte:

Essa contradição da sociedade capitalista – entre o trabalho coletivo e a apropriação privada da atividade, das condições e frutos do trabalho – está na origem do fato de que o desenvolvimento dessa sociedade redunde, de um lado, em uma enorme possibilidade de o homem ter acesso à natureza, à cultura, à ciência, enfim, de desenvolver as forças produtivas do trabalho social; porém, de outro lado e na sua contraface, faz crescer a distância entre a concentração/acumulação de capital e a crescente produção de miséria, da pauperização que atinge a maioria da população nos vários países, inclusive naqueles considerados “primeiro mundo” (2001, p.27-28).

Dessa forma, para nós é imprescindível efetuar a análise da “questão social” vinculada a uma abordagem que considere “a existência material das condições de trabalho e a forma social pela qual se realiza” (IAMAMOTO, 2004, p.12).

É neste sentido que recorreremos às observações da autora em questão, que destaca algumas características necessárias ao entendimento da “questão social”

---

<sup>20</sup> Em ambos os casos são propostas soluções “reformistas” para o enfrentamento da “questão social”, destacando enquanto ações reformas em torno da moral humana e da sociedade, sem vinculação ao contexto sócio-econômico em que as mesmas se desenvolvem.

vinculada ao processo de acumulação capitalista, enfatizando o caráter predominante da mercadoria sobre os produtos e a mais valia enquanto finalidade direta e determinante da produção<sup>21</sup> (IAMAMOTO, 2004).

É fundamental, portanto, conhecer as análises desenvolvidas através da crítica da economia política, que desvenda o Capitalismo como detentor de contradições imanentes a sua própria lógica, contradições estas traduzidas pela constante tensão, ou melhor, contradição existente entre a socialização da produção e apropriação privada de seu produto<sup>22</sup>. Essas análises permitem entender que neste sistema se alternam fases de crescimento acelerado, fases de crescimento desacelerado, convulsões e estagnação, constituindo as crises econômicas generalizadas e cumulativas (MARX, 1980).

Assim, apreender a temática da “questão social” significa conhecer as análises acerca do intrincado processo de acumulação do capital em suas diversas fases, assentadas numa característica determinante – a exploração –, que conduz a relação capital/trabalho<sup>23</sup>. Conforme aponta Netto:

A análise marxiana fundada no caráter explorador do regime do capital permite, muito especialmente, situar com radicalidade histórica a “questão social”, isto é, distingui-la das expressões sociais derivadas da escassez nas sociedades que precederam a ordem burguesa (...) o que é distintivo desse regime é que a exploração se efetiva num marco de contradições e antagonismos que a tornam, pela primeira vez na história registrada, suprimível sem a supressão das condições nas quais se cria exponencialmente a riqueza social. Ou seja, a supressão da exploração do trabalho pelo capital, constituída a ordem burguesa e altamente desenvolvidas as forças produtivas, não implica – bem ao contrário! – redução da produção de riquezas (NETTO, 2004, p. 46).

Neste caminho, na atual ordem, a “questão social” é desenvolvida e aprofundada com o pleno incremento das forças produtivas. Assim, cabe aqui uma reflexão em torno das elaborações realizadas por Marx e Engels (1998) – quando

---

<sup>21</sup> Este caráter determinante da mercadoria refere-se às personificações que assumem o trabalhador e o capitalista, visto que as relações entre ambos são atravessadas pelo processo social de produção, que entranham as relações de circulação e as relações que se estabelecem entre os homens, “submetendo as relações entre os homens à relação entre coisas” (IAMAMOTO, 2004, p. 13). Já a mais valia, enquanto finalidade primordial da produção, extrapola o significado estritamente material e produtivo, pois tem implicações para a estruturação da sociedade, que está alicerçada no monopólio e controle que uma classe exerce sobre a outra.

<sup>22</sup> Nesse processo, segundo Marx (1980), desenvolve-se a tendência à substituição da força de trabalho pela maquinaria e a tendência à queda da taxa de lucro.

<sup>23</sup> Iamamoto (2004), com base nos estudos de Marx, descreve o processo de acumulação e reprodução ampliada de capital, destacando o surgimento de uma superpopulação relativa para os padrões de desenvolvimento, diferente dos “inúteis para o mundo” de Castel.

este se refere ao caráter revolucionário da classe burguesa, que revoluciona constantemente os instrumentos de produção, as relações de produção e todas as relações da sociedade. Contudo, ao assumir o poder, sua capacidade revolucionária é substituída pela lógica do capital, que exige a reprodução das condições de acumulação. Em uma passagem d'O Manifesto Comunista, o autor explicita como o desenvolvimento de acumulação do capital conduz à cristalização da questão social:

Devido ao uso extensivo de maquinarias e à divisão do trabalho, o trabalho dos proletários perdeu todo o seu caráter individual e, em conseqüência, todo o estímulo para o trabalhador. Ele se torna um apêndice da máquina e dele só é exigida a habilidade mais simples, mais monótona e mais facilmente adquirida. Por isso, o custo de produção de um trabalhador é restrito, quase completamente, aos meios de subsistência que ele requer para a manutenção e propagação de sua raça (MARX E ENGELS, 1998, p.19).

A análise da “questão social” situada nesta perspectiva teórica não a relaciona como sendo derivada de problemas sociais herdados pela ordem burguesa, ou com traços imutáveis da sociedade humana, como pretendem a análise de alguns já citados autores, mas refere-se – sobretudo – à sociabilidade erguida sob a égide capitalista, ficando interdita qualquer ilusão em torno das reformas no interior desse sistema de produção (NETTO, 2004).

É nesse caminho que pontuamos algumas considerações, direcionadas aos autores que – ao analisar o fenômeno da “questão social” desvinculando-a do arcabouço econômico-político que a institui –, acabam por “naturalizar” seu surgimento, desconsiderando o capitalismo como um divisor de águas nessa rodaviva de “problemas sociais”<sup>24</sup>. Para PASTORINI, a “questão social” “é colocada por esses autores de forma des-historicizada, des-economizada e des-politizada”<sup>25</sup> (2004, p.99).

Adotar uma postura crítica em torno da idéia de surgimento de uma suposta “nova questão social”, a qual vem sendo amplamente divulgada, implica, em nosso entender, concordar que, embora haja novas expressões deste fenômeno, seus

---

<sup>24</sup> Conforme nos indica lamamoto: “a tendência de naturalizar a ‘questão social’ é acompanhada da transformação de suas manifestações em objeto de programas assistenciais focalizados e “combate à pobreza” ou em expressões da violência dos pobres, cuja resposta é a segurança e a repressão oficiais”(2004, p.17)

<sup>25</sup> Notadamente, estamos nos referindo às alusões concebidas por Castel e Rosanvallon em torno da “nova questão social”.

traços constitutivos – sua relação com o processo de acumulação capitalista – permanecem os mesmos.

Para Yamamoto (2001), atualmente há uma “renovação” da velha “questão social”, circunscrita no âmbito do capitalismo, que se apresenta com novas roupagens e condições de produção e reprodução da sociedade contemporânea, mediatizada pelo processo de globalização da produção, da política e da cultura, sob a hegemonia do capital financeiro.

Analogamente, as análises de Castel acerca do surgimento de uma “nova questão social” (1998) são duramente criticadas pelo arco teórico descrito por Netto (2004), que desconfia da “credibilidade” do estudo por não aliar o cerceamento da questão social à supressão da ordem do capital. Para ele:

Essa caricatural descoberta, nas condições contemporâneas, (...) mostra-se, a despeito de sua eventual credibilidade acadêmica, com uma anemia teórico analítica que somente é comparável à anemia das práticas sócio-políticas que propõe como alternativas. Do ponto de vista teórico, não apresenta uma só determinação que resista ao exame rigoroso na esteira da economia política marxiana; do ponto de vista sócio político, retrocede ao nível das utopias conservadoras do século XIX, proponentes de novos contratos sociais que restabeleçam vínculos de solidariedade no marco de comunidades ilusórias – uma solidariedade naturalmente transclassista e comunidades pensadas com inteira abstração dos (novos) dispositivos de exploração (NETTO, 2004, p.48).

Para o referido autor, inexistente qualquer “nova questão social”. Esta tese é por nós compartilhada, na medida em que entendemos o movimento de desenvolvimento e hegemonia do capital como responsável por criar e re-criar as condições que permitem sua expansão: “(...) a cada novo estágio de desenvolvimento, ela instaura expressões sócio-humanas diferenciadas e mais complexas, correspondentes à intensificação da exploração que é sua razão de ser” (NETTO, 2004, p.48).

Assim, é importante se estabelecer com clareza os nexos existentes entre as recentes formas nas quais se apresentam a “questão social” e as relações de exploração, considerando-se as particularidades históricas, culturais e nacionais (NETTO, 2004).

Uma questão central é entender a gênese e o atual e complexo sistema de reprodução da “questão social” nos marcos da sociedade capitalista. Os indicativos teóricos emoldurados permitem compreendê-la enquanto um produto proveniente da sociedade capitalista madura. Assim, concordamos com a autora que afirma:

A questão social expressa, portanto, disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal (IAMAMOTO, 2004, p.17).

Dessa maneira, podemos aferir que a “questão social” expressa a diferenciada distribuição da riqueza socialmente produzida, sendo verificadas, na atualidade, alterações em suas expressões imediatas. Com efeito, podemos afirmar que o que há são novas manifestações da antiga “questão social”.

Entendemos, então, que atualmente há uma “renovação” da velha “questão social”, circunscrita no âmbito do capitalismo. Esses processos implicam, necessariamente, em novas mediações históricas no seio da produção e reprodução do que estamos chamando “questão social”, provocando, de forma análoga, novas formas para seu enfrentamento, seja no âmbito do Estado ou da sociedade civil.

O que se observa é que, no atual contexto sócio-econômico brasileiro, delineado pelas redefinições recentes do capitalismo contemporâneo, tais como as mudanças ocorridas entre capital e trabalho, a reestruturação produtiva, a adesão ao neoliberalismo enquanto paradigma econômico e político, o crescimento desmesurado de organizações não-governamentais, tem modificado substancialmente a condução das estratégias de combate à “questão social”.

Os reflexos deste amplo e complexo processo se evidenciam nas transformações que atingem as políticas de caráter social, posto que estas ações passam a se consolidar de forma casuística e fragmentada, sem estabilidade nas regras que as compõem e com o não reconhecimento de direitos anteriormente estabelecidos.

Uma incursão em torno do atual contexto sócio-político e econômico – tomando como referência a sociedade capitalista – , em nosso entender, é essencial, devido à importância de conhecimento, em nível teórico-prático, do problema que estamos discutindo. O próximo item nos remete a esta reflexão.

---

### 1.3 A “questão social” no contexto contemporâneo da reestruturação capitalista

Nosso objetivo neste tópico é discutir a reestruturação capitalista que eclodiu no cenário internacional em meados de 70, inserindo no debate as principais implicações desse processo para a produção, reprodução e enfrentamento da “questão social”.

Essa análise tem por objetivo desvendar as novas mediações históricas que interferem crucialmente nas formas imediatas de expressão da “questão social”, bem como identificar as novas formas empreendidas para seu enfrentamento, no âmbito da relação entre a sociedade civil e o Estado.

O estudo da “questão social” deve ocorrer de forma articulada às configurações assumidas pelo trabalho na sociedade contemporânea, pois entendemos que esse é ponto crucial da análise, visto que se encontra no centro da disputa de divergentes projetos societários, minados por interesses de classe, e é responsável por interferir em estratégias distintas de enfrentamento à “questão social”.

Neste caminho, destacamos que é no curso da década de 70 que emergem as transformações societárias que vão marcar os anos 80 e 90, revelando inflexões significativas no Capitalismo. É justamente no marco desta década que se tornam visíveis os processos de busca que o capital monopolista empreende, visando encontrar alternativas para a crise em que é enquadrado – em 1974-1975, explode a primeira recessão generalizada da economia capitalista internacional desde a Segunda Guerra mundial.

A recessão monumental deflagrava o fim do padrão de crescimento que, desde o pós-guerra e por quase 30 anos (as três décadas gloriosas do capitalismo monopolista), sustentara, com suas ondas largas e expansivas, o “pacto de classe” consubstanciado no Welfare State<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Estamos nos referindo ao surgimento de um novo padrão de crescimento, que interfere nas bases de toda a articulação sócio-política até então vigente, mas também torna claras as contradições imanentes à lógica do Capital: a tendência à queda da taxa média de lucro e pela superacumulação (crises cíclicas do Capital).

Assim, destacamos a matriz analítica desenvolvida por Harvey, que pressupõe que a crise dos anos 70 vivenciou a exaustão do padrão capitalista monopolista fundado num regime de acumulação rígido, designado como fordista-kaynesiano; para preservar-se e reproduzir-se, o capitalismo monopolista quer enfrentar a nova intensificação das suas contradições iminentes recorrendo a um outro regime de acumulação, agora “flexível” – que por sua vez implica um correspondente modo de regulação<sup>27</sup>.

Para Harvey (1993), o desmoronamento dos direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora, o fortalecimento do subjetivismo e de uma cultura individualista, a recusa a quaisquer propostas contrárias aos valores e interesses do capital, são características fortes desta época.

Vemos em Mota (1995) que é preciso entender que a reestruturação, tanto da produção quanto dos mercados, é uma iniciativa que visa um novo equilíbrio, fundamentado na reorganização do papel das forças produtivas na recomposição do ciclo de reprodução do Capital, equilíbrio este que afeta diretamente as esferas da produção e das relações sociais<sup>28</sup>.

Segundo Antunes, essa nova “tendência” poderia ser assim exemplificada:

Trata-se, portanto, de uma aguda agressividade, (...) destroçam-se os direitos sociais; brutalizam-se enormes contingentes de homens e mulheres que vivem do trabalho; torna-se predatória a relação homem/natureza, criando-se uma monumental sociedade do descartável, que joga fora tudo que serviu como embalagem para as mercadorias e o seu sistema, mantendo-se, entretanto, o circuito reprodutivo do capital (ANTUNES, 1999, p. 19).

---

<sup>27</sup> Em meados de 60, o fordismo dá os primeiros sinais de crise, pois afirmava que os padrões vigentes da organização de trabalho eram ineficientes para garantir os altos graus de lucro que a empresa monopolista obteve no seu auge. Tiveram início, então, as críticas aos modelos tayloristas e fordistas e a busca por novas formas de concepção de produção, distribuição e repartição do trabalho. A crise do fordismo conduziu ao modelo de flexibilização, bem como uma produção organizada sob novas premissas: substituição do trabalho parcelado e modalidades de gestão que reduziram o trabalho vivo ao mínimo de intervenção possível.

<sup>28</sup> Este reordenamento é uma estratégia utilizada pelo capital no intuito de enfrentamento de sua crise e se verifica através da reorganização do processo de produção de mercadorias e realização de lucro; trata-se da reorganização das fases do ciclo global da mercadoria e da criação de mecanismos sócio-políticos, culturais e institucionais para a manutenção do processo de reprodução social. Na realidade, todo o processo de reestruturação produtiva nada mais é do que a permanente necessidade de resposta do capital às suas crises

A estratégia capitalista reforça a necessidade em redesenhar sua estruturação econômica e reconstruir permanentemente a relação entre as formas mercantis e o aparato estatal que lhe dá sustentação. O momento atual exige a modificação das regras da sociabilidade capitalista – modificação que se faz necessária para fazer frente à tendência decrescente da taxa de lucro (MOTA, 1995)<sup>29</sup>.

Essas se constituem alternativas ao modelo Fordista e se dão na flexibilização, nos processos e nas condições de trabalho, alterando o referido modelo substancialmente, via desemprego, terceirização, precarização do trabalho e seus vínculos formais. Segundo Antunes:

Criou-se, de um lado, em escala minoritária, o trabalhador polivalente e multifuncional da era informacional (...) e de outro lado, há uma massa de trabalhadores precarizados, sem qualificação, que hoje está presenciando as formas de part-time, emprego temporário, parcial, ou então vivenciando o desemprego estrutural (1999, p. 25).

Mota (1995) também destaca que essas mudanças conduzem ao domínio do capital sobre o trabalho, com uma vasta reforma intelectual e moral, visando à construção de outra cultura do trabalho e de uma nova racionalidade política ética, compatível com a sociabilidade requerida pelo projeto do capital. Essas novas formas de domínio supõem a socialização de valores políticos, sociais e éticos e a produção de comportamentos compatíveis com as necessidades de mudança na esfera da produção e na reprodução social.

No Brasil, a reestruturação produtiva se dá através da abertura de capital, privatizações de empresas estatais, terceirização e demissão de trabalhadores e aumento da produtividade. A marca deste fenômeno em nosso país é a redução dos postos de trabalho, o desemprego dos trabalhadores do núcleo organizado da economia e sua transformação em trabalhadores por conta própria, sem carteira assinada, desempregados abertos e detentores de trabalho precário (MOTA, 1995).

---

<sup>29</sup> Segundo a mesma autora, essas mudanças têm rebatimentos repercussões nas áreas da esfera de produção - aumento das taxas de lucro via crescimento da produtividade do trabalho, que se dá pelo uso de novas tecnologias e novas formas de consumo da força de trabalho; esfera da circulação: mudanças no mercado consumidor, novas formas de concorrência entre firmas, com base na seletividade dos mercados e no marketing da qualidade dos produtos, e esfera sócio - política e institucional: ocorrem novas modalidades de controle do capital sobre o trabalho, que exigem reformas institucionais e a implementação de mecanismos para promoção e adesão do *consentimento* dos trabalhadores (MOTA, 1995).

É pertinente destacar que tudo isso se desenvolve em meio à abdicação da responsabilidade do Estado com a proteção ao trabalho, a cultura da competência e eficiência do setor privado, a empregabilidade e parcerias do capital com o trabalho, concretizando a difusão massiva de idéias e valores que reconceituam as reivindicações e conquistas históricas da classe trabalhadora.

Neste caminho, segundo a perspectiva neoliberal, as relações entre Estado e sociedade são analisadas mediante a subordinação de ambos frente ao mercado. Para esta abordagem, a ação regulatória do Estado nas relações societárias se caracteriza como “violação” ao direito à liberdade que todo o indivíduo tem na sociedade moderna.

Conforme um dos principais teóricos da corrente neoliberal, Hayek, a liberdade de cada indivíduo pressupõe que *“tenha assegurada uma esfera privada, que exista certo conjunto de circunstâncias no qual outros não possam interferir”* (HAYEK, 1983, p. 6). Como se vê, é na esfera privada (não regulada pela ação monopolista do Estado) que se configura para esse autor a liberdade do indivíduo. O mercado, neste sentido, é o lócus perfeito para a materialização desta liberdade, tendo em vista que sua dinâmica baseia-se na corrida “meritocrática” no espaço social.

Para Netto (2001), é no arco teórico idealizado por Hayek que a ofensiva neoliberal se apóia, pois nela é possível encontrar uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma para a democracia.

Assim, o papel do Estado neoliberal (percebido como Estado mínimo) é o de assegurar a ordem legal para que os princípios de liberdade, igualdade e propriedade possam coexistir numa organização social. É o chamado “Estado polícia” ou “Estado vigia”, que deve assegurar o direito e a proteção ao crédito, bem como proteção a outros fatores diretamente relacionados ao mercado.

Diante do pressuposto de que é no mercado que se materializam as idéias de igualdade e liberdade dos indivíduos, a ação do Estado em forma de políticas públicas sociais é uma agressão a esses princípios e, nesse caso, raras são as políticas sociais que “escapam” à lógica de não intervenção do Estado<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Um exemplo é a educação básica, que deve ser ofertada de forma coadunada com ações da iniciativa privada.

