

ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

ERICA MONTEIRO DO BOMFIM BORDIN

**A POSIÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM
PORTO ALEGRE: MOVIMENTOS HEGEMÔNICOS E CONTRA- HEGEMÔNICOS**

Porto Alegre
2017

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

ERICA MONTEIRO DO BOMFIM BORDIN

A POSIÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NAS POLÍTICAS
PÚBLICAS EM PORTO ALEGRE: MOVIMENTOS HEGEMÔNICOS E CONTRA-
HEGEMÔNICOS

Tese de Doutorado apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutora em Serviço Social, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof.^a Dra. Ana Lúcia Suarez Maciel

Porto Alegre
2017

Ficha Catalográfica

B729p Bordin, Erica Monteiro do Bomfim

A Posição das Organizações da Sociedade Civil nas Políticas Públicas em Porto Alegre : Movimentos Hegemônicos e Contra-Hegemônicos / Erica Monteiro do Bomfim Bordin . – 2017.

235 f.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUCRS.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Lúcia Suarez Maciel.

1. Organizações da Sociedade Civil. 2. Estado Ampliado. 3. Gestão Social. 4. Políticas Públicas. 5. Porto Alegre. I. Maciel, Ana Lúcia Suarez. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da PUCRS
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

ERICA MONTEIRO DO BOMFIM BORDIN

A POSIÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NAS POLÍTICAS
PÚBLICAS EM PORTO ALEGRE: MOVIMENTOS HEGEMÔNICOS E CONTRA-
HEGEMÔNICOS

Tese de Doutorado apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutora em Serviço Social, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dra. Ana Lúcia Suarez Maciel (Orientadora) - PUCRS

Prof.^a Dra. Berenice Rojas Couto - PUCRS

Prof.^o Dr. Emil Albert Sobottka – PUCRS

Prof.^o Dr. Ademir Alves da Silva - PUCSP

Porto Alegre
2017

Figura A: Problemólogos e Solucionólogos



Fonte: QUINO (2010)

AGRADECIMENTOS

Por Ele, para Ele, nEle são todas as coisas... Obrigada Deus por ser minha fonte inesgotável de vida, amor, paz, conhecimento, sabedoria e verdade...

Obrigada Amor, por me amar e dar o respaldo de que precisava para a realização desse sonho... Obrigada Filhos, por me ensinarem o que é amor incondicional e deixarem minha vida mais leve e bem humorada... Amo vocês...

Obrigada aos Meus familiares... Pais, Irmão, Cunhada-Irmã, Sobrinhas... Amo vocês SEMPRE...

Obrigada aos amigos mais chegados que irmãos, pelo apoio nos momentos mais difíceis... Pela presença tranquilizadora... Amo vocês... Seguimos Juntos...

Obrigada Mestre Ana Lúcia, por participar de mais essa etapa da minha vida... sempre com muita lucidez, verdade e precisão... meu respeito, admiração e afeto por ti ultrapassam em muito os muros da Universidade...

Obrigada as Professoras e Professores que me acompanharam nessa caminha, em especial,

Profª Berenice, pela generosidade e disposição em me ajudar a mergulhar nos estudos gramscianos, muito obrigada. Espero poder continuar contando contigo nessa jornada;

Profº Ademir, que muito me ensinou através de suas produções e pontuações valiosas na sua participação afetiva em minha qualificação. Obrigada pela sua generosidade e disponibilidade; e

Profº Emil, pela relevante participação na minha banca final, trazendo um importante olhar e ricas contribuições. Obrigada pela sua generosidade e disponibilidade.

Obrigada a CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pelo investimento integral em minha formação.

Obrigada ao grupo de pesquisa FORMASS, pelo espaço de aprendizado e afeto...

Obrigada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Escola de Humanidades, na pessoa dos professores e secretárias da Pós-Graduação em Serviço Social.

E por último, os mais especiais: os sujeitos que se dispuseram a partilhar comigo suas narrativas de vida de forma tão generosa. Com certeza me inspiram a acreditar na força do ser humano quando comprometido com uma causa: a defesa intransigente da efetivação qualificada dos direitos sociais para todos. Muito obrigada

E todos os que criam estavam juntos, e tinham tudo em comum. E vendiam suas propriedades e bens, e repartiam com todos, segundo a necessidade de cada. (BÍBLIA, Atos 2.44 e 45)

E era um o coração e a alma da multidão dos que criam, e ninguém dizia que coisa alguma do que possuía era sua própria, mas todas as coisas lhes eram comuns. (...) Não havia, pois, entre eles necessitado algum; porque todos os que possuíam terras ou casas, vendendo-as, traziam o preço do que fora vendido, e o depositavam aos pés dos apóstolos. E repartia-se a qualquer um que tivesse necessidade. (BÍBLIA, Atos 4.32, 34 e 35)

Pra Não Dizer Que Não Falei Das Flores¹

Geraldo Vandré

*Caminhando e cantando e seguindo a canção
Somos todos iguais, braços dados ou não
Nas escolas, nas ruas, campos, construções
Caminhando e cantando, e seguindo a canção*

***Vem, vamos embora, que esperar não é saber
Quem sabe faz a hora, não espera acontecer***

*Pelos campos há fome, em grandes plantações
Pelas ruas marchando, indecisos cordões
Ainda fazem da flor, seu mais forte refrão
E acreditam nas flores, vencendo o canhão*

***Vem, vamos embora, que esperar não é saber
Quem sabe faz a hora, não espera acontecer***

*Há soldados armados, amados ou não
Quase todos perdidos, de armas na mão
Nos quartéis lhes ensinam, uma antiga lição
De morrer pela pátria, e viver sem razão*

***Vem, vamos embora, que esperar não é saber
Quem sabe faz a hora, não espera acontecer***

*Nas escolas, nas ruas, campos, construções
Somos todos soldados, armados ou não
Caminhando e cantando, e seguindo a canção
Somos todos iguais, braços dados ou não
Os amores na mente, as flores no chão
A certeza na frente, a história na mão
Caminhando e cantando e seguindo a canção
Aprendendo e ensinando, uma nova lição*

***Vem, vamos embora, que esperar não é saber
Quem sabe faz a hora, não espera acontecer.***

¹ Essa música foi apresentada por Geraldo Vandré no Festival da Canção do Rio Janeiro em 1967. Imediatamente tornou-se um dos hinos adotados pelos grupos comunitários do ano de 1970 como expressão de contestação e resistência.

RESUMO

Nas últimas três décadas, tem ocorrido no Brasil um processo de mudança no modo de gerir o social. Entre os fenômenos contidos nesse processo, destacamos o compartilhamento das responsabilidades oriundas da Constituição Federal de 1988 no que diz respeito aos direitos sociais e à forma como se passou a formular e a executar as políticas públicas. O presente trabalho de doutoramento objetiva analisar a posição das organizações da sociedade civil (OSCs) nos governos de Porto Alegre, no período de 1986 a 2016, visando compreender sua atuação e sua função nas políticas públicas de educação, de assistência social e de saúde. A delimitação do tempo se dá por acreditarmos que o movimento de abertura democrática vivido no país na década de 1980 e a aprovação da Constituição Federal de 1988 forjaram relevantes alterações na dinâmica das OSCs e, conseqüentemente, na conformação da gestão social que foi se desenhando nos anos seguintes. Trata-se de um estudo qualitativo, referenciado no método dialético-crítico, com abordagem gramsciana. Ao final da pesquisa, chegamos a seguinte tese, que busca expressar as principais conclusões do percurso: as posições das organizações da sociedade civil são heterogêneas, sendo que no período histórico estudado, assumiu posturas ora condescendente e conservadora, ora politizada e progressista. As OSCs em Porto Alegre, principalmente a partir dos anos 1990, foram sendo cooptadas por diferentes governos, tendo relegado a um segundo plano os movimentos em defesa da garantia e da ampliação de direitos, para dar lugar à execução e a provisão dos recursos minimamente necessários para a manutenção dos seus serviços. Os Governos, por sua vez, tem concretizado seu poder ao dirigir a maioria no cumprimento de seus interesses, explicitando para a sociedade que os serviços estão sendo prestados, usando diferentes discursos: participação cidadã ou racionalidade gerencial. Posto isto, as OSCs vêm desempenhando seu papel, estabelecido em lei, mas não sua função social, de autonomia, de contestação e principalmente de representantes dos interesses das classes subalternas na arena privilegiada da luta de classe, visando concretizar movimentos contra-hegemônicos através de uma intensa luta pela hegemonia, precisando ser desafiada a repensar sua posição nesta dinâmica.

Palavras-Chaves: Organizações da Sociedade Civil. Gestão Social. Estado Ampliado. Políticas Públicas

ABSTRACT

In the past three decades in Brazil there has been a changing process on how to manage the social. Between the phenomenas contained in this process we highlight the sharing of responsibilities originated from the Federal Constitution of 1988 with regards of social rights and how it was formulated and implemented the public policy. The present PhD work aims to analyze the position of civil society organizations (CSO's) in Porto Alegre's governments in the period from 1986 to 2016, aiming to understand its performance and function in education public policy, in social assistance and health. The time delimitation happens because we believe that democratic opening movement lived in the country on the decade of 1980 and the approval of the 1988 Federal Constitution forged relevant changes in the CSO's dynamics and consequently in shaping social management which was designed in the following years. It is a qualitative study, referenced in the dialectical-critical method with gramscian approach. At the end of the research we came to the following thesis that seeks to express the main conclusions of the route: the positions of civil society organizations are heterogeneous, being that in the historical period studied, assumed positions at times condescending and conservative, now politicized and progressive. The Porto Alegre CSO's, mainly from the 1990s have been co-opted by different governments, having relegated to a second plan the movements in defense of warranty and enlargement of rights, to give place to the execution and provision and minimum resources needed to mantain its services. The governments, in turn, have realized their power by directing the majority in the fulfillment of their interest explaining to the society that the services are being provided, using diferent pronouncements: citizen participation or managerial rationality. After this, the CSO's have been discharging its roll, established by law, but not its social function, of autonomy, of contestation and mainly representatives of subalterns in the privileged arena of class struggle, aiming to concretize counter-hegemonic movements through an intense struggle for hegemony, needing to be challenged to rethink its position in this dynamic.

Key words: Civil society organizations. Social management. Extended State. Public policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Questões Norteadoras e Objetivos Específicos -----	18
Quadro 2 - Indicadores e Variáveis da Pesquisa Avaliativa -----	26
Quadro 3 - Classificação Nacional de Atividades Econômicas -----	27
Quadro 4 – Caracterização dos Sujeitos de Pesquisa -----	28
Quadro 5 - Fases Principais da Entrevista Narrativa -----	30
Figura 1 - Estado Ampliado -----	39
Quadro 6 - Compreensão de Estado dos Sujeitos Pesquisados -----	47
Quadro 7 - Reorganização Partidária Pós Fim do Bipartidarismo -----	53
Quadro 8 - Direção Política sobre Sistemas de Propriedade -----	54
Quadro 9 - Partidos políticos registrados no TSE -----	55
Quadro 10 - Relação dos Prefeitos de Porto Alegre -----	65
Quadro 11 - Compreensão de Governo dos Sujeitos Pesquisados -----	72
Quadro 12 - Compreensão de Sociedade Civil dos Sujeitos Pesquisados -----	74
Quadro 13 - Requisitos para Concessão do Cebas -----	84
Figura 2 - Organização Social (OS) -----	87
Figura 3 - Linha do Tempo dos Marcos Jurídicos -----	90
Quadro 14 - Compreensão de OSCs dos Sujeitos Pesquisados -----	99
Figura 4 - Políticas Públicas e Políticas Governamentais -----	102
Figura 5 - Categorias de Atores -----	103
Figura 6 - Direitos Sociais, Políticas Sociais e Sistema de Proteção Social -----	106
Quadro 15 - Comparação Política Distributiva e Redistributiva -----	106
Quadro 16 - Compreensão de Política Pública dos Sujeitos Pesquisados -----	108
Figura 7 - Ciclo de Política Pública -----	110
Figura 8 - Influenciando o processo de políticas públicas: uma estrutura orientada à ação para gestores públicos -----	111
Quadro 17 - Evolução da Agenda Pública Brasileira -----	116
Quadro 18 - Compreensão de Demandas dos Sujeitos Pesquisados -----	117
Quadro 19 - Compreensão do Processo de Formulação de Políticas Públicas dos Sujeitos Pesquisados -----	128

Quadro 20 - Barreira de Implementação Típicas -----	132
Figura 9 - Indicadores no processo de formulação de políticas -----	134
Quadro 21 - Compreensão do Processo de Execução de Políticas Públicas dos Sujeitos Pesquisados -----	134
Figura 10 - Os três momentos da avaliação -----	140
Quadro 22 - Características do Monitoramento, Avaliação Formativa e Avaliação Somativa -----	142
Quadro 23 - Aspectos para análise e avaliação das políticas sociais -----	144
Quadro 24 - Compreensão de Avaliação de Política Pública dos Sujeitos Pesquisados -----	146
Quadro 25 - Constituições de 1967 e 1988 – ênfase na participação das OSCs --	161
Figura 11 - Composição do Plenário do Conselho Municipal de Saúde -----	182
Figura 12 - Ênfases dos conceitos de Gestão Social -----	187
Quadro 26 - Resoluções do Conselho Municipal de Educação -----	192
Quadro 27 - Resoluções do Conselho Municipal de Assistência Social -----	198

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Síntese do Mapeamento dos Documentos Legais referentes às Políticas Pesquisadas -----	32
Tabela 2 - Amostra dos Documentos Legais por Tipo e Política -----	33
Tabela 3 - Resoluções dos Conselhos Municipais -----	33
Tabela 4 - OSC com Cebas segundo faixa de vínculos -----	85
Tabela 5 - Fundações e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil -----	92
Tabela 6 - Idade das Fundações e Associações em Fins Lucrativos -----	92
Tabela 7 - Área de Atuação das Fasfil -----	93
Tabela 8 - Valores relativos a Parcerias Governo – OSCs -----	122
Tabela 9 - Valores destinados a Subvenção Social no ano de 2016 -----	124

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO: ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL COMO OBJETO DE PESQUISA -----	14
1.1 Contextualização do Tema -----	14
1.2 Percurso Metodológico da Pesquisa -----	17
1.2.1 Pesquisa Avaliativa -----	24
1.2.2 Procedimentos Metodológicos -----	26
1.3 Estruturação da Tese -----	35
2 ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL À LUZ DA PERSPECTIVA GRAMSCIANA -----	38
2.1 Estado Ampliado: Unidade Dialética entre Poder Governamental e Sociedade Civil -----	39
2.1.1 Estado Contemporâneo -----	42
2.2 Sociedade Política: Espaço Institucionalizado do Poder Governamental -	48
2.2.1 Governos e Partidos Políticos -----	50
2.2.2 Governos Federais -----	56
2.2.3 Governos Municipais -----	65
2.3 Sociedade Civil: Possível Arena Privilegiada de Luta para as Organizações da Sociedade Civil -----	73
2.3.1 Constituição Histórica das Organizações da Sociedade Civil -----	75
2.3.2 Marco Legal das Organizações da Sociedade Civil -----	79
2.3.3 Cenário Contemporâneo das Organizações da Sociedade Civil -----	91
2.3.4. Organizações Religiosas da Sociedade Civil -----	96
3 A CONSTITUIÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A INCIDÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL -----	101
3.1 Políticas Públicas e Demandas Sociais -----	111
3.1.1 Agenda Governamental -----	114
3.1.2 Orçamento e Agenda Pública -----	119
3.2 Formulação e Execução de Políticas Públicas -----	124
3.2.1 Interface entre Governo e OSCs no contexto das Políticas Públicas -----	135
3.3 Avaliação de Políticas Públicas -----	140
4 OS MOVIMENTOS DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM PORTO ALEGRE: O PERÍODO DE 1986 A 2016 EM ANÁLISE -----	148
4.1 Pré-Constituição: O Social como Concessão (Até 1888) -----	148

4.1.1 Marco Normativo e Regulatório das Políticas Públicas em Porto Alegre na sua interface com as OSCs (até 1988) -----	154
4.1.2 Posição e Movimentos das OSCs (até 1988) -----	158
4.2 Constituição Federal: Entre a Concessão e os Direitos (1988 a 1997) ----	160
4.2.1 Marco Normativo e Regulatório das Políticas Públicas em Porto Alegre na sua interface com as OSCs (1988 a 1997) -----	163
4.2.2 Posição e Movimentos das OSCs (1988 a 1997) ____-----	183
4.3 Pós-Constituição: A Conformação da Gestão Social (1998 a 2016) -----	185
4.3.1 Marco Normativo e Regulatório das Políticas Públicas em Porto Alegre na sua interface com as OSCs (1998 a 2016) -----	187
4.3.2 Posição e Movimentos das OSCs (1998 a 2016) -----	201
5 CONCLUSÃO -----	204
REFERÊNCIAS -----	211
APÊNDICES -----	222
ANEXOS -----	232

1 INTRODUÇÃO: ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL COMO OBJETO DE PESQUISA

1.1 Contextualização do Tema

Nossa implicação com o tema vem da experiência profissional, como assistente social (técnica, gestora, assessora), vivenciada em diversas organizações da sociedade civil, nos últimos quinze anos, cujas tensões e contradições, oriundas desses espaços, podem anunciar uma imensidão de possibilidades e desafios. Nesse sentido, temos nos dedicado a uma leitura crítica e à compreensão de teorias e construção de práticas que contribuam para a construção de espaços públicos e contra-hegemônicos, visando à efetivação e à ampliação de direitos sociais.

O tema que nos propomos a pesquisar vem como continuidade e aprofundamento da dissertação de mestrado (Bordin, 2009) em que pesquisamos a configuração da gestão social em organizações da sociedade civil de Porto Alegre que compunham a rede socioassistencial. Os dados, na ocasião, deflagraram a necessidade de as organizações da sociedade civil se apropriarem de ferramentas de gestão que pudessem contribuir com profissionalização e aprimoramento na execução da política, sem perder de vista o debate político, conciliando, assim, seus processos de gestão com os princípios de participação, emancipação e democracia.

Como profissional da área do Serviço Social não queremos ser meros espectadores, apenas criticando e inferindo que: o Estado se omite das suas obrigações, o mercado investe no “social” em mérito próprio e a sociedade civil organizada pratica atitudes caritativas e assistencialistas. Essas são afirmações simplistas e incompletas. Os fenômenos são muito mais complexos e carecem que olhemos para além da aparência, compreendendo como se articulam e quais os seus impactos junto às respostas que dão às demandas sociais.

A complementaridade / parceria da sociedade civil com o Estado, em relação às políticas públicas, é marcada por uma contradição, podendo ser usada como estratégia do Estado para a implantação do ajuste neoliberal que exige o encolhimento das suas responsabilidades sociais, ou como parte de um projeto

“participatório”, construído a partir dos anos 80 do século XX, ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia (DAGNINO, 2002). A autora segue, nos advertindo que:

A perversidade está colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. Essa confluência perversa faz com que a participação de sociedade civil se dê hoje em um terreno minado, onde o que está em jogo é o avanço ou o recuo de cada um desses projetos (2002, p.288).

Nas últimas décadas, assistimos “a uma proliferação de diferentes formas de articulação” entre as instâncias societárias, “muitas delas balizadas por tentativas de construção de políticas, programas e projetos sociais sob diferentes graus e formas de colaboração”. Tais iniciativas recebem diferentes denominações, “configurando uma verdadeira polissemia, na qual se inscrevem variadas formas de articulação colaborativa, ora denominadas de parceria, ora de aliança, coalizão, cooperação, intersetorialidade, complementaridade”, dentre outras. (TEODÓSIO, 2008, p.16)

Para fins desse trabalho, partimos da compreensão de que as parcerias entre governo e OSCs são articulações colaborativas, firmadas a partir do estabelecimento dialogado e horizontal de atribuições e responsabilidade, visando os interesses coletivos e públicos, assim como a efetivação qualificada de direitos.

Partimos do pressuposto de que, como assistentes sociais, temos o desafio de desenvolver a capacidade de decifrar a realidade e construir propostas criativas e capazes de preservar e efetivar direitos. Sendo assim, nos propomos a ‘analisar a posição das organizações da sociedade civil nas políticas públicas em Porto Alegre, no período de 1986 a 2016, visando compreender sua atuação nas políticas públicas e sua função social’, sendo nosso problema de pesquisa: Qual a posição que as organizações da sociedade civil vêm ocupando nas políticas públicas em Porto Alegre nos últimos 30 anos?

A relevância do tema em debate se faz ainda mais evidente em decorrência das lutas sociais e de classes pela conquista/manutenção da hegemonia na esfera da sociedade civil. Hoje, mais do que nunca, é forte e clara a hegemonia burguesa no âmbito estatal, no mercado e no espaço da produção. Nesse sentido, particularmente no Brasil, durante e após o contexto ditatorial, a sociedade civil põe-se como *lócus* privilegiado das lutas sociais e de classes pela hegemonia. A articulação das lutas num projeto de classe tende a dificultar a busca da hegemonia burguesa na sociedade civil. Por outro lado, o isolamento e a mistificação, de uma sociedade civil homogênea e sem contradições de classes (que em conjunto

buscaria o “bem comum”) e em oposição ao Estado e ao mercado, contribui para facilitar a hegemonia do capital na sociedade (MONTAÑO, 2005).

As compreensões políticas e econômicas globais; as novas demandas de uma sociedade complexa; os déficits públicos crônicos; a revolução informacional; a transformação produtiva, desemprego e precarização das relações de trabalho; a expansão da pobreza; e os aumentos das desigualdades sociais são alguns dos tantos fatores que engendram demandas e limites e pressionam por novos arranjos e modo de gestão da política social (CARVALHO, 1999, p.20).

A transformação produtiva, o desemprego e a precarização das relações de trabalho produzem aumento da pobreza e desigualdades sociais, além de enfraquecerem o protagonismo da classe trabalhadora. Em contrapartida, emergem novos atores sociais como as organizações e movimentos sociais, que deslocam para a sociedade civil um papel protagônico não só na revolução cultural, mas cada vez mais, também, na definição da agenda política dos Estados, alargando e revitalizando assim a esfera pública (CARVALHO, 1999).

Em um contexto marcado por privatizações, redução da intervenção estatal ou implantação de formas híbridas de gerir o social, a partir da combinação de ação estatal com a de organismos privados, a tendência da complementaridade e da mixagem das ações do Estado, da sociedade civil e do mercado expressa algumas bipolaridades cujo teor é denso em lutas sociais, contribuindo, assim, para reproduzir as desigualdades sociais (SILVA, 2004).

Para nós, essas bipolaridades são as contradições que se colocam em nosso cotidiano e precisam ser desvendadas em suas potencialidades e desafios, compreendidos nos processos históricos, sociais e políticos.

“Os fenômenos orgânicos dão lugar à crítica histórico-social, que envolve os grandes agrupamentos, para além das pessoas imediatamente responsáveis e do pessoal dirigente. Quando se estuda um período histórico, revela-se a grande importância dessa distinção” (GRAMSCI, v.3, p.37). Nesse sentido, nos propomos a realizar uma análise sócio-histórica, baseada nos conceitos gramscianos, visando compreender os fenômenos orgânicos que envolvem as organizações da sociedade civil e as forças que atuam para conservar o *status quo*.

Defendemos a tese, de que: as posições das organizações da sociedade civil são heterogêneas, sendo que no período histórico estudado, assumiu posturas ora condescendente e conservadora, ora politizada e progressista. As OSCs em Porto Alegre, principalmente a partir dos anos 1990, foram sendo cooptadas por diferentes

governos, tendo relegado a um segundo plano os movimentos em defesa da garantia e da ampliação de direitos, para dar lugar à execução e a provisão dos recursos minimamente necessários para a manutenção dos seus serviços. Os Governos, por sua vez, tem concretizado seu poder ao dirigir a maioria no cumprimento de seus interesses, explicitando para a sociedade que os serviços estão sendo prestados, usando diferentes discursos: participação cidadã ou racionalidade gerencial. Posto isto, as OSCs vêm desempenhando seu papel, estabelecido em lei, mas não sua função social, de autonomia, de contestação e principalmente de representantes dos interesses das classes subalternas na arena privilegiada da luta de classe, visando concretizar movimentos contra-hegemônicos através de uma intensa luta pela hegemonia, precisando ser desafiada a repensar sua posição nesta dinâmica.