Nessa concepção, as políticas de proteção ao trabalhador, típicas da ação do Estado enquanto promotor do chamado “bem estar social”, são as responsáveis pelas crises que tem caracterizado as sociedades contemporâneas. O inchamento da máquina estatal, as ações em vista da acomodação dos indivíduos (como, por exemplo, o seguro desemprego), tornam-se conseqüências desta lógica errônea de entendimento das relações Estado – Mercado – Sociedade. Segundo Hayek:

O oferecimento dessa assistência [do Estado] sem dúvida induz alguns a negligenciar a criação de reservas para uma emergência, como poderiam fazer por iniciativa própria se tal assistência não existisse. Parece então totalmente lógico existir, daqueles que apelam para este tipo de amparo em circunstâncias para as quais poderiam ter-se precavido, que o façam por si mesmos. Uma vez que o atendimento das necessidades extremas da velhice, do desemprego, da doença, etc, é reconhecido como dever da coletividade, independentemente de os próprios indivíduos poderem ou deverem prover a essas eventualidades, e, em particular, uma vez que a ajuda é garantida, levando os indivíduos a reduzir sua iniciativa pessoal, parece óbvio ser necessário compeli-los a se garantir (ou se prover) por conta própria essas dificuldades normais da vida (HAYEK, 1983, p. 346).

Nesse conjunto de idéias, também podemos citar o entendimento sobre o processo de globalização econômica, que se vincula à “financeirização” do capitalismo e à articulação supranacional das unidades produtivas. Há, na verdade, a hipertrofia das atividades de natureza financeira (resultado da superacumulação e da especulação desenfreada), cada vez mais autonomizadas de controles estatais nacionais e dotadas de mobilidade espaço-temporal (NETTO, 1996).

A globalização aqui é entendida como um processo civilizatório do capitalismo. Conforme Otávio Ianni, diante das características sociais e culturais de cada nação, desenvolvem-se técnicas e procedimentos constituídos a partir dos pilares da produtividade, competitividade. “Aos poucos, ou de repente, o consumismo se generaliza e intensifica, transfigurando expectativas e comportamentos” (IANNI, 2001, p. 187).

O processo de globalização em que estão imersos, em especial os países periféricos, tem revelado a consolidação de desigualdades e excludência, traduzindo-se num processo de (des)industrialização nacional<sup>31</sup> e inexistência de bases políticas sólidas que fortaleçam o Estado. É neste sentido que Chesnais elabora críticas ao chamado processo de globalização, pois para ele:

---

<sup>31</sup> Vale conferir também as reflexões de Iannamoto (2001).

A globalização é benéfica para os países capitalistas hegemônicos; aqueles incluídos nesse processo, mas, em contrapartida, os que não fazem parte deste grupo sofrem pela exclusão, passando a ser considerados 'países subordinados', reservatórios de matéria-prima ou mão-de-obra barata e vítimas dos efeitos combinados da dominação política e da troca desigual (CHESNAIS, 1996, p. 16).

A globalização vem ainda intensificando o padrão de competitividade intermonopolista e redesenhando o mapa político-econômico do mundo: surgimento de processos supranacionais de integração, os megablocos (união européia, Nafta), etc. A flexibilização pretendida pelo grande capital vem sendo favorecida pelo domínio capitalista imposto à revolução tecnológica. No processo produtivo, há a ascensão da eletrônica e da informatização do processo de automação – que tem alterado profundamente o processo produtivo (NETTO, 1996).

Ademais, as modificações derivadas do exaurimento do regime de acumulação rígido implicam em mutações, traduzidas no esforço do Capital, que se empenha em operar uma série de reajustes e reconversões, deflagrar novas tensões e colisões, construir uma contextualidade em que surgem e se desenvolvem autênticas transformações societárias (NETTO, 1996).

Em meio a tais transformações, percebemos, conforme demonstra Netto (1996), que na classe hegemônica os representantes do grande capital estão estruturando uma oligarquia financeira global com padrões de acumulação que, neste momento, lhes assegura intervenção político-econômica em nível planetário, não enfrentando competição significativa.

Os rumos da sociedade civil são atingidos por crises visíveis, de que os movimentos sociais são sinal importante. Há o que Montaño (2002) definiu como uma “intenção progressista”, identificada na defesa de menos Estado e maior “sociedade civil” – que acaba por ser funcional ao neoliberalismo. Para ele: “o caminho de (aparente) intenção progressista” não conduz a outro senão ao de reafirmar/legitimar o aspecto conservador/regressivo da (contra-) reforma do Estado e do novo trato à questão social” (2002, p. 87).

Por sua vez, o Estado apresenta a diminuição de sua função reguladora, especialmente o encolhimento de suas funções legitimadoras – quando o grande capital rompe o pacto que sustentava o *welfare state*, começa a ocorrer o enfraquecimento das coberturas sociais públicas (desregulação dos direitos sociais). Ora, esta diminuição – definida pela desregulação e flexibilização – decorre do

próprio processo de globalização. As atividades planetárias das corporações monopolistas extrapolam largamente o controle estatal; o Capitalismo tardio vem operando no sentido de erodir a soberania do Estado. É claro que essas transformações têm a pedra-de-toque no ideário liberal. O grande Capital implanta a erosão das regulações estatais, visando à liquidação de direitos sociais, o assalto ao patrimônio e ao fundo público e a difusão da desregulação como ação modernizadora (NETTO,1996).

O que observamos, na verdade, é a paulatina transferência para a sociedade civil de responsabilidades estatais, bem como a minimização das lutas democráticas no âmbito do Estado, ou seja, há a despolitização das demandas sociais historicamente determinadas.

Assim, as transformações societárias, criando e recriando novas necessidades sociais, ao interferirem na produção e reprodução da sociedade, atingem diretamente a divisão sócio-técnica do trabalho, implicando em modificações em todos os seus níveis. Conforme Netto, “o desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a “questão social” – diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da “questão social” (2004, p. 45). Portanto, as importantes transformações societárias descritas, desencadeadas pelo processo de reprodução do capital, vêm criando e recriando novas necessidades sociais, ao interferir na produção e reprodução da sociedade.

Neste patamar, encerramos nossas primeiras reflexões acerca da produção e cristalização da “questão social” na contemporaneidade capitalista – posto ser essa uma condição essencial para se analisar a realidade circunscrita ao segundo mandato FHC. Esse é o objetivo do capítulo subsequente.

---

---

## **O ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL NO GOVERNO FHC**

Este capítulo tem por objetivo discutir o chamado “enfrentamento da questão social” do segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso. As análises contidas no capítulo anterior apontaram a “trama” que rege a discussão sobre a questão social no quadro capitalista contemporâneo, a partir da reestruturação produtiva, da crise do emprego estrutural e das análises sobre uma pretensa “nova questão social” na atualidade.

O governo FHC se encontra neste quadro, inclusive atuando de forma direta para o redirecionamento das políticas sociais frente ao modelo capitalista global do final de milênio. Neste sentido, faz-se necessário aprofundar a análise social no contexto brasileiro, a partir da revisão de literatura, para identificarmos, no terceiro capítulo, a materialização do enfrentamento da questão social a partir do Projeto Portal do Alvorada.

Este capítulo está subdividido em duas partes; primeiramente, traçamos um quadro geral do segundo governo FHC. Neste quadro, daremos ênfase a dois pontos: a inserção do governo no quadro da reestruturação econômica mundial (pela via de reformas orientadas para o mercado) e as estratégias dirigidas às políticas sociais. A segunda parte do capítulo tem como foco central o Projeto Alvorada, um dos programas em destaque do governo em vista, para sua proposta de enfrentamento à “questão social” brasileira. Vale lembrar que nosso objeto de estudo (os Portais do Alvorada em Pernambuco, mais especificamente no município de Escada) é um dos elementos do Projeto Alvorada, iniciado em fins do ano de 2000. O entendimento da lógica deste programa e das teias que tecem sua articulação na sociedade civil é de fundamental importância, tanto para a caracterização do governo FHC quanto para o aprofundamento da análise empírica, registrada no terceiro e último capítulo.

---

## 2.1 A consolidação de projetos no governo Fernando Henrique Cardoso

Antes de adentrar especificamente no debate sobre a ‘questão social’ no governo FHC, cabe-nos discutir o significado do governo na consolidação do Brasil no quadro capitalista global; isso implica em expor sobre questões que dizem respeito à própria caracterização do governo no que se refere às políticas públicas para a área social.

Segundo Behring (2003), o governo Cardoso inaugurou uma contra-reforma do Estado brasileiro frente aos ganhos democráticos oriundos dos finais dos anos 80. Pretendemos assim explicar o teor desta contra-reforma. A eleição de FHC em 1994 significou uma contra-ofensiva dos setores conservadores da sociedade que tiveram “problemas” com o governo Collor. O período Collor fora extremamente conturbado no campo político. A forma arrogante como foi dirigido o governo pelo então Presidente da República, juntamente com a falta de diálogo com a sociedade, e em especial com a classe empresarial, foram os primórdios de uma crise política que se agravou com denúncias de corrupção do governo, realizadas pelo irmão do presidente (BRESSER PEREIRA, 1996).

Neste sentido, as reformas orientadas pelo governo Collor não se robusteceram como fora esperado: primeiramente, pela falta de coesão/coerência interna do próprio governo, agravada pela crise de legitimidade/popularidade, que veio a se desdobrar no *impeachment* presidencial; segundo, pelos próprios atropelos da equipe econômica, que não derrubou a inflação brasileira, indo contra a expectativa de grande parte da opinião pública, mesmo com todas as ações e planos governamentais no campo econômico, que complicaram ainda mais a relação do governo com a população e os setores produtivos.

O aparente fracasso do projeto Collor não significou, entretanto, nenhum “fracasso” para a dinâmica do capitalismo global no país; na verdade, neste governo se intensificou uma dinâmica que seria o principal norte da política de desenvolvimento nacional dos anos 90: a abertura indiscriminada ao capital estrangeiro e forte arrocho fiscal. Era necessário, entretanto, radicalizar o projeto sem os tropeços políticos do início dos anos 90.

A transição do governo Itamar Franco<sup>32</sup> apontou para o fortalecimento da coalizão de centro-direita em torno do nome do então ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso. O então candidato Fernando Henrique dispunha de todas as capacidades intelectuais e políticas para ocupar o cargo, tendo em vista ser o autor do maior “abre-alas” da política de centro-direita dos anos 90: o Plano Real<sup>33</sup>. A coligação PSDB-PFL-PMDB seguiu-se vitoriosa na controvertida reeleição de 1998<sup>34</sup>, demonstrando grande vitalidade apesar do crescente número de desempregos que afligia o Brasil após os anos de euforia com o real. Consolidavam-se, assim, os outros quatro anos da “era Cardoso”<sup>35</sup>, que foram decisivos para definição dos rumos que tomou o país no quadro da atual conjuntura capitalista mundial.

Para caracterizarmos, de forma sucinta, as principais características deste período, destacamos três questões interligadas, que se tornam centrais no debate sobre “questão social”, assunto de que trataremos logo a seguir; são elas: a questão da visão do Estado (e o seu movimento em torno de “reformas”); a inserção

---

<sup>32</sup> Não nos cabe, neste trabalho, nos alongar sobre o caminho histórico até FHC. Destacamos que tal percurso se encontra repleto de dinâmicas e contradições; um exemplo é o governo Itamar Franco, marcado pelo início do plano real; vislumbramos neste período um momento de transição para uma futura consolidação do modelo macro-econômico.

<sup>33</sup> Para analisar o período FHC, lançamos mão das observações de Singer (1999), que adverte que o Plano Real se caracteriza como um plano de estabilização econômica diferente dos anteriores – em especial do plano Collor. O plano FHC foi anunciado à sociedade com antecedência, sendo formado por diversas etapas, que foram submetidas à discussão e aprovação no parlamento. O plano se tornou “simpático” à opinião pública por não ser autoritário como os anteriores. Evidente que a estabilidade dos preços foi o “carro – chefe” desse plano: o fim daquela inflação imensa tornava os mercados monopólicos e impunha aos brasileiros total insegurança quanto ao valor de seus rendimentos, despesas, créditos e débitos. O sucesso deste plano se deve, fundamentalmente, à conjuntura internacional muito especial, porque após uma severa recessão – início da década de 90 – a movimentação dos capitais em direção aos chamados mercados emergentes se expandiu vigorosamente. Isto se deu de maneira tão intensa (capital externo no país) que o Banco Central decidiu permitir que o Real se valorizasse em relação ao dólar. A sobrevalorização do Real acentuou a deflação dos preços industriais, ao baratear os produtos importados – o que fez a alegria dos consumidores, mas agravou as dificuldades dos produtos nacionais. Ao mesmo tempo, se operaram transformações sentidas no déficit crescente na balança de mercadorias, empréstimos externos e investimentos diretos do exterior. Isto equivale a dizer que o país foi obrigado a gastar mais para atender aos bancos e fundos de investimento do exterior, que estavam com vontade de aplicar mais dinheiro aqui, ou seja, nosso relacionamento econômico com o resto do mundo era e é comandado pelo capital externo e não pelo Estado brasileiro.

<sup>34</sup> Em tempos de uma grande turbulência política que vive o Brasil atualmente, vale ressaltar as inúmeras denúncias ligadas à compra de votos para a reeleição do então candidato-presidente Fernando Henrique Cardoso. A forte coligação de apoio ao governo, entretanto, não permitiu o avanço de investigações sobre o assunto.

<sup>35</sup> O bom questionamento de Coutinho é se a era Cardoso acabou com o fim do mandato do presidente tucano; as atuais constatações empíricas nos fazem acreditar que não, haja vista os processos de concorrência, que estão contando hoje com um brutal desgaste do governo Lula.

do país de forma subordinada ao quadro do capitalismo global, sem questionamentos às suas conseqüências sociais; e a flexibilização das relações de trabalho, bem como as implicações desse processo para as políticas sociais brasileiras. Esses três pontos se constituem eixos importantes para a discussão da “questão social” no governo FHC.

---

## 2.2 A questão do Estado na “Era Cardoso”

A discussão sobre a concepção de Estado nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique se situa na crise e (re)significação dos Estados-Nação nos anos 80 e 90, mais especificamente na onda do neo-conservadorismo que atinge vários países, principalmente no setor da macroeconomia. Cabe-nos resgatar que, como nos lembra Boron (1999), a visão hegemônica é que o Estado deve diminuir sua ação reguladora e ampliar o espaço do mercado, ente máximo da liberdade humana segundo a concepção predominante do neoliberalismo.

Ainda que tal temática tenha sido bastante discutida na literatura pertinente, é válido ressaltar alguns aspectos. Primeiramente, o fato ideológico, que traz o mercado global como o novo Leviatã da cena social do planeta. O outro aspecto, de caráter econômico/ideológico, é que o chamado “estado mínimo” se reduz à lógica social, ou seja, a grande discussão é a apropriação do fundo público por parte das elites nacionais coligadas com a alta burguesia internacional (OLIVEIRA, 1999).

Sobre o primeiro aspecto, Boron (1999) resgata o conceito de Thomas Hobbes sobre o Leviatã, monstro mítico encontrado em vários textos milenares. Hobbes, em suas análises das guerras civis inglesas do século XVII, acreditava em um ente que deveria regular a própria capacidade voraz do homem de auto-destruição; neste sentido, a sociedade por si só vive em uma eterna luta de “todos contra todos”; apenas a figura opressora do Estado poderia garantir a não destruição mútua do aparelho social. Destaca Boron (1999, p. 38):

A garantia última da lei e da justiça funda-se na supremacia que o estado exercia sobre as classes e associações constitutivas da sociedade civil. Sem esta desproporção em favor da autoridade pública, a capacidade arbitral do estado enfraquecer-se-ia irreparavelmente e a sociedade precipitar-se-ia, mais uma vez, no caos da guerra de todos contra todos.

Segundo o autor argentino, estamos vivendo em tempos de novos Leviatãs, tempo este jamais sonhado por Hobbes nas inspirações de sua teoria política do século XVII<sup>36</sup>. Na verdade, o mercado mundial, com seus megaconglomerados de empresas, supera em dezenas de vezes os PIB's de vários países, inclusive o Brasil. São os novos Leviatãs, que procuram usar de mecanismo duros de regulação da sociedade global. "Como sabemos, o poderio que hoje caracteriza os megaconglomerados da economia mundial – gigantescas burocracias privadas que não prestam conta a ninguém nem a nada – não tem precedentes na história" (1999, p.38).

Na América Latina, Casanova (2000) destaca o mecanismo de controle da dívida externa como um meio eficaz para a disseminação da lógica do capitalismo especulativo. Neste sentido, destacamos o papel das agências internacionais financeiras, atores indispensáveis na "metodologia" do capitalismo para a América Latina. Vale ressaltar que tais países se encontravam em plena crise fiscal do modelo "desenvolvimentista", abarrotado pelo endividamento externo de grande parte dos regimes ditatoriais que dominavam a região no início dos anos 80.

A chamada "crise" do capital encontrou dois tipos de resposta: uma exógena (portanto, transcendente ao poder de organização dos Estados-Nação, ligada aos mecanismos transnacionais do capitalismo) e uma endógena, ligada às escolhas das burguesias nacionais para inserção dos países latino-americanos no quadro global; é precisamente nesse aspecto que nos deteremos ao falar do governo Cardoso.

O tom sábio e irônico de Francisco de Oliveira nos esclarece a questão anteriormente colocada. Oliveira (2003), lembrando uma análise de Roberto Schwarz, cita o "sociólogo" Fernando Henrique Cardoso em seu livro *"Empresário industrial e desenvolvimento econômico"*, quando ele analisa o caráter "pouco nacionalista" da burguesia brasileira; neste caso, ironiza o economista da USP, FHC cumpriu literalmente seus propósitos intelectuais ao "abrir" a conjuntura nacional à inserção subordinada na globalização (burguesia transnacional). A fala de Oliveira nos remete a uma questão de cunho analítico; na verdade, as análises que pouco

---

<sup>36</sup> Encontramos na História diversos exemplos de conceitos "(re)significados". A mão invisível de regulação social (o mercado), pensada por Adam Smith no século XVIII, não seria nem a sombra da atuação do mercado nos tempos atuais. Smith (que teve sua formação em teologia moral) via na mão invisível um campo de justiça da livre concorrência, capaz de contribuir, junto com outros fatores tais como a própria divisão social do trabalho, para o desenvolvimento das "riquezas das nações".

atentam à responsabilidade nacional frente à conjuntura global podem cair em um erro da “inevitabilidade”, ou ainda de uma teoria conspiratória pouco crítica. Há de se levar em conta os fatores internos que interagem com a dinâmica global na construção e reconstrução das situações de dependência<sup>37</sup>.

Neste sentido, destacamos que, além das questões referentes à conjuntura global, a análise do Estado na “era FHC” deve levar em consideração a dinâmica interna de constituição do capitalismo nacional. O destaque fica para o modelo de Estado preconizado neste período, uma verdadeira “contra-reforma” à construção de um Estado democrático para a maioria da população brasileira.

A condução do processo de reforma do Estado brasileiro se deu, no governo Fernando Henrique, através do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), criado no início da gestão em 1995. Seu ministro, Luis Carlos Bresser Pereira, junto com sua equipe, traçou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), que visava redirecionar as ações estatais do campo da Administração Pública Burocrática para a Administração Pública gerencial. Sobre a definição deste tipo de administração, o plano esclarece:

Na administração pública gerencial, a estratégia volta-se: (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) (BRASIL, 1995).

Trata-se, pois, de uma reforma orientada para o mercado, reordenando as ações do Estado de modo a garantir maior eficiência no direcionamento da economia e na condução das políticas sociais. Neste sentido, busca-se a não

---

<sup>37</sup> Na verdade, o debate sociológico da década de 70 já enfatizava o caráter interno e externo da dependência. Destacam-se na literatura as análises de Cardoso e Faletto, bem como as interpretações de Luiz Pereira, Darcy Ribeiro.

intervenção direta do Estado na prestação de seus serviços não exclusivos<sup>38</sup>, direcionando-os para um setor público não estatal, descentralizando suas ações, garantindo seu papel de financiador. Desta forma, o Estado garantiria a concorrência dos setores públicos não estatais, a fim de otimizar a sua ação e prestar serviços mais eficientes.

Bresser Pereira (1996) distingue o modelo proposto por ele e a proposta conservadora neoliberal. Para ele, o fortalecimento da instância pública não estatal não significa uma ortodoxia de ausência de Estado, como preconizam os teóricos do neoliberalismo; há, pois, um esforço teórico do autor para distanciar suas práticas da ótica neo-conservadora e identificá-la com uma postura “social-liberal”:

O Estado que surge a partir dessas reformas deverá ser, ao mesmo tempo, pequeno e forte. Teria não apenas o papel político liberal clássico de garantir a propriedade e os contratos, e o papel social-democrático de promoção do bem-estar e de afirmação dos direitos sociais, mas também um papel econômico, particularmente na área da política industrial e do comércio exterior orientada para a promoção das exportações. (BRESSER PEREIRA, 1996, p.51)

Neste sentido, podemos tecer algumas considerações sobre a fala do autor. Primeiramente, a proposta de reforma do Estado traz em si um movimento também externo, de reorientação das instâncias estatais segundo o modelo das agências multilaterais.

Essa visualização permite não cairmos em uma endogenia, que de forma ideologicamente pouco crítica não analisa o papel de controle dessas agências frente às reformas em países emergentes. Com efeito, o direcionamento das políticas de reforma no Brasil não foge à regra; as ações de desregulamentação do Estado, através da privatização das empresas públicas estatais e reformas no campo social, nos permite questionar se o modelo implantado aproxima-se da metáfora do *tigre ágil* preconizada por Bresser Pereira ou, pelo contrário, do conceito *da desresponsabilização consciente*, tendo em vista que se questiona a qualidade dos serviços públicos prestados pelas empresas privatizadas, a qualidade das próprias privatizações – financiadas por títulos estatais –, e a qualidade das

---

<sup>38</sup> O plano vislumbra quatro grandes setores do Estado: O Núcleo estratégico – correspondente ao governo e suas respectivas divisões de poderes; o de Atividades Exclusivas – ações de controle do Estado, como o poder de fiscalização de impostos, polícia e subsídios; Serviços Não Exclusivos – onde o Estado age de forma simultânea com outras instituições e, por fim, Produção de Bens e Serviços para o Mercado – que corresponde às ações das empresas.

agências reguladoras, instâncias paradigmáticas do novo modelo de prestação de serviços públicos orientados segundo a lógica do capitalismo global.

Assim, a dinâmica de transferência para o privado acaba sendo uma promulgação de uma vertente neo-conservadora que tem influenciado as reformas do aparelho estatal nos países emergentes, incluindo o Brasil. As ações fortes do Estado, que se auto-desregulamenta para se “tornar fraco”, são guiadas por um “novo” regime político dentro do regime democrático-liberal, onde quem “vota” diariamente é o mercado, e não a maioria da população nacional (BORON, 1999)<sup>39</sup>.

Outra questão a ser destacada diz respeito à fala de Bresser Pereira sobre a diferenciação da proposta de reforma do Estado e o ideário neoliberal. Entendemos que tal distinção não se justifica, na medida em que não vemos o neoliberalismo tão somente como um *tipo ideal*, no sentido Weberiano, mas sim como um movimento que, na prática, ganha configurações diferentes nas distintas ações sociais, mantendo, contudo, uma certa coerência interna no que se refere aos seu pilares fundamentais: a maximização do mercado e a minimização do público estatal.

Várias experiências do neoliberalismo se destacaram pelo seu caráter “adaptativo”; vale lembrar que a liberalização da economia promulgada pelo governo Reagan, nos Estados Unidos, não deixou de significar uma presença forte do Estado na dinâmica econômica, pelo contrário.

Na verdade, o hipotético Estado mínimo pensado por senhores como Hayek tem se configurado, na prática social, enquanto ente de maximização do mercado e minimização das ações (direitos) sociais. É nesse sentido, levando em consideração a dinâmica histórica que reorienta as ações e os movimentos dos diversos países, que podemos falar em uma reforma do Estado orientada segundo os pilares do neo-conservadorismo, na medida em que se confirmam, especialmente no caso brasileiro, as égides de transferência do público para o privado, ou ainda do público estatal para o “público não estatal”.

É a partir desta problemática que tecemos mais uma consideração, relativa ao chamado público não estatal, que é previsto no Plano Diretor e, portanto, pelo idealizador da reforma do Estado brasileiro. Segundo Bresser Pereira (1996), o

---

<sup>39</sup> Atílio Boron (1999) descreve a fala do mega-especulador George Soros. Soros afirma que, enquanto na democracia há o voto quadrienal, o mercado vota todos os dias nos Estados-nação, direcionando suas ações em forma de políticas públicas.

público não estatal é um espaço de democratização das ações públicas. Para o autor :

No setor dos serviços não-exclusivos de Estado, a propriedade deverá ser em princípio pública não-estatal. Não deve ser estatal porque não envolve o uso do poder de Estado. E não deve ser privada porque pressupõe transferências do Estado. O fato de ser pública não-estatal, por sua vez, implicará a necessidade de a atividade ser controlada de forma mista pelo mercado e pelo Estado. O controle do Estado, entretanto, será necessariamente antecedido e complementado pelo controle social direto, derivado do poder dos conselhos de administração constituídos pela sociedade. Desta forma, a sociedade estará permanentemente atestando a validade dos serviços prestados, ao mesmo tempo em que se estabelecerá um sistema de parceria ou de co-gestão entre o Estado e a sociedade civil (p. 286).

Presume-se, segundo a concepção orientadora da reforma do Estado brasileiro, que a transferência para o público não estatal corresponderia diretamente a uma maior democratização e conseqüente fortalecimento da sociedade civil. Da mesma forma, a implantação dessas ações seria financiada pelo Estado e aplicada por Organizações sem fins lucrativos, mas entendidas como instâncias mais democráticas.

Por sua vez, para Montaño (2002), as argumentações de Bresser Pereira caem em graves equívocos. Primeiramente pelo fato de se estabelecer um vínculo direto entre a proliferação das Organizações não governamentais e o processo de ampliação da sociedade civil<sup>40</sup>. O assunto é complexo, pois envolve um movimento que de forma alguma pode ser entendido unilateralmente; mas podemos concordar com o autor na medida em que tal movimento circunscreve-se ao cenário de “terceirização” e “privatização” das políticas sociais, caminhando gradativamente para uma desresponsabilização do Estado na condução dessas políticas.

Soma-se a isso o fato de que muitas dessas organizações são verdadeiras empresas de captação dos recursos públicos; ou seja, a pretensão de democratização deságua numa ação de maximização do princípio da concorrência mercadológica, no âmbito da implantação das políticas sociais<sup>41</sup> (BERHING, 2003). Para Montaño (2002, p. 47):

---

<sup>40</sup> Destacamos as argumentações do autor sobre inúmeras contradições teorias e práticas do conceito do “terceiro setor”

<sup>41</sup> Vale destacar o movimento da reforma do Estado e a implementação das políticas de assistência social. Behring (2003) ressalta a situação de vulnerabilidade em que fora colocada a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) – fruto de uma discussão mais ampliada e democrática no bojo da

Porém, esta parceria entre o Estado e as 'organizações sociais' (...), mais do que um estímulo estatal para a ação cidadã, representa desresponsabilização do Estado na resposta à 'questão social' e sua transferência para o setor privado (privatização), seja para fins privados (visando o lucro), seja para fins públicos. No entanto, a motivação do governo para tal reforma não é a declarada, qual seja: aumentar a esfera pública, melhorar o atendimento à população, desenvolver a democracia e a cidadania mediante a ampliação da participação e do controle social. Quem poderia imaginar que estes fossem os objetivos do FMI, do 'Chicago boys' e das autoridades intelectuais que deram sustentação ao Consenso de Washington?

Neste sentido, há uma profunda lógica de inversão: o discurso da reforma (no sentido de otimização do público) passa a ter conotação de degradação do mesmo, portanto, de contra-reforma. Autores como Rosa Luxemburg já afirmavam, no final do século XIX, que a reforma era uma das ferramentas para a classe trabalhadora, pois trazia melhorias de condições para a classe<sup>42</sup>. Entretanto, o que se vê hoje é a retirada de direitos antes conquistados nas lutas de classes. Ou seja, as reformas impostas no governo FHC coadunam-se com os interesses das classes dirigentes e não das classes trabalhadoras. As formulações bresserianas tiveram grande impacto na lógica gerencial desenvolvida no governo FHC, com resultados imediatos no direcionamento das políticas sociais.

A lógica da reforma do Estado, neste sentido, passa a ter uma relevância maior para o entendimento das configurações políticas, econômicas e sociais do governo Cardoso, mas na direção inversa das reformas que deram sustentação ao Estado de Bem-Estar Social.

Ressaltamos ainda, segundo esta lógica, um outro ponto a ser trabalhado antes de um maior aprofundamento sobre nosso objeto de estudo (Projeto Alvorada – Portal do Alvorada).

A questão dos impactos da era Cardoso para a flexibilização do trabalho – outro ponto diretamente relacionado com a contra-reforma estatal. Behring (2003) destaca esse elemento como ponto central no chamado enfrentamento da “questão

---

Constituição de 1988 – em detrimento do crescimento da lógica privatista, ou ainda “solidariedade privada” (p. 111), consubstanciada pelo Programa Comunidade Solidária.

<sup>42</sup> É bom lembrar que no texto *Reforma ou Revolução*, Luxemburg faz uma sátira ao que estava ocorrendo no Partido Social Democrático Alemão, uma vez que seus dirigentes tentavam passar a idéia de que só a reforma bastaria para se chegar ao socialismo. Para ela, tanto a Reforma como a Revolução se constituíam ferramentas indispensáveis à luta de classe. Embora hoje não se tenha como perspectiva o socialismo, o sentido de reforma continua sendo um benefício para a classe trabalhadora, diferente da contra-reforma.

social”, na medida em que revela a postura do governo frente às contradições entre capital/trabalho, contribuindo efetivamente para o desenvolvimento do primeiro e a retração do segundo.

O discurso predominante em várias entidades do Estado e do setor empresarial é de que a flexibilidade dos direitos trabalhistas traria um aumento dos empregos no país e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico. Tal discurso se apóia no conceito de “empregabilidade” e na capacidade do Estado e das centrais sindicais em oferecer cursos de “aperfeiçoamento” e “qualificação para os trabalhadores”. Há, pois, uma clara lógica ligada ao modelo de reestruturação das relações de produção, explicitadas no primeiro capítulo. O enfraquecimento das capacidades de embate dos sindicatos (e o desenvolvimento de centrais mais próximas à lógica de conciliação com os patrões – mais eficazes, evidentemente, para a lógica do capital) em virtude dos altos índices de desemprego, bem como outros fatores desencadearam uma nova dinâmica de ação dos trabalhadores, inspirados em nova interpretação da realidade:

Os trabalhadores passam a incorporar que a situação de desemprego é gerada pelas opções individuais ao longo da vida, em torno de sua qualificação para determinada especialidade, ou pelas novas requisições tecnológicas. Assim, diluem-se os processos sociais mais amplos que geram o desemprego e possibilidades de luta coletiva em torno de saídas para além da qualificação (BEHRING, 2003, p. 227).

Vale ressaltar que a questão do desemprego se liga mais diretamente à situação do capitalismo global, na sua vertente neoliberal, do que à individualização das ações pela via do investimento em capital humano (uma nova versão das famosas teorias de economistas europeus e norte-americanos para explicar a questão do crescimento econômico pela via do investimento em educação<sup>43</sup>).

Tanto a discussão sobre a reestruturação do Estado brasileiro quanto as ações de flexibilização do trabalho em consonância com o quadro capitalista global, nos trazem elementos para observar com acuidade o enfrentamento da questão social nas duas gestões Cardoso. Na verdade, entendemos a realidade social

---

<sup>43</sup> Tal questão, entretanto, não apareceu no discurso do então candidato à reeleição Fernando Henrique Cardoso; o atual ex-presidente usou o slogan de que o homem que tinha acabado com a inflação iria acabar com o desemprego.

mediante o quadro da totalidade, expressa nas interligações entre os fatores nacionais e externos no desenvolvimento do capitalismo brasileiro. É neste sentido que procuramos caracterizar a era Cardoso em algumas dimensões variadas, desenvolvendo um diálogo que dê substância à análise de nosso objeto empírico, no terceiro capítulo. Nosso próximo passo é aprimorar o olhar para a questão social no governo FHC a partir de um Programa de destaque, o Projeto Alvorada. Essa “caracterização” analítica será valiosa ao nos debruçarmos sobre o Portal do Alvorada, uma das ações pontuais do programa em tela.

---

### 2.3 A questão social no segundo governo FHC: o caso do Projeto Alvorada

O segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso marcou a implantação do Projeto Alvorada, em meio a uma série de “agendas positivas” desenvolvidas em meados de 2001, como a discussão das reformas, a aprovação do Fundo contra pobreza, prorrogação da CPMF<sup>44</sup>, dentre outras ações.

A tônica central do projeto Alvorada era a ação direta com vistas à diminuição dos índices de pobreza em municípios e Estados com baixo IDH – Índice de Desenvolvimento Humano<sup>45</sup> –, como também em micro-regiões críticas de Estados melhores situados no *ranking* do desenvolvimento humano<sup>46</sup>. No entanto, segundo os documentos oficiais, os esforços de melhoria das condições de vida estavam focalizados nas 14 unidades da federação que apresentaram em 1998 IDH inferior à mediana do País.

---

<sup>44</sup> É bom que se tenha em mente que embora a instituição do CPMF tenha como objetivo a saúde da população, que se beneficiava dos aparelhos institucionais estatais, não se constata que o arrecadamento foi, de fato, dirigido para aquele fim. Por outro lado, há de se entender que tal medida significou um novo custo para a classe assalariada.

<sup>45</sup> Segundo documentos oficiais do governo, o IDH fora escolhido devido à sua aceitação internacional, promovida pela ONU/PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. O Índice considera três dimensões básicas: a renda, a longevidade e a educação.

<sup>46</sup> Nas primeiras fases do projeto, foram identificados quatorze estados cujo IDH estavam abaixo da média nacional (dentre eles se encontravam todos os nove estados da região Nordeste); da mesma forma, também foram identificadas 57 microrregiões e 389 municípios com baixo desenvolvimento humano, ou conforme classificação do PNUD, com IDH menor ou igual a 0,500. Essas microrregiões ou municípios estavam situadas nos estados do AM, AP, ES, GO, MG, MT, PR, RS e SP.

## QUADRO 01 - UNIDADES DA FEDERAÇÃO SELECIONADAS

ESTADOS	POPULAÇÃO
ACRE	483.593
ALAGOAS	2.633.251
BAHIA	12.541.675
CEARÁ	6.809.290
MARANHÃO	5.222.183
PARÁ	5.510.849
PARAÍBA	3.305.616
<b>PERNAMBUCO</b>	<b>7.399.071</b>
PIAUI	2.673.085
RIO GRANDE DO NORTE	2.558.660
RONDONIA	1.229.306
RORAIMA	247.141
SERGIPE	1.624.020
TOCANTINS	1.048.642
<b>TOTAL</b>	<b>53.286.382</b>
BRASIL	157.070.163

FONTE: <http://www.presidencia.gov.br/projetoalvorada/alvorada.htm>

Na verdade, o Projeto Alvorada representava um “passo adiante” (segundo as expressões contidas em documentos oficiais) nas ações do governo na área social, junto com as ações do já consolidado projeto Comunidade Solidária e Comunidade Ativa (este a partir do ano de 1999).

Da mesma forma, seguia-se o modelo de focalização da pobreza adotado por certos organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas e, especialmente, os de maior impacto “financeiro”, como o Banco Mundial. Segundo estas agências, guardando as possíveis diferenças entre elas, o combate à pobreza é uma precondição essencial para o desenvolvimento sustentável de um país, a partir da redução de índices ligados à falta de saúde e educação básica, prerrogativas para a “empregabilidade” dos indivíduos<sup>47</sup>.

As linhas de ação do Projeto Alvorada eram três, conforme a prioridade dada ao governo para o enfrentamento da “questão social”. Na verdade, o Projeto Alvorada

<sup>47</sup> Vários são os estudos que analisam o “direcionamento” social das agências multilaterais, especialmente o Banco Mundial. Grosso modo, as orientações restringem o conceito de seguridade social, dando ênfase tão somente à assistência. No campo da educação, há um direcionamento maior na chamada educação básica em detrimento da expansão de outros níveis de ensino, como no caso da educação superior pública.

serviria como um “aglutinador” das políticas existentes<sup>48</sup>, a partir de uma ação gerencial de otimização dos recursos.

Segundo o Plano de apoio aos estados com menor desenvolvimento humano:

Os programas selecionados para o combate à pobreza nos 14<sup>49</sup> estados deverão atender a população mais carente por meio da combinação das seguintes linhas de ação:

1. Propiciar as condições necessárias para que crianças e adolescentes possam freqüentar e concluir o ensino fundamental e médio;
2. Assegurar assistência médica, em especial de caráter preventivo, e melhorar as condições de saneamento básico;
3. Ampliar as oportunidades de trabalho e renda<sup>50</sup>

Um levantamento realizado junto ao órgão que à época era responsável pela gestão do Projeto revela um considerável volume de ações que estavam no âmbito de atuação do Alvorada. Os diversos Programas integrados ao Projeto deveriam formar um eixo de ação em parceria com Estados, Municípios e agentes da sociedade civil. Este eixo de ação é melhor explicitado em uma das partes do documento em vista:

O modelo gerencial a ser adotado para o Plano tem suas origens no Programa Brasil em Ação e segue as mesmas orientações definidas para o Plano Avança Brasil, focalizando a eficiente alocação de recursos; o alinhamento de parcerias entre as diversas esferas de governo; a busca de sinergia entre ações; a integração entre os projetos de infra-estrutura e os sociais; e o estímulo à ampliação de parcerias com o setor privado. Em especial, o modelo buscará preservar a máxima visibilidade e transparência na execução das diversas ações

Percebe-se, no parágrafo anterior, algumas claras orientações da macropolítica do governo Cardoso para a área social, vinculadas com o modelo gerencial de reforma do Estado; destacamos alguns pontos: a questão do gerenciamento, da parceria e do papel das instâncias locais.

O discurso oficial do modelo gerencial de gestão pública visa dar mais transparência ao processo, através do controle dos diversos sujeitos envolvidos. Há

<sup>48</sup> Cabe-nos destacar um ponto. O Portal do Alvorada seria, justamente, o *locus* de aglutinação das ações do Projeto; ou seja, a porta de entrada e de controle social dos Projetos e Programas Sociais ligados ao Alvorada. No terceiro capítulo da dissertação, daremos mais detalhes da estrutura de funcionamento dos portais, evidenciando o caso do município de Escada – PE enquanto estudo de caso.

<sup>49</sup> Os estados eram: Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins.

<sup>50</sup> Disponível em: <[www.presidencia.gov.br/projetoalvorada/palv\\_4.htm](http://www.presidencia.gov.br/projetoalvorada/palv_4.htm)> Acesso em Maio de 2005

de se perguntar, entretanto, até que ponto o gerenciamento das políticas significa eficácia (no sentido de maior controle social) ou transferência da responsabilidade Estatal Federal para outros entes federativos ou ainda outras instâncias sociais, como o mercado e o controvertido “terceiro setor”.

Neste sentido, questionamos o segundo termo enfatizado na discussão, ou seja, a questão da parceria. Esta questão sempre esteve presente na formulação e implantação do Projeto Alvorada, conforme a transcrição do discurso do então presidente da República, na cerimônia de celebração de convênio - Projeto Alvorada - Aracaju/SE:

O governador Albano acabou de dizer o quanto aumentaram aqui os agentes comunitários de saúde, os grupos chefiados por médicos de família. E mostrou que esse é um programa em parceria. Uma parte do recurso é transferida do governo federal, outra parte dos governos locais. Não há outro caminho. O nosso caminho é o da parceria. Mas, na medida que esse Projeto Alvorada coordena uma série de iniciativas, todas elas endereçadas a melhorar a qualidade de vida dos que mais necessitam, esse programa passa a ter um sentido muito especial” (informação verbal, grifos nossos)<sup>51</sup>

Na verdade, o termo parceria pode ter diversas conotações, não tanto do ponto de vista filológico, mas especialmente na (re)significação de conceitos típica da ação capitalista dos anos 90. Na verdade, como nos esclarece Coraggio (1997), uma das características do modelo de desenvolvimento neoconservador é a apropriação de temáticas de luta dos segmentos organizados da sociedade civil para “(re)convertê-las” segundo a lógica de expansão do mercado e supressão do público.