1.2 Percorso Metodológico da Pesquisa

Propomo-nos a 'analisar a posição das organizações da sociedade civil nas políticas públicas em Porto Alegre, no período de 1986 a 2016, visando compreender sua atuação e sua função nas políticas públicas, através de uma pesquisa avaliativa, do tipo qualitativa, e orientada pelo método dialético crítico, com abordagem gramsciana. Temos por problema de pesquisa: qual a posição que as organizações da sociedade civil vêm ocupando nas políticas públicas em Porto Alegre nos últimos 30 anos?

A delimitação do tempo (1986-2016), considerando os ciclos dos governos municipais de Porto Alegre, se dá por acreditarmos que o movimento de abertura democrática vivido no país na década de 1980, forjou relevantes alterações nas Organizações da Sociedade Civil e na conformação da Gestão Social que foi se desenhando nos anos seguintes.

A fim de respondermos nosso problema de pesquisa e alcançarmos nosso objetivo geral, os desdobramos em quatro questões norteadoras e objetivos específicos:

Quadro 1 - Questões Norteadoras e Objetivos Específicos

QUESTÕES NORTEADORAS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
1. Com que perspectiva de Estado, Governo e Organizações da sociedade civil as políticas públicas vêm sendo construídas e desenvolvidas nos últimos 30 anos?	1. Analisar com que perspectiva de Estado, Governo e Organizações da sociedade civil as políticas públicas vêm sendo construídas e desenvolvidas.
2. Como os atores sociais que tiveram vínculo com as OSC ou com as Instâncias Governamentais nos últimos 30 anos percebem os processos de formulação e execução das políticas públicas?	2. Compreender como os atores sociais concebem os processos de formulação e execução das políticas públicas.
3. Como se estabeleceu a interface entre as Organizações da Sociedade Civil e as respectivas Instâncias Governamentais, no que diz respeito às práticas sociais?	3. Conhecer o processo de estabelecimento da interface entre as OSC e as Instâncias Governamentais, no que diz respeito às práticas sociais.
4. Quais as repercussões do processo de conformação da Gestão Social nas políticas públicas e na garantia de direitos?	4. Verificar quais são as repercussões do processo de conformação da Gestão Social nas políticas públicas e na garantia de direitos.

Fonte: A autora (2017)

Na pesquisa qualitativa, o tipo pelo qual optamos dada a natureza do objeto, segundo Martinelli,

todos nos expressamos como sujeitos políticos, o que nos permite afirmar que ela em si mesma, é um exercício político. Não há nenhuma pesquisa qualitativa que se faça a distância de uma opção política. Nesse sentido, ela é plena de intencionalidades, busca objetivos explicitamente definidos. No momento em que estabelecemos o desenho da pesquisa, em que buscamos os sujeitos que dela participarão, estamos certamente apoiados em um projeto político singular que se articula a projetos mais amplos e que, em última análise, relaciona-se até mesmo com o projeto de sociedade pelo qual lutamos (1994, p.16).

No que se refere ao tipo de pesquisa, gostaríamos de salientar que a dicotomia muitas vezes difundida entre qualitativo e quantitativo não tem razão de existir. Segundo Triviños “toda pesquisa pode ser, ao mesmo tempo, quantitativa e qualitativa” (1987, p.118), sendo assim, a ênfase da nossa pesquisa se dará no qualitativo, mas não ignoraremos os dados quantitativos.

O presente estudo é orientado pelo **Método Dialético-Crítico**, que parte da necessidade de não somente conhecer a realidade criticamente, mas também de intervir nela para transformá-la. Associado a um conjunto teórico de fôlego, que se inspira no próprio movimento da realidade - histórico, contraditório, multicausal - aporta as categorias explicativas da realidade (PRATES, 2005).

Para fins desta pesquisa, usaremos as categorias dialéticas do método, trabalhadas de modo transversal em todo processo, sendo elas: historicidade,

contradição, totalidade, bloco histórico e hegemonia (guerra de movimento e guerra de posição). E as categorias teóricas explicativas da realidade: Estado Ampliado, Organizações da Sociedade Civil, Instâncias Governamentais; Políticas Públicas; e Gestão Social.

Para Gramsci, a dialética é compreendida como a “doutrina do conhecimento e substância medular da historiografia e da ciência política”. Sua:

função e significado só podem ser concebidos em toda a sua funcionalidade se a filosofia da práxis for concebida como uma filosofia integral e original, que inicia uma nova fase na história e no desenvolvimento mundial do pensamento, na medida em que supera (e, superando, integra em si os seus elementos vitais) tanto o idealismo quanto o materialismo tradicionais, expressões das velhas sociedades. Se a filosofia da práxis é pensada apenas como subordinada a uma outra filosofia, é impossível conceber a nova dialética, na qual, precisamente, aquela superação se efetua e expressa (GRAMSCI, 1999, v.1, p. 143).

“O processo dialético se fragmenta em inúmeros momentos parciais; o erro consiste em elevar a momento metodológico o que é pura imediaticidade, elevando, precisamente, a filosofia o que é apenas ideologia” (v.1, p. 292).

A filosofia da práxis traz para a ciência da política e para a história a demonstração de que não existe uma “natureza humana” abstrata, fixa e imutável, e sim o conjunto das relações sociais historicamente determinadas, ou seja, um fato histórico verificável, dentro de certos limites, com os métodos da filosofia e da crítica (GRAMSCI, 2011, v. 3, p. 56).

Para a filosofia da práxis, as superestruturas são uma realidade objetiva e operante, terreno no qual os grupos sociais tomam consciência do próprio ser social. Não tende a resolver as contradições como um instrumento de governo de grupos dominantes. É a teoria de tais contradições, é a expressão das classes subalternas, que querem educar a si mesmas na arte de governo e que tem interesse em conhecer todas as verdades, inclusive as desagradáveis. Essa é a dialética no próprio devir histórico. Não se esconde a realidade, a luta e a contradição. Absorve-as e as explica historicamente, supera-as e as reduz a um ‘momento’. Até o momento em que há homogeneidade entre a estrutura e as superestruturas, e o Estado superou a sua fase econômica-corporativa (GRAMSCI, 1999, v.1).

O movimento dialético pressupõe que partamos do amplo para o particular, e do particular para o amplo, num movimento constante que nos subsidiará para sairmos do entendimento superficial/aparência, até a materialização das ideais. Para

entendermos melhor esse movimento, trabalharemos a seguir as categorias do método.

“A **Totalidade**, mais do que a reunião de todas as partes, significa um todo articulado, conectado, em que a relação entre as partes altera o sentido de cada parte e do todo. A totalidade concreta não é um todo dado, mas em movimento de autocriação permanente, o que implica a historização dos fenômenos que a compõem” (PRATES, 2005, p.134). Na realidade, totalidade não significa *todos os fatos*, significa a realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato ou um conjunto de fatos *qualquer*, pode vir a ser racionalmente compreendido. (KOSIK, 1976)

“A **contradição dialética**, mais do que uma relação de exclusão, é uma inclusão plena, concreta dos contrários – uma negação inclusiva. Essa relação se dá na definição de um elemento pelo que ele não é, pois é da determinação e negação do outro que decorre a existência de propriedade de cada fenômeno” (PRATES, 2005, p.136). Devemos ficar atentos no nosso cotidiano como pesquisadores, pois se “o real está em movimento, então que nosso pensamento também se ponha em movimento e seja pensamento desse movimento. Se o real é contraditório, então que o pensamento seja pensamento consciente da contradição” (LEFEBVRE, 1983, p.174)

A **historicidade** dos fenômenos sociais reconhece a processualidade, o movimento e a transformação do homem, da realidade e dos fenômenos. Significa que os fenômenos não são estáticos, estão em curso de desenvolvimento e, portanto, só podem ser apreendidos a partir do desvendamento desse movimento, através de cortes históricos. Porém, mais do que um conjunto de episódios cronológicos, se privilegia o conhecimento da história a partir de fatos significativos. A historicidade é o movimento que realiza os sujeitos ou as organizações, é o reconhecimento da processualidade que há na sua história constitutiva (PRATES, 2005).

Pela análise ético-política e econômica que Gramsci faz da realidade histórica, e por usa concepção ampliada de Estado enquanto sociedade política e sociedade civil, que optamos por trabalhar com o autor. As categorias gramscianas principais que fundamentam a análise do nosso trabalho são: Bloco Histórico e Hegemonia - Guerra de movimento e Guerra de posição.

Bloco Histórico, conceito histórico e analítico, pode ser entendido como unidade complexa entre estrutura e superestrutura, ‘unidade dos contrários e dos distintos’ (GRAMSCI, 2011, v.3, p. 26), “no qual conteúdo econômico-social e forma ético-política se identificam concretamente na reconstrução dos vários períodos históricos”, como o reflexo do conjunto das relações sociais de produção (GRAMSCI, 1999, v.1, p. 308), ou seja:

se refere à questão teórica central do marxismo: a relação entre estrutura e superestrutura, entre teoria e prática, entre forças materiais e ideologia. Gramsci rejeita toda visão determinista e mecanicista desta relação. Não existe uma estrutura que mova de modo unilateral o mundo superestrutural das ideias, não há uma simples conexão de causa e efeito, mas um conjunto de relações e reações recíprocas, que devem ser estudadas em seu concreto desenvolvimento histórico (ZANGHERI, 2017)².

Uma iniciativa política apropriada é necessária para “modificar a direção política de determinadas forças que devem ser absorvidas a fim de realizar um bloco histórico econômico-político novo, homogêneo, sem contradições internas”. Para que ocorra a união de duas forças, para vencer uma terceira, a “única possibilidade concreta é o compromisso”. (GRAMSCI, 2011, v.3, p. 70)

Na concepção de bloco histórico, “as forças materiais são o conteúdo e as ideologias³ são a forma”, sendo que “as forças materiais não seriam historicamente concebíveis sem a forma e as ideologias seriam fantasias individuais sem as forças materiais” (GRAMSCI, 1999, v.1, p. 238). Nesse sentido, se a relação entre:

dirigentes e dirigidos, entre governantes e governados, é dada graças a uma adesão orgânica, na qual o sentimento-paixão torna-se compreensão e, desta forma, saber (não de uma maneira mecânica, mas vivida), só então a relação é de representação, ocorrendo a troca de elementos individuais entre governantes e governados, entre dirigentes e dirigidos, isto é, realiza-se a vida do conjunto, a única que é força social; cria-se o “bloco histórico” (GRAMSCI, 1999, v.1, p. 223).

O conceito gramsciano de **hegemonia** se contrapõe à ideia de dominação. “O que uma hegemonia estabelece é um complexo sistema de relações e de mediações, ou seja, uma completa capacidade de direção”. Não há organização do poder somente com o uso da força, mas com um conjunto de atividades culturais e

² ZANGHERI, Renato. Bloco Histórico. Disponível em: http://www.acesa.com/gramsci/texto_visualizar.php?mostrar_vocabulario=mostra&id=632. Acesso em: jun. 2017. Sem paginação.

³ Ideologia como concepção maior de mundo que se manifesta implicitamente em todas as manifestações de vida individuais e coletivas. Deve ser analisada historicamente. É necessário distinguir entre ideologias historicamente orgânicas (que são historicamente necessárias a uma determinada estrutura à medida que ‘organizam’ as massas humanas, formando o terreno no qual os homens se movimentam adquirem consciência de sua posição, lutam, etc.) e ideologias arbitrarias (que não criam mais do que ‘movimentos’ individuais) (GRAMSCI, 1999, v.1). A ideologia é ‘doutrinária’ em sentido pejorativo quando se mantém numa posição puramente abstrata e acadêmica e não se esforça por organizar, educar e dirigir uma força política correspondente (GRAMSCI, v.3, 2011).

ideológicas que organiza o consenso e permite o desenvolvimento da direção moderada. Sendo assim, não expressa a ideia de ditadura de partido (TORTORELLA, 2017)⁴.

Hegemonia, considerada por Gramsci uma relação pedagógica, “pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa”. Porém, tais sacrifícios não podem envolver o essencial, dado que a hegemonia é ético-política e econômica. (GRAMSCI, 2011, v.3, p. 48)

Nesse sentido, Gramsci compreende a hegemonia como consenso ativo:

O exercício "normal" da hegemonia, no terreno tornado clássico do regime parlamentar, caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso, mas, ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos da opinião pública - jornais e associações -, os quais por isso, em certas situações, são artificialmente multiplicadas. Entre o consenso e a força, situa-se a corrupção - fraude (que é característica de certas situações de difícil exercício da função hegemônica, apresentado o emprego da força excessivos perigos), isto é, o enfraquecimento e a paralisação do antagonista ou dos antagonistas através da absorção de seus dirigentes, seja veladamente, seja abertamente, com o objetivo de lançar a confusão e a desordem nas fileiras adversárias (GRAMSCI, 2011, v.3, p. 95).

O conceito de guerra de posição faz parte da teoria da hegemonia e sua importância se afirma como ponto de chegada e de máxima generalização do raciocínio, respondendo à exigência de definição das características históricas novas da luta política, desmontando teoricamente o economicismo⁵ (VACCA, 2017)⁶

A **guerra de posição** exige enormes sacrifícios de massas imensas da população; por isto, é necessária uma concentração inaudita da hegemonia e, portanto, uma forma de governo mais 'intervencionista', que mais abertamente tome a ofensiva contra os opositores e organize permanentemente a 'impossibilidade' de desagregação interna [...]. Na política subsiste a **guerra de movimento** enquanto se trata de conquistar posições não decisivas e, portanto, não se podem mobilizar todos os recursos de hegemonia e do Estado. (GRAMSCI, 2011, v.3, p. 255, grifo nosso).

A guerra de movimento seria uma metáfora de uma luta revolucionária do século XX, não adaptável às sociedades desenvolvidas do Ocidente, sendo considerada por Gramsci uma forma inadequada no moderno conflito político.

⁴ TORTORELLA, Aldo. Hegemonia. Disponível em: <http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=644>. Acesso em: jun. 2017. Sem paginação.

⁵ Quando tudo se resume às leis da economia.

⁶ VACCA, Giuseppe. Guerra de Posição e de Movimento. Disponível em: <http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=643>. Acesso em: jun. 2017.

Porém, não liquida com o ‘movimento’ na luta política, podendo haver condições para uma nova guerra de movimento (CICCARELLI, 2017, p. 356).

Seu raciocínio se concentra sobre os *fundamentos* e os *objetivos* de tal movimento, que não pode continuar prisioneiro do “imediatismo”, ou seja, daquilo que há de arbitrário, de aventuroso, de artificial e historicamente não necessário em todo o movimento. [...] o movimento é o elemento que caracteriza a construção de ‘um elemento complexo de sociedade no qual tenha tido início a concretização de uma vontade coletiva reconhecida e afirmada parcialmente na ação’ (CICCARELLI, 2017, p.356).

A guerra de movimento, “subsiste na política quando se trata de conquistar posições não decisivas e não é possível mobilizar todos os recursos dos aparelhos de hegemonia e do Estado. Quando essas posições perdem seu valor, e somente as decisivas ganham importância”, então se passa à guerra de posição (CICCARELLI, 2017, p. 356).

A estrutura maciça das democracias modernas, seja como organizações estatais, seja como conjunto de associações na vida civil, constitui para a arte política algo similar as ‘trincheiras’ e às fortificações permanentes da frente de combate na guerra de posição: faz com que seja apenas ‘parcial’ o elemento do movimento que antes constituía ‘toda’ a guerra (GRAMSCI, 2011, v.3, p. 24).

“A guerra de posição é preparada minuciosamente pelos Estados e pelas classes sociais em tempo de paz”, não ocorrendo “somente em época de guerra, mas é a expressão do ‘assédio recíproco’ entre as classes que se desenvolvem constantemente em todas as sociedades capitalistas modernas”. “A guerra de posição permite, de fato, a realização de um aparelho homogêneo, enquanto cria um novo terreno ideológico, determina uma reforma das consciências e dos métodos de conhecimento, é um fato de conhecimento, um fato filosófico”. (CICCARELLI, 2017, p.359)

Sendo assim, faz-se necessária uma constante análise histórica da realidade, que contemple as categorias do método, a fim de identificarmos os projetos societários com que as instâncias têm se vinculado. Assim como faz-se necessário ter presente que as políticas públicas podem possuir um caráter contraditório, podendo servir a ambos os projetos societários, ou seja, para emancipar sujeitos e fortalecer movimentos sociais que lutem pela conquista de espaços contra-hegemônicos, ou para amortecer as contradições e realizar a manutenção do *status quo*, sendo alimentada pela dinâmica do sistema de orientação teórica neoliberal.

1.2.1 Pesquisa Avaliativa

Pretendemos desenvolver uma pesquisa avaliativa no âmbito das políticas públicas. Segundo Silva (2001), essa proposta tem por base a inclusão de interesses públicos em todas as suas dimensões, no sentido de desvendar a configuração das relações Estado / Sociedade, e nas relações Público / Privado, visando contribuir com mudanças na construção de um projeto de cidadania em nossa sociedade. Partimos do princípio de que, além da dimensão técnica, há uma dimensão política da avaliação, e essa deve ser tomada em função dos interesses públicos.

A pesquisa avaliativa é entendida como:

uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou de guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover conhecimento (AGUILAR & ANDER-EGG, 1994, p. 31).

No que se refere ao tipo de pesquisa avaliativa, optamos pela avaliação política da política voltada para emitir julgamento em relação à política ou ao programa em si, implicando em atribuir valor aos resultados alcançados, ao aparato institucional no qual o programa é implementado e aos atos ou mecanismos utilizados para modificação da realidade social sob intervenção. O processo avaliativo requer definição de critérios e envolve princípios políticos fundamentais sobre concepção referente ao bem-estar humano, destacando os princípios de igualdade e democracia e a concepção de cidadania. A avaliação política da política consiste em analisar e elucidar as razões que a tornaram preferível a qualquer outra (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986).

Por análise de políticas públicas, entende-se o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas. Qualquer política pública pode ser formulada e implementada de diversos modos. Digamos, as possibilidades de desenho institucional de uma política [...] são os mais diversos do ponto de vista das formas de relação entre o setor público e setor privado, das formas de financiamento, das modalidades de prestação de serviços etc. A análise de políticas públicas busca reconstruir estas diversas características, de forma a apreendê-las em um todo coerente e compreensível (ARRETCHE, 2009, p. 30).

Para a operacionalização da pesquisa avaliativa, se faz necessário elencar indicadores. Segundo Januzzi (2006), um indicador social é uma medida, em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato. É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.

“Para a pesquisa acadêmica, o Indicador Social é, pois, o elo de ligação entre os modelos explicativos da Teoria Social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados” (JANUZZI, 2006, p. 15). Sendo assim, a montagem de um Sistema de Indicadores para as Organizações da Sociedade Civil, segundo Januzzi (2006), requer uma série de decisões metodológicas, sendo:

A. Definição do conceito abstrato a que se refere o sistema em questão: Organizações da sociedade civil (OSC), *entendidas como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins econômicos, com finalidade pública, relevantes para a coletividade, autônomas, e com consistência ética e política.*

B. Especificação das duas dimensões, tornando-as um objetivo específico, claro e possível de ser indicado de forma quantitativa:

1. *Organizações da Sociedade Civil – Práticas;*
2. *Organizações da Sociedade Civil – Papel, Função e Interface com Governo*

C. Obtenção dos dados:

1. *Entrevistas Narrativas;*
2. *Pesquisa Documental;*
3. *Fundamentação Teórica*

D. Combinação orientada dos dados, computando os indicadores, tornando tangível o conceito abstrato inicialmente idealizado, conforme o quadro 2:

Quadro 2 - Indicadores e Variáveis da Pesquisa Avaliativa

Indicadores	Variáveis
- Concepções de Estado <ul style="list-style-type: none"> • Governo • OSC 	<ul style="list-style-type: none"> • Papel: status, comportamento • Função: atividade, atribuição • Visibilidade Social; • Controle Social; • Representação de interesses coletivos; • Democratização; • Cultura Pública.
- Concepções de Política Pública - Processo político de formulação e execução das PP	<ul style="list-style-type: none"> • Atores envolvidos; • Representatividade; • Etapas; • Legitimidade do Processo; • Participação da base; • Capital despendido; • Alianças / Pactos.
- Demandas Sociais - Práticas Sociais	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação de Demanda • Estabelecimento de Prioridades • Planejamento • Execução – Operacional • Monitoramento
- Repercussões: resultados e efeitos em longo prazo para Sociedade	<ul style="list-style-type: none"> • Efetividade • Continuidade

Fonte: A autora (2017)

1.2.2 Procedimentos metodológicos

Para delimitarmos as áreas de atuação, consideramos o que traz a Constituição Federal vigente referente à participação das organizações da sociedade civil:

- aos Direitos e Garantias Fundamentais (Art. 6º: São direitos sociais a **educação**, a **saúde**, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a **assistência** aos desamparados, na forma desta Constituição); e
- a Ordem Social (Art. 193: A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais - Seguridade Social (Previdência Social, **Saúde e Assistência Social**); **Educação**, Cultura e Desporto; Ciência e Tecnologia; Comunicação Social; Meio Ambiente; Família, Criança, Adolescente e Idoso; e Índios).

Dentre os direitos sociais supracitados, optamos por aqueles que as Organizações da Sociedade Civil têm maior presença na execução de políticas públicas compartilhadas com as instâncias governamentais, sendo a Assistência Social, Saúde e Educação.

Delimitamos os níveis de atividades exercidas pelas entidades sem fins econômicos⁷, considerando as áreas encontradas na classificação da atividade econômica a partir da estrutura de códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - Cnae 2.0⁸. Ao analisar as notas explicativas de cada uma das seções, selecionamos as que são desenvolvidas por OSC, porém, salientamos que as opções são marcadas pelos representantes das organizações, que nem sempre possuem as informações necessárias para realizar o enquadramento adequado.

Quadro 3 - Classificação Nacional de Atividades Econômicas

	Descrição
85	Educação
851	Educação infantil e ensino fundamental
852	Ensino médio
853	Educação superior
854	Educação profissional de nível técnico e tecnológico
855	Atividades de apoio à educação
859	Outras atividades de ensino
	Saúde humana e serviços sociais
86	Atividades de atenção à saúde
87	Atividades de atenção à saúde humana integradas com assistência social, prestadas em residências coletivas e particulares
88	Serviços de assistência social sem alojamento
94	Atividades de organizações associativas
943	Atividades de associações de defesa de direitos sociais (distribuição de cestas básicas, proteção de minorias étnicas, defesa do meio ambiente, defesa dos direitos humanos, de grupos minoritários, de movimentos ecológicos)

Fonte: A autora com base na Cnae (2017)

O Código e a Descrição da Natureza Jurídica⁹ são compostos por uma estrutura de códigos formada por quatro dígitos, do qual o primeiro deles permite identificar a natureza das organizações, quais sejam: 1. administração pública (primeiro dígito 1); 2. entidades empresariais (primeiro dígito 2); 3. entidades sem fins econômicos (primeiro dígito 3); 4. pessoas físicas (primeiro dígito 4); e 5. organizações internacionais e outras instituições extraterritoriais (primeiro dígito 5). Entre as entidades sem fins econômicos, definimos no âmbito da realização da pesquisa em questão as Fundações e as Associações Privadas¹⁰.

⁷ Usaremos a terminologia *sem fins econômicos*, em vez de *sem fins lucrativos*, pois assim determina o Código Civil.

⁸ <http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/CNAEFiscal/cnaef.htm>

⁹ <http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/cnpj/tabelas/natjurqualificaresponsavel.htm>

¹⁰ Sendo excluídos: 303-4 Serviço Notarial e Registral (Cartório); 307-7 Serviço Social Autônomo; 308-5 Condomínio Edifício; 310-7 Comissão de Conciliação Prévia; 311-5 Entidade de Mediação e Arbitragem; 312-3 Partido Político; 313-1 Entidade Sindical; 320-4 Estabelecimento, no Brasil, de Fundação ou Associação Estrangeiras; 321-2 Fundação ou Associação domiciliada no exterior; 322-0 Organização Religiosa; 323-9 Comunidade Indígena; 324-7 Fundo Privado.

No que diz respeito aos sujeitos de pesquisa, trata-se de profissionais que trabalhavam, na década de 1990, na ocasião da municipalização – processo de implantação da Constituição Federal de 1988 -, vinculados a Organizações da Sociedade Civil ou Instâncias Governamentais, nas políticas públicas de: **saúde, educação e assistência social.**

Considerando o universo - profissionais que trabalhavam em organizações da sociedade civil ou em instâncias governamentais, em 1990, na ocasião da municipalização - selecionamos uma amostra não probabilística intencional, a partir de uma sondagem, na qual buscamos identificar atores vinculados a cada uma das políticas públicas selecionadas, totalizando 07 sujeitos de pesquisa.