Esta nos parece ser a saga do termo parceria. Neste sentido, a terminologia se aproxima de um dos grandes princípios da reforma do Estado brasileiro, a parceria no sentido de descentralização do poder (termo esse – descentralização – que mais do que nunca entra no jogo de (re)significações dos anos 90). Para José Luis Coraggio, esse tema tem profundo significado, como se pode ver:

Bajo la nomenclatura de los principios de la libertad, la ‘descentralización’, término que puede intercambiarse con el de ‘desestatización’, esconde un proyecto de gigantesca centralización capitalista del poder económico a escala mundial y se ejecuta desde los Estados, apoyándose en las

---

<sup>51</sup> Disponível em <[http://www.radiobras.gov.br/integras/01/integra\\_1603\\_1.htm](http://www.radiobras.gov.br/integras/01/integra_1603_1.htm)> Acesso em Maio de 2005.

interpretaciones más centralistas del poder político las mismas que se pretendia supera (1997, p. 6)

E ainda,

El eje administrativo juega como gran justificador del económico: se privilegia el nivel local del estado (Municipio, Provincia) y se apoya su capacidad de administrar y gestionar servicios; se propugnan fórmulas de justificación de proyectos de inversión donde la recuperación y el no subsidio son la norma. Esto corre en el contexto real de una reducción más que de un trasvasamiento de recursos de un nivel a otro del Estado. Implica también una “limpieza” del sector público de sentido social, haciéndolo rentable y, por tanto, pasible en otra etapa de ser privatizado (p.7).

Neste sentido, questionamos se a parceria com as demais instâncias estatais e não estatais significa aumento do controle e participação social ou se significa desconcentração de poder no sentido de desresponsabilizar o governo central das ações sociais para maximizar suas ações na reprodução do capital. Essa transferência de responsabilidades – não só na realidade nacional, mas também em outros países – tem ganhado força com a pretensa valorização das instâncias locais (uma espécie de fetiche de que os problemas sociais devem ser resolvidos mediante a organização do “poder local”), com o discurso, por vezes evasivo, de desenvolvimento localizado e com mecanismos de fortalecimento das parcerias público/privadas e estatal/organizações da sociedade civil<sup>52</sup>.

Na verdade, as aproximações teóricas que procuraram interpretar a “era Cardoso” (a partir de uma literatura não apologética da sociedade capitalista) nos remetem mais à segunda explicação do que a primeira. Evidentemente, a análise empírica do Portal do Alvorada dará mais elementos para essa constatação, contribuindo para o aprofundamento da questão central de nosso trabalho. Contudo, antes de nos debruçarmos sobre a análise empírica, objeto do último capítulo dessa dissertação, cabe-nos aqui fazer um destaque ao sentido político do Projeto

---

<sup>52</sup> Evidentemente, os termos aqui colocados mereceriam maior debate; isso porque há práticas sociais distintas (e, muitas vezes, contrárias à lógica hegemônica) que se coadunam com o discurso de valorização do local, etc. Lembramos, entretanto, que essa lógica no campo brasileiro se apresenta bastante contraditória; por um lado, há uma valorização das instâncias locais desde a Carta de 1988, reconhecendo os municípios em importância no pacto federativo. Por outro lado, a concentração de recursos tributários em nível federal limita fortemente a “autonomia” destas instâncias locais.

Alvorada, contido na agenda “reformista”<sup>53</sup> do governo Cardoso. Segundo o discurso do então presidente:

O Projeto Alvorada é, portanto, como os outros projetos sociais que estão em curso aqui no Brasil, uma seqüência lógica do Plano Real. Nós estabilizamos a economia para poder atacar, de forma consistente, as questões do Brasil real. Isto começa a ser visível agora (informação verbal)<sup>54</sup>

Esse discurso revela a subordinação das políticas públicas ao quadro macro-social central do governo FHC: a questão da estabilização econômica e da inserção do país no quadro do capitalismo global. O sentido de “seqüência lógica” nos remete à centralidade das ações (política econômica iniciada no plano real) e suas conseqüências (políticas sociais). Há aí uma clara “conversão” da política (no sentido de garantia do direito público) para a economia (no sentido de garantia da lógica privada e da reprodução do capital nacional e internacional).

Evidentemente, as reflexões deste capítulo procuraram colocar em destaque as concepções de Estado e sociedade que estão subjacentes ao governo FHC. Neste sentido, a análise crítica revela que grande parte das ações do governo refere-se à diminuição do espaço público estatal e o aumento das ações privadas e públicas não estatais (usando uma denominação expressa nas formulações do ex-ministro de reforma do Estado, Luiz Bresser Pereira).

Assim, um dos principais desafios históricos da sociedade brasileira, a publicização do Estado, Estado este historicamente ligado às tradições patrimonialistas, se restringe frente às ações de privatização no bojo do capitalismo global. Na verdade, as ações neoconservadoras dos anos 90 procuraram, no discurso, combater um Estado ineficiente tanto do ponto de vista social quanto econômico (pelo excesso de intervenção); a estratégia prática de combate, entretanto, seria a privatização direta do mesmo, com uma maximização do princípio do mercado e minimização do público<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Reformista aqui tem o sentido negativo, o mesmo que houve no debate da social democracia alemã, ou seja, a tendência aqui é pensar as reformas como a solução para as desigualdades sociais. Ao mesmo tempo em que se estabelece caminhos inversos às conquistas da classe trabalhadora.

<sup>54</sup> Discurso disponível em <[http://www.radiobras.gov.br/integras/01/integra\\_1603\\_1.htm](http://www.radiobras.gov.br/integras/01/integra_1603_1.htm)> Acesso em Maio de 2005

<sup>55</sup> Quando falamos na condição histórica do Estado brasileiro, podemos vislumbrar a parca tradição de privilegiar os interesses nacionais; o Estado acaba sendo apropriado por minorias que, contraditoriamente, o fazem a partir de discursos progressistas, como nos remete a própria formação social brasileira do século XIX e início do século XX. Os anos pós 64 radicalizam essa história a partir do golpe militar que sufocara as forças progressistas da época. O curioso é que grande parte dos

Nosso desafio é, pois, trazer os elementos empíricos, encontrados na nossa pesquisa de campo para, de forma singular, dar maior clareza às argumentações que desenvolvemos nesses dois capítulos. Assim, trataremos a seguir de demonstrar a lógica da nossa argumentação.

---

intelectuais neoconservadores (ou, segundo eles, sociais-liberais) fizeram a crítica do regime militar pela via do endividamento do Estado e alto nível de burocratização. A solução encontrada por eles, entretanto, não é de radicalizar a publicização do Estado, como já denunciara a Carta de 1988, e sim privatizá-lo sob o falso pretexto de ampliação dos espaços públicos não estatais. Na verdade, cresce no atual discurso o imperativo do mercado em detrimento dos espaços estatais verdadeiramente públicos.

## ***CAPÍTULO 3***

---

### **O PORTAL DO ALVORADA EM ESCADA: UMA ANÁLISE CRÍTICA**

Nos capítulos anteriores, discutimos o processo de produção, cristalização e enfrentamento da “questão social”, destacando as suas principais características no atual contexto da reestruturação capitalista. Buscamos enfocar nosso debate em torno da proposta circunscrita na agenda social desenvolvida durante o segundo mandato do governo FHC, enfatizando as características contidas na proposta do Projeto Alvorada.

Este terceiro capítulo tem por objetivo analisar o Portal do Alvorada no município de Escada – PE. Para tanto, iniciaremos a discussão situando o Portal no âmbito do Projeto Alvorada e caracterizando, logo em seguida, o Portal no estado de Pernambuco. Posteriormente, apresentamos uma breve caracterização do município de Escada – donde enfatizamos alguns pontos que sinalizam a situação de desenvolvimento social neste município - caracterização/análise esta, a nosso ver, de fundamental importância para o diálogo com a proposta e atuação definidas pelo Portal. Após essas discussões, apresentamos alguns elementos que apontam para o aproveitamento potencial da população alvo, atingida pela atuação do Portal do Alvorada em Escada; ao mesmo tempo em que, destacaremos um conjunto de aspectos estruturais que se constituíram limites à incorporação substantiva de transformações que representassem ganhos efetivos ao município.

Neste sentido, através da análise dos dados empíricos, objetivamos nos aproximar da realidade vivenciada nesta unidade do projeto, foco central da terceira parte deste capítulo. Nosso estudo procurou trabalhar considerando tanto os aspectos objetivos, como no caso dos dados mensuráveis obtidos de organizações e institutos oficiais, quanto subjetivos, basicamente incorporados às entrevistas semi-estruturadas com sujeitos envolvidos diretamente com o Projeto Alvorada no município de Escada. Vale ressaltar que os dados quantitativos obtidos tiveram basicamente duas funções; a primeira, traçar um perfil do município com base em

alguns indicadores sociais que remontam a década de 90, até o ano 2000. A delimitação dos dados é justificada pela data de implantação do Projeto Alvorada (ano 2000), data essa que representa (parcialmente) a situação social do município no início das atividades do projeto. A segunda função é, justamente, contribuir para a análise do real, levando em conta o entendimento da realidade enquanto uma totalidade composta de elementos objetivos (aspectos estruturais que apresentam certa regularidade) e aspectos subjetivos (ligados à dimensão histórica dos sujeitos que, embora condicionados pelos elementos sociais, apresentam capacidade dinâmica de intervenção na realidade).

No que se refere aos outros dados – oriundos das entrevistas e dos relatórios de atividades e planos de ação do Portal investigado – , procuramos analisá-los respaldados nas categorias centrais da pesquisa, contribuindo para respondermos aos objetivos, geral e específicos, do estudo, quais sejam:

- Identificar, considerando a intervenção do Serviço Social no Projeto Alvorada e as atuais produções bibliográficas, as diferentes abordagens que tratam os processos de produção e reprodução da questão social no capitalismo contemporâneo, contextualizando a realidade brasileira;
- Identificar e analisar quais as prioridades estabelecidas para o enfrentamento da questão social na agenda política do governo FHC, em seu segundo mandato;
- Discutir a proposta contida no Projeto Portal do Alvorada, considerando seus aspectos políticos, econômicos e sociais;
- Analisar o sistema de parceria estabelecido entre o poder público e organizações não governamentais na experiência do Portal do Alvorada;

A escolha dos sujeitos entrevistados levou em consideração a importância dos mesmos na implantação e desenvolvimento no projeto, dando ênfase aos responsáveis em nível local (município de Escada) e Estadual (como no caso da ONG – Organização Não Governamental – responsável pela implantação de alguns portais no Estado de Pernambuco – ver anexos).

As fontes dos dados estatísticos foram coletadas dos estudos desenvolvidos por organismos como o IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, base de dados do governo do Estado de Pernambuco e o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, dados que correspondem à década de 90, sistematizados pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. O estudo documental teve como objetivo auxiliar o “desvelamento” da realidade escadense e contou com a sistematização de alguns relatórios de atividades da ONG e alguns documentos do próprio Portal do Alvorada. Embora os dados secundários tenham tido um grande peso nesse capítulo, ressaltamos que a experiência em campo, tanto na nossa pesquisa para dissertação como os dados adquiridos durante os dois anos de trabalho ligado ao período da execução do Portal do Alvorada, contribuiu para a construção do nosso entendimento que aqui está exposto.

Antes de nos debruçarmos sobre a proposta de análise deste capítulo, procuraremos situar algumas características do município pesquisado, através de uma breve caracterização. Como ressaltamos na introdução deste trabalho, a escolha de Escada<sup>56</sup> se deu pela aproximação efetuada no decorrer do processo de implantação e monitoramento do Projeto, visto que participamos desde a fase de composição da equipe do Portal até o encerramento das atividades do mesmo. Neste sentido, Escada se constituiu um “campo” de observação e análise das diversas etapas do projeto, representando, pelo seu contexto social, boa parte dos municípios pernambucanos envolvidos com o projeto (devido à aproximação dos dados municipais, especialmente o IDH, reveladores de alta vulnerabilidade social).

Não obstante utilizarmos aqui o índice do IDH, destacamos que essa utilização não significa concordância inquestionável desta medida de valor para realidade social dos municípios. A adoção só tem significado, para expressar o entendimento inerente a proposta original do projeto em estudo. Hoje, mesmo nas esferas do poder público e privado que fazem apologia ao “desenvolvimento humano” como sinônimo de bem estar social, esse indicador já se encontra “superado”. Entre outros aspectos, ressaltamos aqui, o caráter ideológico que

---

<sup>56</sup> O município de Escada, emancipado desde 1854, tem a grande maioria de sua população situada na zona urbana, mais especificamente 79,52% no ano de 2000, um crescimento de 18,32% em relação aos 67,21% que se encontravam na zona urbana no ano de 1991.

compõe a formatação de projetos de tal natureza. Por outro lado, as determinações de tal índice expressam os limites de uma lógica formal que se afasta da realidade concreta, fragmentando-a em recortes isolados para em seguida compor o retrato da realidade.

Como boa parte dos municípios brasileiros, Escada obteve melhoramento de acordo alguns indicadores sociais, ao longo dos anos 90, conforme fica demonstrado com os dados de campo.

Este “avanço”, entretanto, está longe de amenizar os altos índices de pobreza e exclusão social do município. Esta situação é constitutiva da formação social de boa parte dos municípios da Mata pernambucana, que vivem sob a égide do trabalho rural pouco qualificado e da excessiva concentração de renda. A pobreza (medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 75,50, é equivalente à metade do salário mínimo vigente em agosto de 2000) diminuiu 16,76%, passando de 75,2% em 1991 para 62,6% em 2000. Entretanto, a desigualdade cresceu, de acordo com os dados identificados no Índice de Gini<sup>57</sup>, que passou de 0,52 em 1991 para 0,54 em 2000<sup>58</sup>. O quadro abaixo demonstra, na evolução estatística de quase uma década, a parca equidade social no município, tendo como referência o dado de apropriação de renda pelos extratos da população:

**Quadro 02 - Porcentagem da renda apropriada por extratos da população  
1991 e 2000**

	1991	2000
20% mais pobres	3,8	2,3
40% mais pobres	11,7	10,1
60% mais pobres	24,3	22,8
80% mais pobres	44,0	42,4
20% mais ricos	56,0	57,6

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil

No que se refere ao Índice de Desenvolvimento Humano municipal, Escada obteve certa evolução no período de 1991 a 2000, passando de 0,541 para 0,645; esse índice, entretanto, se encontra abaixo da média do Estado de Pernambuco (0,705) e do Brasil (0,766). Conforme detalhamento do Atlas do Desenvolvimento

<sup>57</sup> “Mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula)” Fonte: IPEA – Disponível em <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)> Acesso em Maio de 2005.

<sup>58</sup> Dados disponíveis em <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)> Acesso em Maio de 2005.

## Humano no Brasil:

No período 1991-2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Escada cresceu 19,22%, passando de 0,541 em 1991 para 0,645 em 2000. A dimensão que mais contribuiu para este crescimento foi a Educação, com 43,1%, seguida pela Longevidade, com 36,7% e pela Renda, com 20,3%. Neste período, o hiato de desenvolvimento humano (a distância entre o IDH do município e o limite máximo do IDH, ou seja, 1 - IDH) foi reduzido em 22,7%.

Os dados apresentados demonstram a inserção do município no quadro social do país; algumas políticas focalizadas da década de 90, junto com outras ações, como no caso da descentralização na educação, tiveram impactos para a modificação dos índices sociais em boa parte dos municípios no Brasil. Ressaltamos que, para além do fator positivo de melhoramento de tais índices, a conjuntura se encontra repleta de contradições; ou seja, boa parte das políticas focalizadas vai revelar, na verdade, uma orientação pouco integradora do chamado desenvolvimento brasileiro. Concepção que se esteia no fortalecimento das “ilhas” de modernização (localidades importantes na inserção do país no decantado processo de globalização econômica). Contudo, na prática, há o enfraquecimento das áreas menos integradas, vistas como focos exclusivos de políticas localizadas mediante as diretrizes sociais de organismos internacionais, como o Banco Mundial, por exemplo<sup>59</sup>. Como se vê, a lógica da desigualdade social delineadora do processo de acumulação capitalista, se reproduz no contexto social e nas iniciativas das políticas sociais, para o enfrentamento da questão social.

Essas primeiras explicações nos remetem à apresentação do Portal do Alvorada no amplo contexto do Projeto Alvorada, conforme já informamos, como ação de enfrentamento da “questão social” operada numa lógica da aparência fenomênica. Logo em seguida, realizaremos uma exposição da realidade encontrada no estado de Pernambuco e, por conseguinte, do município em foco. Essa discussão certamente dará subsídios para a análise que procura desvendar a real proposta de desenvolvimento contida nas ações do Projeto, objeto de nossa análise.

---

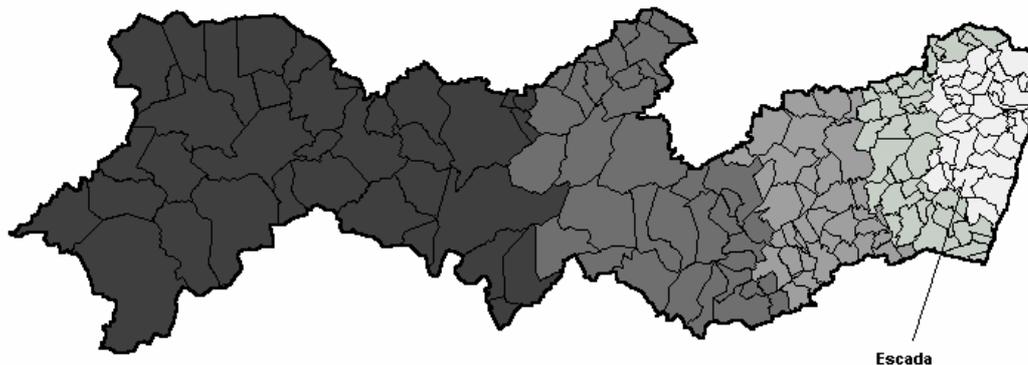
<sup>59</sup> Há disponível uma boa coletânea de textos escritos pela Prof.<sup>a</sup> Tânia Bacelar de Araújo, onde é realizada uma análise do perfil do desenvolvimento brasileiro nos anos 90. Ver ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000.

### 3.1 Contextualização de Escada

O município de Escada<sup>60</sup>, situado na mata meridional pernambucana, a 50,7 Km da capital, tem uma população total de 57.371 habitantes, segundo o último censo de 2000 (sendo que 45.596 estão na zona urbana e 11.745 na zona rural). Na verdade, entender o município é vislumbrá-lo segundo os mandos da açucurocracia, nos dizeres do historiador, Evaldo Cabral de Melo. Explicando o autor, Escada se desenvolveu a partir da característica geral da região: a controlada condução política fincada nas práticas tradicionais da economia de monocultura da cana-de-açúcar.

#### QUADRO 03

Municípios do Estado de Pernambuco



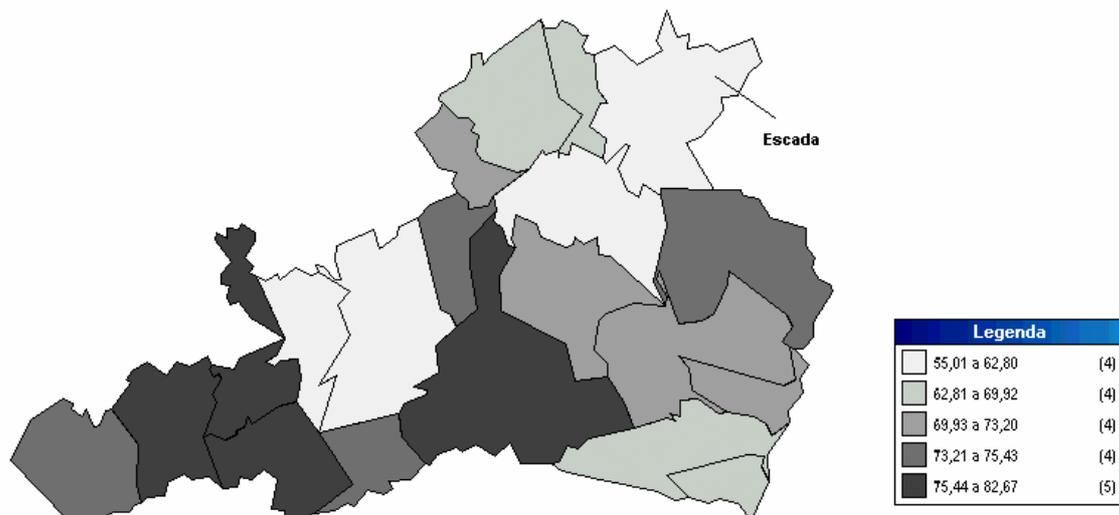
---

<sup>60</sup> “O distrito foi criado por carta régia em 27 de abril de 1786 e ratificado por lei municipal de 19 de abril de 1854. Depois, Escada foi elevada à Comarca e à Cidade por lei provincial de 24 de maio de 1873. Seu território foi desmembrado, então, do município de Cabo de Santo Agostinho, do qual fazia parte”. Portais dos Municípios do Estado de Pernambuco. Disponível em <[www.pernambuco.gov.br](http://www.pernambuco.gov.br)> Acesso em Junho de 2005.

A monocultura da cana coexiste com uma expansão de um pólo industrial, às margens da BR – 101, e com algumas iniciativas de turismo, ligados à exploração do potencial dos engenhos escadenses. Tal diversificação, entretanto, é limitada no sentido de desenvolver um consumo municipal sustentável, ou ainda uma diversificação mais contundente da economia. Neste sentido, a especificidade de Escada se confunde com a própria situação dos municípios da mata pernambucana, entrelaçados entre um passado de baixa qualificação de mão-de-obra e alta concentração de riqueza e um futuro de diversificação e criação de alternativas econômicas que coexistam com a situação da monocultura da cana. Cabe-nos ressaltar que, enquanto a dimensão do passado é uma característica viva da municipalidade, o futuro é uma difícil construção que esbarra nos indicadores sociais e econômicos vigentes. O quadro abaixo é uma ilustração desta análise; mostra, no contexto dos municípios da mata meridional pernambucana, o percentual de pessoas com renda per capita abaixo de R\$ 75,50 no ano de 2000.

#### QUADRO 04

**Percentual de pessoas com renda per capita abaixo de R\$75,50, 2000**  
Municípios da Microrregião Mata Meridional Pernambucana (Pernambuco)

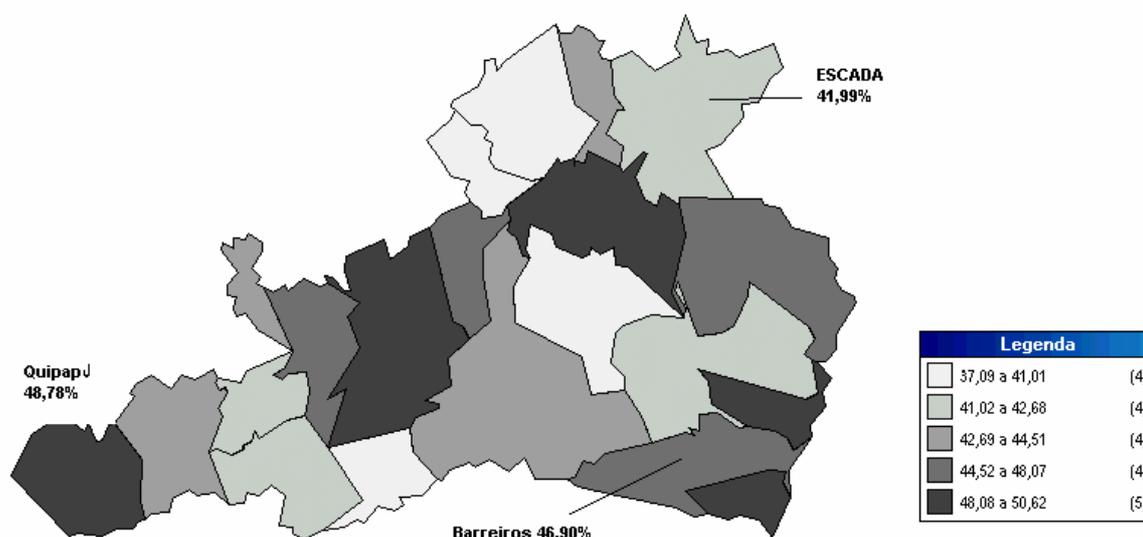


Fonte: Atlas do desenvolvimento Humano do Brasil

Outro indicador é sintomático da realidade escadense. Mostra o grau de apropriação da renda dos 10% mais ricos da população; segundo dados do ano de 2000, 41,99% da renda total se concentrava nesses 10%. O quadro abaixo mostra a situação de Escada em comparação com os demais municípios da mata setentrional de Pernambuco.

### QUADRO 05

**Percentual da renda apropriada pelos 10% mais ricos da população, 2000**  
Municípios da Microrregião Mata Meridional Pernambucana (Pernambuco)



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil

Os indicadores sociais e econômicos apresentados demonstram, ainda que de forma parcial, a difícil realidade da população mais pobre em Escada; motivo principal para a inclusão do município no Projeto Alvorada. Neste sentido, esta breve caracterização objetivou situar a discussão dos Portais do Alvorada no município, foco central de nosso estudo.

---

## **3. 2 Caracterização do Portal do Alvorada: o caso de Escada**

### **3.2.1 Características gerais**

Os Portais foram criados para identificar e priorizar os municípios com menor IDH do Brasil no recebimento das ações prioritárias do Governo Federal. Sua atuação tinha por finalidade conduzir aos municípios menos favorecidos os programas que compunham o Projeto Alvorada, na perspectiva de suprir a carência interna dos mesmos acerca de informações referentes a programas, projetos e recursos, circunscritos ao referido Projeto.

A implantação dos Portais representou uma resposta do Governo Federal aos setores de oposição que criticavam o governo pela ausência de ações na área social. Buscou-se obter um ganho de efetividade no combate à pobreza, focalizando a redução das desigualdades regionais, redirecionando os programas aos municípios de IDH abaixo da média nacional, concentrados nas regiões Norte-Nordeste e em parte do Sudeste e Centro-Oeste (GOMES & SÁ, 2004).

Em um primeiro momento, foram selecionados os municípios nos Estados Nordestinos (mais o Estado de Tocantins) cujos IDH situavam-se bem abaixo da mediana do país (0,300). Depois, aqueles com IDH igual ou menor que 0,500, dos Estados mais ricos. No total, participaram deste projeto 2.205 municípios em 23 Estados, conforme mostra o quadro abaixo:

### Quadro 06 – Relação Estados/Municípios e IDH

Estados	Nº de Municípios Existentes	Nº de Municípios c/ IDH abaixo da Mediana Nacional	% de Municípios c/ IDH abaixo da mediana Nacional por Estado
Amazonas	62	46	74,19
Amapá	16	04	25
Alagoas	102	100	98,03
Acre	22	18	81,81
Bahia	417	399	95,68
Ceará	184	181	98,36
Espírito Santo	78	06	7,69
Goiás	246	22	8,94
Maranhão	217	205	94,47
Mato Grosso	139	14	10,07
Minas Gerais	853	276	32,35
Pará	143	86	60,13
Paraíba	223	218	97,75
Paraná	399	19	4,76
<b>Pernambuco</b>	<b>184</b>	<b>173</b>	<b>94,02</b>
Piauí	223	223	100
R.G. do Norte	167	151	90,41
R.G. do Sul	497	01	2,12
Rondônia	52	11	21,15
Roraima	15	08	53,33
São Paulo	645	02	0,31
Sergipe	75	71	94,66
Tocantins	139	84	60,43
<b>Total</b>	<b>4.417</b>	<b>2.205</b>	<b>49,92</b>

Fonte: DATASUS/FUNASA/TSE

Conforme referimos anteriormente, mesmo diante da limitação do IDH, ele já aponta para o fosso de desigualdade em que o Brasil está assentado. Situação esta que reflete, de forma singular, a reprodução da miséria, que por muito tempo tem acompanhado o país, haja vista o modelo de subordinação do capitalismo brasileiro frente ao bloco hegemônico do capitalismo mundial.

Os Portais tinham por finalidade atuar como núcleos, com a proposta de aumentar o controle político-gerencial dos programas implantados nos municípios contemplados pelo Projeto Alvorada. De acordo com a publicação organizada para instruir os passos do Projeto em âmbito nacional (2001), o Portal tinha como objetivos:

- Reunir as informações referentes aos programas que compõem o projeto;
- Apoiar-se na identificação das famílias de baixa renda, além de avaliar sua situação econômica e encaminhá-las aos programas existentes, ressaltando seu atendimento prioritário em todos os serviços existentes;
- Prestar serviços de informação à população; desenvolver atividades sócio-educativas, culturais e esportivas para os membros dessas famílias;

- Articular os diversos setores governamentais, não governamentais e segmentos sociais organizados para facilitar a implantação dos programas do Projeto Alvorada;
- Fornecer informações sobre os programas incluídos no Projeto Alvorada;
- Acompanhar a implantação desses programas;
- Apoiar e divulgar a criação e implantação das rádios comunitárias;
- Oferecer acesso à obtenção de documentos pessoais;
- Ofertar uma brinquedoteca aos municípios;
- Oferecer acesso à Internet (BRASIL, 2001).

O público alvo do Portal do Alvorada, segundo a Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS do Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, eram as famílias que necessitavam de atenção das políticas públicas sociais para que pudessem ter acesso aos bens e serviços produzidos pela sociedade. Para tanto, o Projeto considerava a família como núcleo fundamental da sociedade, devendo esta ser, desse modo, o sujeito privilegiado e beneficiado de toda ação social.

A implantação dos Portais se iniciou, em nível nacional, no ano de 2000. Na região Nordeste, a SUDENE ficou à frente de sua condução até 2001; após essa data, os trabalhos passaram a ser conduzidos pelas Secretarias Estaduais de Planejamento e Desenvolvimento.

Neste sentido, coube inicialmente a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE e depois a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social do Governo do Estado de Pernambuco - SEPLANDES a contratação da ONG<sup>61</sup> responsável pela implantação, capacitação e operacionalização dos Portais, segundo previsão das diretrizes do próprio projeto. Segundo Gomes e Sá<sup>62</sup>:

Em Pernambuco, oitenta e oito Portais foram implantados numa primeira etapa, que se prolongou de meados de 2000 até os meses iniciais de 2001. Houve uma segunda etapa, onde foram implantados mais oitenta e cinco, de julho a dezembro de 2002. Nessa etapa, também foram realizados os trabalhos de avaliação (2004, p. 25).

Conforme dados da Fundação Quinteto Violado (2002), em sua primeira fase – período em que o Governo Federal se encarregava da coordenação dos Portais–,

---

<sup>61</sup> A ONG contratada pela SUDENE foi a Fundação Quinteto Violado - FQV, que atuou em Pernambuco durante todo o processo de implantação e monitoramento de Portais.

<sup>62</sup> Os trabalhos de avaliação foram realizados pelo Núcleo de Saúde Pública e Desenvolvimento Social da Universidade Federal de Pernambuco (NUSP-UFPE), em parceria com a Pró-reitoria de Extensão (PROEXT) e o Centro de Educação da UFPE. Esta avaliação contemplou a análise de cem dos cento e setenta e três Portais do Alvorada em Pernambuco.

as ONGs conveniadas atuavam na implantação (incluía todo o processo de seleção de equipe, supervisão da estrutura física, etc.), na capacitação da equipe do Portal e no monitoramento de suas ações. Na etapa seguinte, com o processo de transição efetuado para os Estados, através da atuação da SEPLANDES, foram contratadas outras ONGs para a implantação e outras para atuar na capacitação da equipe e supervisão das ações dos Portais<sup>63</sup>.

Por estes dados encontrados nos documentos oficiais, fica evidente a transferência de recursos e responsabilidades da esfera pública para o chamado Terceiro Setor. Tal constatação reafirma a construção teórica, desenvolvida no capítulo primeiro, dos que vêem criticamente a priorização da iniciativa privada em substituição às iniciativas públicas.

Na estrutura do governo federal, conforme nos lembra Almeida e Freire, “o projeto estava diretamente vinculado à Casa Civil, centro de articulação política do Governo Federal, e funcionou até a posse do novo Governo, em 2003” (2004:24). Este é um dado indicativo da veiculação dos interesses políticos, os quais contornam a manutenção da hegemonia do Governo Federal, mediante a sua priorização aos projetos de viabilização da acumulação capitalista, articulada ao bloco hegemônico mundial.

Nos meses que seguiram à posse do Presidente Lula, algumas ações que vinham sendo desenvolvidas pelos Portais foram incorporadas às ações de outros programas no âmbito municipal; outros Portais, no entanto, formalizaram o fim de suas atividades. Os que ainda persistiram no desenvolvimento de algumas ações foram pouco a pouco extintos, pois não havia nenhum tipo de subsídio que os mantivesse em funcionamento<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> As instituições envolvidas nesta fase foram o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR /PE, o Movimento Fraternal de Apoio Comunitário – MOFAC, e o Instituto de Apoio Técnico Especializado À Cidadania – IATEC. No entanto, daremos ênfase ao trabalho executado pela Fundação Quinteto Violado, por ser esta a responsável pela implantação, capacitação e monitoramento da unidade do projeto que estamos analisando.

<sup>64</sup> Ainda que não seja o foco central de nosso estudo, vale ressaltar a questão da continuidade/descontinuidade das políticas públicas. A posse do Presidente Lula caracteriza este movimento; na verdade, há de se investigar se a dimensão de descontinuidade dessas políticas significa uma reorientação de princípios e práticas ou, pelo contrário, se significa uma inviabilidade dos projetos e programas sociais adotados anteriormente, dada as suas articulações políticas de interesses eleitorais. As trajetórias das políticas públicas em nosso país, sob um ponto de vista histórico, tem demonstrado mais a segunda que a primeira explicação, tem demonstrando também a fragilidade do Estado capitalista na reprodução da força de trabalho.

A respeito do Portal do Alvorada de Escada, temos que esse iniciou suas atividades em 2001 e encerrou-as no início de 2003, assim como a grande maioria dos Portais de Pernambuco. Todo o processo de implantação e monitoramento de suas atividades ficou a cargo da Fundação Quinteto Violado<sup>65</sup>. Segundo os relatórios da FQV, as atividades desenvolvidas por este Portal estavam fortemente atreladas à Secretaria de Ação Social do município – o que o caracteriza como um suporte inegável de reforço às práticas então desenvolvidas pela administração municipal<sup>66</sup>, que de forma articulada se integra ao processo de hegemonia do governo federal.

Dessa forma, apreender e analisar o contexto em que se desenvolveram os trabalhos deste Portal implica, necessariamente, aproximar o leitor da realidade vivenciada na estrutura do Projeto. Esta realidade é exemplificada para nós, a partir do escopo geral do Portal do Alvorada, de suas diretrizes de implantação, das ações previstas ao seu possível desempenho satisfatório nos municípios, as quais, se incluem as parcerias efetivadas, ao papel dos Ministérios envolvidos, enfim, a todo o arcabouço disponibilizado à sua realização. Isso, sem perder de vista a responsabilidade de cada sujeito inserido no processo.

### **3.2.2 A questão das “parcerias” no Projeto Portal do Alvorada**

A questão da parceria, como foi citado nos capítulos anteriores, especialmente na explicação sobre o Projeto Alvorada, no contexto de reformas do Estado brasileiro, se tornou um aspecto central da ação governamental, no enfrentamento da “questão social”. A própria estruturação dos Portais trazia uma centralidade das parcerias a partir de uma definição de ações específicas dos sujeitos envolvidos.

---

<sup>65</sup> A FQV iniciou as atividades no Projeto no ano de 2000, através da implantação e implementação de 17 Portais do Alvorada, em 17 municípios do estado de Pernambuco, distribuídos em 2 microrregiões: Brejo Pernambucano e Vale do Ipanema. No ano 2001, a FQV assume a responsabilidade de implantar e implementar mais Portais do Alvorada em 41 municípios de Pernambuco, compreendidos em outras três micro-regiões do estado; Mata Meridional, Médio Capibaribe e Garanhuns.

<sup>66</sup> É possível afirmar que a grande maioria das atividades realizadas por este Portal se encaixava nas atividades já então desempenhadas no âmbito da Secretaria de Ação Social do município. Nos relatórios de atividades analisados, poucas são as atividades de iniciativa e recursos humanos próprias do Portal do Alvorada.

Procuraremos, em um primeiro momento, esclarecer quais seriam essas (de)limitações das parcerias, no contexto da estruturação do projeto. Paralelamente, iremos qualificar o termo “parceria” a partir do debate com a literatura já apresentada e da pesquisa realizada em campo.

Nosso entendimento é que os “parceiros” do Portal do Alvorada desempenharam uma tarefa essencial, ligada à política social implantada neste governo, que, balizada pelo fenômeno do ideário neoliberal, se traduz na desresponsabilização do Estado no que tange à condução das Políticas Sociais no País. Esta nova estratégia do capital conduz ao modelo de Estado Mínimo, desconsiderando as necessidades sociais das classes trabalhadoras, como diria Gramsci, das classes subalternas, as quais, ficam subordinadas as fragmentadas ações da iniciativa privada.

Inicialmente sob a coordenação do Governo Federal, cabiam aos parceiros, como a SUDENE, Governos Estaduais e Municipais, Conselhos Municipais de Assistência Social e Organizações Não-Governamentais o papel e a responsabilidade de implantar e implementar os Portais do Alvorada.

Segundo os documentos oficiais, cabiam às entidades as seguintes responsabilidades em relação ao projeto:

➤ **SUDENE** – Cabia a este órgão a promoção da integração dos programas governamentais vigentes nos municípios contemplados pelo Portal. Destacamos também a relação de parceria que deveria ser estabelecida com as ONGs selecionadas – posto que a SUDENE deveria prestar assessoria técnica a tais organizações, monitorar a execução físico-financeira dos recursos alocados à implantação dos Portais, além de assessorar e acompanhar a evolução dos Portais nas microrregiões. No entanto, no decorrer das atividades, este órgão não estabeleceu os vínculos necessários com os municípios, nem tampouco efetuou as ações previstas junto as ONGs selecionadas. Isto pode ser constatado, por exemplo, através da ausência de participação em atividades que visavam a articulação intermunicipal dos Portais e o conseqüente fortalecimento da microrregião. A análise dos relatórios emitidos pela Fundação Quinteto Violado elucida essa questão, quando afirma que houve

ausência de comunicação interinstitucional do Projeto, sentida na tímida atuação da SUDENE, uma vez que o diálogo que poderia ser desenvolvido pela instituição em favor do fortalecimento da relação entre o Gestor Federal / ONG / Gestor Municipal não se estabeleceu conforme previsto, mas de forma

confusa e desencontrada, interferindo negativamente na imagem e credibilidade do Projeto (RELATÓRIO ..., 2002);

➤ **Governos Estaduais** – Seu papel era participar do processo de seleção das ONGs responsáveis para implantação dos Portais, formalizando convênio com as mesmas. No processo de implementação do projeto, sua inserção seria concretizada no oferecimento dos serviços de responsabilidade estadual em prol das ações dos Portais (em especial programas de emissão de documentação pessoal), além do repasse de informações acerca das ações desenvolvidas no Estado ao Governo Federal.