A princípio, seriam 06 sujeitos, porém, tivemos um a mais compondo nossa amostra, que trabalhou tanto nas instâncias governamentais quanto na sociedade civil, na Política de Assistência Social. Mesmo não estando nos critérios iniciais da pesquisa, decidimos mantê-lo em razão da valiosa contribuição que nos trouxe.

Quadro 4 – Caracterização dos Sujeitos de Pesquisa

Sujeito	Instância	Cargo	Política Pública ¹¹
Sujeito 1	Governo	Servidor público – Médico	Saúde
Sujeito 2	Governo	Servidora pública – Professora	Educação
Sujeito 3	Governo	Servidora pública – Assistente Social	Assistência Social
Sujeito 4	OSC	Assistente Social	Saúde Educação Assistência Social
Sujeito 5	OSC	Pedagoga	Educação Assistência Social
Sujeito 6	OSC	Assistente Social	Assistência Social
Sujeito 7	Governo	Cargo de confiança (CC)	Assistência Social
	OSC	Assistente Social	

Fonte: A autora (2017)

O território escolhido foi Porto Alegre, com uma população de 1.409.351 pessoas, segundo o Censo de 2010, e de 1.481.019, na estimativa do IBGE para o ano de 2016, sendo 46,4% da população formada por homens e 53,6% por mulheres. Segundo dados sistematizados pelo ObservaPoa, a população economicamente ativa é de 771.005, com uma taxa de desemprego de 7,2% em

¹¹ Os técnicos entrevistados, vinculados a Organizações da Sociedade Civil, trabalharam com mais de uma política pública. Sendo assim, descrevemos no quadro todas as políticas citadas, deixando em destaque a que foi mais enfocada no momento da entrevista.

2015. O índice GINI¹² da capital é 0,45; e o IDHM¹³ 2010 é 0,805 – 7ª capital brasileira.

Sua área total é de 471,85 km², e sua densidade demográfica, 2.986,86 hab/km², divididos em 81 bairros oficiais (mais 2 não oficiais), 17 regiões do orçamento participativo¹⁴ (implantadas no Governo Olívio Dutra em 1989), e 8 regiões de gestão do planejamento¹⁵ (implantadas no Governo Raul Pont em 1999).

Para a realização da coleta de dados, trabalhamos com a técnica de triangulação (TRIVIÑOS, 1987), que tem por objetivo abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo, pois é impossível conceber a existência isolada de um fenômeno social, sem raízes históricas e sem vinculação com uma macrorrealidade social. A técnica de triangulação possui três aspectos:

1. Processos e Produtos elaborados pelo pesquisador, averiguando as percepções dos sujeitos de pesquisa.

Nesta etapa, realizamos a Pesquisa Biográfica, utilizando as Entrevistas Narrativas - uma técnica específica de coleta e de análise de dados que objetiva reconstruir acontecimentos sociais a partir da perspectiva dos 'narradores', com fins de pesquisa social.

As narrativas são estruturadas a partir dos narradores capazes de dar visibilidade aos processos sociais e particulares. Podemos assim, explorar as contradições e os paradoxos entre discursos institucionalizados e as narrativas vividas, para construir a substância analítica que importa descodificar na perspectiva da ampla compreensão do fenômeno.

A entrevista narrativa tem em vista uma situação que estimule o entrevistado (informante) a contar a história sobre algum acontecimento importante de sua vida e

¹² O Índice de Gini é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um representaria que só uma pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos.

http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2048:catid=28&Itemid=23

¹³ Fonte: Atlas Brasil 2013 - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

¹⁴ Orçamento Participativo, previsto na Constituição Federal de 1988, se inicia em Porto Alegre em 1989, sendo que seu marco normativo consta na Lei Orgânica Municipal de 1990.

¹⁵ Criadas pela Lei Complementar nº 434 de 1999. São unidades de divisão territorial para fins de descentralização da gestão participativa do desenvolvimento urbano ambiental.

do seu contexto social. Um acontecimento pode ser traduzido tanto em termos gerais como em termos indexados – quando a referência é feita a acontecimentos concretos em um lugar e em um tempo (JOVCHELOVITCH e BAUER, 2003).

Segundo Rosenthal (2014), o objetivo da entrevista narrativa é o registro de relatos longos e formulados autonomamente a respeito de determinada temática. Relatos que, em princípio, podem ser desenvolvidos sem maiores intervenções do entrevistador.

Apenas na segunda parte da entrevista, na qual buscamos confirmar passagens do relato ou nos aprofundar sobre algum assunto tratado, instigamos o entrevistado a falar mais sobre temas já abordados. Na última fase da entrevista, propomos relatos sobre aspectos ainda não mencionados até ali, mas que são de interesse para os pesquisadores (ROSENTHAL, 2014, p. 183-184).

Sistematizamos no quadro 5 as principais fases da entrevista narrativa segundo Rosenthal: Iniciação, Narração Principal, Perguntas e Conclusão.

Quadro 5 - Fases Principais da Entrevista Narrativa

FASES	
Iniciação	Construir a solicitação da narração. Solicitar a narrativa principal a ser desenvolvida autonomamente.
Narração Principal	Não se deve interromper o relato. Encorajar, de maneira não verbal, para que se continue a narração. Esperar para sinais de finalização.
Perguntas	Perguntar, na linguagem do entrevistado, para a geração de narrativas, respeitando a sequência das anotações: A. Perguntas internas com base nas anotações feitas na primeira fase. B. Perguntas Externas. Não dar opiniões ou fazer perguntas sobre atitudes. Não discutir sobre contradições. Não fazer perguntas do tipo “por quê?”
Conclusão	Perguntar se há mais alguma coisa que gostaria de contar. Elaborar o memo imediatamente depois da entrevista.

Fonte: A Autora com base em ROSENTHAL (2014)

O procedimento narrativo oferece aos entrevistados a maior liberdade possível para a articulação de suas próprias experiências, possibilitando que cheguemos perto de realizar uma reprodução integral da sequência da ação ocorrida ou do conteúdo da vivência em questão, em uma aproximação relativamente eficaz (ROSENTHAL, 2014).

Segundo Jovchelovitch e Bauer (2003), o ponto crucial da tarefa é traduzir questões exmanentes (que são de interesse do pesquisador) em questões imanentes (que surgem durante a narração), ancorando as questões exmanentes na narração, e fazendo uso exclusivo da própria linguagem do entrevistado.

A disposição para narrar histórias vivenciadas pela própria pessoa obriga esta a entrar em detalhes, pois quando se narram ações que aconteceram, suas respectivas consequências também precisam ser narradas como novas ações etc. Essa obrigação de detalhamento da exposição narrativa compreende também conjuntos de interesse do narrador existentes à época e, ao menos em parte, ainda existentes quando da narração, pois elas são, em sua eficácia motivacional, elementos constitutivos dos acontecimentos a serem narrados. Por outro lado, histórias vivenciadas pessoalmente apontam, em função de seu caráter retrospectivo, para contextos maiores e os graus de capacidade para a ação podem ser avaliados a partir da forma como se lidou com esses contextos. Entretanto, ambos os questionamentos só são legítimos na medida em que esteja dado o pressuposto básico da análise sociológica de narrativas aqui proposta, ou seja, de que a história concreta narrada não tenha a ver só com contextos pessoalmente vividos de modo subjetivo ou até fictício, e sim com contextos de ação *ocorridos*. Esse pressuposto da análise sociológica da narração de histórias pode ser justificado, com vistas à respectiva narrativa concreta, como suposição plausível pela ideia de que a narração de histórias vivenciadas pela própria pessoa, contanto que sejam realmente narradas, precisa conservar na exposição o fio condutor da concatenação temporal e causal de acontecimentos ocorridos em sua respectiva relação com o portador da história e das ações (SCHÜTZE, 2014, p. 1).

2. Elementos Produzidos pelo Meio: Para essa análise, usamos da Pesquisa Documental de Leis e Decretos municipais, e de Resoluções dos Conselhos de Direito das políticas pesquisadas, assim como de outros documentos que se fizeram necessários, mediante roteiro, utilizando análise de conteúdo.

A característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos escritos, constituindo o que se denomina de fontes primárias, retrospectivas e contemporâneas. No que se refere aos tipos de documentos, temos: documentos oficiais, publicações parlamentares, documentos jurídicos, fontes estatísticas e publicações administrativas (MARCONI e LAKATOS, 2002).

A busca e a coleta dos documentos legais do município de Porto Alegre foram realizadas no Sistema Integrado de Referência Legislativa – SIREL (<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/net/html/sirel/avancada.html>), pelos assuntos: Saúde, Educação e Assistência Social. Na Tabela 1, expomos o mapeamento realizado:

Tabela 1 - Síntese do Mapeamento dos Documentos Legais referentes as Políticas Pesquisadas

	Educação	Saúde	Assistência Social
Busca Inicial	1936	1630	680
Universo	462	525	211
Amostra	23	17	27

Fonte: A autora (2017)

Para a formação do universo dos documentos legais, foram excluídos os que não tinham relação direta com as respectivas políticas e com seus órgãos gestores, assim como os referentes à: Declaração de Utilidade Pública (307) e Orçamentos, Abertura de Créditos e Subvenções (1595). Para o estabelecimento da amostra, selecionamos apenas os documentos que regulam e normatizam as políticas pesquisadas.

A Constituição Federal refere, em seu artigo 59, que o processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;**
- III - leis ordinárias;**
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;**
- VII - resoluções.

Os veículos foram enunciados em ordem de importância, sendo que, qualquer outra forma de legislar é inconstitucional. Segundo Martins, dentre os sete veículos legislativos enunciados pelo constituinte:

[...] um deles vincula-se à reforma da Constituição (emendas), um à explicitação da Constituição e matérias relevantes (lei complementar), dois, à delegação de competências legislativa ao Executivo (medidas provisórias e leis delegadas), outros dois, à competência exclusiva do Congresso Nacional (decretos legislativos e resoluções), e um, ao poder legislativo corrente (lei ordinária) de veiculação pelo Congresso, mas com participação do Executivo e Judiciário, algumas vezes, na iniciativa, e, necessariamente, do Executivo na sanção ou veto (MARTINS, 2002, p.351).

Seguindo essa mesma lógica, Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, em seu artigo 72, traz que o processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Lei Orgânica; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - decretos legislativos; V – resoluções.

Na tabela 2 podemos visualizar a amostra intencional dos documentos legais analisados organizados por tipos e políticas:

Tabela 2 - Amostra Intencional dos Documentos Legais por Tipo e Política

	Educação	Saúde	Assistência Social
Lei Orgânica do Município	00	00	01
Lei Municipal	06	02	06
Lei Complementar Municipal	09	09	05
Decreto Municipal	08	06	15
TOTAL	23	17	27

Fonte: A autora (2017)

No que se refere às resoluções dos conselhos municipais, o de educação possui todas as resoluções digitalizadas e nos foram disponibilizadas em arquivo digital. As da assistência social e saúde, até o ano de 2003 e 2010 respectivamente, estão em arquivos de papel, e nos foi dado acesso à sala de arquivos para que procurássemos as resoluções. O restante está disponível no sítio eletrônico dos conselhos. Sendo assim, as que compõem nosso universo são as que foram encontradas.

Para o estabelecimento da amostra, selecionamos apenas as resoluções que regulam e normatizam o trabalho das organizações da sociedade civil, como demonstra a tabela 3.

Tabela 3 - Resoluções dos Conselhos Municipais¹⁶

	Educação	Saúde	Assistência Social
Lei de Criação	1991	1992	1995
Municipalização	1998	1996	1995
Primeira Res.	1998	1998	1997
Universo	17	655	3242
Amostra	08	00	27

Fonte: A autora (2017)

3. Processos e Produtos originados pela estrutura socioeconômica e cultural do macroorganismo social: Para essa análise, a Revisão Bibliográfica foi realizada durante todo o processo, considerando que, em seu transcorrer, fizemos as mediações necessárias com a teoria, adensando-as.

A pesquisa contemplou uma revisão bibliográfica rigorosa para sustentar a abordagem de seu objeto e formular um modelo teórico que pudesse facilitar a explicação de determinado fenômeno. A bibliografia compreende uma gama de materiais disponíveis, podendo ser: livros, artigos e material bibliográfico encontrado nos meios eletrônicos (MEZZARROBA; MONTEIRO, 2017).

¹⁶ O número de resoluções diz respeito às encontradas nos arquivos dos Conselhos, não sendo compatível ao número total de resoluções emitidas.

promover uma revisão bibliográfica rigorosa das obras localizadas, revisando conceitos e ideias importantes para a perfeita compreensão de toda a extensão de seu trabalho e, o mais importante, a indicação clara e amplamente exposta e fundamentada do(s) referencial(is) teórico(s) adotado(s), ou seja, o lugar de onde você olha seu objeto, sua perspectiva (MEZZARROBA; MONTEIRO, 2017, p. 141).

No processo de revisão bibliográfica, o “primeiro passo é definir palavras-chave que estejam relacionadas ao problema que irá investigar”, sendo necessário atentar “para o fenômeno presente em seu problema de pesquisa para descobrir o núcleo de sua investigação” (SANTOS; KIENEN; CASTIÑERA, 2015).

Nesse sentido, as categorias teóricas explicativas da realidade são: Estado Ampliado, Organizações da Sociedade Civil, Instâncias Governamentais; Políticas Públicas; e Gestão Social.

A análise dos dados foi realizada utilizando a análise de conteúdo para os dados qualitativos. Segundo Bardin (1977, p.42), a análise de conteúdo consiste num conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção das mensagens.

Na análise de conteúdo, realizamos os seguintes cortes: análise histórica (por períodos, cronológico, por fatos significativos); análise das relações (associações efetuadas, dissociações, coocorrências); análise temática (relacionado ao tema, assunto); análise valorativa (expressão de valores, importância maior ou menor a fatos, acontecimentos, situações, condições e opiniões); e análise da consciência crítica¹⁷. Contudo, enfatizamos mais um ou outro tipo de análise, dependendo do conteúdo explicitado no “corpus de análise” constituído a partir do processo de coleta.

Os dados quantitativos, oriundos do processo de configuração do fenômeno estudado, recebeu tratamento estatístico através de medidas de comparação de frequências, a partir da explicitação de valores absolutos e relativos. As percentagens utilizadas foram de apenas uma dimensão (MARCONI E LAKATOS, 2002). Para a representação dos dados foram utilizados gráficos, quadros e tabelas simples, de única entrada.

¹⁷ Extraído do material didático da disciplina de Pesquisa Social, elaborado pela Profa. Jane Prates, durante o semestre 2007/01.

1.3 Estruturação da Tese

Como essa pesquisa objetiva recontar e analisar criticamente uma história relacionada às organizações da sociedade civil no contexto das políticas públicas, pensamos em ilustrar essa narrativa de forma lúdica, através das tirinhas da personagem Mafalda, criada por Quino e publicada entre os anos de 1964 e 1973, na época da ditadura militar argentina (1966 a 1973), visando trazer leveza ao trato de assuntos tão densos.



Como nossa análise busca privilegiar categorias teóricas trabalhadas por Gramsci, também nos propomos a contextualizar sua vida e obra.

Antonio Gramsci (1891-1937) nasceu e cresceu numa família muito pobre, na ilha de Sardenha. Começou a ler a imprensa socialista com 14 anos, por influência de seu irmão mais velho, com quem foi morar durante os anos do curso colegial, na capital Cagliari. Nessa ocasião, com 19 anos, começou a participar do movimento socialista. No ano de 1911 foi para a Universidade em Turim, região norte da Itália, cursar Faculdade de Letras e Filosofia com uma bolsa de estudos para alunos pobres do antigo Reino da Sardenha - a qual abandonou em 1915, por dificuldades financeiras e de saúde. Dedicou-se a uma intensa atividade jornalística e ao movimento socialista em Turim.

Em 21 de janeiro de 1921 se constitui o Partido Comunista da Itália, seção italiana da Internacional Comunista. Gramsci fez parte do Comitê Central do novo Partido. Nessa época começou a analisar o conteúdo de classe do movimento fascista. Em 28 de outubro do ano seguinte os fascistas chegaram ao governo com a nomeação de Mussolini para a chefia do gabinete. Começou para o partido comunista um período de ilegalidade, de fato. Dizia-se que ninguém admitia a possibilidade de uma ditadura fascista, "salvo Gramsci". Gramsci passou um tempo em Moscou, e depois foi designado para Viena. Nessa época, Gramsci enunciou o tema da necessária aliança entre os estratos mais pobres da classe operária do Norte e as massas camponesas do Sul.

Foi eleito deputado pelo distrito do Vêneto, regressando a Itália em 1924 depois de dois anos fora. Transferiu-se para Roma. Em 8 de novembro de 1926, em consequência das "medidas excepcionais" adotadas pelo regime fascista depois de um obscuro atentado contra Mussolini, ocorrido em Bolonha, Gramsci - apesar de desfrutar de imunidades parlamentares - foi preso junto com outros deputados comunistas e recolhido ao cárcere em isolamento absoluto e rigoroso. Na sessão do dia seguinte, a Câmara dominada pelos fascistas cassou os mandatos dos deputados da oposição e dos parlamentares comunistas.

Em 1928 foi condenado a 20 anos, 4 meses e 5 dias de reclusão. Em 1932, depois das medidas de anistia decorrentes da comemoração dos primeiros dez anos de regime fascista, a condenação de Gramsci foi reduzida para 12 anos e 4 meses. No ano de 1937, Gramsci readquiriu a plena liberdade. Projetou voltar à Sardenha para se restabelecer. Porém, na noite de 25 de abril sofreu um derrame cerebral. Gramsci morreu dois dias depois, no início da manhã de 27 de abril.

A produção de Gramsci, antes da prisão, tinha sido, em grande parte, artigos para a imprensa operária e para serem discutidos pelo partido. Nada ainda havia sido publicado em livro. No cárcere começou a desenvolver um programa de trabalho intelectual, algo *'für ewig'*, ou seja, que se constituísse seu legado.

Optamos em analisar apenas os Cadernos do Cárcere, por ser sua obra mais madura e densa, o que também traz grandes desafios pela forma com que é organizada. De acordo com Acanda, "sujeito às condições da censura carcerária, Gramsci foi obrigado a adotar uma linguagem cifrada, utilizando termos que ocultassem o tratamento de temas que o fizessem perder o privilégio de escrever" (2006, p.160).

A grande questão que inspirou os escritos de Gramsci, nos últimos 15 anos de vida, foi compreender 'Por que a sociedade italiana aderiu ao projeto fascista?' E por isso, sua contribuição é valiosa para estudarmos a situação do Brasil, e analisarmos as 'vontades coletivas' que foram sendo construídas no decorrer da história, enfocando a sociedade política e a sociedade civil.

"Antônio Gramsci foi um dos pensadores políticos mais importantes do século XX. Sua obra é referência imprescindível ao se abordar o tema da sociedade civil", tendo sido o "primeiro a resgatar esse tema do esquecimento a que havia sido relegado pela ideologia Liberal a partir de meados do século XIX" (ACANDA, 2006, p. 160).

Em relação a organização do trabalho, estruturamos em três capítulos, além da introdução. No capítulo dois, desenvolvemos as categorias teóricas de Estado Ampliado, Sociedade Política – com ênfase nos partidos e governos, e na Sociedade Civil, focando nas Organizações da Sociedade Civil.

Trabalhamos conceitualmente a categoria Política Pública no capítulo terceiro, evidenciando seu ciclo: estabelecimento de demandas; formulação, execução e avaliação. No decorrer dos dois capítulos, trouxemos a fala dos sujeitos pesquisados como contraprova histórica.

E finalmente no capítulo quatro, nos propomos a reconstruir historicamente as políticas públicas de Assistência Social, Educação e Saúde a partir da fala dos sujeitos pesquisados e da análise documental do período de 1986-2016, enfocando a normatização e a regulamentação nas referidas políticas para as organizações da sociedade civil.

2 AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL A LUZ DA PERSPECTIVA GRAMSCIANA

Figura B - Prece pelo Estado



Fonte: QUINO (2010)

É imprescindível realizarmos uma análise aprofundada da categoria **Estado**, acerca da constituição, do conceito, do papel e do funcionamento. A sistematização teórica realizada, pode ser associada a um interesse na análise de situações concretas, ou seja, na compreensão da realidade brasileira – não deixando de considerar o cenário mundial, pois este só se explica quando devidamente totalizado.

As intenções do estudo da categoria são, portanto: 1) atrair a atenção para o Estado como objeto de investigação; 2) demonstrar que há discussões sobre o que é Estado, o que ele faz e como ele funciona; 3) mostrar que as divergências inerentes a essas discussões refletem diferentes pontos de vistas sobre a sociedade e o papel do Estado na sociedade; 4) mostrar como diferentes pontos de vista sobre o Estado implicam políticas diferentes de mudança social, tanto em relação aos meios quanto aos seus fins (CARNOY, 1990).

Se faz imprescindível destacar que a posição teórica e prática quanto ao Estado e à política deve ser crítica. Uma vasta gama de teorias do Estado e da ciência política, em vez de compreender a cidadania como meio de exploração capitalista, passa ao padrão de garantia absoluta dos capitais somado à democracia eleitoral como panaceia salvadora da dignidade humana – o que foi um retrocesso contemporâneo. A compreensão do Estado só pode se fundar na crítica da economia política capitalista, lastreada na totalidade social e não na ideologia do bem comum, ou seja, no seio das explorações, das dominações e das crises da reprodução do capital (MASCARO, 2013).

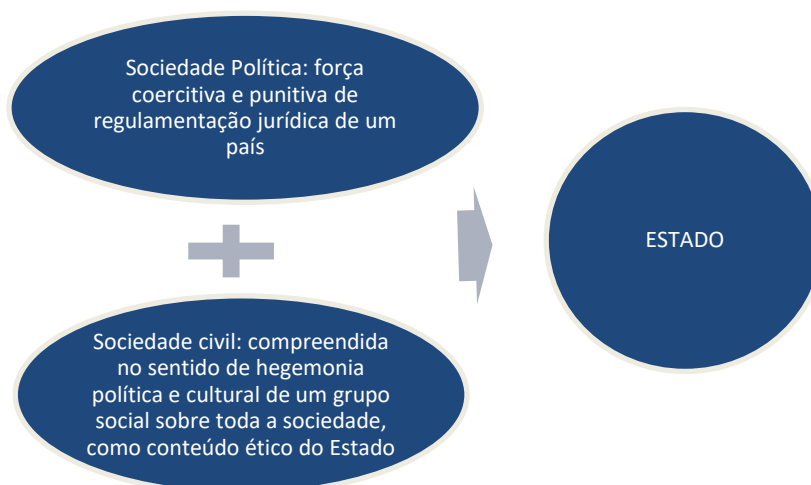
2.1 Estado Ampliado: Unidade Dialética entre o Poder Governamental e a Sociedade Civil

Numa perspectiva gramsciana, o Estado possui uma tarefa educativa e formativa, relacionada a criação de novos e mais elevados tipos de civilização, adequando sua moralidade às necessidades do contínuo desenvolvimento do aparelho econômico de produção (GRAMSCI, 2011, v.3).

O Estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias “nacionais”, isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, equilíbrios em que o interesse do grupo dominante prevalecem, mas até um determinado ponto, ou seja, não até o estreito interesse econômico-corporativo (GRAMSCI, 2011, v.3, p.41-42).

Gramsci entende o Estado para além do aparelho de governo, também como aparelho¹⁸ "privado" de hegemonia ou sociedade civil, hegemonia couraçada de coerção, ou seja, “Estado = sociedade política + sociedade civil” (2011, v.3, p. 244). Sendo assim, o Estado é compreendido como a unidade dialética entre o poder governamental e a sociedade civil, não podendo se distinguir a sociedade política da sociedade civil: existindo só o Estado (GRAMSCI, 1999, v.1).

Figura 1 - Estado Ampliado



Fonte: A autora com base em Gramsci.

¹⁸ Um 'aparelho serve para criar um novo terreno ideológico, para afirmar uma 'reforma filosófica', uma 'nova concepção de mundo' (LIGUORI, 2017, p. 45).

O erro teórico que transforma a distinção metodológica entre sociedade política e sociedade civil, como se fosse distinção orgânica, conduz a afirmação de que a atividade econômica é própria da sociedade civil e que o Estado não deve intervir em sua ‘regulamentação’ de caráter estatal, introduzida e mantida por via legislativa e coercitiva (GRAMSCI, 2011, v.3, p. 47).