Cabe destacar que o papel do Estado foi redimensionado ao longo do Projeto, uma vez que em 2001 a condução do Portal migra para as mãos da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social – SEPLANDES. Conforme relatos da FQV (2002), após o processo de estadualização, a SEPLANDES se confirma como um forte gerenciador dos Portais, acompanhando o andamento de suas atividades através das ONGs contratadas. Percebe-se que nesse estágio de desenvolvimento dos trabalhos, caminhava franca e abertamente a suposta reforma do Estado Brasileiro, na qual, muitas das responsabilidades da União passam a ser incorporadas pelos Governos Estaduais. Entrava em vigor, a descentralização do governo Federal. Sem que percamos de vista o eixo essencial da nossa análise, ressaltamos que muitos dos processos de descentralização corresponderam a uma responsabilização dos estados e municípios, sem que houvesse os repasses necessários de verbas à implementação do novo modelo. Em outras palavras, foi uma contra reforma, como afirma Bering o teor positivo da reforma enquanto instrumento de fortalecimento do Estado-Nação dentro do capitalismo, se configurou em uma contra-reforma, com diminuição da função do Estado enquanto provedor de bens sociais e promotor de um desenvolvimento integrado.

➤ **Governos Municipais** – Previa-se, para estes gestores, grande responsabilidade em torno das ações planejadas para o Portal, posto que estava suposto no projeto que, toda a estrutura física, adequada ao funcionamento das unidades dos Portais do Alvorada deveria ser da responsabilidade dos municípios.

Além do mais, eles teriam que arcar com os custos de seu funcionamento e mobiliário necessário<sup>67</sup>.

No tocante ao desenvolvimento das atividades, cabia à gestão municipal auxiliar o Portal na identificação e cadastramento das famílias de baixa renda e posterior encaminhamento aos programas sociais existentes, inserindo o Portal no cenário local como um espaço adequado para informações sobre a política social e os cadastramentos sociais do município. É válido destacar também a iniciativa proposta de integração de programas e projetos de todas as Secretarias municipais com os diferentes programas que compunham as ações do Governo Federal.

Neste patamar, algumas observações realizadas pela coordenadora de implantação dos Portais da FQV merecem ser mencionados, visto que são esclarecedoras quanto ao real entendimento dos Gestores Municipais em relação ao Portal. Em entrevista recente, a técnica da FQV afirma que o seguinte:

Uma coisa muito forte em relação aos Portais do Alvorada era o fato de que os Prefeitos não conheciam a proposta do projeto, tampouco seus benefícios. Muitos não sabiam qual era o foco do Portal, a que serviria, de fato, sua implantação no município (CIP<sup>68</sup>).

Esse desconhecimento por parte das Prefeituras também é evidenciado quando examinamos os relatórios de avaliação da FQV (2002), que adverte que:

Algumas prefeituras desacreditavam da proposta de cadastramento das famílias carentes e encaminhamento aos serviços existentes no município. A proposta do Portal enquanto instância de apoio de todos os programas do Projeto Alvorada não repercutiu de maneira positiva. A presença do Portal nos municípios com menor IDH do Estado não cumpriu a promessa de prioridade que os mesmos deveriam obter no acesso aos projetos e ações previstas inicialmente pelo Governo Federal (RELATÓRIO..., 2002, p. 5)

Assim, percebemos que os Governos Municipais eram incumbidos de tarefas essenciais ao sucesso dos Portais; contudo, não conseguiram apreender e implementar algumas ações inicialmente a eles direcionadas. As parcerias firmadas

---

<sup>67</sup> Interessante registrar que este ponto foi responsável por um certo “desgaste” do Projeto junto aos gestores municipais, visto que um ponto de difícil resolução era a formalização de convênios que possibilitassem o pagamento de pequenas despesas da Prefeitura (aluguel, contas de água, luz, telefone), necessárias ao funcionamento dos Portais. Algumas administrações municipais alegaram que poderiam apresentar problemas de comprovação dessas despesas frente ao poder legislativo, à sociedade civil organizada e ao Tribunal de Contas do Estado, em virtude da Lei de Responsabilidade Fiscal.

<sup>68</sup> Coordenadora de implantação dos Portais.

com os municípios não atingiram o grau de maturidade adequado ao êxito das atividades dos Portais. Neste sentido, a situação de Escada não fugiu à realidade dos outros municípios pernambucanos. A Assistente Social de Escada provoca nossa reflexão quando interpela:

De fato, a parceria neste projeto sobrecarregou muito o município. Algumas ações que estavam lá no papel nunca poderiam ser feitas mesmo. A internet, por exemplo, a Prefeitura não tinha condições de arcar com os custos. Também não havia pessoal suficiente pra cuidar de uma brinquedoteca, nem tampouco de uma rádio comunitária (AS<sup>69</sup>).

Questionamos, neste sentido, qual a concepção de parceria presente na proposta do governo FHC. Uma parceria que desconhece as especificidades dos parceiros é, no mínimo, banalizar um projeto que se diz social. Tal panorama fica ainda mais obscuro, quando se trata da estratégia de minimização das ações do Estado frente às responsabilidades sociais, inclusive com os outros parceiros envolvidos.

Questionamos também quanto ao grau de conhecimento da realidade local – por parte dos idealizadores da proposta – e da real possibilidade dos municípios em cumprir, através das parcerias estabelecidas, o que o escopo do Projeto incitava.

➤ **Conselhos Municipais de Assistência Social** – Eram responsáveis pelo controle social das ONGs envolvidas no processo de implantação e implementação dos Portais nos diferentes municípios. É pertinente destacar que os Conselhos não chegaram a desempenhar o papel previsto no Projeto – nenhuma intervenção foi registrada junto a ONG que iniciou e concluiu o processo de implantação e implementação em 58 municípios de Pernambuco. No município de Escada, por exemplo, o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS não participou de nenhuma ação de interlocução entre a ONG e o Portal do Alvorada. Segundo afirmação da Coordenadora de implantação dos Portais – FQV:

De fato, houve uma falha mesmo, nessa questão da participação dos Conselhos. Nos municípios que trabalhamos, não lembro de ver nenhum conselheiro participando das etapas de seleção da equipe, ou escolha do local onde seria instalado o Portal do Alvorada (CIP).

---

<sup>69</sup> Assistente Social do Município

Essa ausência dos Conselhos nos processos de instauração e monitoramento dos Portais pôs em evidência a frágil articulação que se estabeleceu entre a proposta do Projeto e os sujeitos coletivos organizados nos municípios. Esta articulação seria de profunda importância ao Portal, haja vista a representatividade destes órgãos, legitimados enquanto espaços públicos de representação e negociação.

Este é mais um indicador do esvaziamento das políticas sociais estabelecidas com as supostas reformas do governo FHC. Embora os Conselhos de Assistência estivessem implantados na maioria dos municípios brasileiros, o Governo criou programas como o “Comunidade Solidária”, desconsiderando por completo as iniciativas já formalizadas através dos Conselhos, que foram implementados a custo de lutas da sociedade civil organizada, e representavam os interesses das classes trabalhadoras. Segundo dados do MPAS-SEAS, em fevereiro de 2000 existiam Conselhos de Assistência instalados em 4.383 municípios, dos 5,506 existentes no Brasil.

➤ **Organizações Não-Governamentais** – Estas ocuparam, sem dúvida, papel de destaque no processo de implantação, capacitação e monitoramento das atividades previstas para o Portal do Alvorada, pois, de certa forma, representava o atendimento ao receituário neoliberal que vinha sendo fielmente seguido pelo governo em questão.

Segundo as diretrizes da SEAS-MPAS, as Organizações Não-Governamentais envolvidas no processo de instalação e monitoramento dos Portais do Alvorada eram responsáveis por:

- Implantar, em parceria com a SUDENE e Estados, os Portais do Alvorada;
- Articular, em conjunto com comissões locais, o processo de seleção das equipes que atuarão nos Portais;
- Promover a capacitação das equipes na operacionalização dos Portais do Alvorada;
- Administrar e prestar contas dos recursos financeiros destinados ao desenvolvimento das atividades dos Portais;
- Acompanhar e supervisionar a equipe e as ações desenvolvidas pelos Portais;
- Encaminhar relatórios físico-financeiros mensais à Sudene e aos respectivos estados;
- Divulgar o Portal do Alvorada e o papel do Governo Federal;
- Apoiar as atividades de cadastramento, com ênfase no Cartão Seguro Social e Bolsa-Escola;
- Primar pelo funcionamento dos Portais do Alvorada.

Ressaltamos aqui, que a descrição das atividades acima reflete o papel central que as instituições contratadas – as ONGs – tiveram na condução do Projeto em questão. Portanto, a primeira indagação que fazemos, é quanto ao real significado da parceria firmada entre o Governo Federal e as ONG's. Tomamos como pressuposto as reflexões tecidas neste trabalho, em que procuramos evidenciar o atual contexto capitalista, discutindo o neoliberalismo, a reestruturação produtiva, a reforma do Estado e globalização dos mercados – enquanto estratégias empreendidas pelo Capital face às suas crises.

Neste caminho de raciocínio, destacamos as implicações desse processo nas formas cultivadas para o enfrentamento da “questão social”. Em Montaño (2002), encontramos algumas reflexões que apreendem o fenômeno além de sua aparência e contemplam nosso entendimento do significado do termo “parceria”, presente neste projeto.

Concordamos com o autor, quando afirma que se observa no novo trato da “questão social” a re-orientação das políticas sociais estatais, posto que passam, paulatinamente, da órbita do Estado, para o mercado ou sociedade civil, através da privatização. É fundamental destacar, conforme observação de Soares (2000), que o problema não se concentra apenas no suposto caráter de atividade de complemento à intervenção estatal, mas em seu caráter substitutivo.

Dessa forma, Montaño ainda infere que “essas políticas sociais são *focalizadas*, isto é, dirigidas exclusivamente aos setores portadores de carências pontuais, com necessidades básicas insatisfeitas” (2002, p.191). As repercussões desse processo redundam em uma descentralização administrativa, configurando uma desconcentração financeira e executiva, sem perder de vista a centralização normativa e política. De acordo com o autor:

(...) a dita “descentralização” da atividade social do Estado, fundamentalmente realizada pela “municipalização” e transferência para as organizações locais do “terceiro setor”, tem sido realizadas apenas no nível do *gerenciamento*, e não de sua *gestão*. Assim, enquanto a “gestão” refere-se a processos tanto administrativos quanto decisórios (políticos) da atividade, a racionalidade neoliberal reduz este conceito ao de “gerência”, apenas ligado à administração dos fundos e execução. Isto é, o que se transfere para a esfera local/municipal são apenas os processos administrativos, gerenciais, não os políticos e decisórios (MONTAÑO, 2002, p.192).

Do ponto de vista da organização geral do Portal do Alvorada, levantamos duas questões: qual a visão de política social no enfrentamento da “questão social”, que sustenta o modelo de parceria do Projeto Alvorada; outro ponto que buscaremos responder é sobre o efetivo alcance desta proposta, haja vista o contexto de minimização das ações do Estado e maximização dos agentes não estatais (ou, no dizer de Bresser Pereira, nos agentes *públicos não estatais*) no combate à “questão social”.

Examinando o papel das ONG's no Projeto Portal do Alvorada, percebemos uma clara conexão entre as reflexões citadas, visto que coube às instituições conveniadas toda a articulação para implantação e desenvolvimento das ações necessárias ao êxito do Projeto nos municípios contemplados. De fato, o MPAS, através da SEAS, atuou no Portal mais com a marca do agente responsável pelo repasse e controle dos recursos financeiros do que como coordenador e avaliador dos processos instaurados. Esse entendimento não parece ter sido apreendido pelos agentes executores do projeto, por exemplo, a Coordenadora de implantação e monitoramento dos Portais assim se pronuncia a respeito do assunto:

A SEAS era um órgão importantíssimo para o sucesso deste projeto. Sentimos muito essa relação de parceria, tudo que fazíamos era repassado pra eles. Essa parceria era muito forte nas questões burocráticas, nas assinaturas dos convênios para repasse de recursos e atividades afins. Embora pudessem ocorrer alguns atrasos, eles cumpriram tudo que estava planejado, conseguimos implantar e fazer o monitoramento de todos os Portais que estavam conosco (CIP).

Ou seja, se cumpriam as normalizações e determinações dos órgãos gestores e financiadores, sem que se questionasse um só instante a viabilidade desse Projeto, ou seu alcance. Não obstante, os trâmites burocráticos e caminhos necessários para dispor ao funcionamento dos Portais sob a incumbência da FQV, foram realizados. Os repasses de verbas, os convênios necessários à instauração de atividades e a orientação de como proceder nos gastos relativos ao trabalho definido para a ONG ocorreu de maneira burocraticamente satisfatória. Segundo o Presidente da FQV:

Os trabalhos de responsabilidade da FQV no Projeto foram perfeitamente realizados. As implantações e o monitoramento ocorreram em conformidade com as condições e as orientações oferecidas pela gerência nacional do Projeto, que foi estadualizado (PFQV).

Ainda que se constate essa afirmação, fica totalmente em aberto, qualquer perspectiva crítica que diz respeito ao encaminhamento dado. Algumas das tarefas estratégicas e políticas necessárias ao desempenho dos Portais, no sentido de atingirem seus objetivos, não foram realizadas com as devidas cautelas. Por exemplo, a supervisão – por parte do órgão do Governo Federal – das linhas de ação do Projeto, bem como avaliação das atividades e articulação com os demais ministérios e órgãos envolvidos, não se efetivou conforme esperado. A esse respeito, quando nos remontamos aos relatos da FQV, encontramos algumas observações importantes que ilustram esse ponto de vista:

A dificuldade em concretizar os Portais do Alvorada enquanto órgão atuante e relevante na dinâmica municipal foi determinada por fatores de ordens diversas. Podemos destacar alguns dos elementos que impulsionaram esta realidade: existia uma grande carência de informações, por parte dos Portais e da ONG, a respeito dos programas que integram o Projeto Alvorada, valendo ressaltar que este desencontro de informações era observado na própria SEAS, através do desalinhamento entre os interesses dos Ministérios envolvidos e a estratégia de condução dos programas do Projeto Alvorada (RELATÓRIO..., 2002, p. 20).

A estrutura de parceria firmada previa que as ONGs conveniadas realizassem o monitoramento dos Portais, repassando ao Governo Federal as dificuldades e entraves relativos ao seu desenvolvimento. É nesse sentido que observamos uma frágil atuação das ONGs, posto que, as deficiências e dificuldades não eram devidamente atendidas. Segundo avaliação recente publicada, encontramos que:

Embora na quase totalidade dos Portais tenha havido algum tipo de monitoramento das atividades desenvolvidas, em geral realizado pela respectiva ONG de implantação, o mesmo não foi eficaz para detectar essas deficiências e minimizá-las ao longo do processo, corrigindo rumos. (BRANCO & SILVA, 2004, p.70)

Esse depoimento, somado a outras informações obtidas na pesquisa, nos leva ao questionamento acerca dos limites de atuação da própria ONG, que são incisivamente influenciados pelo termo de “parceria” disposto. É evidente que o fato de que uma instituição seja “parceira” de um processo compromete a postura de cobrança destas instituições. Montaño (2002) adverte que:

(...) a ONG passa a ter uma relação diferente com o Estado (...) enquanto, nas décadas de 70 e 80, a ONG, do lado dos movimentos sociais, desenvolvia em geral uma estratégia de enfrentamento ao sistema (...) nos anos 90, estas, (...) passam a se relacionar com o Estado como parceiros. (...) este relacionamento é dócil, despolitizado e despolitizador (...) Da luta, passa-se à negociação” (p.273).

Nestes termos, ao tempo em que “estas organizações agora formam parcerias (dependência) com os governos” (Ibid., p.274), verifica-se um fraco poder de barganha e atuação mais agressiva na cobrança das propostas anteriormente realizadas – como no caso do Portal do Alvorada. As ONGs contratadas tiveram um papel primordial na instauração, desenvolvimento e monitoramento dos Portais. Contudo, não se efetivaram como interlocutoras capazes de absorver as demandas dos próprios municípios e encaminhá-las ao Governo Federal, visando o reordenamento das ações previstas. Conforme reflexão do Presidente da FQV:

Cumprimos todas as metas. No entanto, o objetivo principal do Projeto, seria o de trazer o desenvolvimento para os 58 municípios que estavam sob nossa responsabilidade, não foi atingido. O Portal do Alvorada foi desviado de sua missão inicial (PFQV).

O que se vê aqui, é uma sucessiva repasse de responsabilidade, porém, em nenhum momento registramos qualquer tipo de questionamento quanto ao conteúdo da proposta, quanto ao seu fim, ou quanto ao seu caráter de provisoriedade. É como se o fim em si fosse ter as ONGs em funcionamento.

As considerações explicitadas nos remetem ao real questionamento da chamada “parceria” com tais instituições. É assim que “no que concerne ao novo trato da ‘questão social’, a orientação das políticas sociais estatais é alterada de forma significativa” (MONTAÑO, 2002, p.189). Concordamos, pois, com o autor, no que se refere a paulatina retirada de políticas sociais da esfera estatal, transferindo-se responsabilidades para o mercado e/ou sociedade civil; neste sentido, o caso do Portal do Alvorada é paradigmático; contudo, analisaremos ainda outros pontos que nos revelam a realidade deste projeto, partindo de alguns pontos da singularidade em Escada.

---

### 3.3 Questões infra-estruturais dos Portais do Alvorada

Outro fator importante que merece a nossa investigação diz respeito à estrutura física e aos recursos humanos disponíveis nos municípios para a implantação e operacionalização dos Portais do Alvorada. Procuraremos, nesta parte do trabalho, realizar uma leitura crítica da realidade empírica, aliando os dados à perspectiva de enfrentamento da “questão social” embutida no Projeto em questão.

Para o desenvolvimento das atividades previstas, referidas anteriormente, os Portais deveriam possuir uma estrutura física composta por uma sala para atendimento, uma sala para atividades sócio-educativas, culturais e brinquedoteca, além de uma sala para administração e dois banheiros. Gomes & Sá afirmam que as instalações e infra-estrutura dos Portais foram investigadas em sua avaliação, e nos informam que “em 76 dos 100 Portais pesquisados, faltavam um ou vários itens das instalações avaliadas” (2004, p.86). Estes dados refletem a dificuldade das Prefeituras em adequar a realidade local às solicitações constantes nas diretrizes do Projeto. De acordo com a mesma pesquisa, no sertão do Pajeú/Moxotó e Agreste Setentrional, os municípios apresentaram melhores condições para o funcionamento dos Portais. Por outro lado, o Agreste Meridional foi a região que apresentou maior número de municípios com condições qualificadas como ruins. Com efeito, a inexistência, em vários municípios, de prédios públicos que atendessem aos padrões exigidos pelo programa, obrigava de certa forma as Prefeituras a arcarem com os custos de aluguel ou reformas de prédios particulares. – diante dessa impossibilidade, o Portal era instalado em locais tido como precários (Idem, 2004).

Em termos de equipamentos, estava previstos a instalação de computador e acessórios, televisão e vídeo cassete nos núcleos, como forma de aparelhar

minimamente os Portais dos recursos necessários às atividades inicialmente propostas (BRASIL, 2001). Os recursos financeiros para aparelhagem dos Portais foram repassados às ONGs pela SEAS e, “através dos convênios estabelecidos, foi possível adquirir os equipamentos (no caso dos Portais implantados em 2000) ou alugar em sistema de *leasing* – para os Portais implantados a partir de 2001” (RELATÓRIO ..., 2001). O mesmo estudo nos fornece informações acerca deste ponto, e elucida que 9% dos Portais pernambucanos apresentaram conceito ótimo quanto às instalações dos equipamentos, seguidos de 48% que obtiveram conceito bom e 37% foram classificados enquanto ruins. Para os mesmos autores, no sertão do Araripe inexistiam em todos os portais equipamentos para a realização das atividades, quando a avaliação foi efetuada. Novamente, o sertão do Pajeú/Moxotó apresentou as melhores condições neste aspecto.