O conceito gramsciano de Estado Ampliado é entendido como o equilíbrio da Sociedade Política - entendida como um conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da violência e da execução das leis, mecanismos que se identificam com os aparelhos coercitivos sob controle das burocracias executiva e policial militar, ou seja, com o governo no seu sentido restrito – que é aparelho coercitivo, para moldar a massa popular segundo o tipo de produção e de economia de um dado momento; com a Sociedade Civil - compreendida como o conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias -, pois é nela que estão situados os “aparelhos privados de hegemonia”, ou seja, os organismos de participação voluntária, baseados no consenso e não na coerção, nos quais a hegemonia de um grupo social é exercida sobre toda a sociedade (COUTINHO, 2006).

Figura C - Poder Militar Coercitivo do Estado



Fonte: QUINO (2010)

Ambas, sociedade política e sociedade civil, servem para conservar ou promover uma determinada base econômica, de acordo com os interesses de uma classe social fundamental. Mas o modo de encaminhar essa promoção varia nos dois casos: Na Sociedade Civil as classes buscam exercer hegemonia, ou seja, buscam ganhar aliados para suas posições mediante a direção política e o consenso. Já na Sociedade Política, as classes exercem uma dominação mediante a coerção. Enfim, se quer enfatizar que a sociedade civil não é homogênea, antes se

constitui como uma arena de luta de classes, palco de intensas contradições e relações de poder. É um momento do Estado, o que não quer dizer que um grupo social não possa ser dirigente (hegemônico) já antes de conquistar o poder governamental, ao contrário, ele deve assumir essa posição (COUTINHO, 2006).

Nos Cadernos do Cárcere, Gramsci aplica o termo hegemonia ao modo pelo qual a burguesia estabelece e mantém sua dominação. Ao discutir as diferentes manifestações da dominação burguesa, descreve o Estado como força mais consentimento. Nas condições modernas, uma classe mantém seu domínio não simplesmente através de uma organização específica de força, mas por ser capaz de ir além de seus interesses corporativos estreitos, exercendo uma liderança moral e intelectual e fazendo concessões, dentro de certos limites, a uma variedade de aliados unificados num bloco social de forças – bloco histórico. Esse bloco representa uma base de consentimento para uma certa ordem social, na qual a hegemonia de uma classe dominante, é criada e recriada numa teia de instituições, relações e ideias. Essa ‘textura de hegemonia’ é tecida pelos intelectuais que, segundo Gramsci, são todos aqueles que têm um papel organizativo na sociedade (BOTTOMORE, 2001).

Segundo Coutinho, na visão gramsciana, a sociedade civil é uma arena privilegiada da luta de classe, uma esfera do ser social na qual se dá uma intensa luta pela hegemonia, e por isso, ela não é o “outro” do Estado, mas – juntamente com a “sociedade política – um dos seus inelimináveis momentos constitutivos. Nem tudo o que faz parte da sociedade civil é “bom” e nem tudo o que provém do Estado é “mau”. Ou seja, “Somente uma concreta análise histórica da correlação de forças presente em cada momento pode definir, do ângulo das classes subalternas, a função e as potencialidades positivas ou negativas tanto da sociedade civil como do Estado” (2006, p.54).

O Estado, como superestrutura, torna-se uma variável essencial na compreensão da sociedade capitalista, sendo, simultaneamente, um instrumento para a expansão da classe dominante e uma força repressiva (sociedade política) que mantém os grupos subordinados fracos e desorganizados. Na doutrina da hegemonia, evidencia-se que a classe dominante não necessita depender apenas do poder coercitivo do Estado ou mesmo do seu poder econômico, mas sim, através de sua hegemonia, persuade os dominados a aceitar o sistema de crença da classe

dominante e compartilhar os seus valores sociais, culturais e morais (CARNOY, 1990).

Para Gramsci, a crise de hegemonia da classe dirigente “ocorre ou porque a classe dirigente fracassou em algum grande empreendimento político para o qual pediu ou impôs pela força do consenso das grandes massas”, ou porque amplas massas “passaram subitamente da passividade política para uma certa atividade e apresentam reivindicações que, em seu conjunto desorganizado, constituem uma revolução”. (2011, v. 3, p.60).

Partindo desses conceitos, nos propomos, a seguir, a compreender como o Estado tem se constituído na contemporaneidade.

2.1.1 Estado Contemporâneo

O Estado, como se apresenta na atualidade, não é uma forma de organização política vista em sociedades anteriores da história, sendo um fenômeno especificamente capitalista. Nesse sentido, não é o Estado que dá origem à dinâmica do capitalismo, mas, sim, o contrário. Dada a primazia das relações de produção, o Estado, nesse contexto, colabora no fomento da dinâmica de valorização do valor e na interação social dos capitalistas e dos trabalhadores, num processo contraditório (MASCARO, 2013).

A ideia moderna de Estado Democrático tem suas raízes no século XVIII, tendo na base conceitual a noção de *governo do povo*, no qual inclui-se a supremacia da preferência pelo governo popular e das instituições do Estado geradas pela afirmação desse governo. Complementarmente, busca-se analisar a organização do Estado para ser democrático, surgindo a noção de Estado Constitucional.

Ampliando o conceito, **democracia** é mais do que isso, é como algo que combina e aprofunda reformas políticas, econômicas e sociais. A democracia é a soberania popular, é a construção de uma comunidade participativa, é a igualdade de acesso aos direitos de cidadania. A democracia só se realizará quando essas massas de excluídos forem incorporadas ao processo social como autênticas protagonistas, ou seja, é um processo que se deve conceber como em permanente construção (COUTINHO, 2000).

O Estado Democrático moderno nasceu das lutas contra o absolutismo, através de três grandes movimentos políticos e sociais, que iriam transpor seus princípios do plano teórico para o plano prático: Revolução Inglesa (1689); Revolução Americana (1776); e Revolução Francesa (1789). Esses movimentos determinam diretrizes na organização do Estado, e consolida a ideia de Estado Democrático como ideal supremo. Podemos sintetizar os princípios que passaram a nortear os Estados em três pontos fundamentais: *A supremacia da vontade popular, a preservação da liberdade, e a igualdade de direitos* (DALLARI, 2010).

Importante destacar que o liberalismo econômico foi o princípio organizador dessa sociedade engajada na criação de um sistema de mercado, e estava aferrado ao **estado liberal**. Nascido como mera propensão em favor de métodos não burocráticos, ele evoluiu para uma fé verdadeira na salvação secular do homem através de um mercado autorregulável. O alcance global e o funcionamento do liberalismo econômico dependiam de um mercado autorregulável, em escala mundial. A expansão do sistema de mercado no século XIX foi sinônimo do comércio livre internacional, do mercado de trabalho competitivo e do padrão-ouro - eles formavam um conjunto (POLANYI, 2000).

Ainda, referente à consolidação do Estado Democrático, o problema que se coloca é como estabelecer os meios para que o povo possa externar sua vontade. Embora com amplitude bastante reduzida, não desapareceu de todo na prática o pronunciamento direto do povo: *democracia direta*. Há vários institutos, que por não darem ao povo a possibilidade de ampla discussão, antes da deliberação, são classificados como representativos da *democracia semidireta*, como: o referendun, o plebiscito, a iniciativa, o veto popular, e o recall. Na democracia representativa, em tese, o povo concede um mandato a alguns cidadãos, para, na condição de representantes, externarem a vontade popular e tomarem decisões em seu nome, como se o próprio povo estivesse governando (DALLARI, 2010).

Para Gramsci, só há democracia “nas sociedades em que a unidade histórica de sociedade civil e sociedade política for entendida dialeticamente”, sendo que “nesta sociedade o partido dominante não se confunde organicamente com o governo, mas é instrumento para a passagem da sociedade civil-política à ‘sociedade regulada’, na medida em que absorve ambas em si, para superá-las”, e não para perpetuar sua contrição (v.2, 2004, p. 230).

A teorização de matriz marxista do Estado vem assumindo uma postura segundo a qual a luta política, para a transição ao socialismo, tem de ser essencialmente **democrática**, no sentido de combinar uma expansão das lutas parlamentares e eleitorais com os movimentos sociais e com formas de democracia direta. A ampliação da democracia em novas formas e a conseqüente ruptura com a lógica das relações capitalistas constitui uma mudança de estratégia e reflete a realidade histórica do pós-guerra (CARNOY, 1990).

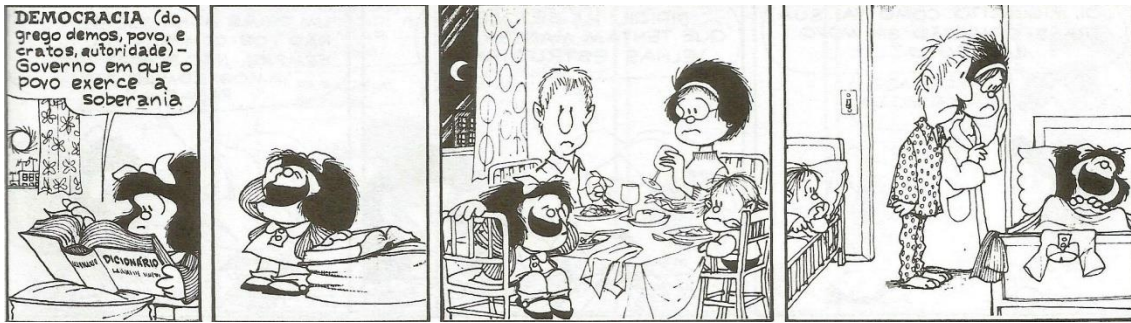
Na democracia representativa, o Estado obtém certo poder próprio, pois:

é ele que toma decisões quanto aos problemas, à legislação e ao curso do desenvolvimento econômico e social. Ao eleitorado cabe o poder de decidir qual grupo de líderes (políticos) ele deseja para levar a cabo o processo de tomada de decisão. Embora se possa argumentar que isso ainda implica em poder do eleitorado (os eleitores podem destituir um governo e substituí-lo por outro grupo de representantes), as escolhas estão restritas àqueles políticos que se apresentarem como candidatos. Os eleitores não decidem frente aos problemas; são os políticos que tomam decisões diante dos problemas e os apresentam eles mesmos aos eleitores, considerando que certos problemas, e não outros, são importantes, e tendo de antemão uma série de opiniões particulares sobre eles (CARNOY, 1990, p. 51).

Nesse contexto, a teoria da 'separação dos poderes' – sistema em que se conjugam um legislativo, um executivo e um judiciário, harmônicos e independentes entre si - é defendida no sentido de: assegurar a liberdade dos indivíduos; diminuir o risco de um governo ditatorial; e aumentar a eficiência do Estado. Porém, essa 'separação dos poderes' pode ter a intenção de enfraquecer o poder do Estado. Há, ainda, autores que sustentam a total inadequação do termo 'separação de poderes', quando o que existe de fato é apenas uma *distribuição de funções* (DALLARI, 2010).

Nesse contexto, podemos falar de um Estado Liberal apresentado como república representativa constituída de três poderes: o Executivo (encarregado da administração dos negócios e serviços públicos); o Legislativo (parlamento encarregado de instituir leis), e o Judiciário (magistraturas de profissionais do direito, encarregado de aplicar as leis). Ao afirmar que os cidadãos eram homens livres e independentes, os liberais estavam dizendo que eram dependentes, e não livres, os que não possuíssem propriedade privada, deixando excluídos do poder político os trabalhadores e as mulheres – o que foi dirimido com a instauração da república democrática representativa (CHAUI, 2000).

Figura D - Democracia



Fonte: QUINO (2010)

O Estado de Bem-Estar Social¹⁹ foi a forma mais expressiva, pela qual a sociedade capitalista buscou a regulação de conflitos sociais em torno do acesso à riqueza. Ele foi a solução para a crise capitalista, e depois passou a ser apontado como a causa da crise, com a revitalização do ideário liberal através do neoliberalismo, defendendo que fossem reduzidos os encargos sociais, rebaixado o custo da mão-de-obra, flexibilizados os contratos de trabalho, reduzidos os gastos pelo Estado (principalmente na área social), sendo, então, possível criar empregos e enfrentar a crise (SILVA, 2004).

Quarenta anos depois da primeira crise do capitalismo do século XX, os países industrializados experimentaram uma segunda crise que se prolongou pelos anos de 1980, cujas consequências em termos de desequilíbrios macroeconômicos, financeiros e de produtividade se espalharam pela economia internacional. O caráter da crise é atribuído às mudanças no paradigma tecnológico, a chamada “Terceira Revolução Industrial” (SOARES, 2002).

As sucessivas estratégias para recompor o processo de produção, acumulação e apropriação da riqueza, desarticularam sistemas de proteção social e aprofundaram a desigualdade social. E, ao contrário dos propósitos declarados, não foram capazes de equacionar – segundo os interesses capitalistas dominantes – a duradoura crise em suas inúmeras expressões regional, nacional e mundial. Ou seja, o projeto neoliberal revelou-se contrário à perspectiva de ampliação da cidadania social no continente latino-americano, e parece ter-se esgotado enquanto

¹⁹ O Estado de Bem-Estar Social (EBES) define-se, de modo geral, pela responsabilidade do Estado pelo bem-estar dos seus membros, mantendo um padrão mínimo de vida para todos os cidadãos, como questão de direito social, ofertado por intermédio de um conjunto de serviços provisionados pelo Estado. A consolidação do EBES se deu após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), embora as medidas embrionárias e os rudimentos possam ser encontrados num contexto mais remoto. A reunião de recursos para superar a vulnerabilidade trazida pela guerra conduziu as medidas em favor de um EBES como parte permanente do próprio sistema social (SILVA, 2004).

estratégia para revitalização do sistema econômico, ao bloquear o crescimento e aprofundar a dependência e a vulnerabilidade em face do capital estrangeiro (SILVA, 2004).

Sendo assim, nos anos 1980 e mais acentuadamente no início dos anos 1990, assistiu-se ao desmonte das políticas sociais universalistas e redistributivas, em resposta à crise capitalista. O Estado Mínimo e a primazia do mercado se impunham como receita para enfrentar a crise, implementando a descentralização das ações governamentais, a privatização das atividades econômicas e sociais até então exercidas pelo Estado. Porém, se a onda neoliberal já estava sendo desacreditada nas suas possibilidades de dar conta do tamanho da crise, mudanças significativas ocorreram nos padrões de governança²⁰ e governabilidade²¹ (CARVALHO, 1999). Nesse sentido:

Há uma nova interdependência que fragiliza o conhecido modelo institucional que é o Estado-Nação, no campo da política econômica e social, tornando quase compulsório e consensual um movimento externo, em direção à formação e integração em blocos econômicos, e um movimento interno, de descentralização, flexibilização e fortalecimento da sociedade civil para compor um novo pacto e condições de governabilidade (CARVALHO, 1999, p.23).

No caso do Brasil, o ajuste neoliberal pelo lado **econômico**, todos os impactos das políticas de ajuste implementadas “tardiamente” nos anos 1990, se sobrepuseram com grande intensidade e num curto espaço de tempo. Pelo lado **social**, o país estava no meio do caminho da tentativa tardia de montagem de um Estado de Bem-Estar Social. No entanto, foi a partir de meados dos anos 1990, com o lançamento do Plano Real e a eleição presidencial de Fernando Henrique Cardoso, que os contornos neoliberais se tornaram mais nítidos, bem como suas consequências econômicas e sociais (SOARES, 2002).

O quadro social resultante do ajuste neoliberal desencadeou um aumento na demanda por benefícios e serviços sociais. Contraditoriamente, a proposta neoliberal era a de cortar ainda mais gastos públicos, agravando a situação de alocação de recursos para as políticas sociais. Nesse processo, podemos visualizar fortes fatores de retrocesso – quando se levam em consideração avanços como a implantação da Seguridade Social brasileira e o acesso a uma infraestrutura de serviços públicos

²⁰ Governança é entendida como a capacidade governamental de superar resistências políticas e levar à frente reformas consideradas indispensáveis, justas, meritórias e universalistas, enfim a capacidade de exercício efetivo da autoridade. (REIS apud Silva, 2004)

²¹ Governabilidade se refere às condições sistêmicas de exercício do poder em um sistema político, às condições do exercício da autoridade política. (Silva, 2004)

básicos –, como as iniciativas de privatização do sistema de Seguridade Social, com aumento de custos e redução de cobertura (SOARES, 2002).

E por fim, podemos dizer que nos últimos quatorze anos (2003-2016) tivemos um Estado-Governo socialdemocrata clássico²², caracterizado pela luta pelas reformas, pela melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores no próprio quadro do regime capitalista.

[...] socialistas e socialdemocratas se separam. Se, para esses, a luta dentro das condições herdadas é sua justificativa, pois seu objetivo é a ‘pacificação’ do conflito social, uma assimilação da classe operaria pela ordem social dominante, para os socialistas, que lutam pela imediata melhoria das condições de vida dos trabalhadores, essa mesma luta (embora implique avanços), nessas mesmas condições, é, apenas, meio, degrau a ser historicamente ultrapassado (no sentido da superação), pois a finalidade da luta socialista é a conquista do poder para a realização da revolução social, de que a conquista do governo (com a qual se conforma a socialdemocracia) é só uma etapa, primeiro passo (AMARAL, 2017)²³

Acreditamos que a social democracia, nesse referido período histórico, não foi ‘o possível’, enquanto não se conseguia alcançar o socialismo democrático. Ao contrário, não houve ruptura com o *status quo* vigente, onde as classes dominantes ‘ditam’ o quanto será redistribuído para as classes subalternas.

Passamos a analisar a compreensão de Estados dos sujeitos que participaram da pesquisa:

Quadro 6 - Compreensão de Estado dos Sujeitos Pesquisados

Governo	OSCs
[...] é a organização de cidadãos a fim de gerenciar o país... porque nação pra mim é algo maior, nação já tem um conceito mais ideológico, filosófico (sujeito 1, 2017, grifo nosso)	Estado eu vejo como um órgão que tem os seus deveres com seu público , com a sua população no caso, tem deveres, porque eu acho assim, porque a gente também tem deveres com eles, a gente paga impostos afinal de contas, e eu acho que eles também têm deveres com o povo (sujeito 4, 2017, grifo nosso).
[...] é o responsável por garantir políticas públicas que venham em benefício às necessidades do cidadão , portanto, o estado é responsável por ter uma sociedade civil, por garantir a essa sociedade civil condições, garantia de direitos, quer dizer, um estado democrático é aquele estado que garante direitos para a sociedade (sujeito 2, 2017, grifo nosso).	Estado para mim, olha, é pensar no bem comum, pensar no todo, é garantir , estado é isso (sujeito 5, 2017, grifo nosso).

22 [...] Assim denominada para distinguir-se da aberração tucana, uma socialdemocracia convertida ao evangelho neoliberal que discursa a favor das privatizações e da desregulamentação da economia, mesmo após a crise financeira dos EUA que abalou o capitalismo mundial. AMARAL, Roberto. Dos fins do Estado: De socialismo e social-democracia. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/dos-fins-do-estado-de-socialismo-e-socialdemocracia-8927.html>. Acesso em jul. 2017.

23 Idem

<p>[...] é o provedor de condições essenciais para vida humana, ele tem que ser regulador dessa condição de dignidade humana, das políticas sociais, das políticas públicas, ele tem que ser isso. [...] na nossa concepção tem que ter um estado responsável por prover essas condições, e de regulação da vida social, das condições de dignidade, então, mas ele não é solto, tem disputa sempre, pra mais ou pra menos (sujeito 3, 2017, grifo nosso).</p>	<p><i>O que gerencia, acho que, a gestão política. O estado é o gerenciador das políticas públicas do estado. A questão do estado é a questão do todo. O estado é uma coisa mais ampla, onde vê o cidadão enquanto um todo e busca que as leis e as coisas é para o interesse de todos (sujeito 6, 2017, grifo nosso).</i></p>
---	--

Fonte: A autora com base da narrativa dos sujeitos pesquisados

A partir das falas dos sujeitos, tanto do governo quanto das OSCs, podemos dizer que a compreensão de Estado está vinculada à garantia de condições de dignidade humana, via políticas públicas, para o todo da população. Aparecendo também como ‘gerenciador’, que pode nos remeter a uma confusão com o conceito de Governo, ou á uma racionalidade gerencial.

Não aparece a questão das relações de forças e de interesses entre os grupos subordinados e o grupo dominante, e o Estado como equilibrador.

Passamos a analisar a sociedade política, enquanto espaço institucionalizado do poder governamental, enfatizando os partidos políticos e os governos.

2.2 Sociedade Política: Espaço Institucionalizado do Poder Governamental

Figura E - Governo



Fonte: QUINO (2010)

Sociedade Política é entendida como um conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da violência e da execução das leis, mecanismos que se identificam com os aparelhos coercitivos sob controle das burocracias executiva e policial militar, ou seja, com o governo – enquanto aparelho coercitivo, para moldar a massa popular segundo o tipo de produção e de economia de um dado momento (COUTINHO, 2006).

Gramsci deixa evidente a distinção entre Estado e Governo:

O Estado-Governo tem uma certa responsabilidade neste estado de coisas (pode-se falar de responsabilidade na medida em que impediu o reforço do próprio Estado, isto é, demonstrou que o Estado-Governo não era um fator nacional): o Governo, de fato, operou como um “partido”, colocou-se acima dos partidos não para harmonizar seus interesses e atividades no quadro permanente da vida e dos interesses nacionais, mas para desagregá-los, para separá-los das grandes massas e ter “uma força de sem-partido ligada ao Governo por vínculos paternalistas de tipo bonapartista-cesarista”. As classes expressam os partidos, os partidos elaboram os homens de Estado e de Governo, os dirigentes da sociedade civil e da sociedade política (2011, v.3, p. 201).

As formas sociais capitalistas, ao trazerem entre si e dentro de si a marca da contradição e do conflito, ensejam a estruturação da própria reprodução social, assegurados por meio do surgimento e da constância de um aparato político determinante e, a princípio, estranho que se instaura como Estado (MASCARO, 2013).

A forma política estatal sempre se reveste de instituições que lhe são próprias e específicas, sendo seu processo de constituição social, histórico e relacional. Por mais que não seja um constructo atemporal e imutável, se consolidam, cristalizam e determinam práticas, deliberações e expectativas, permitindo o fluxo contínuo das relações sociais, operando no nível da constituição das próprias individualidades (MASCARO, 2013).

Esmiuçando-se o mapeamento dos órgãos do Estado, eles podem ser desdobrados em governamentais e administrativos. Por órgãos de governo e por respectivas atividades políticas de governo identificam-se as estruturas e as ações diretamente investidas de poder, de grau decisório maior. Por órgãos administrativos e por respectivas atividades políticas de administração identificam-se as estruturas e as ações contingenciais, típicas da burocracia, com menores grau de poder discricionário e limitadas a legalidade (MASCARO, 2013, p. 36).

Um Estado – como organização político-jurídica em sentido estrito -, cujas funções delimitam a tutela da ordem pública e do respeito às leis, existe apenas no papel, como hipótese-limite. A direção do desenvolvimento histórico cabe às forças privadas, à sociedade civil, que também é Estado (GRAMSCI, v.4, 2001).

O exercício do poder político, por meio dos governantes, se constitui o espaço dos órgãos governamentais. Sendo a partir das funções de poder que se identifica em cada Estado, especificamente, o governo e os projetos societários a que se vinculam através dos partidos políticos.

2.2.1 Governo e Partidos Políticos

Para Gramsci, “as classes expressam os partidos, os partidos elaboram os homens de Estado e de Governo, os dirigentes da sociedade civil e da sociedade política” (2011. v.3, p. 201).

“Na realidade de qualquer Estado, o ‘chefe do Estado’, isto é, o elemento equilibrador dos diversos interesses em luta” é o partido político. Por mais que ele não governe juridicamente, tem o poder de fato, ao exercer a função hegemônica e, portanto, equilibradora de interesses diversos na sociedade civil, que se entrelaça de fato com a sociedade política, levando todos os cidadãos a sentirem que governam. (2011, v.3, p. 222)

A importância e o significado dos partidos políticos no mundo moderno se dão na “elaboração e na difusão das concepções de mundo, na medida em que elaboram essencialmente a ética e a política adequada a elas, isto é, em que funcionam quase como ‘experimentadores’ históricos de tais concepções”, operando “simultaneamente nos campos prático e teórico”, sendo “os elaboradores das novas intelectualidades” (GRAMSCI, v.1, p. 105).