Examinando relatórios da FQV, evidencia-se que:

As maiores dificuldades relacionadas à aparelhagem dos Portais estavam relacionadas ao atraso na liberação dos recursos repassados às ONGs, bem como o entrave burocrático que impedia a compra de alguns equipamentos para alguns Portais. (RELATÓRIO..., 2002, p. 26).

Outra demanda importante ao desenvolvimento das atividades dos Portais refere-se ao material de consumo e materiais didático/informativos referentes aos programas do Alvorada. Seria necessário que os Portais apresentassem uma boa estrutura interna de material<sup>70</sup>, que permitisse as atividades de cadastramento, encaminhamento de famílias aos programas e, sobretudo, informações acerca do cardápio de programas que compunham a proposta do Alvorada.

Em relação ao material de consumo interno, a “situação foi classificada enquanto ótima na maioria das regiões” (GOMES & SÁ, 2004, p. 64). Por sua vez, a ausência de material informativo foi apontada como um dos pontos mais negativos dos Portais.

Em Escada, a situação não foi tão diferente. Pode-se dizer que este foi um dos Municípios que não foi qualificado como bem sucedido. Embora a estrutura

---

<sup>70</sup> Em nossa análise, consideramos como material de consumo o necessário ao desenvolvimento das atividades internas do Portal, tais como cadastramento de famílias, atividades sócio-educativas e afins (exemplo: resma de papel, canetas, disquetes, tinta para impressora, cartolinas, pilotos, material de limpeza, etc.); por sua vez, o material informativo seria composto apenas pelos folhetos informativos dos programas e ações que integravam o Projeto.

física e os equipamentos estivessem de acordo com o previsto no projeto, a ausência de um processo de comunicação mais efetivo, repercutiu de forma negativa. De certa forma, o projeto se perdera da sua finalidade. Havia uma confusão entre as ações que eram desenvolvidas pela Secretaria de Ação Social e o próprio projeto. Ao mesmo tempo a população a que se destinava o projeto, não estava bem esclarecida sobre o propósito “daquele movimento” no Município. É como se de repente surgisse um novo trabalho, mas que não tinha corpo definido, no que diz respeito as suas finalidades.

Segundo o Presidente da Associação de Moradores de Escada, cujo envolvimento no processo foi registrado, fomos surpreendidos com o seguinte depoimento:

A gente ia saber das coisas lá no Portal e eles também não sabiam informar nada muito bem. Não recebi nada dos projetos que lá existiam. Sabia que eles faziam alguma coisa lá, não sabia o que era direito. Acho que eram coisas de tirar documento para a comunidade (P 01).

Entrevistando uma outra moradora, que residia nas proximidades da sede do Portal, ouvimos respostas na mesma direção. “a gente só via gente entrando e saindo, mas não entendia o que faziam”. Neste mesmo caminho, temos o relato da Assistente Social do município, que lembra que: “Não recebíamos muito material educativo, não. Lembro muito, que no final do projeto chegaram muitos folhetos, mas das coisas que o Governo Federal estava fazendo no Brasil todo. Mas da parte do Alvorada mesmo, quase nada” (AS).

Ora, essas falas apenas confirmam que a estrutura anunciada não foi cumprida, dificultando sobremaneira o fortalecimento do Portal enquanto unidade de informação dos programas na comunidade. Para a coordenadora de implantação dos Portais:

sempre levantamos a dificuldade de material informativo nos Portais. Em todas as reuniões com a SEAS passávamos essa dificuldade. Sei que alguns Portais receberam material, uns filmes educativos, na área de saúde... mas a grande maioria mesmo, não recebeu quase nada (CIP).

Nos contatos estabelecidos com a Associação dos Moradores (2), observamos o quanto essa falha colaborou para o descrédito da comunidade no Portal:

não havia muitas coisas importantes lá. Os projetos do município estavam todos cheios e não sabiam informar direito quando iam abrir para mais famílias. Quando a comunidade vem até aqui, falar comigo, é pra eu tentar

fazer alguma coisa mais rápida. No Portal, apesar da equipe ser boa e ir atrás das coisas, não conseguíamos muita coisa (P 02).

Com esses relatos, que embora não sejam isolados, podem ser identificados em sua singularidade com as questões gerais postas nos relatórios do Programa como um todo. Ou seja, a particularidade da implantação do projeto no município de Escada expressa-se na generalidade do próprio programa, cuja matriz teórica, está exposta nos documentos oficiais anteriormente analisados. O Geral e o particular são aspectos determinados de um dado fenômeno, e como tal, sua relação é insuprimível. O geral não subsiste sem o particular, nem o particular sem o geral. Portanto, os aspectos particulares da realidade estudada se expressam na sua generalidade, ainda que se constitua como singularidade no contexto do estudo.

Segundo Kovalhov, “ao conhecer qualquer objeto é preciso ter em conta os seus traços gerais e específicos, considerando-os na sua íntima relação. No caso contrário, pode-se chegar a conclusões erradas”.<sup>71</sup>

Analisando algumas questões ligadas aos recursos humanos referentes ao desenvolvimento dos trabalhos no Portal, temos que estes deveriam dispor de equipe composta por um coordenador, um assistente administrativo e cinco agentes jovens de desenvolvimento social e humano<sup>72</sup>.

De acordo com as diretrizes nacionais do Projeto Alvorada, cabia ao Coordenador do Portal a articulação com o gestor local, visando à integração com as políticas públicas municipais. Para tanto, o coordenador deveria mapear os serviços e programas sociais oferecidos pelo município, com o objetivo de estabelecer parcerias com os diversos segmentos públicos e privados, de forma a potencializar as ações desenvolvidas pelo Portal. O foco dessas ações deveria privilegiar o atendimento à comunidade local, através de atividades sociais e educativas, realização de fóruns, atividades esportivas e culturais e, sobretudo, a informação, orientação e inclusão nos programas sociais existentes no município<sup>73</sup>. Nos registros que analisados identificamos que havia um despreparo organizativo para o

---

<sup>71</sup> Kovalhov, S. M. Materialismo dialético e histórico. Ed. Politizdat. Portugal, 1974.

<sup>72</sup> Em 2000, a equipe era composta por dois assistentes. Em 2001, o projeto já se remodela, incorporando grandes metas de desenvolvimento, iniciando porém cortes na própria equipe que executa os trabalhos referentes ao Portal.

<sup>73</sup> Cabe esclarecer que não havia orçamento previsto para a realização de tais atividades nos Portais. As ações esportivas, culturais e educativas deveriam ocorrer, segundo as diretrizes do Projeto, com a articulação da Prefeitura e recursos/parceiros locais.

recebimento do Portal. No estado de Pernambuco, a maioria dos que ocuparam os postos de coordenadores – 58,95% dos entrevistados – possui o ensino médio completo (GOMES & SÁ, 2004). Não temos informações específicas sobre o planejamento de atividades culturais utilizando recursos de parcerias ou do próprio município.

Este quadro de informações da particularidade de Escada pode ser identificado em outras partes do Programa no Estado de Pernambuco.

No que diz respeito aos assistentes administrativos do Portal em Pernambuco, temos que eles teriam como responsabilidade executar atividades administrativas; prestar serviços de informação à população, participar na organização e divulgação das atividades desenvolvidas pelo Portal; desenvolver ações de apoio às famílias, incluindo visitas domiciliares, apoiando o cadastramento das mesmas e encaminhando-as para os serviços demandados e setores competentes, além da orientação e acompanhamento dos agentes jovens. No estado de Pernambuco, 8,42% de assistentes apresentaram como nível de escolaridade o ensino fundamental; 17,90% o ensino médio incompleto; 38,95% o ensino médio completo; 26,32% ensino superior incompleto e apenas 3,16% o ensino superior completo (GOMES & SÁ, 2004). Como se pode ver, o rol de tarefas e funções exigidas para o assistente exigia destes o desenvolvimento de atividades importantes que, de certa maneira, são comprometidas se levarmos em consideração o nível de escolaridade dos agentes executores.

Um critério adotado durante a seleção dos coordenadores e assistentes dos Portais foi a comprovação de experiência anterior em atividades ligadas ao desenvolvimento de projetos sociais e/ou ações comunitárias locais. No entanto, o mesmo estudo demonstra que 13,68% dos mesmos não possuíam experiência alguma anterior às atividades dos Portais; 41,05% dos coordenadores possuíam apenas uma experiência anterior; 11,58% possuíam duas experiências anteriores; 2,11% apresentaram três experiências anteriores; 10,53% afirmaram possuir quatro experiências anteriores e 14,74% cinco ou mais experiências comunitárias; 6,32% ignoraram o questionamento (GOMES & SÁ, 2004). Esses dados indicam que a maioria dos coordenadores também não possuía experiência acumulada em atividades comunitárias, o que configura o não atendimento a um preceito importante que deveria ser seguido na seleção desses sujeitos, que praticamente geriam todas as atividades dos Portais.

Ficaria a cargo dos agentes jovens apoiar as atividades desenvolvidas pelos Portais, divulgando e informando à comunidade sobre as ações efetuadas, mapeando as instituições existentes no município, realizando visitas domiciliares e atuando na brinquedoteca.

No tocante à composição das equipes dos Portais, deveriam ser observados alguns critérios pelas entidades que conduziram o processo seletivo nos municípios. Segundo as diretrizes do Projeto, para ocupar o cargo de coordenador seria exigida idade mínima de 21 anos, escolaridade mínima de ensino médio completo; experiências em atividades comunitárias e no atendimento ao público, além de competências gerenciais, como iniciativa própria, facilidade de comunicação, supervisão e administração de pessoal. Aos assistentes era requerida idade mínima de 18 anos, semelhante nível de escolaridade, experiências em atividades comunitárias e no atendimento ao público e, preferencialmente, conhecimento em informática. Para a escolha dos agentes jovens, era priorizado o pertencimento do mesmo à família com renda per capita de 1/2 salário mínimo ou menos.

Observando as recomendações ligadas à qualificação técnica da equipe do Portal realizadas pela SEAS, podemos inferir que o perfil encontrado nos Portais se afastou do inicialmente proposto pelo órgão gerenciador do Projeto<sup>74</sup>. Ficou evidente a necessidade de um trabalho de capacitação das equipes, especialmente se forem levadas em consideração às atividades previstas. Atuar no diagnóstico da realidade municipal, na articulação entre os diversos setores da sociedade civil organizada, no encaminhamento de famílias aos programas, na disseminação de informações acerca dos projetos sociais municipais, exigia um mínimo grau de qualificação que a maioria dos coordenadores e assistentes não dispunham. Conforme estudos já referidos, encontramos que:

Tal perfil exigiria que as atividades de capacitação contassem com especial atenção por parte das ONG responsáveis, de forma a tornar as equipes mais seguras e competentes para cumprir suas atribuições. Entretanto, percentuais não desprezíveis de coordenadores e assistentes não participaram de nenhuma capacitação. Além disso, quase 80% daqueles que foram capacitados relataram sentir muita necessidade de novos cursos. (BRANCO & SILVA, 2004, p.69)

---

<sup>74</sup> A capacitação dos Portais era proferida inicialmente pelas instituições que os implantaram. Posteriormente, passaram a integrar esta atividade o Centro de Estudos e Pesquisa em Educação, Cultura e Ação Comunitária – o CENPEC e o Centro Nacional de Formação Comunitária – CENAFOCO.

A realidade de Escada não se encontra alheia a essa descrição. O coordenador e o assistente deste Portal possuíam o ensino médio e participaram das capacitações ofertadas pela gerência nacional do Projeto, que incluíram cursos de empreendedorismo social e elaboração de projetos sociais. No entanto, apenas esses cursos não foram capazes de qualificar a equipe para o trabalho a ser desenvolvido. Segundo a coordenadora de implantação dos Portais:

Realmente, a capacitação das equipes deixou muito a desejar. A equipe deste município mesmo, Escada, era uma equipe boa, interessada. Faltaram recursos técnicos ao pessoal, faltou um acompanhamento das entidades que capacitaram os meninos e depois deixaram eles muito soltos. Os cursos de empreendedorismo e elaboração de projetos visavam que a equipe desenvolvesse no próprio município alguma atividade que ele planejasse no curso. Infelizmente, em Escada, não houve aporte técnico nem financeiro para que isso acontecesse (CIP).

A deficiência na qualificação técnica das equipes pode ter influenciado as atividades desenvolvidas pelos Portais. O exame das ações realizadas surpreende, posto que a atividade de destaque do Projeto, que seria o cadastramento das famílias e encaminhamento das mesmas aos serviços existentes no município, não foi realizada. Para Branco & Silva (2004):

(...)em quase 40% dos Portais, os coordenadores não souberam informar quantas famílias existiam no respectivo município. Tal fato leva a questionar como foi empreendido o planejamento das atividades realizadas por esses Portais, sem a informação elementar sobre o número de famílias a serem atendidas e, conseqüentemente, sobre a magnitude do trabalho a ser desenvolvido. A precariedade do planejamento e acompanhamento das ações é confirmada pelo fato de que mais da metade dos Portais, no estado de Pernambuco, desconheciam o número de famílias que foram cadastradas. (p.70)

Examinando os relatórios do município de Escada, encontramos uma realidade não diferente do que acima foi relatado. Em sua grande maioria, os planos de ação e relatórios de atividades realizadas se referem a ações incorporadas, principalmente, à rotina da Secretaria de Ação Social do município. Iniciativas de cadastramento provenientes do próprio Portal ou eventos de grande mobilização comunitária não encontraram espaço na dinâmica da localidade.

Os relatórios deste Portal confirmam que as ações de “apoio à Secretaria de Ação Social” são em grande maioria, de atividades relacionadas, sem que houvesse

referencias às atividades inicialmente propostas ao Portal. Para a Coordenadora de implantação deste projeto, há claro afastamento da finalidade a que se propunha. De acordo com seu depoimento, vemos que:

A saída do Portal do foco de suas atividades evidencia a fragilidade do Projeto como um todo. Em Escada, a realidade não foi muito diferente. Pelas carências apresentadas, não restavam outras alternativas além do apoio às Secretarias municipais mesmo (CIP)

É neste contexto que indagamos, até que ponto o Projeto Portal do Alvorada se constituiu uma alternativa para o que se propôs; ou mesmo para o que era subliminar, como o objetivo de fortalecimento da hegemonia do Governo Federal? Entendemos que ele foi capaz de responder a nenhuma destas questões, se desqualificando enquanto um instrumento válido de combate às desigualdades regionais e uma proposta sólida de elevação dos Índices de Desenvolvimento Humano.

É neste contexto que constatamos que a realidade local em Escada se insere num contexto complexo (vide análise dos indicadores apresentados), onde a proposta contida no Portal dificilmente seria responsável por alavancar ações estruturais de desenvolvimento.

Neste sentido, algumas considerações a respeito das possibilidades e limites de atuação do Portal do Alvorada devem ser tecidas, na medida em que serão esclarecedoras quanto ao modelo de política social adotada pelo Governo FHC, em meados de seu ultimo mandato.

Essa discussão reflete, necessariamente, a postura política adotada pelo governo em questão, face às tentativas de enfrentamento da “questão social” empreendidas.

## ***CONSIDERAÇÕES FINAIS***

---

Com efeito, a proposta do Projeto Portal do Alvorada merece algumas reflexões finais, que devem ser ancoradas em dois eixos principais: o primeiro se interliga com a reestruturação vivenciada no âmbito da sociedade capitalista e suas ressonâncias na realidade nacional (questões que discutimos anteriormente), com repercussões contundentes que incidem medularmente nas formas imediatas de expressão da “questão social”, bem como nas propostas empreendidas ao seu enfrentamento; o segundo eixo deriva da realidade empírica observada durante a implantação e implementação da proposta nos municípios pernambucanos – com ênfase naturalmente ao município de Escada –, realidade esta que nos permite decifrar os processos sociais reais que engendraram a proposta de enfrentamento da “questão social” contida na agenda do governo Fernando Henrique Cardoso, em seu segundo mandato.

Dessa forma, temos que referenciar o momento histórico em que se desenvolve o projeto objeto de nosso estudo, o que implica observar a direção social empreendida pelo governo FHC, destacando suas estratégias e encaminhamentos para o enfrentamento da “questão social”.

Uma incursão pelos autores que examinam a “era FHC”, inaugurada em seu primeiro mandato, nos coloca a condução, ou seja, a “direção social” (NETTO, 1999) de seu governo como extremamente nociva e divergente dos interesses da classe trabalhadora brasileira<sup>75</sup>.

A política deste projeto neoliberal objetivava o equilíbrio orçamentário, o que levou o governo a tomar medidas que obrigavam estados e municípios a reduzir

---

<sup>75</sup> É claro que os traços característicos da imensa desigualdade social que assola o Brasil não foram “fabricados” ou são de responsabilidade exclusiva deste governo, afinal, nosso país sustenta uma estrutura fundada como “uma história de pactos de elite”, uma vez que em nossa história não figuram grandes embates delineados pela afirmação de antagonismos e identidades, mas pela aliança e combinação dos interesses da elite (SADER, 2001).

suas despesas e aumentar seus déficits<sup>76</sup>. Nesta ofensiva, o arrocho imposto a estados e municípios – que forçou os estados a privatizar empresas públicas – foi uma violação da autonomia destas unidades da federação. Pior ainda do que isto, esta política vitimou os setores mais carentes da sociedade, que dependem crucialmente dos serviços prestados pelo poder público – principalmente em nível estadual e municipal. O governo FHC reduziu as receitas de estados e municípios e os obrigou a destinar uma parcela importante do que sobrou à amortização de suas dívidas. O resultado deflagrado foi o aumento do déficit de estados e municípios e deterioração dos serviços sociais prestados pelos mesmos<sup>77</sup> (SINGER, 1999: 35-40).

Assim, concordamos com Yazbek (2004), quando a autora afirma que as propostas neoliberais esvaziam e descaracterizam os mecanismos institucionalizados de proteção social que o Estado dispõe para o enfrentamento da “questão social”. Para ela:

o Estado brasileiro, hoje, é um Estado que anuncia em seu Plano Diretor que não assumirá tarefas que a sociedade possa assumir. É um Estado no qual as questões relativas à pobreza e à exclusão social são alvo de uma ação estatal irregular e tímida, apenas suficiente (ou nem isso?) para minimizar as consequências negativas dos programas de ajuste estrutural. (2004, p. 37)

Em resumidas contas, o projeto de reforma do aparelho estatal consubstanciado por FHC tem, para Montaño, “justificado” as ações neoliberais no âmbito do projeto de auto-desregulamentação do Estado brasileiro, com “privatizações de empresas públicas, ajuste de gastos estatais, reformas tributárias, da previdência e das legislações trabalhista e eleitoral, recorte do financiamento da área social” (2002, p. 218).

---

<sup>76</sup> No entanto, neste período, o governo federal não amortizou sua dívida, mas expandiu-a fortemente (SINGER, 1999).

<sup>77</sup> É importante destacar que grandes iniciativas deste governo se desenvolvem pela luta contra o déficit, se enquadrando as privatizações das empresas prestadoras de serviços públicos (ex: energia elétrica, telefonia, etc.). Também se inscrevem nesta arena de luta contra o déficit público as reformas da previdência e administração pública. Trata-se, em ambos os casos, de reduzir o dispêndio público pelos cortes de benefícios aos trabalhadores cobertos pela previdência pública e possibilidade de demitir funcionários públicos admitidos por concurso.

Circunscrita neste cenário pouco fértil de propostas combativas aos processos que engendram a “questão social”, a proposta contida no Projeto Portal do Alvorada se caracteriza enquanto mais uma tentativa amorfa de enfrentamento das situações que derivam da cristalização da “questão social” – sobretudo nos municípios brasileiros com os menores IDH.