Nesse sentido, Ianni, em 1965, falava do paradoxo de, em um mesmo partido, encontrarem-se latifundiários, industriais, exportadores e operários, à medida que as seções estaduais tomavam a feição dos seus dirigentes locais, chegando ao extremo de defenderem posições de centro, direita e esquerda, com muitas variantes, ao mesmo tempo. Numa sociedade formulada no âmbito da ideologia burguesa capitalista industrial em um país ‘em desenvolvimento’, onde o sistema social se diversifica acentuadamente, as classes assalariadas são envolvidas pela mística da ascensão social, o que se torna a substância dinâmica do populismo. Partidos e políticos populistas são os burgueses que formulam política para os assalariados em geral, que possuem uma linguagem inteligível, se fazendo entender aos ‘sem instrução’. Porém, falam abstrações, não estão interessados em realizar os interesses do povo, à medida que não abordam os reais problemas das classes operária e média (IANNI, 1965).

Nos partidos nasce o valor político, isto é, a direção política, podendo ser considerados escolas de vida estatal, onde se dissemina os “elementos de vida dos partidos: caráter (resistência aos impulsos das culturas ultrapassadas), honra

(vontade intrépida ao sustentar o novo tipo de cultura e de vida), dignidade (consciência de operar por um fim superior)". (GRAMSCI, v.3, p.267)

Os partidos nascem e se constituem como organização para dirigir a situação em momentos historicamente vitais para suas classes; mas nem sempre eles sabem adaptar-se às novas tarefas e às novas épocas, nem sempre sabem desenvolver-se de acordo com o desenvolvimento do conjunto das relações de força (GRAMSCI, 2011, v.3, p. 61).

Para Gramsci, a fraqueza do partido político, em termos gerais, se constitui na "falta de princípios, oportunismo, falta de continuidade orgânica, desequilíbrio entre tática e estratégia, etc." (2011, v.3, p. 201). "A falta de perspectiva histórica nos programas de partido", construída com seriedade, "para basear em todo o passado os fins a serem alcançados no futuro e a serem propostos ao povo como uma necessidade para a qual colaborar conscientemente", permitiu o florescimento de "movimentos políticos abstratamente considerados como necessários", mas que não fazem nada prático (2002, v.5, p. 37-38). Para ser um partido, basta "poucas ideias vagas, imprecisas, indeterminadas, nebulosas". E as massas acabam os seguindo, por muitas vezes não haver outros. (2002, v. 5, p. 311)

O Estado Moderno substituiu o bloco mecânico dos grupos sociais por uma subordinação destes à hegemonia ativa do grupo dirigente e dominante; abolindo algumas autonomias, que, no entanto, renasceram sob outra forma, como partidos, sindicatos, associações de cultura. As ditaduras contemporâneas aboliram legalmente até mesmo essas novas formas de autonomia e se esforçaram por incorporá-las à atividade estatal: a centralização legal de toda a vida nacional nas mãos do grupo dominante se torna 'totalitária' (GRAMSCI, v.5, 2002)

Nesse sentido, em 1964, na ocasião do golpe militar, havia no Brasil, registrados legalmente, doze (12) partidos políticos que, após a vigência do Ato Institucional nº 2, receberam instruções da Justiça Eleitoral em 08 de novembro de 1965:

Trecho: "O Tribunal Superior Eleitoral, no uso de suas atribuições e tendo em vista o artigo 18 do Ato Institucional nº 2, resolve baixar as seguintes instruções, como orientação dos julgamentos da Justiça Eleitoral: Mandar arquivar os processos relativos a registro, fusão, reorganização dos partidos, e composição dos seus órgãos deliberativos ou executivos, desde que se trate de requerimento de qualquer dos Partidos declarados extintos, ressalvada deliberação de ofício quando nos autos houver matéria que influa em dissídio propriamente eleitoral, pendente de julgamento. Mandar arquivar os processos, nos quais os partidos extintos sejam os requerentes. [...]

Não aceitar qualquer requerimento dos Partidos extintos, a partir do dia em que entrou em vigor o Ato Institucional nº 2.

Averbar nos assentamentos do TSE o cancelamento dos registros dos Partidos extintos, com expressa remissão ao Ato Institucional nº 2. A organização dos novos Partidos Políticos obedecerá aos dispositivos da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965 e suas modificações, sem que possa tomar por base ato, deliberação ou elemento dos Partidos Políticos extintos pelo Ato Institucional nº 2. [...]”

Nessa ocasião foi instituído o regime bi-partidário, através do ato complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965, que ‘dispõe sobre a criação, por membros do Congresso Nacional, de organizações que terão atribuições de partidos políticos, enquanto estes não se constituem’. Foram organizadas a Comissão Diretora Nacional do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e a Comissão Diretora Nacional da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), que permaneceram até 1979.

O Tribunal Superior Eleitoral, no uso de suas atribuições e considerando que o art. 2º da Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979, extinguiu os Partidos criados como organizações, com base no Ato Complementar nº 4, de 20 de dezembro de 1965, e transformados em Partidos de acordo com a Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, resolve, nos termos do parágrafo único do citado artigo, cancelar os registros da Aliança Renovadora Nacional e do Movimento Democrático Brasileiro, e determinar, em consequência, que se façam as anotações e as comunicações necessárias.

Na ditadura militar, as razões do bloco de poder foram apresentadas como se fossem da sociedade. Porém, amplos setores da sociedade não exerceram seus “direitos políticos, foram rechaçados, postos à margem das decisões e das próprias representações. Sem voz, nem voto, nem representação. Ocasionalmente, obtiveram alguns direitos de cidadania, regulada, administrada, corporativa” (IANNI, 1994, p.149).

Após o fim do bipartidarismo em 1979, havia muitas exigências para se conseguir o registro de partido político. As novas associações políticas eram obrigadas a realizar convenções regionais e municipais. A maratona burocrática requeria ânimo e recursos financeiros. Depois de realizar o registro provisório, os partidos deveriam conseguir 5% dos votos em eleições para deputados federais e para senadores (VIEIRA, 2014).

Ocorreu a primeira eleição para Governador, Vice-Governador, Senador e suplentes, Deputados Federais e Estaduais, Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, simultaneamente, em todo o País, no dia 15 de novembro de 1982, normatizada pela lei nº 6.978, de 19 de janeiro de 1982, e pela lei nº 7.015, de 7 de julho de 1982. Cada chapa deveria indicar candidatos a todas as eleições a ser realizada, e o eleitor precisava votar apenas em candidatos pertencentes ao mesmo partido.

Nessa ocasião, com o fechamento da ARENA e do MDB, os partidos se dividiram e se reorganizaram da seguinte forma:

Quadro 7 - Reorganização Partidária Pós Fim do Bipartidarismo

ARENA	MDB
Partido Democrático Social (PDS)	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)
	Partido Democrático Trabalhista (PDT)
	Partido dos Trabalhadores (PT)
	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)

Fonte: GOMES (2014)

A fim de assegurar o sucesso do PDS, o presidente João Figueiredo divulgou reformas eleitorais a serem impostas ao Congresso Nacional. “Construía-se, por meio da coação legal, a democracia”. (VIEIRA, 2014, p. 117)

Dentre os impasses da Nova República iniciada em 1985, destaca-se também a relevância da questão social. “Os diagnósticos realizados indicavam a gravidade da situação social brasileira herdada de muitos anos e décadas. Remetem a raízes que implicam o militarismo e o populismo”. (IANNI, 1994, p. 88)

Com o fim do autoritarismo exigiam-se eleições diretas para a presidência da República, sendo a maior mobilização popular da história brasileira: o movimento das Diretas Já. Porém, em 25 de abril de 1984, a emenda constitucional das eleições diretas foi colocada em votação, não sendo aprovada. Teríamos eleições diretas, em nível federal, apenas em 1989.

“A partir deste momento, voltavam a tornar-se mais claras as divisões doutrinárias nos partidos e na sociedade, reprimidas e sufocadas por longos anos” (NETO, 2002, p.193). Mesmo “com extrema volatilidade do cenário político brasileiro, as siglas estão identificadas com alinhamentos estruturais, projetos e propostas” (NETO, 2002, p.195). Porém, há excessiva personalização na política brasileira, na qual, numa mesma sigla, se acomodam candidatos com propostas distintas.

Segundo NETO (2002), o cenário político partidário, após a Constituinte, tinha a seguinte formação:

“O PFL, PDS (posteriormente PPB) e PTB representariam o bloco de sustentação à direita do Presidente da República”. Bloco formado por “agrupamentos oligárquicos e burocráticos na defesa do patrimônio”. Havia vários membros liberais-conservadores “defendendo favores desiguais para conservar a propriedade dos mais fortes”; logo apoiariam “inovações de tipo neoliberal –

privatizações, visualizando beneficiar seu aumento patrimonial”. “Reforçaram reações coordenadas contra qualquer verdadeira mudança liberal-democrata, favorecedora de oportunidades igualitárias” (NETO, 2002, p. 196).

Os partidos PMDB e PSDB “aglutinariam correntes liberais com igualdade de oportunidades, admitindo intervenções do Estado com competição agenciada ou pela sociedade civil ou por suas organizações na ordem econômica, dentro das economias de mercado”. O PMDB, dependendo da região, também abrigava oligárquicos, patrimonialista burocráticos, liberais-conservadores, nacionalistas estatizantes e centralizadores da rede burocrática do Estado. O PSDB como dissidente do primeiro, continha desde os liberais-democratas, liberais-sociais e sociais-democratas. (NETO, 2002, p. 196)

Na esquerda, havia uma divisão ‘esquerda estatizante’ – “representada pela maioria PT, PDT, PCdoB e PSB, defendendo coordenação intervencionista sobre ações de mercado”, ferrenhamente opostos às políticas neoliberais. A ‘esquerda não estatizante’ reuniria parte do PSDB e PMDB, os liberais sociais e sociais-democratas, e uma minoria do PT, PDT e PCdoB (NETO, 2002, p. 196).

Neto (2002) analisa a direção política dos blocos partidários, em relação aos sistemas de propriedade, as quais buscamos sistematizar no quadro 8:

Quadro 8 - Direção Política sobre Sistemas de Propriedade

DIREITA		
Bloco Patrimonialista	Patrimonialistas Oligárquicos Carismáticos	Modelo econômico baseado na troca de favores e na alta concentração de poderes.
	Patrimonialistas burocráticos	Investimentos do Estado que geram favores em troca de investimentos privados.
Bloco Liberal	Liberalismo Privado Conservador	Acumulação e competição individual econômica, sem intromissão governamental tributária – que deve ser mínima.
CENTRO DEMOCRÁTICO		
Bloco Liberal-Democrático-Social	Liberais-Democratas	Estado deve agenciar políticas distributivas e tributaristas que promovam produção privada, social e mista.
	Liberais Sociais	Distribuição de estímulos tributários, benefícios patrimoniais lucrativos aos colaboradores de empreendimentos privados pela avaliação de produtividade.
ESQUERDA COERCITIVA		
Bloco Nacionalista Social-Estatizante	Nacionalistas Sociais-Estatizantes	Modelo de acumulação e distribuição de oportunidades subordinando o liberalismo a um sistema burocrático-sindical que ocupa cargos públicos.
	Socialistas Estatais	Acumulação de quase todas as atividades econômicas privadas no Estado, geridas por burocracias técnicas especializadas.

ESQUERDA DEMOCRÁTICA		
Bloco Democrata Socialista de Mercado	Democratas Socialistas de Mercado	Apoiam via Estado, modelo gerador de fundos de investimentos que socializam ações das empresas por impostos devidos. A acumulação pode ser privada, social ou mista, mas seu uso é social.

Fonte: A autora com base em NETO (2002)

Segundo Neto (2002), o Bloco Democrata Socialista de Mercado foi responsável pelas grandes inovações a respeito da Ordem Econômica, prevendo inúmeras vias de defesa contra o abuso de poder econômico. Porém, essas conquistas ainda são de difícil implementação por causa de coalizões formadas e de necessidade de regulamentação em lei ordinária.

No quadro 9 trazemos os partidos políticos que possuíam registro ativo no Tribunal Superior Eleitoral em março de 2017. Desses, os quatro (4) primeiros já haviam sido criados na ocasião das eleições indiretas de 1985. Sendo que apenas oito (8) partidos que participaram do pleito de 1989 ainda existem:

Quadro 9 - Partidos políticos registrados no TSE

	Sigla		Deferimento	Nº
1	<u>PMDB</u>	PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO	30.6.1981	15
2	<u>PTB</u>	PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO	3.11.1981	14
3	<u>PDT</u>	PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA	10.11.1981	12
4	<u>PT</u>	PARTIDO DOS TRABALHADORES	11.2.1982	13
5	<u>DEM</u>	DEMOCRATAS	11.9.1986	25
6	<u>PCdoB</u>	PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL	23.6.1988	65
7	<u>PSB</u>	PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO	1º.7.1988	40
8	<u>PSDB</u>	PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA	24.8.1989	45
9	<u>PTC</u>	PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO	22.2.1990	36
10	<u>PSC</u>	PARTIDO SOCIAL CRISTÃO	29.3.1990	20
11	<u>PMN</u>	PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL	25.10.1990	33
12	<u>PRP</u>	PARTIDO REPUBLICANO PROGRESSISTA	29.10.1991	44
13	<u>PPS</u>	PARTIDO POPULAR SOCIALISTA	19.3.1992	23
14	<u>PV</u>	PARTIDO VERDE	30.9.1993	43
15	<u>PTdoB</u>	PARTIDO TRABALHISTA DO BRASIL	11.10.1994	70
16	<u>PP</u>	PARTIDO PROGRESSISTA	16.11.1995	11
17	<u>PSTU</u>	PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO	19.12.1995	16
18	<u>PCB</u>	PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO	9.5.1996	21
19	<u>PRTB</u>	PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO	18.2.1997	28
20	<u>PHS</u>	PARTIDO HUMANISTA DA SOLIDARIEDADE	20.3.1997	31
21	<u>PSDC</u>	PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA CRISTÃO	5.8.1997	27
22	<u>PCO</u>	PARTIDO DA CAUSA OPERÁRIA	30.9.1997	29
23	<u>PTN</u>	PARTIDO TRABALHISTA NACIONAL	2.10.1997	19
24	<u>PSL</u>	PARTIDO SOCIAL LIBERAL	2.6.1998	17
25	<u>PRB</u>	PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO	25.8.2005	10
26	<u>PSOL</u>	PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE	15.9.2005	50
27	<u>PR</u>	PARTIDO DA REPÚBLICA	19.12.2006	22
28	<u>PSD</u>	PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO	27.9.2011	55
29	<u>PPL</u>	PARTIDO PÁTRIA LIVRE	4.10.2011	54
30	<u>PEN</u>	PARTIDO ECOLÓGICO NACIONAL	19.6.2012	51
31	<u>PROS</u>	PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL	24.9.2013	90

32	SD	SOLIDARIEDADE	24.9.2013	77
33	NOVO	PARTIDO NOVO	15.9.2015	30
34	REDE	REDE SUSTENTABILIDADE	22.9.2015	18
35	PMB	PARTIDO DA MULHER BRASILEIRA	29.9.2015	35

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Após essa análise conceitual da realidade brasileira, a respeito dos partidos políticos, passamos a analisar os governos federais e municipais, dentro do período histórico da pesquisa, de 1986 a 2016.

2.2.2 Governos Federais

No Brasil, o desenvolvimento desigual caracteriza toda a formação social brasileira ao longo da Colônia, do Império e da República, resultando numa sucessão e combinação de formas as mais diversas e contraditórias de organização da vida e trabalho (IANNI, 1994).

Após dois anos de existência do governo João Goulart (setembro de 1961 a março de 1964), aconteceu o golpe político-militar que afastou João Goulart da presidência, assumindo o marechal Castelo Branco.

Como organização política, a ditadura é desempenhada por uma pessoa, como ocorreu de 1930 a 1945 com Getúlio Vargas, ou por um pequeno grupo de pessoas, como na ditadura militar de 1964 a 1985, que controla todas as instituições sociais, de forma discricionária e completa (VIEIRA, 2014).

Sempre que o proletariado ampliava a sua participação no processo político ou na repartição da renda, pondo em risco as estruturas de dominação e apropriação, as facções mais radicais da classe dominante resolveram alterar e alteraram as regras do jogo; subverteram o andamento e as direções do diálogo entre as classes sociais. Nesses atos, as forças armadas ganharam primazia (IANNI, 1965, p. 59).

O Governo editou Ato Institucional que suspendeu direitos políticos de centenas de pessoas. Seria o fim da República Populista e início dos Governos Militares. Foram suspensas eleições para cargos executivos, inclusive deputados e senadores.

[...] no golpe de 64 eu tava no colégio normal (de freira) e eu lembro que eu fui obrigada a sair com o terço na mão rezando, era aquela caminhada tradição pela família... eu fiz isso, eu tive que sair de terço na mão rezando porque tinha fazer a caminhada de apoio ao golpe militar, tu imagina né, então, era uma violência aquilo (sujeito 2, 2017, grifo nosso).

[...] no normal eu participava, eu era inclusive presidente do grêmio estudantil da escola normal onde eu estudava, e aí veio o golpe militar, né e

tal e eu lembro que, assim, eu não cheguei a ser presa, sofrer tortura, coisa nenhuma, porque eu era uma adolescente e também eu morava no interior, e no interior todo mundo conhece todo mundo. E o pai recebeu uma visita lá, de um militar na cidade, que disse pra ele, ó, o senhor dê um para-te-quieto na sua filha se o senhor não quiser que ela seja presa, e aí eles me mandaram pra eu passar um tempo com a minha tia lá em Montenegro. [...] daí voltei, né, calma, quieta no meu canto, porque aí assim eu já tinha sabido de muitos amigos que tinham sido presos, aquelas torturas, aquela coisa toda. A partir disso a gente viveu um período de uma quase inanição política, né, porque a coisa era bastante séria, e no interior as coisas eram mais difíceis de chegar também. Eu lembro que a gente recebeu um primo meu que também tava sendo procurado e tava fugindo porque era uma pessoa politicamente muito conhecida (sujeito 2, 2017, grifo nosso).

Vários sujeitos fizeram referência à época da ditadura militar em suas narrativas. No entanto, selecionamos esses dois extratos por demonstrarem que nem todos que ‘apoiavam’ o governo militar o faziam ‘espontaneamente’. Assim como o cerceamento imposto a todo tido de movimento ou manifestação de ideias contrárias ao regime autoritário.

O Governo do General João Batista Figueiredo (1979 a 1985) iniciou oficialmente uma política de ‘abertura’, que compreendia uma série fases de liberalização, planejadas e cuidadosamente controladas pelos estrategistas políticos do Estado. Foi aprovada a lei da anistia ‘parcial’ em 1979, permitindo a volta dos exilados ao Brasil. Se fortaleceu, então, o movimento pela redemocratização do país.

Porém, como já vimos, no ano de 1985 as eleições presidenciais ainda foram via Colégio Eleitoral. Sendo que se tinha além do candidato do PDS, Paulo Maluf, o dissidente do mesmo partido, José Sarney, como vice-presidente da chapa de oposição. Ou seja, ambas as opções estavam ligadas aos anos de Ditadura que se acreditava estar se encerrando.

No dia 15 de janeiro de 1985, o Colégio Eleitoral elegeu Tancredo Neves (PMDB) como presidente para um mandato de 6 anos. Ele adoeceu no dia 14 de março de 1985, um dia antes da posse, vindo a falecer no dia 21 de abril do mesmo ano. Seu vice-presidente, José Sarney (Partido da Frente Liberal - PFL) assumiu a presidência no dia 15 de março de 1985, se tornando o primeiro presidente civil após o período de ditadura militar.

Após essa breve contextualização histórica, entramos especificamente no período de análise, com o Governo de José Sarney, que iniciou sua vida política como suplente de Deputado Federal, pelo Partido Social Democrático (PSD), vindo a se vincular à Aliança Renovadora Nacional (ARENA), durante a Ditadura Militar. Em

1984, entrou na Frente Liberal, partido político brasileiro fundado em meio às articulações que elegeram Tancredo Neves para presidência.

O Governo de José Sarney iniciou com dois problemas relacionados à economia nacional: o crescimento inflacionário e o enorme déficit público. A saída encontrada foi um plano de estabilização, chamado de Plano Cruzado, anunciado no dia 28 de fevereiro de 1986, tendo como as principais medidas, a reformulação monetária e o congelamento dos preços e dos salários por ano (após abono de 8%). Após uma breve euforia, o Plano começou a ‘naufragar’. No dia 21 de novembro, foi anunciado o Plano Cruzado II, que liberou o preço dos produtos e serviços, na tentativa de administrar a inflação e assegurar a transição política (GOMES, 2014).

Durante o governo Sarney, foi formada, no dia 10 de fevereiro de 1987, a Assembleia Nacional Constituinte, formada por voto direto e popular, com a liderança do Deputado Ulisses Guimarães, que funcionou de forma concomitante com o Congresso Nacional. A Constituição Federal foi aprovada no dia 5 de outubro de 1988.

A “Constituinte teria a responsabilidade de tornar coerente a movimentação da sociedade civil com os partidos, pois a primeira anda muito mais rapidamente do que estes”, devido a “inércia casuística e o adiamento de decisões por temor à legitimidade”. (NETO, 2002, p.192).

O Estado Democrático de Direito adotado pela Constituição de 1988 se diferenciava das duas últimas formulações ocidentais: o Estado Liberal de Direito (1776/89-1929) – onde o centro era o Legislativo; e o Estado Social de Direito (1930-1970), baseado no Welfare State – cuja primazia é do Executivo; e realiza, na prática o Liberalismo Socialista, em que é assegurada a “vigência mínima da cidadania em comunidade, sendo a lei o instrumento privilegiado da ação do Estado e não uma sanção executiva”. “O foco da ação social é o uso da representação do Ministério Público e o recurso do Judiciário”. “O modelo que emerge da Constituição consagra direitos, mas encontra barreiras políticas processuais, todas vinculadas à regulamentação do texto constitucional ou a interpretações diversas”. “Inércias do Executivo e falta de atuação do Legislativo são supridas pelo Judiciário em mecanismos jurídicos constitucionais”. (NETO, 2002, p. 205)

Na primeira eleição direta, após o período de ditadura militar, foi eleito Fernando Collor (PRN), assumindo o cargo em março de 1990. Anteriormente, havia sido Deputado Federal pelo Partido Democrático Social (PDS), entre 1983 e 1987; e

Governador de Alagoas pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), entre 1987 e 1989 – sendo o PDS partido que apoiou a Ditadura Militar. Criou o Partido de Reconstrução Nacional (PRN) para concorrer à Presidência, em 1989.

O sentido essencial do governo Collor foi dar um novo salto para a modernidade capitalista. Um ‘neojuscelinismo’ mesclado com o ideário do pós-1964, contextualizado para os anos 1990. Usava os ‘descamisados’ como massa de manobra que permitia calibrar a sua autonomia relativa ante os interesses contrários, e tendia a uma constante regressão do poder parlamentar, *a la bonapartismo* com tendência autocrática e ditatorial (ANTUNES, 2004).

“A bandeira de Collor de Mello era o liberalismo meritocrático da competição exposta, o acesso às oportunidades, e a abertura à modernidade representada pelo capital estrangeiro”. Porém, o presidente, após eleito, “favoreceria a privatização acelerada entre famílias do Estado Brasileiro, utilizando recursos para suborno de vários políticos e aumento de bancada”. (NETO, 2002, p.211-212)

Collor elegeu-se com base em um projeto de “modernização” do país. Em seus contornos mais gerais, esse projeto contempla uma integração subordinada do Brasil nos marcos do mundo capitalista avançado. Fundado num ideário neoliberal para um país de Terceiro mundo industrializado e intermediário, tal projeto opera uma brutal reestruturação do país, levando à desindustrialização inúmeros setores que se expandiram nos últimos trinta anos (ANTUNES, 2004, p. 16-17).

O projeto governamental de Collor era freneticamente liberal. Ele fez uso das medidas provisórias (assim como os presidentes que o sucederam) como instrumento de governo – apoiado na carta constitucional que havia sido promulgada. O monopólio do poder centrado no governo permitiu levar a cabo políticas fiscais e salariais restritivas. Porém, a fragilidade do governo decorreu de seu isolamento político, empresarial e sindical (FIORI, 1990).

O plano econômico chamado Plano Collor, plano de estabilização que visava a restauração da economia de mercado, juntamente com a reforma administrativa, levou à segmentação da atividade política organizada que enfraqueceu a oposição diante das arbitrariedades cometidas (VIANNA, 1990).

Num contexto de retorno das ideias e das políticas liberais pelo mundo, as bases do sistema de proteção social, montadas após a Segunda Guerra Mundial, são colocadas em xeque. Nesse sentido, na reforma administrativa de Collor, foram os ministérios sociais que mais demitiram funcionários. Além de alterações na estrutura da previdência social, da saúde e dos programas assistenciais no caminho

inverso do que preconizava a Constituição Federal de 1988. “Trata-se de defender o núcleo da sociedade habilitado para vivenciar este mercado das ameaças que a pobreza infunde”. (VIANNA, 1990, p. 126)

O governo Collor acabou sendo abreviado em virtude de escândalos de corrupção. No dia 02 de outubro de 1992, foi aberto um processo de impeachment, na Câmara dos Deputados, sendo afastado do cargo para investigação. Renunciou ao cargo no dia 29 de dezembro de 1992, pouco antes de ser condenado pelo Senado por crime de responsabilidade. Quem assumiu a presidência naquele período foi Itamar Franco, seu vice-presidente.

Itamar herdou um governo marcado pelo neoliberalismo econômico subordinado, por uma corrupção compulsiva, por um acentuado processo de desindustrialização, por uma recessão intensa, por uma privatização do capital produtivo estatal, enfim, por uma aguda crise econômica, social, política e ética. Usando o pretexto da interinidade, Itamar praticou aquela ambiguidade que o caracterizou desde o início do governo: fala no ‘social’, na miséria e no sofrimento de milhões de brasileiros, e ao mesmo tempo anuncia seu plano econômico com traços de continuidade do projeto Collor. Embora “anuncie como prioridade o enfrentamento de problemas estruturais, no fundo quer tão somente dar consistência às ambiguidades do seu governo, tentando buscar oxigênio para o período restante”. (ANTUNES, 2004, p. 21)

O processo de contrarreforma prosseguiu entre os anos de 1992-94, sendo que dentre “as múltiplas manobras, destaca-se a Emenda Constitucional que implantou o ‘Fundo Social de Emergência’ (atual Desvinculação das Receitas da União – DRU)”, possibilitando “a captura pela área econômica de 20% das fontes de financiamento da política social constitucionalmente assegurada em 1988”. (FAGNANI, 2017, p. 4)

O processo de condução da nova moeda “Real” tem a intenção de ampliação da capacidade produtiva e orientação das importações para tornar mais competitiva a base industrial brasileira. Pretenderia evitar-se reindexações e erros cometidos com o Plano Cruzado. Formalmente, a intenção seria acabar com o patrimonialismo protegido (NETO, 2002, p. 213).

Um mês após o lançamento do ‘Plano Real’ - Plano de Estabilização Monetária, pensado por economistas do PSDB, Fernando Henrique Cardoso se licenciou do Ministério da Fazenda, do Governo Itamar Franco, e se elegeu para presidência, em 1994. O PSDB chegou ao poder juntamente com PFL-PTB. “Estas

alianças políticas são importantes porque mostram modelos de cidadania que se combinam a partir dos partidos” (NETO, 2002, p.217).

O governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) “iniciou, em 1994, simultaneamente ao processo de estabilização monetária, um receituário programático que teve como consequência mais nefasta o início da desmontagem do parque produtivo do país”. “O resultado foi um monumental processo de privatização, desindustrialização, integração servil e subordinada à ordem mundializada”. (ANTUNES, 2004, p. 37)

Nesse solo social desertificado, a mistificação eleitoral é o receituário dos partidos da ordem para se manterem no poder: quanto mais fala em ‘mudanças’, mais praticam a conservação. O que pode fazer uma administração efetivamente democrática e popular, que de fato queira romper esse círculo constrangedor e perpetrador de nossas mazelas sociais? Como poderá efetivamente colaborar para a construção de um desenho societal alternativo e contrário a esse cenário social tão desolador? (ANTUNES, 2004, p. 96).

A reforma do Estado, viabilizada no Governo FHC, foi sistematizada pelo Plano Diretor da Reforma do Estado, de orientação teórica neoliberal - apesar de se autodenominar de “projeto social-liberal”.

Segundo Behring (2003), dentre os argumentos do Plano Diretor da Reforma do Estado, dizia-se que a crise brasileira da última década foi uma crise do Estado, que se desviou de suas funções básicas, decorrendo numa crise fiscal, no esgotamento do modelo estatizante de intervenção na economia e, por fim, na administração pública burocrática. A Reforma seguiria por alguns caminhos:

ajuste fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado – abertura comercial e privatizações –, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica que fortaleça a competitividade da indústria nacional; reforma da Previdência Social; inovação dos instrumentos de política social; e reforma do aparelho do Estado, aumentando sua eficiência (BEHRING, 2003, p. 178).

Porém, o sentido último da “reforma” proposta pelo governo de Fernando Henrique Cardoso não apontou:

para a transformação do Estado num espaço público democraticamente controlado, na instância decisiva da universalização dos direitos de cidadania, mas (*visou*) submetê-lo ainda mais profundamente à lógica do mercado. Trata-se, na verdade, de uma ‘contra-reforma’, que tem dois objetivos prioritários: por um lado, em nome da ‘modernização’, anular as poucas conquistas do povo brasileiro no terreno dos direitos sociais, e, por outro, em nome da ‘privatização’, desmontar os instrumentos de que ainda dispúnhamos para poder nos afirmar como nação soberana em face da nova fase do imperialismo, da ‘mundialização do capital’ (COUTINHO, 2000, p. 123).

Em sua ação política eleitoral, em 2002, o PT fez muitas concessões para vencer, aliando-se ao Partido Liberal (PL), pequeno agrupamento de centro-direita, sendo considerada inevitável para que a vitória fosse efetivada. Tal aliança trouxe um grande constrangimento à militância de base. Se esperava que após a eleição o Lula e o PT refizessem e redesenhassem essa opção de aliança, buscando representar os anseios populares através de um programa alternativo e contrário ao modelo que vigorava até aquele momento. Porém, as classes dominantes continuaram enriquecendo com os juros altos e a especulação, e o povo trabalhador, continuou pagando a conta brutal (ANTUNES, 2004).

Nesse processo, “ao mesmo tempo em que ainda lutava contra o receituário e a pragmática neoliberais, aumentava sua imersão e mesmo sujeição aos calendários eleitorais, atuando no leito da institucionalidade e deixando de se calibrar pelo termômetro social” (ANTUNES, 2004, p. 165).

A orientação governamental de Lula não alterou significativamente em termos de política econômica, reforma tributária e reforma previdenciária do governo anterior. “O novo governo viu-se diante de circunstâncias adversas, em parte herdadas dos anteriores, em parte impostas pelo próprio sistema político e administrativo brasileiro, e em parte derivadas da estrutura econômica e financeira do capitalismo globalizado”. Foi feita uma opção pela cautela e pela governabilidade, que também representou “o ingresso do PT no universo da esquerda não-revolucionária: da esquerda que deseja justiça, democracia e reformas graduais, não mais o fim do capitalismo” (NOGUEIRA, 2004, p. 27).

Porém, podemos dizer que, em alguns pontos, esse processo descrito de reforma do Estado foi alterado a partir do início do governo Lula, principalmente no que diz respeito ao fortalecimento dos aparelhos estatais e das políticas sociais. Assim como o refreamento das privatizações. Porém,

É curioso que, não sendo fácil compreender a identidade “Estado-classe”, um Governo (Estado) possa transferir para a classe representada, como um mérito e uma razão de prestígio, o fato de ter finalmente feito aquilo que há mais de cinquenta anos devia estar pronto e que, portanto, deveria ser um demérito e uma razão de infâmia. (v.3, p.324)

Esse momento histórico tinha potencial de fortalecer o debate sobre um novo pacto social e sobre a necessidade de uma nova contratualidade social que havia sido iniciada no processo de democratização.

Porém, o “que se passou desde então foi, em primeiro lugar, a forte erosão das bases do trabalho, com o conseqüente enfraquecimento do movimento sindical,

desde a abertura comercial de Collor, que prosseguiu nos anos FHC”. Além de que, o carisma do Presidente Lula passou a atuar “como um poderoso anestésico sobre as demandas populares que cresciam sob o governo FHC” e operando como “uma espécie de sequestro da sociedade organizada” anulando, sobretudo, a divisão de classes. A transferência do PT para o interior do governo provocou uma paralisia dos movimentos sociais. Esses dois fatores, não apenas a devastação produzida pela desregulamentação, operaram a desimportância da base classista na nova política. (OLIVEIRA, 2007, p. 267)

[...] com a debilitação das bases populares, o peso do outro lado aumentou, ainda que sem nenhuma unidade do lado burguês, porque os setores que estão ganhando com a financeirização/extroversão da economia não soldam os interesses mais gerais. [...] a hegemonia é quase impossível, em razão da enorme desigualdade. Um intransponível fosso entre as classes torna uma quimera qualquer experiência comum no espaço público (OLIVEIRA, 2007, p. 281-282).

Durante o governo de Dilma Rousseff (2011-14) assiste-se a um novo acirramento das tensões entre os paradigmas do Estado Mínimo e do Estado Social, decorrente da “desaceleração do crescimento, por conta dos desdobramentos da crise financeira internacional e de erros na condução das políticas domésticas”. Destaque-se, “dentre tantos outros pontos, o reforço da política de isenções fiscais que contribuiu para piorar as contas públicas e as contas da Seguridade Social”. Diante desse cenário, “a comunicação do governo manteve a postura recorrente do silêncio absoluto, abrindo mão de apresentar contrapontos, defender suas ações e fomentar a disputa ideológica no âmbito da sociedade”. Mais de 80% da população, entre os anos de 2007 e 2013, aprovavam os governos petistas. “Para que se comunicar com a sociedade?” (FAGNANI, 2017).

Outro fator que acreditamos que tenha fragilizado e desviado de seus ideais, os governos de Lula e Dilma, foram as coalizões estabelecidas em nome da ‘governabilidade’.

Governo era sempre de coalizão, e de coalizão no terreno estritamente parlamentar, logo muitas vezes entre partidos distantes uns dos outros: conservadores com radicais, ao passo que os liberais-democratas estavam fora do Governo, etc. As eleições se faziam em torno de questões muito genéricas, porque os deputados representavam questões pessoais e locais, não posições de partidos nacionais. Toda eleição parecia ser feita por uma constituinte e, ao mesmo tempo, para um clube de caça. O estranho é que tudo isso parecia ser o máximo da democracia (GRAMSCI, v.3, 2011, p.270).

A presidente Dilma Vana Rousseff, foi escolhida como sucessora do presidente Lula. De origem do PDT, filiou-se ao Partido dos Trabalhadores em 2001.

Esteve na presidência de 2011 até seu afastamento por um processo de impeachment em 2016.

A história foi bastante generosa com o Partido dos Trabalhadores. A história deu oportunidades para o PT, e deu credibilidade popular mais de uma vez para ele optar por um caminho de reformas populares, de combate aos privilégios da elite. Deu essa oportunidade em 2003 e em 2006 depois de uma eleição extremamente polarizada. Em 2010 não houve tanta polarização, mas aconteceu agora novamente em 2014. E essas oportunidades foram sistematicamente dispensadas. Uma hora a história se cansa também e caímos no mesmo dilema de Vargas. O PT cada vez mais perde apoio popular, credibilidade e a sua condição política para atuar em qualquer processo de mudança política no País (BOULOS, 2017)²⁴.

Considerando todas as fragilidades e erros de direção do governo petista, não podemos ignorar que esse processo de ‘crise’ tem cunho político e não apenas econômico, pois se “uma crise econômica determina, por um lado, descontentamento nas classes subalternas e movimentos espontâneos de massa, por outro, determina complôs de grupos reacionários da ala direita que exploram o enfraquecimento objetivo do Governo para tentar golpes de Estado” (GRAMSCI 2011, v.3, p. 197).

Nos partidos que representam grupos socialmente subalternos, o elemento de estabilidade é necessário para assegurar a hegemonia não a grupos privilegiados, mas aos elementos progressistas, organicamente progressistas em relação a outras forças afins e aliadas, mas heterogêneas e oscilantes. (GRAMSCI, v.3, 2011, p.91)

Nesse sentido, o governo vinculado ao partido dos trabalhadores, não teve êxito em manter a estabilidade, prejudicando um processo histórico de luta em defesa das classes subalternas.

Figura F – Golpe de Estado



Fonte: QUINO (2010)

²⁴ BOULOS, Guilherme. O pacto em que todos ganham não é mais possível. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/o-pacto-em-que-todos-ganham-nao-e-mais-possivel-6895.html>. Acesso em jul. 2017. Não paginado.

No que diz respeito a relação entre as organizações da sociedade civil e o governo, podemos observar uma distinção como o governo FHC se relaciona com esse setor, através da substituição ancorada na racionalidade gerencial, e o governo Lula / Dilma, através da complementaridade, podendo construir uma grande via de criação de um espaço público não-estatal.

2.2.3 Governos Municipais

Organizamos um quadro com os prefeitos de Porto Alegre – assim como governadores e presidentes correspondes, para visualizarmos os governos desse período histórico:

Quadro 10: Relação dos Prefeitos de Porto Alegre

	Porto Alegre	Rio Grande do Sul	Brasil
1983 – 1985	João Antônio Dib PDS (<i>Prefeito eleito pelo voto indireto</i>)	Jair Soares PDS 15.03.1983 – 15.03.1987	João Figueiredo PDS 15.03.1979 – 15.03.1985
1985 - NOVA REPÚBLICA			
1986 – 1989	Alceu Collares PDT 01.01.1986 – 31.12.1988	Pedro Simon PMDB 15.03.1987 – 02.04.1990	José Sarney ²⁵ PMDB 15.03.1985 – 15.03.1990
1989 – 1993	Olívio Dutra PT 01.01.1989 – 01.01.1993	Sinval Guazzelli (Vice) PMDB 02.04.1990 – 15.03.1991	Fernando Collor PRN 15.03.1990 – 29.12.1992
1993 – 1997	Tarso Genro PT 01.01.1993 – 01.01.1997	Alceu Collares PDT 15.03.1991 – 01.01.1995	Itamar Franco (Vice) PRN 29.12.1992 - 01.01.1995
1997 - 2001	Raul Pont PT 01.01.1997 – 01.01.2001	Antônio Britto PMDB 01.01.1995 – 01.01.1999	Fernando Henrique Cardoso PSDB 01.01.1995 – 01.01.2003
2001 – 2005	Tarso Genro PT (1º ano) 01.01.2001 – 04.04.2002 João Verle (Vice) PT 04.04.2002 – 01.01.2005	Olívio Dutra 01.01.1999 – 01.01.2003 Germano Rigotto PMDB 01.01.2003 – 01.01.2007	Luíz Inácio Lula da Silva PT 01.01.2003 – 01.01.2011
2005 – 2009	José Fogaça PPS 01.01.2005 – 01.01.2009	Yeda Crusius PSDB 01.01.2007 – 01.01.2011	Dilma Vana Rousseff 01.01.2011 a 31.08.2016 (<i>Impeachment</i>)
2009 – 2012	José Fogaça PMDB (1º ano) 01.01.2009 – 30.03.2010 José Fortunati (Vice) PDT 30.03.2010 – 01.01.2013	Tarso Genro PT 01.01.2011 – 01.01.2015	
2014 – 2016	José Fortunati PDT 01.01.2013 – 01.01.2017	José Ivo Sartori – PMDB 01.01.2015 – Atual	Michel Temer 31.08.2016 - Atual

Fonte: A autora (2017)

²⁵ Assumiu o Vice-Presidente eleito, pois Tancredo Neves, Presidente eleito, morreu antes de assumir o mandato.

Os governos e seus partidos representam projetos políticos e societários, sendo assim, podemos identificar dois projetos societários no município de Porto Alegre, no período estudado. O primeiro, um projeto progressista de esquerda que, com todas as suas contradições, tinha um compromisso de construir estratégias de enfrentamento em defesa da classe que vive do trabalho e da socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida. O segundo, um projeto político conservador, que trabalhava numa lógica de manutenção das forças hegemônicas, olhando para as políticas sociais como concessão à medida que desmantelava os aparelhos governamentais de operacionalização.

As ações humanas sempre são orientadas para objetivos e fins, sejam individuais ou coletivos, tendo em sua base necessidades e interesses. Implicam sempre um projeto que é uma antecipação ideal da finalidade que se pretende alcançar, com a invocação dos valores que a legitimam e a escolha dos meios (materiais e culturais) para concretizá-las. Os projetos societários são um tipo de projeto coletivo, que apresentam uma imagem de sociedade a ser construída e possuem necessariamente uma dimensão política que envolve relações de poder (NETTO, 2006).

A experiência histórica demonstra que, tendo sempre em seu núcleo a marca da classe social a cujos interesses essenciais respondem, os projetos societários constituem estruturas flexíveis e cambiantes: incorporam novas demandas e aspirações, transformam-se e se renovam conforme as conjunturas históricas e políticas (NETTO, 2006, p.143).

Compreendemos, então, que a concorrência entre diferentes projetos societários é um fenômeno próprio da democracia política. É somente quando se conquistam e se garantem as liberdades políticas fundamentais que distintos projetos societários podem confrontar-se e disputar a adesão dos membros da sociedade (NETTO, 2006).

Todavia, também a experiência histórica demonstrou que, na ordem do capital, por razões econômico-sociais e culturais, mesmo num quadro de democracia política, os projetos societários que respondem aos interesses das classes trabalhadoras e subalternas sempre dispõem de condições menos favoráveis para enfrentar os projetos das classes proprietárias e politicamente dominantes (NETTO, 2006, p.143).

Ianni (1965, p. 46), faz uma reflexão sobre as tendências dominantes no processo político, considerando suas variações na prática, em torno das quais se agrupam partidos e movimentos políticos:

as forças vivas da política nacional se dividem, fundamentalmente em três correntes. Uma delas, conservadora, identificada com o segmento agrário-colonial mais tradicional; é reacionária. Outra, liberal, vincula-se ao

desenvolvimento industrial e à expansão do capitalismo no campo; é reformista. A terceira, de esquerda, apoia-se no proletariado urbano e, em certa escala, também no rural; almeja a modificação do regime político.

“O contexto político-eleitoral da década de 90, além de expressar a exigência social de investir na construção da democracia no país, traz reflexos diferenciados na política de cada Estado brasileiro”. “No Rio Grande do Sul, embora se possa identificar certa tendência a manutenção da tradicional alternância partidária no executivo estadual” (PDT, PMDB, PT, PMDB, PSDB, “a capital gaúcha registra, pela primeira vez, a vitória consecutiva de candidatos de um mesmo partido (PT) para o exercício de 4 (quatro) mandatos consecutivos (1988-2000) na Prefeitura de Porto Alegre” (BAQUERO e PRÁ, 2007, p. 91).

Passemos a analisar brevemente os dois projetos que estiveram presentes na cidade de Porto Alegre durante o período estudado, um de esquerda (1986 a 2000), com governos do PDT e PT, e outro de centro, com governos do PMDB e PDT. Destacamos que o PDT de 1986, não é o PDT de 2010. Assim como a maioria dos partidos, que estão esvaziados politicamente.

O que ela (*a prefeitura*) pode e deve fazer é combinar um duplo movimento: colocar a força social e política de um mandato com sólido respaldo popular contra os elementos conjunturais que causam o desemprego, sem perder de vista que este fenômeno tem causas estruturais. O principal desafio está em esforçar-se, no âmbito municipal, para a construção de um programa alternativo para o país, contrário ao neoliberalismo dominante. Para tanto, uma nova prefeitura deve pautar-se, desde logo, pelo resgate do caráter público e social do estado, recusando a política de privatização dos serviços públicos (ANTUNES, 2004, p. 97, grifo nosso).

Alceu Collares (PDT) foi o primeiro prefeito eleito de Porto Alegre após a redemocratização, de 1986 a 1988. Tendo um mandato de três anos, para ajustar o calendário eleitoral brasileiro, foi o primeiro a fazer consulta popular, via conselhos populares.

Eu trago, no fundo, a ideia comunista. O comunismo é a mais avançada forma de sociedade, mas provavelmente nunca virá a acontecer. Comunismo é o bem comum, é a vida em comum. Todos trabalhando para todos.

Esse acordo do PDT com o Fogaça, com o PMDB [...] o PMDB não é um partido de caráter nacional nem regional, e sim uma confederação de interesses regionais.

O PDT, eu queria que fizesse aliança com o Tarso, um homem que pensa, que tem doutrina e tem ideologia. Por óbvio, minha preferência era que o PDT tivesse candidatura própria. A candidatura própria é que fortalece o partido (Alceu Collares, 2017, grifo nosso)²⁶.

²⁶ Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/alceu-collares-de-quitandeiro-a-governador/>. Acesso em jul. 2017.

No estatuto do PDT, encontramos o princípio do nacionalismo, trabalhismo, democracia e socialismo:

Art. 1º - O Partido Democrático Trabalhista - PDT - é uma organização política da Nação Brasileira para a defesa de seus interesses, de seu patrimônio, de sua identidade e de sua integridade, e **tem como objetivos principais lutar, sob a inspiração do nacionalismo e do trabalhismo, pela soberania e pelo desenvolvimento do Brasil, pela dignificação do povo brasileiro e pelos direitos e conquistas do trabalho e do conhecimento, fontes originárias de todos os bens e riquezas, visando à construção de uma sociedade democrática e socialista** (grifo nosso).

Os Centros Integrados de Educação Municipal – CIEMs, seriam um dos marcos definitivos da gestão de Collares, projetados e implementados “para viabilizar a formação cognitiva das crianças através de atividades artísticas, de leitura e educação física intercaladas por 4 refeições completas servidas aos alunos” (SANTOS, 2012, p.206).

O PT governou Porto Alegre por 4 (quatro) mandatos consecutivos, sendo os prefeitos: Olívio Dutra, Tarso Genro, Raul Pont, Tarso Genro – sendo que este último não conclui seu mandato para concorrer ao governo estadual, assumindo seu vice, João Verle.

A grande conquista mesmo foi a cidadania. Foi provocada, instigada. A política é construção do bem comum com o protagonismo das pessoas. Se alastrou esse conceito, muitos lutadores sociais cresceram nesse processo, irradiaram. O Orçamento Participativo foi uma conquista da cidadania, pena que não foi mais longe. Não radicalizou suficiente. [...] Não é um receiptário para todos os males, nem uma fábrica de dinheiro. Nem é um modelito que cabe em tudo. É uma obra aberta, é o controle público sobre o Estado e os governantes. Imagina se houvesse o orçamento espreado pelo País, nos três níveis de governo. Estaria agindo na fonte da corrupção. Eliminando na fonte qualquer processo de corrupção. Tu aumentando o controle público, não só inibe, tu liquidas o sujeito de se aproveitar de cargo, ter favorecimentos ilícitos. [...] Não é do PT. É uma conquista da cidadania. Tinha de estar funcionando, não ser um disfarce para ganhar prêmio. A cidadania está se distanciando.

(O PT) Evidentemente é diferente (de 1988). Temos problemas, uma espécie de acomodação, se contentar com que se conquistou. A realidade longe está de estar transformada nas suas estruturas básicas. [...] A estrutura tributária é injusta. O empresário diz que é alta, mas na verdade é injusta. Quem ganha mais paga menos, quem ganha menos paga mais. Temos uma renúncia fiscal do tamanho de outro orçamento. E nós não mexemos nisso. A reforma política precisava ser feita para os partidos terem contornos ideológicos claros e não balcões de negócios. O voto do cidadão acaba sendo um mero descarrego de obrigação. (Olívio Dutra, 2017, grifo nosso)²⁷.

No estatuto do partido dos trabalhadores (PT) consta os princípios da democracia, transformação societária e socialismo:

²⁷ Disponível em: <http://portal.ptrs.org.br/2013/11/25-anos-que-o-pt-conquistou-a-prefeitura-de-porto-alegre-com-olivio-dutra/>. Acesso em Jul. 2017.

Art. 1º. O Partido dos Trabalhadores (PT) é uma associação voluntária de cidadãos e cidadãs que se propõem a lutar por democracia, pluralidade, solidariedade, transformações políticas, sociais, institucionais, econômicas, jurídicas e culturais, destinadas a eliminar a exploração, a dominação, a opressão, a desigualdade, a injustiça e a miséria, com o objetivo de construir o socialismo democrático.