Uma análise não maniqueísta dos Portais em Pernambuco nos leva a discorrer sobre o mesmo ressaltando pontos positivos e negativos, relacionando-os com o modelo de questão social circunscrito na proposta política do governo em questão. Assim, nos remetemos a Dimenstein (2002), em artigo publicado na Folha de São Paulo, intitulado “O consenso da miséria”, que afirma existirem poucas experiências no setor público que tentam, ao mesmo tempo, envolver diferentes atores e romper a fragmentação em ações sociais. O Projeto Alvorada foi referenciado pelo autor como uma iniciativa capaz de agregar uma série de Ministérios, acoplados a programas estaduais e municipais, onde “trabalham-se simultaneamente a promoção social e a promoção econômica”.

Outro fator que merece destaque é o objetivo inicial do Projeto enquanto detentor de uma promessa de considerável importância para a população, uma vez que continha propostas de elevação da qualidade de vida dos municípios mais carentes através da combinação das suas linhas de ação, caracterizando o Portal - do ponto de vista das intenções – como um agente capaz de dinamizar e integrar os setores Municipal, Estadual e Federal nas ações empreendidas ao enfrentamento da “questão social”.

O Projeto atuaria na identificação das principais necessidades de cada município através das ações desenvolvidas pelos Portais – assim, os Agentes Federais se articulariam com os gerentes de programas e com os Agentes Estaduais para viabilizar as ações necessárias. Os Agentes Locais manteriam a gerência do plano permanentemente informada do andamento das ações, de forma a garantir a maior eficácia e aplicação dos recursos.

No entanto, o exame que realizamos das condições de funcionamento dos Portais – com destaque para a atuação dos recursos humanos e atividades desenvolvidas, além das parcerias estabelecidas – evidenciou a fragilidade desses núcleos em atingir os objetivos inicialmente propostos. Tomando por base a realização do cadastramento das famílias carentes dos municípios – uma das principais ações da alçada dos Portais –, é alarmante o dado fornecido por Branco e Silva (2004) de que “em quase 40% dos Portais, os coordenadores não souberam informar quantas famílias existiam no respectivo município e mais da metade desconheciam o número de famílias que foram cadastradas” (2004, p.54).

Outro indicador bastante relevante na discussão da proposta dos Portais foi a participação e engajamento da população nas ações desenvolvidas. Não nos surpreende o fato de que a comunidade não se inseriu na cotidianidade dos Portais, posto que em muitos Portais essa participação limitou-se a uma ou duas pessoas, sendo outro dado preocupante o fato de os coordenadores não conseguirem identificar a atuação das mesmas no planejamento e ações efetuadas (BRANCO & SILVA, 2004).

Esse baixo envolvimento pode ser entendido como um dos fatores explicativos para que as ações dos Portais tenham apresentado problemas de execução e interrupção de atividades. Além disso, a já citada escassez ou atraso dos recursos para as atividades inicialmente previstas, além das dificuldades em infra-estrutura, na fragilidade relativa à qualificação necessária por parte das equipes gestoras, foram fatores de desmesurada importância para que a atuação do Portal não se consolidasse conforme previsto.

Em Escada, a realidade reflete o que ocorreu na maioria dos municípios Pernambucanos. A equipe técnica da Prefeitura que acompanhou o Projeto observa que não houve participação nem credibilidade por parte da comunidade local, confirmadas no não cumprimento de várias propostas anunciadas, tais como a instauração da brinquedoteca, rádio comunitária, eventos sócio-educativos e esportivos (RELATÓRIO..., 2002).

Com efeito, segundo relatórios deste Portal, as atividades desenvolvidas se caracterizaram mais como ações emergenciais e de ajuda nos cadastros e ações emergenciais da Secretaria de Ação Social do município do que como uma esfera

independente e de utilidade pública. Segundo o mesmo documento, o caráter político também era um ponto negativo e difícil de ser ultrapassado, visto que nenhuma ação era desvinculada da Gestão Municipal, pondo o Portal numa situação de total dependência da Prefeitura para a realização de quaisquer ações (RELATÓRIO..., 2002).

Naturalmente, a junção desses fatores contribuiu para que a proposta inicial do Portal do Alvorada enquanto um lócus privilegiado de informação e serviços dentro do município não se consolidasse. Os representantes comunitários entrevistados deste município se referiram ao Portal como um local em que aconteciam atividades que eram ligadas às ações da Prefeitura, mas que nem a comunidade conhecia ao certo.

É necessário também analisar o contexto político em que se inserem os Portais do Alvorada, especialmente se considerarmos que 2002 foi o ano de estadualização do Projeto e em que, coincidentemente, também foram realizadas as eleições que definiriam novo Poder Executivo no país. Nessa perspectiva, os Portais podem ser caracterizados como elementos de suporte e alcance que interferem na corrida pela disputa para a sucessão estadual e presidencial, visto o potencial de capilarização de informações que o Portal detinha a nível nacional<sup>78</sup>.

Dessa forma, finalizando nossas reflexões acerca do limite de intervenção na “questão social” contido no Portal do Alvorada, ponderamos que a análise da atuação dos portais nos municípios pernambucanos deve ser realizada numa perspectiva de totalidade, mediante o pleno conhecimento da atuação econômica e política adotadas pelo governo em questão.

Isso nos remete a uma reflexão determinante. De acordo com Lesbaupin (1999), temos que:

Para o governo, só há um compromisso sagrado: pagar as dívidas externa e interna (...). E como os recursos não são infinitos, para garantir o pagamento dessas dívidas, o governo corta recursos. Contrariamente ao discurso de que o Estado deveria deixar de gastar com empresas estatais, para poder investir no fundamental – na saúde e na educação –, é aí que os cortes vêm sendo mais sensíveis. Reduz o investimento até na assistência, nos planos de combate à seca nordestina e de eliminação do trabalho infantil. Atinge o salário dos trabalhadores, dos aposentados (...)

---

<sup>78</sup> Esta questão foi alvo de muita discussão entre as equipes dos Portais e a FQV. Era nítida, para a equipe do Portal de Escada, o viés político do Projeto, haja vista a propagação das ações efetuadas pelo Ministério da Saúde do governo FHC, que destacava nos materiais distribuídos nos municípios, através dos Portais, as atividades do então Ministro José Serra.

reduz o crescimento econômico, reduz as possibilidades de emprego, com a única finalidade de garantir os lucros dos investidores do capital. E como isto ainda não é suficiente, retira recursos dos Estados e dos Municípios, ao mesmo tempo que lhes transfere mais atribuições. (LESBAUPIN, 1999, p.10)

Netto (1999) afirma que o que importa realçar, todavia, é que a ação do governo FHC no domínio da política social tão-somente fez refratar, neste nível, a direção social da sua macropolítica econômica. O desastre no âmbito da política social expressa, paradoxalmente, o êxito com que conduziu o projeto do grande capital.

Assim, percebe-se que a prioridade deste governo em desenvolver o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios mais carentes do País não veio alicerçada numa proposta estruturada de trabalho direcionada aos Portais do Alvorada. O que podemos inferir é que não existiu a prioridade de inserir o Portal enquanto um espaço privilegiado de combate às seqüelas da “questão social”. Ao contrário, os Portais representaram equipamentos sociais de ações genéricas desviadas de sua missão inicial, devido à ausência de um aparato político e econômico que sustentasse seus objetivos inicialmente propostos.

Seus objetivos principais, seja através da participação e desenvolvimento comunitários, seja de elevação do IDH dos municípios, não poderiam ser atingidos através de intervenções focalizadas e pontuais, como as que foram executadas – o exemplo do Portal de Escada é emblemático neste sentido, pois o mesmo tornou-se um apêndice incômodo e mal configurado no município.

Assim, concordamos com Yazbek (1995) no sentido de que, diante da pobreza e da exclusão, as políticas sociais têm limites muito claros e não resolvem as questões estruturais. A precariedade das condições de vida daqueles que constituem o alvo das ações assistenciais e o caráter cumulativo de sua exclusão são fatores que evidenciam que reverter este processo exige profundas modificações, não apenas no conjunto das políticas públicas, mas na própria estruturação da sociedade.

É necessário apreender que, conforme nos destaca Iamamoto (2004), as estratégias estabelecidas ao combate da “questão social” têm sido alvo de conflitos pertencentes a projetos sociais distintos, que por sua vez, presidem a estruturação e a implementação das políticas sociais públicas, expressando uma verdadeira tensão

entre a defesa dos direitos sociais adquiridos e a mercantilização do atendimento às necessidades sociais.

Este estudo descortina nuances da proposta definida ao enfrentamento das seqüelas da “questão social”, produzidas por um sistema econômico de natureza excludente, incorporada na proposta contida no Projeto Portal do Alvorada. Neste sentido, segundo a mesma autora, há um projeto assim delineado:

Polarizado por um outro tipo de requisição, de inspiração neoliberal, que subordina os direitos sociais à lógica orçamentária, a política social à política econômica, em especial às dotações orçamentárias e, no Brasil, subverte o preceito constitucional (2004, pg. 23).

Assim, o projeto neoliberal que engendrou essa nova forma de gestão da questão social, muito avançou na eliminação das políticas sociais e assistenciais como direito, atingindo-as em seu caráter universalista e de igualdade de acesso. A política social – inserida na esfera das relações sociais de produção – são alvo de modificações historicamente determinadas. A sua “publicização” ou privatização evidencia que esta se encontra subordinada aos interesses econômicos e mostra que ações como os Portais do Alvorada não alteram o perfil da desigualdade social no Brasil, mas são ações que, no limite, reproduzem a pobreza e a desigualdade social na sociedade brasileira.

Analogamente, há o crescimento do Terceiro Setor, detentor de propostas que envolvem iniciativas e ações privadas destinadas ao bem estar público e que tem substituído o Estado na sua responsabilidade. Isso tem se verificado a partir da expansão da propriedade pública não-estatal, constituída por organizações não governamentais sem fins lucrativos, voltadas ao atendimento do interesse público.

Surgem então as “parcerias” – verificadas através desse estudo realizado na implantação dos Portais do Alvorada – entre o Estado e ONG’s, no intuito de promover a implantação de ações que seriam de responsabilidade do Estado. Essa nova configuração de “parceria” entre o Estado e ONG’s apresenta sérios rebatimentos na resolução da questão social. As ONG’s não estão a margem do sistema de produção social, mas, contrariamente, são necessárias para a manutenção e reprodução da ordem do capital, assumindo funções do Estado, tornando-se um de seus braços. Dessa forma surge uma nova modalidade de resolução da “questão social”, que desresponsabiliza o Estado e penaliza as classes

usuárias de Serviços Sociais. Um traço que chama atenção é o fato da tendência de relação que se estabelece entre o terceiro setor e sociedade civil. Para Yamamoto:

“Esta passa a ser reduzida a um conjunto de organizações – as chamadas *entidades sem fins lucrativos* -, sendo delas excluídos os órgãos de representação política, como sindicatos e partidos, dentro de um amplo processo de despolitização. A sociedade civil tende a ser interpretada como um conjunto de organizações distintas e “complementares”, destituída dos conflitos e tensões de classe, onde prevalecem os *laços de solidariedade*” (2004, p.25)

É nessa outra perspectiva que se efetivam os projetos governamentais focalizados em áreas determinadas, como geração de renda, educação, saúde, etc. Na realidade, verifica-se a re-orientação das ações do Estado em seu *escopo focalizado* para as necessidades da população. Conforme afirmação de Mota: “a cultura da crise dos anos 80 e 90 incorpora um novo modo de trato da questão social brasileira (...) que aponta para uma etérea cultura da solidariedade social, seja ela dominada de redes de proteção social, de políticas de combate à pobreza, de comunidades solidárias ou de expansão dos programas de assistência social” (1995:220).

Dessa forma, inferimos que “(...)o projeto político de (contra-) reforma do Estado do governo FHC persegue a flexibilização da acumulação,abrindo fronteiras, desvalorizando a força de trabalho, cancelando (total ou parcialmente) os direitos trabalhistas e sociais, desonerando o capital e desresponsabilizando-se da questão social” (MONTAÑO, 2002, p.48)

Assim, concluímos que a proposta que liderou o projeto de enfrentamento das refrações da “questão social” vigente no governo FHC se confirmou, de certa forma, inconciliável com a proposta do projeto estudado, uma vez que os mesmos não dispõem de um arcabouço político-econômico capaz de garantir as funções de desenvolvimento a ele atribuídas, o que significa, no mínimo, uma descontinuidade de políticas sociais, que antes já vinham sendo implementadas como conquistas das classes trabalhadoras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Antônio Carlos Cavalcanti & FREIRE, Maria do Socorro Machado. Algumas explicações necessárias. In: GOMES. Edílson Silva & SÁ, Ronice Franco (orgs). **Avaliação no nível local**: o caso dos Portais Alvorada. Maceió: E. S. Gomes, 2004.

ANTUNES, Ricardo. Crise capitalista contemporânea e as transformações no mundo do trabalho. In: **Capacitação em serviço social e política social**, módulo 1. Brasília: UnB, CEAD,1999.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. Questão social no Brasil e serviço social. In: **Capacitação em serviço social e política social**, módulo 2. Brasília: UnB, CEAD,1999.

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

BORON, Atilio A . Os novos Leviatãs e a *pólis* democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-Neoliberalismo II. Que Estado para que democracia?** Petrópolis, RJ: Vozes,1999.

BRANCO, Maria Alice F. & SILVA, Vângela Costa. Portais Alvorada: informação, perfil e atuação In GOMES. Edílson Silva & SÁ, Ronice Franco (orgs). **Avaliação no nível local**: o caso dos Portais Alvorada. Maceió: E. S. Gomes, 2004.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo, Ed. 34, 1996.

CASANOVA, P. G. Globalidade, neoliberalismo e democracia In GENTILLI, P (org). **Globalização excludente: desigualdades, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. Petrópolis, RJ: Vozes, Buenos Aires: CLACSO, 2000. pg.46-62.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis, Vozes, 1998.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo, Xamã, 1996.

CORAGGIO, José Luis. **Descentralización: el día después...**, Cuadernos de Postgrado, Serie Cursos y Conferencias, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1997.

DIMENSTEIN, Gilberto. **O consenso da miséria**. Folha de São Paulo, 2 de junho de 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas da pesquisa social**. São Paulo, Atlas, 1994.

GOMES. Edílson Silva & SÁ, Ronice Franco (orgs). **Avaliação no nível local: o caso dos Portais Alvorada**. Maceió: E. S. Gomes, 2004.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo, Loyola, 1993.

HAYEK, F. **Os fundamentos da Liberdade**. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1983.

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

\_\_\_\_\_. A questão social no capitalismo. In **Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**. Ano 2, n.3 (jan-jul2001). Brasília, ABEPSS, Graflina, 2004.

IANNI, Octávio. **A era do globalismo**. 5ª. edição. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001.

KOVALHOV, S. M. **Materialismo dialético e histórico**. Ed. Politizdat. Portugal, 1974.

LESBAUPIN, Ivo (org). **O desmonte da nação**. Balanço do governo FHC. Petrópolis, Vozes, 1999.

MARX, Karl. **O capital**. (Crítica da economia política). O processo de produção de capital. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980.

\_\_\_\_\_ & ENGELS, Frédrich. **O manifesto comunista**. Cortez, 1998.

MONTAÑO, Carlos. **Das ' lógicas do Estado' às ' lógicas da sociedade civil'**. Estado e ' terceiro setor' em questão. Serviço Social & Sociedade, nº59. São Paulo, Cortez, 1999.

\_\_\_\_\_. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**". São Paulo, Cortez, 2002.

MOTA, Ana Elizabete (org). **A nova fábrica de consensos**. São Paulo, Cortez, 1995.

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. Questões da nossa época nº20. São Paulo, Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Transformações societárias e serviço social** – notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. Serviço Social & Sociedade, nº 50. São Paulo, Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras". In LESBAUPIN, Ivo (org.) **O desmonte da nação**. Balanço do governo FHC. Petrópolis, Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_. Cinco notas a propósito da questão social In **Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**. Ano 2, n.3 (jan-jul2001). Brasília, ABEPSS, Graflina, 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Francisco. Globalização e antivalor: uma antiintrodução ao antivalor. In: FREITAS, Marcos Cezar (org.) **A reinvenção do futuro: trabalho, educação, política na globalização do capitalismo**. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 1999.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria “questão social” em debate**. São Paulo, Cortez, 2004.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. UnB, 1997.

\_\_\_\_\_. **A nova questão social: repensando o Estado providência**. Brasília, Instituto Teotônio Vilela: 1998.

SADER, Emir. Brasil: uma história de pactos de elite In Emir Sader & Frei Betto. **Contraversões – civilização ou barbárie na virada do século**. São Paulo, Boitempo, 2001.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos do ajuste neoliberal na América Latina**. Questões da nossa época nº 70. São Paulo, Cortez, 2000.

SINGER, Paul. A Raiz do Desastre Social: a Política Econômica de FHC. In: LESBAUPIN, Ivo (org). **O desmonte da nação**. Balanço do governo FHC. Petrópolis, Vozes, 1999.

TAVARES, Maria da Conceição & FIORI, José Luis. **(Des)ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo da Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo, Atlas, 1987.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. In: **Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**. Ano 2, n.3 (jan-jul2001). Brasília, ABEPSS, Graflin, 2004.

\_\_\_\_\_. **A política social brasileira dos anos 90: a** refilantropização da questão social. Cadernos Abong, nº3. São Paulo, Abong, 1995.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. "A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e caribenho". In YASBEK. M. C., BÓGUS, L. & BELFIORE WANDERLEY, M. (orgs). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo, EDUC, 2001.

## **DOCUMENTOS ANALISADOS**

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília, DF, 1995.

BRASIL. Presidência da República Federativa do. Projeto Alvorada. 2.<sup>a</sup> ed. Brasília-DF, 2001.

PLANO DE APOIO AOS ESTADOS COM MENOR DESENVOLVIMENTO HUMANO. Disponível em [www.presidencia.gov.br/projetoalvorada/palv\\_4.htm](http://www.presidencia.gov.br/projetoalvorada/palv_4.htm)  
Acesso em Maio de 2005

RELATÓRIO FUNDAÇÃO QUINTETO VIOLADO. Recife, PE, n. 01, p.01-50, dez 2000.

RELATÓRIO FUNDAÇÃO QUINTETO VIOLADO. Recife, PE, n. 02, p.05-45, dez 2001.

RELATÓRIO FUNDAÇÃO QUINTETO VIOLADO. Recife, PE, n. 03, p.05-45, dez 2002.

**ANEXOS**

**QUADRO 07**  
**SUJEITOS DA PESQUISA SEGUNDO ÁREA DE ATUAÇÃO**

Sujeitos/ Identifi- cação	Assistente Social do Município (AS)	Presidente da Fundação Quinteto Violado (PFQV)	Coordenadora de implantação dos Portais em PE (CIP)	Presidente da Associação de Moradores (1) (P1)	Presidente da Associação de Moradores (2) (P2)
Área de atuação/ Justifica- tiva da Escolha	Atuante na Secretaria que acolheu o Portal, acompanhou de perto as atividades exercidas no município.	Dirigente da ONG que iniciou a implanta- ção dos Portais em PE.	Coordenou <i>in loco</i> as atividades de implantação e monitoramen- to dos Portais sob o comando da FQV.	Atuante enquanto agente mediador das atividades do Portal e comunidade.	Atuante enquanto agente mediador das atividades do Portal e comunidade.

**QUADRO 08**  
**DOCUMENTOS DA PESQUISA SEGUNDO SUAS CARACTERÍSTICAS**

Sujeitos/ Identifi- cação	Assistente Social do Município (AS)	Presidente da Fundação Quinteto Violado (PFQV)	Coordenadora de implantação dos Portais em PE (CIP)	Presidente da Associação de Moradores (1) (P1)	Presidente da Associação de Moradores (2) (P2)
Área de atuação/ Justifica- tiva da Escolha	Atuante na Secretaria que acolheu o Portal, acompanhou de perto as atividades exercidas no município.	Dirigente da ONG que iniciou a implanta- ção dos Portais em PE.	Coordenou <i>in loco</i> as atividades de implantação e monitoramen- to dos Portais sob o comando da FQV.	Atuante enquanto agente mediador das atividades do Portal e comunidade.	Atuante enquanto agente mediador das atividades do Portal e comunidade.