Parte do Manifesto do Partido dos Trabalhadores, publicado no Diário Oficial da União em 21 de outubro de 1980²⁸:

O Partido dos Trabalhadores surge da necessidade sentida por milhões de brasileiros de intervir na vida social e política do País para transformá-la. A mais importante lição que o trabalhador brasileiro aprendeu em suas lutas é a de que a democracia é uma conquista que, finalmente, ou se constrói pelas suas mãos ou não virá.

A grande maioria de nossa população trabalhadora, das cidades e dos campos, tem sido sempre relegada à condição de brasileiros de segunda classe. Agora, as vozes do povo começam a se fazer ouvir através de suas lutas. As grandes maiorias que constroem a riqueza da Nação querem falar por si próprias. Não esperam mais que a conquista de seus interesses econômicos, sociais e políticos venha das elites dominantes. Organizam-se elas mesmas, para que a situação social e política seja a ferramenta da construção de uma sociedade que responda aos interesses dos trabalhadores e dos demais setores explorados pelo capitalismo.

Os trabalhadores querem a independência nacional. Entendem que a Nação é o povo e, por isso, sabem que o País só será efetivamente independente quando o Estado for dirigido pelas massas trabalhadoras. É preciso que o Estado se torne a expressão da sociedade, o que só será possível quando se criarem as condições de livre intervenção dos trabalhadores nas decisões dos seus rumos. Por isso, o PT pretende chegar ao governo e à direção do Estado para realizar uma política democrática, do ponto de vista dos trabalhadores, tanto no plano econômico quanto no plano social. O PT buscará conquistar a liberdade para que o povo possa construir uma sociedade igualitária, onde não haja explorados e nem exploradores. O PT manifesta sua solidariedade à luta de todas as massas oprimidas do mundo.

Destacamos na gestão de Olívio o processo de criação e implementação do Orçamento Participativo, espaço participativo de definição dos investimentos nas comunidades a partir da disponibilidade financeira, definindo as prioridades por habitação, educação, saúde, assistência social, pavimentação, saneamento básico e desenvolvimento econômico.

Entre as razões para a derrota petista na cidade de Porto Alegre, estão: a avaliação negativa do governo estadual do PT – Olívio Dutra, a renúncia do prefeito Tarso Genro à prefeitura para concorrer ao cargo de governador, mesmo após ter assumido compromisso de que concluiria o mandato, a existência de um sentimento antipetista influenciado por veículos de comunicação, e o desgaste político oriundo dos 16 anos de governo (BAQUERO e PRÁ, 2007).

²⁸ Disponível em: <http://portal.ptbr.org.br/o-partido/manifesto/>. Acesso em Jul. 2017.

Podemos visualizar um extrato de fala em relação ao esgotamento do partido dos trabalhadores no governo de Porto Alegre:

[...] começava também, dentro do governo, uma linha muito mais financeirista, foi muito difícil. [...] o PT virou um pouco isso né, um grande feudo assim, de espaço de poder, com uma dificuldade de dialogar coletivamente... [...] uma disputa política muito forte assim, todos os feudos, todos os espaços né, essa coisa do poder reconfigurado ali né, então é muito difícil construir um projeto assim, e as identidades dos projetos também estavam mudando. [...] então todas as coisas que o PT tá vivendo, inclusive essa perda da sua identidade. (sujeito 3, 2017, grifo nosso)

José Fogaça, que tinha iniciado sua carreira política no PMDB em 1978, sendo deputado federal em 1982 e senador em 1986 e 1994 pelo PMDB, deixou o partido em 2001 e ingressou no PPS. Lançado como candidato da mudança, venceu as eleições e assumiu, no ano de 2005, a prefeitura de Porto Alegre, sendo depois reeleito, porém cumprindo parcialmente o mandato, até 2010.

Observando a carreira política de José Fogaça, acreditamos que sua direção política estava mais alinhada ao PMDB do que ao PPS, tanto que ainda durante seu primeiro mandato, retornou a sua sigla de origem.

No estatuto do PMDB aparecem os princípios da democracia, justiça social e bem-estar para todos, porém, de forma generalista.

Art. 1º. O Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, com sede e domicílio jurídico em Brasília, Capital da República, reger-se-á por este Estatuto, definidor de sua estrutura interna, organização e funcionamento, nos termos do art. 17 da Constituição Federal. Art. 2º. O PMDB exerce suas atividades políticas visando à realização dos objetivos programáticos que se destinam à construção de uma Nação soberana e à consolidação de um regime democrático, pluralista e socialmente justo, onde a riqueza criada seja instrumento de bem-estar de todos.

O próprio José Fogaça faz uma crítica ao PMDB

Hoje temos um partido bem mais conservador. Era social-democrata, desenvolvimentista. Hoje não sei o que é, mas não tem mais o mesmo protagonismo político. Tenho me dedicado a entender o PMDB. [...] O PMDB não discute mais estratégia nacional, como o doutor Ulysses fazia. Essas coisas não existem mais. Vontade de me aproximar, eu tenho muita, mas hoje não encontro pontos de referência. Talvez seja um pouco de saudosismo. Há um novo modo de fazer política que talvez eu tenha que aprender (Fogaça, 2017, grifo nosso)²⁹.

Nas diretrizes do PMDB “Um Novo Rio Grande, Grande De Novo”, constam quatro áreas: 1 – Infraestrutura, Mobilidade e Meio Ambiente; 2 – Desenvolvimento Social; 3 – Trabalho, Emprego e Desenvolvimento Econômico; e 4- Gestão e Desenvolvimento Institucional. Destacamos o conteúdo do item 2:

²⁹ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/jose-fogaca-um-olhar-estrangeiro-no-pmdb-17807739#ixzz4m6vm3CDm>. Acesso em Jul. 2017.

Estabelecer pactos em áreas estratégicas como Educação, Saúde e Segurança; Incentivar o voluntariado e a solidariedade, para um processo de compartilhamento de responsabilidades; Promoção da Cultura da Diversidade, com respeito e defesa dos direitos e das liberdades de todo cidadão, sem distinção de qualquer espécie.

Em 2010 assumiu a prefeitura José Fortunati (PDT), vice de José Fogaça, que se afastou para concorrer ao cargo de governador.

José Fortunati iniciou sua carreira política no PT, em 1986, como deputado estadual. Teve dois mandatos como deputado federal e depois se tornou vice-prefeito de Porto Alegre (1997-2001). Em 2002, Fortunati ingressou no PDT:

Como todos sabem, sai em 2001, depois de mais de duas décadas de militância. Eu tinha uma relação muito forte com o Congresso e, em 1996, abri mão de tudo isso para ser candidato a vice de Raul Pont. Ninguém faz isso gratuitamente. Fiz de forma explícita: vou abrir mão do meu mandato de deputado federal, ser vice-prefeito de Porto Alegre e me preparar para ser o próximo prefeito. Isso sempre foi dito de forma absolutamente clara dentro do partido. Durante quatro anos me envolvi com a administração da cidade. Tinha todas as condições de ser o sucessor do PT na prefeitura, dentro daquela dinâmica, de que o vice era o próximo candidato: Olívio e Tarso, Tarso e Raul, Raul e Fortunati, e a tendência natural era Fortunati. Mas, infelizmente, o oportunismo de alguns acabou barrando essa possibilidade. Foi a gota d'água. Fui eleito vereador e me mantive no partido ainda por um ano, mas sem qualquer condição de permanecer. Tinha dois caminhos: ou mudava de partido ou abandonava a política.

No dia 7 de setembro de 2001, quando recebi o convite do governador (Leonel) Brizola, ficamos durante um dia debatendo a política nacional, internacional e local. Acabei entendendo que o PDT seria o caminho a seguir diante daquilo que eu buscava, um partido aberto, onde seu militante não estivesse amarrado, preso a tendências. (José Fortunati, 2017, grifo nosso)³⁰.

No PDT participou como secretário no governo estadual do PMDB, e concorreu como vice-prefeito de José Fogaça (PMDB) em 2008. Foi reeleito prefeito de Porto Alegre para o período de 2012-2016, seguindo mesma linha governamental do peemedebista.

Figura G: Linha Política e Garrancho Ideológico



Fonte: QUINO (2010)

³⁰ Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/noticias/ExibeNoticia/tabid/5374/IdMateria/212139/language/pt-BR/Default.aspx>. Acesso em jul. 2017.

No quadro 11 temos os extratos de fala que expressam a noção de Governo dos sujeitos pesquisados:

Quadro 11 - Compreensão de Governo dos Sujeitos Pesquisados

Governo	OSC
<i>Governo, numa visão democrática, é o gestor colocado pelo povo e respeitada a sua colocação pelo povo, que gerencia o Estado e o país, então é uma delegação cidadã, dada ao cidadão, e aí quando tu fala em governo tu tem que olhar a equipe toda, porque a equipe é constituída por pessoas escolhidas, mas tu confiou naquela pessoa, aquela pessoa vai escolher... o governo, é quem... é o gestor do Estado (sujeito 1, 2017, grifo nosso)</i>	<i>Governo é quem governa, quem dá as normas para que a gente viva numa sociedade que se respeite, que dá a direção, sem que seja um abuso, é mais para que todo mundo possa conviver em sociedade, se respeitando, e também atender as necessidades das pessoas (sujeito 4, 2017, grifo nosso)</i>
<i>é aquele que, em determinado momento, está à frente do Estado, que é escolhido pela sociedade civil e que está à frente do estado. Governo e estado, o governo não é dono do estado, o governo representa essa instituição política, estado (sujeito 2, 2017, grifo nosso).</i>	<i>Governo, para mim governo é momentâneo, governos, eles passam, então quem tem que estar lá, fazendo pressão. [...] são as pessoas, os indivíduos, os grupos, as lideranças, e que liderança são essas? É uma crítica que eu também tenho, porque depende do tempo, do espaço, essa liderança muito mais se beneficia do que dá algum retorno (sujeito 5, 2017, grifo nosso)</i>
<i>Governo é aquele que projeta, elege para fazer gestão em um determinado período (sujeito 3, 2017, grifo nosso)</i>	<i>O governo é uma questão mais política. Questão assim político-partidário. O que tal governo defende, o que ele traz pro cidadão... Mas dentro da lógica desse partido (sujeito 6, 2017, grifo nosso).</i>

Fonte: A autora com base da narrativa dos sujeitos pesquisados

Os sujeitos pesquisados vinculados governo, enfatizam o processo democrático eleitoral onde se elege um governo que estará à frente do Estado por determinado período de tempo, deixando clara a distinção entre Estado e Governo.

Entre os sujeitos vinculados as OSCS, além da já citada temporalidade do governo, surgem à questão da necessidade de pressão por parte da sociedade, em virtude da possibilidade do governo deixar em segundo plano as demandas da sociedade, à criação de normas e leis que visam a convivência em sociedade, e à questão partidária, que é essencial na concepção gramsciana.

Não mencionam que o Governo representa uma classe e, conseqüentemente, um projeto societário, sendo necessário um processo de disputa pela hegemonia. Nesse sentido, passamos a analisar a sociedade civil, espaço privilegiado de luta.

2.3 Sociedade Civil: Possível Arena Privilegiada de Luta para as Organizações da Sociedade Civil

Figura H – Instituições de Ajuda aos Necessitados



Fonte: QUINO (2010)

Gramsci compreende Sociedade Civil “no sentido de hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado” (2011, v. 3, p. 225).

Sociedade Civil é compreendida como o conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias - é nela que estão situados os “aparelhos privados de hegemonia”, ou seja, os organismos de participação voluntária, baseados no consenso e não na coerção - no qual a hegemonia de um grupo social é exercida sobre toda a sociedade (COUTINHO, 2006). O termo sociedade civil

não é usado por Gramsci na mesma acepção de Marx (para o qual a sociedade civil é a sociedade privatista burguesa considerada negativamente: na sua atomização e despolitização), mas sim numa acepção mais ampla que inclui as articulações não imediatamente políticas da organização social moderna. É assim possível um emprego positivo do termo (CERRONI, 2017³¹).

O conceito de Sociedade Civil, para Gramsci, é uma noção política, não um instrumento de análise neutro. É um instrumento de projeto, pois refere-se à “construção e/ou desconstrução, de estreitamento ou ampliação de determinados espaços” que guiam a atividade e movimento dos sujeitos (ACANDA, 2006, p. 175).

Para os sujeitos pesquisados, Sociedade Civil é compreendida do seguinte modo:

³¹ CERRONI, Umberto. Sociedade Civil. Disponível em: <http://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=1077>. Acesso em jun. 2017.

Quadro 12 - Compreensão de Sociedade Civil dos Sujeitos Pesquisados

Governo	OSC
<i>Sociedade civil são os agrupamentos humanos... sociedade civil é a sociedade organizada pelos cidadãos, pelos eleitores ou não, que constituem o povo (sujeito 1, 2017, grifo nosso).</i>	Sociedade civil somos todos nós , com direitos e com deveres (sujeito 4, 2017, grifo nosso).
<i>[...] são os cidadãos, a população, o sujeito que constitui, que fazem parte de um estado, que elegem um governo, mas que não se confundem enquanto tal. E a sociedade civil é aquela que pressiona o estado para que o estado realmente cumpra a sua função, se nós temos uma sociedade civil apática aí a coisa é complicada (sujeito 2, 2017, grifo nosso)</i>	Sociedade civil para mim tá em crise , até porque se burocratizou tanto que ela não se identifica mais com nada, não sabe mais nem se tem que servir ao governo ou ao estado, e na verdade tem que servir ao estado (sujeito 5, 2017, grifo nosso).
<i>[...] é tudo que tá fora do Estado, e que está permanente disputa, tem as entidades, as ONGs³², os movimentos dos trabalhadores, está também a entidade patronal, é tudo aquilo que está em disputa no estado, também tem disputa de projetos conservadores dentro, as igrejas, é um grande conjunto de instituições que não está dentro do Estado mas que disputam o estado permanentemente, para um papel ou outro (sujeito 3, 2017, grifo nosso).</i>	<i>Sociedade civil é uma parte do todo que não tá ligado a nenhuma questão do estado. E a sociedade civil que eu entendo é isso, é defender, é buscar o que a sociedade ela está trazendo de ebulição, de necessidade e busca dar conta de algumas questões que é importante para o indivíduo, para o cidadão (sujeito 6, 2017, grifo nosso).</i>

Fonte: A autora com base da narrativa dos sujeitos pesquisados

A compreensão de sociedade civil é diferenciada entre os sujeitos vinculados ao governo. Enquanto o sujeito 2 destaca a necessidade da sociedade civil de pressionar o Estado para que esse cumpra suas funções; o sujeito 3 enfatiza a disputa, numa conotação de ameaça ao Estado. Ou diferença, é a compreensão de que a sociedade faz parte do Estado; e de que está ‘fora’ do Estado.

Entre os sujeitos das OSCs, destacamos a compreensão de que a sociedade civil deveria ‘servir’ aos interesses do Estado, e não do governo, demonstrando a distinção (sujeito 5). E a função da sociedade civil enquanto representante e defensor das necessidades dos cidadãos (sujeito 6).

Gostaríamos de salientar que temos clara a distinção entre sociedade civil e organizações da sociedade civil - nosso foco de estudo e análise. Que as OSC são apenas uma das instâncias que compõem a Sociedade Civil – espaço repleto de conflitos e tensões de classes.

Nesse sentido, não podemos reduzir a Sociedade Civil a um conjunto de organizações, excluindo os órgãos de representação política, como sindicatos e partidos, o que poderia conduzir a um amplo processo de despolitização, no qual a

³² Esse termo aparecerá no trabalho, apenas quando usado por autores citados ou pelos sujeitos de pesquisa.

Sociedade Civil seria interpretada como um conjunto de organizações distintas e complementares, destituídas dos conflitos e de tensões de classes (IAMAMOTO, 2008).

2.3.1 Constituição histórica das Organizações da Sociedade Civil

Alguns autores datam o surgimento das organizações da sociedade civil no Brasil desde a época da Colônia, referindo-se ao trabalho de grupos religiosos caritativos, de difícil comparação com os atuais, porque a Igreja e o Estado não eram separados por lei. Acreditamos que as modernas OSCs são produtos do século XX, quando o Estado passa a ter papel central na vida das nações (Gohn, 2000).

No Brasil, na Primeira República, quando a questão social era questão de polícia, e as políticas progressistas de então enquadravam-se na rubrica do sanitarismo, o assistencialismo foi a forma que se apresentou como solução para o atendimento de setores carentes da Previdência Social inexistente. Com as leis trabalhistas dos anos 30, o assistencialismo passou a ter espaço nas políticas públicas, como forma de suprir carências e pseudodefesas culturais. O próprio Estado criou as instituições de intermediação com as ONGs caritativas, como a LBA³³ (GOHN, 2000, p.56).

O cenário se alterou significativamente nos anos 1960 em virtude do golpe de Estado realizado pelos militares e políticos comprometidos com ideologias liberal-conservadora.

Na década de 1960, surgiram importantes movimentos sociais que marcaram a forte *emergência da sociedade civil*, que prosseguiu e teve seu auge nas décadas de 1970 e 1980, marcadas pela criação de inúmeras organizações não governamentais e núcleos organizados na sociedade civil, alguns dos quais cresceram em tamanho e importância política. Em duas décadas criou-se internacionalmente um “universo das ONGs”, extremamente diverso. Refletia-se inegavelmente uma situação diferente dos anos 50 do século XX: já não podíamos afirmar como então parecia ser indiscutível que o *governo*, instituição política correspondente ao *Estado*, fosse suficiente para representar uma *nação* (WILHEIM, 1999).

No Brasil, as organizações da sociedade civil cresceram e se expandiram, na época da ditadura militar, com o objetivo de se organizarem para lutar contra a

³³ A Legião Brasileira de Assistência – LBA foi um órgão brasileiro fundado em 1942 pela então primeira-dama Darcy Vargas, com o objetivo de ajudar as famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial. Com o final da guerra, se tornou um órgão de assistência a famílias necessitadas em geral. A LBA era presidida pelas primeiras-damas e foi extinta durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

opressão e em defesa de direitos. Elas cresceram e se consolidaram nas décadas de 80/90 do mesmo século, lutando por espaços de participação e de exercício da cidadania.

Considerada como o único núcleo possível de resistência a esse Estado, a sociedade civil se organizou de maneira substancialmente unificada para esse combate, desempenhando papel fundamental no longo processo de transição democrática (DAGNINO, 2002).

O trabalho das organizações sociais se fazia numa linha de enfrentamento com o Estado autoritário, que era visto como adversário que devia ser desafiado permanentemente. Com a democratização, novas relações se estabeleceram, relações nas quais, mais do que uma oposição sistemática aos governos, o que se colocava era a identidade com um determinado projeto político (PONTES, 1996).

Com a abertura democrática, a sociedade política, traduzida por parcelas do poder institucionalizado do Estado e seus aparelhos, passou a ser objeto de desejo das forças políticas organizadas. Novos e antigos atores sociais fixaram suas metas de lutas e de conquistas na sociedade política, especialmente nas políticas públicas. A sociedade civil se ampliou para se entrelaçar com a sociedade política, colaborando para o caráter contraditório e fragmentado que o Estado passou a ter nos anos 1990 (GOHN, 2005).

As parcerias com o Estado desenvolvem o novo espaço público denominado público não-estatal, onde irão situar-se os conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público, para a gestão de parcelas da coisa pública que diz respeito ao atendimento das demandas sociais. Os espaços públicos devem ser realmente representativos, com participação efetiva da comunidade. A importância da participação popular se faz para democratizar a gestão da coisa pública, para inverter as prioridades das administrações e para participarem de novos pactos políticos que redirecionem o modelo político vigente (GOHN, 2005).

A luta unificada contra o autoritarismo contribuiu decisivamente para uma visão homogeneizada da sociedade civil, porém, a partir da volta da vigência das instituições democráticas formais, o avanço do processo de construção democrática contribuiu para explicitar os diferentes projetos políticos que estavam se definindo e entrando em disputa, expressando, assim, de forma mais clara, a própria

heterogeneidade da sociedade civil, assim como dos diversos níveis do aparato estatal (DAGNINO, 2002).

Nos anos 1970/80, as organizações eram instituições de apoio aos movimentos sociais e populares, estavam por detrás deles na luta contra o regime militar e pela democratização do país e ajudaram a construir um campo democrático popular. Eram organizações cidadãs, movimentalistas, militantes, com perfil ideológico e projeto político definidos. Porém, nos anos 1990 o cenário se ampliou e diversificou-se, surgindo as entidades mais articuladas com empresas e fundações (GOHN, 2005).

No extrato de fala seguinte, podemos identificar diferentes posições que as OSCs podem ocupar, seja de reivindicar e/ou de prestar serviços:

Quando eu iniciei, na década de 70, a Associação de Moradores, era um papel de reivindicação, de congregar e reivindicar. Tu não ouve falar mais em Associação de Moradores. Por quê? Porque no governo do Sarney [...] com aqueles programas que tinha, o vale leite, vale não sei mais o que, as associações de moradores é que passaram a ser as responsáveis por, enfim, executar esses programas e toda a reivindicação, o caráter reivindicatório que tinha foi morrendo. Tu conta no dedo hoje quantas associações de moradores ainda continuam com caráter reivindicatório. Então as associações de moradores passaram a ser prestadoras de serviço. Na política de Assistência Social é muito comum, tu não vê muito na política de saúde, de educação tu vê por causa das creches né. (sujeito 7, 2015, grifo nosso)

Entre os anos 80 e 90 do século XX, as organizações passaram a operar segundo projetos específicos para os quais recebiam verba e apoio financeiro de agências de cooperação internacional ou de outras OSCs, não recebendo apoio direto para a instituição local como um todo. Por isso, mantiveram-se dependentes da conjuntura econômica dos recursos disponíveis, o que acirrou os mecanismos de competição e a necessidade de competitividade dos trabalhos. Isso fez com que as organizações locais se tornassem bastante pragmáticas, preocupadas com a qualificação de seus produtos, ou seja, a prestação de um serviço para um público-alvo (GOHN, 2000).

Outro movimento que redimensiona o papel do Estado e traz novas luzes às políticas sociais, são as propostas progressistas, que “valorizam as funções desempenhadas por organizações não governamentais, rede de associativismo, entidades voluntárias”, que “se articulam não só para demandar como também” para “exercer a distribuição e o controle de bens e serviços aos segmentos mais carentes da sociedade” (VIANNA, 1990, p. 125). Longe de (fazer) existir ‘menos Estado’, “estas propostas implicam num alargamento do conceito de público, através de

subvenções, regras, normas e instituições que apoiem e regulem a ação privada (não necessariamente mercantil) no contexto de um planejamento democrático” (DRAIBE apud VIANNA, 1990, p.125).

No fomento dos movimentos em prol da cidadania, meio ambiente e minorias, no caldo das organizações da sociedade civil, ampliou-se também, na década de 1990, o conjunto de novas instituições de assistência social voltadas agora para a ruptura das práticas tradicionais assistencialistas. Ainda que as entidades religiosas continuassem fortes em sua atuação, empreendendo esforços para se modernizarem e atualizarem seus métodos de intervenção, surgiram também, neste conjunto privado, instituições completamente diferenciadas e isentas de caráter religioso (MESTRINER, 2001).

As organizações da sociedade civil tornam-se cada vez mais complexas e heterogêneas do que se costuma reconhecer. Com efeito, são incontáveis e diversificados os prestadores de serviços que compõem a sociabilidade cotidiana. O que, para o autor, não quer dizer que se deva buscar uma homogeneização formal, mas sim valores comuns como o da cidadania (FERNANDES, 1994). Nesse sentido, as organizações da sociedade civil como uma esfera pública não estatal e, nesse sentido, cabe a elas gerirem a *res publica*, a coisa pública, o que interessa ao público.

A correlação de forças entre vários projetos permitiu avanços importantes no final da década de 80, do século XX, porém, na década de 90 do mesmo século, o efeito dos ajustes estruturais constitutivos das políticas neoliberais veio determinar dificuldades significativas. Ou seja, não se produziu o encaminhamento adequado, por parte do Estado, aos problemas de exclusão e de desigualdade social nas suas várias expressões, ao contrário, podemos perceber seu agravamento. Diante disso, a autora destaca duas situações: 1) a necessidade de aprofundar o controle do Estado por parte da sociedade e 2) o enfraquecimento da capacidade de mobilização e organização política da sociedade civil (DAGNINO, 2002).

Por mais paradoxal que pareça, enquanto observamos, na maior parte da sociedade, um processo de despolitização complexo – decorrente, em parte, das mudanças estruturais associadas à atual fase da modernidade e, em parte, do caráter ideológico do projeto de dominação que desvaloriza e esvazia as capacidades societais de organização e articulação política -, observamos reacender, em determinados segmentos, impulsos à solidariedade e à filantropia.

Em vários níveis sociais e em diferentes segmentos, surgem iniciativas mobilizadoras de recursos financeiros, materiais e de voluntariado. Reavivam-se desde formas meio esquecidas, como redes de solidariedade parental ou de vizinhança e instituições comunitárias, até grandes movimentos, amplas campanhas e grandes fundações. Organizam-se agências financiadoras nacionais ligadas a empresas e faz-se sentir o estímulo por parte de agências internacionais (MESTRINER, 2001).

Nesse sentido, os fatores que contribuíram para o enfraquecimento político das organizações da sociedade civil cidadãos foram: 1) o crescimento e fortalecimento do polo associativo do Terceiro Setor, pouco ou nada politizado, preocupado apenas com a inclusão social em termos de integração social ao *status quo* vigente, sem questionar as bases do modelo de desenvolvimento vigente; 2) a opção pelo trabalho institucionalizado, que é uma necessidade, mas priorizando a via das parcerias com as políticas públicas estatais; 3) decorrente do item interior, o trabalho com políticas públicas levou a trabalhos concentrados em projetos e programas focalizados para clientela específicas, desconsiderando-se os processos, os conflitos envolvidos e a universalização das demandas (GOHN, 2005).

2.3.2 Marco Legal das Organizações da Sociedade Civil

A análise da natureza, do papel e da função das organizações da sociedade civil se torna mais complexo, pelo fato de que, dentro desse grupo poderemos encontrar uma infinidade de organizações com histórias, missões, estruturas, modelos organizacionais e estratégias de sustentabilidade completamente diferentes umas das outras.

Pela confusão que ainda existe a respeito dos termos e denominações das organizações da sociedade, entendemos que se faz necessário realizarmos uma clarificação a respeito.

A expressão Organização Não-Governamental foi usada pela primeira vez em 1950, na Resolução 288 (X), pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Ela foi utilizada para designar as instituições da sociedade civil que não estavam vinculadas a um governo e que buscavam espaço no processo de tomada de decisões nos organismos multilaterais (CABRAL, 2007).

No Brasil, as ONGs surgiram nos anos 1960, durante o regime militar. Segundo Camargo et al. (2001), anteriormente, tínhamos organizações caritativas e/ou filantrópicas, mas elas não se denominavam *não governamentais*.

O termo foi adotado mais por influência dos financiadores internacionais, que buscavam desvincular sua imagem dos sistemas de governo totalitários e intolerantes, do que por uma tendência espontânea das organizações brasileiras. Hoje, esse termo não tem sido aceito por muitas organizações por considerá-lo restritivo, pois omite princípios e valores que lhes são caros. Não se define uma organização por aquilo que ela não é. E apesar de algumas organizações serem remanescentes dos movimentos sociais de enfrentamento ao governo ditador, nos anos 1970 e 1980, a partir dos anos 1990, as organizações, longe de se colocarem em confrontação com o governo, buscaram estabelecer relações de complementaridade e parceria (FISCHER e FALCONER, 2007).

Já a expressão Terceiro Setor, foi traduzida do inglês – *third sector* -, dada sua origem norte-americana. Denomina-se Terceiro Setor o conjunto de instituições (associações, fundações, institutos, Oscips, ONGs, OSCs etc.) de caráter privado que não possuem fins econômicos³⁴.

A falta de precisão conceitual do nome que define o conjunto dessas organizações não é uma polêmica vazia. Ao observar o comportamento das próprias entidades, verifica-se que não há uma identificação com o termo, uma manifestação unânime de pertencer ao Terceiro Setor (FISCHER e FALCONER, 2007).

Para nós, esses termos foram surgindo historicamente, determinados por um conjunto de sujeitos e de lutas sociais, sendo que continuam sendo usados simultaneamente, mantendo a heterogeneidade/contraditoriedade presente nesse conceito. Os termos são carregados de significados distintos, sendo que as ONGs salientam sua distinção ao que é governamental, e o Terceiro Setor, além de ser o coletivo de organizações, traz o entendimento da divisão dos setores sociais, correndo o risco da sua fragmentação.

Os tipos de organizações estão classificados no Código Civil, no seu artigo 44, no qual são consideradas pessoas jurídicas de direito privado: I - as associações; II - as sociedades; III - as fundações; IV - as organizações religiosas³⁵

³⁴ Guia da Sustentabilidade e Cidadania Corporativa, Ano 1, 2005, p. 69.

³⁵ Falaremos sobre as organizações religiosas no item posterior.

e V - os partidos políticos. No inciso 2º do mesmo artigo, diz que as disposições concernentes às associações aplicam-se subsidiariamente às sociedades.

Como as organizações da sociedade civil – no contexto das políticas públicas em que estamos trabalhando - em sua grande maioria, se enquadram como associações ou fundações optamos em dar destaque às mesmas.

Segundo o artigo 53 do Código Civil, “constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos”. Logo, as associações podem ser definidas como uma pessoa jurídica de direito privado, organizada a partir da reunião de pessoas em torno de um propósito que não tenha finalidade econômica.

Faz-se importante ressaltar a diferença entre associações de cunho social (benefício público), que são aquelas de natureza exógena, que atuam em favor daqueles que estão fora de seus quadros sociais, e as associações de cunho associativo (benefício mútuo), aquelas de natureza endógena, ou seja, que dedicam suas ações ao benefício de seus quadros sociais, como os clubes recreativos de acesso restrito aos sócios ou associações que visam divulgar interesses particulares de seus associados, como os clubes de colecionadores (SZAZI, 2001).

De acordo ao artigo 62 do Código Civil, “para criar uma fundação, o seu instituidor fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la”.

Sendo assim, uma fundação é um tipo especial de pessoa jurídica, pois pode ser constituída a partir da decisão de um só indivíduo, apesar de ser pouco usual, e pode ser criada após a morte de seu instituidor, em cumprimento à disposição testamentária. Sua constituição se dá, em um primeiro momento, pela reunião de bens e sua destinação a uma finalidade determinada pelo instituidor. Pode-se definir uma fundação como um patrimônio destinado a servir, sem intuito de lucro, a uma determinada causa de interesse público, que adquire personificação jurídica por iniciativa de seu instituidor. As fundações podem ser criadas pelo Estado, assumindo natureza de pessoa jurídica de direito público, ou por indivíduos ou empresas, quando assumem natureza de direito privado (SZAZI, 2001).

Além da questão do patrimônio, a outra diferença importante entre as associações e as fundações, é que essa última, para iniciar seu funcionamento, deve solicitar a aprovação e a autorização do Ministério Público, que realizará o

controle e a fiscalização das mesmas, através dos relatórios de prestação enviados anualmente.

Embora o termo 'instituto' componha a razão social de entidades, não corresponde a uma espécie de pessoa jurídica, podendo ser utilizado como denominação por uma entidade governamental ou privada, lucrativa ou não lucrativa, constituída sob a forma de fundação ou de associação (SZAZI, 2001).

As organizações da sociedade civil embora prestem serviços públicos, produzam e comercializem bens e serviços, não são estatais, nem visam lucro financeiro com os empreendimentos efetivados. Estão incluídas aqui, portanto, as associações sem fins econômicos (o agrupamento organizado de pessoas físicas) e as fundações (um patrimônio vinculado a um objetivo) (RESENDE, 2007).

Sendo assim, para fins deste estudo, optamos por usar a denominação organizações da sociedade civil (OSC), *entendidas como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins econômicos, com finalidade pública, relevantes para a coletividade, autônomas, e com consistência ética e política*. Escolhemos esse termo por acreditarmos ser importante enfatizar a “sociedade civil” organizada.

Nos tempos atuais, ganha cada vez mais força e uso disseminado esta nova terminologia de alcance genérico: Organizações da Sociedade Civil (OSCs). O governo brasileiro usa o termo OSC, assim como crescentemente a ONU, o Banco Mundial e a União Europeia, entre outros organismos internacionais. O termo retoma a referência à sociedade civil, tão em voga nos anos 1980, tanto na área social como nos debates acadêmicos. Ele apresenta conotação geral, baseia-se em conceito reconhecido, ainda que polissêmico (sociedade civil), evita denominações negativas (não governamentais, não lucrativas) e tem granjeado ampla adesão nos mais diferentes subcampos de organizações atuantes no setor social. [...] Organizações da Sociedade Civil remetem, assim, ao lugar, aos atores, às visões e às agendas presentes no processo social no país (ARMANI, 2013, p.17).

Para o Governo Dilma, a adoção do termo é uma opção que reforça o caráter afirmativo de protagonismo e de iniciativa própria da sociedade, com a intenção ética e política de reafirmar o caráter autônomo, a finalidade pública e a voz própria da sociedade civil organizada, afirmando sua identidade a partir de sua origem em uma sociedade civil ativa e pulsante (BRASIL, 2014).

As organizações podem obter diversos títulos e certificados de âmbito municipal, estadual e federal, necessários para o gozo de benefícios fiscais e o oferecimento de incentivos fiscais aos doadores e patrocinadores de seus programas, ou como prerrogativa para determinados tipos de parceria, sendo eles:

a) declaração de utilidade pública³⁶; e b) certificado de entidade beneficente de assistência social.

O certificado de entidade beneficente de assistência social – CEBAS³⁷, regulamentado pela lei nº 8.212 de 1991 e lei nº 12.101 de 2009, é concedido às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, devendo obedecer ao princípio da universalidade do atendimento, sendo vedado dirigir suas atividades exclusivamente a seus associados ou a categoria profissional.

Em relação às mudanças ocorridas no processo de certificação, os extratos de fala, evidenciam a priorização do fator econômico em relação à missão institucional:

Eu acompanhei bem esse processo, e tinha opção, ou tu ficava na educação, ou tu, né. E ali se viu bem a questão mercantilista. A educação como é. Economicamente. Então é mais fácil colocar todas as fichas na educação, na educação superior e na educação básica do que ficar na assistência social. Isso é um jogo político bem complicado, e projetos da assistência social fecharam (sujeito 5, 2017, grifo nosso)

Quando eu falo da missão, isso é um questionamento das grandes instituições prestadoras de serviço. Quando se passou a discutir o que é uma entidade pura que o digo, prioritariamente de assistência social... O que a gente viu? As grandes instituições de cunho religioso que executam política de educação e política da assistência, eles ficaram aonde? Na educação. Quer dizer aquela missão deles de atender as pessoas, estou agora falando num tom irônico, de atender as pessoas que são pobres e isso e aquilo... Como eles pararam, alegam que os custos são muito altos, que eles não tem mais condições de ter os investimentos para poder usar na política de assistência social. Então quantas vezes, eu cansei de perguntar para os religiosos: Mas onde é que está a missão? (sujeito 7, 2015, grifo nosso)

A análise e a decisão dos requerimentos de concessão ou de renovação do CEBAS passaram a ser apreciadas no âmbito dos seguintes Ministérios: da Saúde, quanto às entidades da área de saúde; da Educação, quanto às entidades educacionais; e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, quanto às entidades

³⁶ A Declaração de Utilidade Pública Federal foi revogada pela lei nº 13.204 de 2015 por ocasião da aprovação do Marco Regulatório das OSC. A declaração de utilidade pública, havia sido regulamentada pela Lei nº 91/35 e pelos decretos nº 50.517/61 e nº 3.415/00 sendo pré-requisito para solicitação do CEBAS. A declaração era outorgada pelo Ministério da Justiça à entidade que desenvolve atividades úteis ao público, de relevante valor social, que realiza o bem em prol da coletividade, e que cumpre os requisitos legais para fazer jus a tal titulação.

³⁷ Até o ano de 2009 o CEBAS era concedido pelo Conselho Nacional de Assistência Social, que passou a ter como função “acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de assistência social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome”, conforme o disposto no art. 18, inciso 3º da Lei Orgânica de Assistência Social.

de assistência social. Cada uma das três áreas traz critérios para a concessão do CEBAS, entre elas destacamos:

Quadro 13 - Requisitos para Concessão do Cebas

Saúde	<p>Ofertar a prestação de seus serviços ao SUS no percentual mínimo de 60% (sessenta por cento). O atendimento do percentual mínimo pode ser individualizado por estabelecimento ou pelo conjunto de estabelecimentos de saúde da pessoa jurídica, desde que não abranja outra entidade com personalidade jurídica própria que seja por ela mantida.</p> <p>Não havendo interesse do gestor local do SUS na contratação dos serviços de saúde ofertados pela entidade de saúde ou de contratação abaixo do percentual mínimo, a entidade deverá comprovar a aplicação de percentual da sua receita em gratuidade na área da saúde, da seguinte forma: 20% quando não houver interesse de contratação pelo gestor local do SUS ou se o percentual de prestação de serviços ao SUS for inferior a 30%; 10% se o percentual de prestação de serviços ao SUS for igual ou superior a 30% e inferior a 50%; ou 5% se o percentual de prestação de serviços ao SUS for igual ou superior a 50%.</p>
Educação	<p>Conceder anualmente bolsas de estudo na proporção de 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada 5 (cinco) alunos pagantes. A entidade poderá oferecer bolsas de estudo parciais, observadas as condições: no mínimo, 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada 9 (nove) alunos pagantes; e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento), quando necessário para o alcance do número mínimo exigido.</p> <p>Será facultado à entidade substituir até 25% da quantidade das bolsas de estudo por benefícios concedidos a beneficiários cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de um salário mínimo e meio, tais como transporte, uniforme, material didático, moradia, alimentação e outros benefícios. Admite-se o cumprimento do percentual com projetos e atividades para a garantia da educação em tempo integral para alunos matriculados na educação básica em escolas públicas, desde que em articulação com as respectivas instituições públicas de ensino, na forma definida pelo Ministério da Educação.</p>
Assistência Social	<p>A certificação ou sua renovação será concedida à entidade de assistência social que presta serviços ou realiza ações socioassistenciais, de forma gratuita, continuada e planejada, para os usuários e para quem deles necessitar, sem discriminação, observada a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Consideram-se entidades de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos pela referida lei e as que atuam na defesa e garantia de seus direitos. Sendo requisito estar inscrita no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social</p>

Fonte: A autora com base da Lei nº 12.101/2009 (2017)

Ainda referente ao CEBAS, a *Pesquisa sobre Organizações da Sociedade Civil e suas Parcerias com o Governo Federal*³⁸ da Fundação Getúlio Vargas (2014), traz dados sobre as OSCs que possuem a certificação:

³⁸ FGV – Fundação Getúlio Vargas. Pesquisa sobre Organizações da Sociedade Civil e suas Parcerias com o Governo Federal. 2014.

Tabela 4 - OSCs com Cebas segundo Faixas de Vínculos³⁹

Faixas de Vínculos Ativos	Saúde	Educação	Assistência
0	2,5%	4,8%	4,2%
1 a 4	4,4%	9,2%	12,0%
5 a 19	10,1%	37,5%	39,5%
20 a 99	40,5%	38,4%	35,9%
100 e mais	42,5%	10,0%	8,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: FGV (2014)

Observa-se que aquelas que possuem o CEBAS Saúde são proporcionalmente maiores, já que as que as OSCs médias ou grandes, representam mais de 80% do total desse grupo. As certificadas na educação e assistência possuem estrutura bastante parecida concentrando-se nas faixas entre 5 e 19 e 20 a 99 vínculos (75,9% e 75,3%) (FVG, 2014).

O processo de comprovação dos atendimentos gratuitos pode ser demonstrado no extrato de fala a seguir:

como a OSC é uma entidade filantrópica e tem o CEBAS, que é o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, nós temos algumas isenções na lei, então tudo que é dado que não tem um convênio que fazemos a cobertura nós registramos, nós fazemos a ficha socioeconômica, e fazemos o registro dessa gratuidade. (sujeito 4, 2017, grifo nosso).

O Fórum Nacional das Instituições Filantrópicas (FONIF) encomendou a pesquisa 'A contrapartida do setor filantrópico para o Brasil⁴⁰', realizada pela DOM Strategy Partners de maio de 2015 a junho de 2016, sobre a situação da Previdência Social do Brasil em relação a imunidade do pagamento da cota patronal às instituições filantrópicas nas três áreas: assistência social, educação e saúde.

Segundo o FONIF, na ocasião da pesquisa, havia 8.402⁴¹ entidades que possuíam Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS), sendo: 324 instituições de ensino superior; 1.755 instituições de ensino básico; 1.393 estabelecimentos de saúde; e 4.930 unidades de assistência social.

A pesquisa analisou o equilíbrio da Previdência Social como sistema operacional e financeiro, a partir de fontes e bases de dados oficiais, avaliando o real impacto atual das contribuições e desembolsos das isenções de impostos –

³⁹ As informações sobre o tamanho das OSCs referem-se a vínculos formais de trabalho.

⁴⁰ Disponível em: http://fonif.org.br/wp-content/uploads/2016/10/PESQUISA_FONIF_FINAL-1.pdf. Acesso em jun. 2017

⁴¹ A referida pesquisa traz um total de 8.695 CEBAS, mas optamos por colocar o valor que encontramos ao somar as três áreas.

oriundos do CEBAS (que isenta a cota patronal sobre a folha de pagamento), no déficit atual da Previdência. Pode-se identificar que:

de forma **acumulada**, no período de 2012 a 2014 (3 anos), em um total de R\$131,6 bilhões de isenções da Cota Patronal, a desoneração da folha de pagamento (de 56 setores da economia) ocupou o 1º lugar como principal isenção responsável pelas renúncias do período, atingindo R\$47,4 bilhões, ou 36,0% das isenções totais. Em seguida, no 2º lugar a isenção Simples Nacional com R\$47,4 bilhões (33,3%); **em 3º lugar as imunidades das instituições sem fins lucrativos R\$26,7 bilhões (20,3%)**; em 4º lugar a exportação da agroindústria R\$11,8 bilhões (8,9%). O restante, 1,6%, ficou distribuído, por grau de relevância, entre as isenções para microempreendedor individual, dona de casa e eventos ligados à Copa do Mundo e Olimpíada (grifo nosso).

Nesse sentido, em 2014, a Previdência Social brasileira arrecadou R\$ 374 bilhões, e isentou o valor de R\$ 10 bilhões do setor filantrópico no pagamento da cota patronal. Como contrapartida, esse setor aportou valores tangíveis (empregados diretos, indiretos, materiais, estruturas etc.) e intangíveis (qualidade, conhecimento, desenvolvimento etc.) e devolveu à população (de quem “teoricamente” tirou os R\$ 10 bilhões) mais do que R\$ 60 bilhões, ou seja, mais do que seis vezes o que deixou de pagar legalmente.

Destacamos que são destinadas as Oscs 20% das imunidades fiscais, e que esses valores, em regra, são devolvidos a sociedade em serviços. Esse valor pode parecer volumoso, porém, só no estado do Rio Grande do Sul, as concessões de incentivos fiscais destinadas a empresas, no ano de 2016, chegaram aos R\$ 9 bilhões. Sendo que, esses recursos que o governo deixa de receber não são comprovadamente empregados na geração de empregos e desenvolvimento econômico do estado.

Na legislação vigente, são encontradas duas qualificações fundamentais às organizações da sociedade civil prestadoras de serviços sociais. A primeira diz respeito às organizações sociais (lei 9637/98); a segunda se refere às organizações da sociedade civil de interesse público (lei 9790/99).

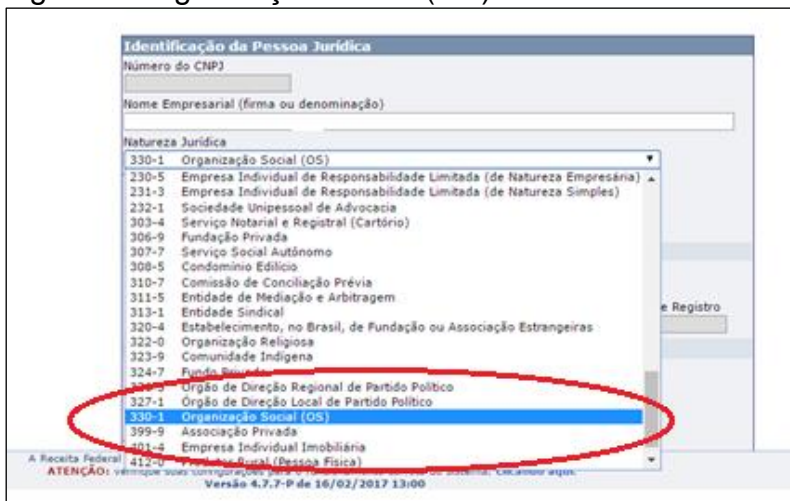
Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por lei. A organização interessada em obter a referida qualificação deverá formular requerimento escrito ao Ministério da Justiça. A lei institui o Termo de Parceria como o instrumento passível de ser firmado entre o

Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público.

A Lei 9637 de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, diz que o Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. A lei instituiu o contrato de gestão como instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às referidas áreas.

Porém, a lei não deixa claro quais seriam os procedimentos, para que a organização se habilite à qualificação. O que sabemos é que após o registro em cartório dos atos constitutivos, estatuto e ata de fundação, no momento de inscrição na Receita Federal para fim de obtenção de CNPJ, entre as opções de natureza jurídica encontra-se a Organização Social (OS).

Figura 2: Organização Social (OS)



Fonte: Receita Federal

A qualificação como organização social é ato administrativo discricionário do Poder Público, que deve possuir representante no órgão colegiado de deliberação superior da organização. A lei confere ao Executivo a liberdade de examinar a conveniência e a oportunidade de qualificar como organização social a entidade pleiteante, precisamente para verificar se é de interesse público transferir ao setor

privado o serviço que vem sendo realizado pela própria administração, ou, então, estimular o serviço já prestado pela entidade privada com recursos públicos⁴².

A criação dessas qualificações está relacionada ao interesse em “estabelecer um marco legal e regulador das ações entre Estado e organizações da sociedade civil prestadoras de serviços sociais, compatível com o Plano de Reforma do Estado do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso” (SILVA, 2004, p.141).

E por fim, trazemos o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, lei nº 13.019 de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil.

O movimento inicial da criação do MROSC se deu em 2010, com a articulação da ‘Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil’⁴³– iniciativa que congrega diversas redes, coletivos, organizações da sociedade civil e movimentos sociais –, que apresentou em carta reivindicatória aos candidatos à Presidência da República que concorriam ao mandato de 2011/2014, as principais pautas relativas ao fortalecimento das organizações e das parcerias firmadas com a administração pública (BRASIL, 2014).

A demanda por um marco regulatório surgiu de um cenário de insegurança jurídica, devido à ausência de legislações que regulassem especificamente a relação entre Estado e OSCs. Vigorava um ambiente de multiplicidade de instrumentos, onde:

o convênio figurava como a forma de ajuste mais utilizada na formalização das parcerias celebradas entre as OSCs e o poder público no âmbito do governo federal. Trata-se de uma forma antiga utilizada para transferências públicas, com vistas à realização de projetos, atividades, serviços, aquisição de bens ou eventos que busquem o interesse de ambas as partes em regime de mútua cooperação. Esse instrumento é regulado por um conjunto disperso de normas, entre as quais o artigo 116 da Lei nº 8.666/1993; o Decreto nº 6.170/2007, que regulamenta as transferências de recursos da União e institui o Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria do Governo Federal (Siconv); e a Portaria Interministerial nº 507/2011, que detalha as diretrizes traçadas no decreto

⁴² Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista5/5rev6.htm>. Acesso em: abr. 2017.

⁴³ <http://plataformaosc.org.br/>

em referência na operacionalização de convênios, contratos de repasse e termos de parceria no âmbito federal (BRASIL, 2014, p.70).

No início do governo da presidenta Dilma Rousseff, que havia assinado compromisso público durante a campanha presidencial, foi delegada à Secretaria-Geral da Presidência da República a coordenação do processo de aperfeiçoamento do ambiente institucional e normativo e o desafio do diálogo permanente com a sociedade civil, respondendo a um compromisso assumido com a Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil. Instituiu-se, por decreto (nº 7.568/2011), um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de composição paritária entre representantes do governo federal e da sociedade civil para diagnosticar e propor soluções aos entraves jurídicos e institucionais relacionados ao universo das organizações e a suas parcerias com o poder público (BRASIL, 2014).

Após um longo processo, com muitos debates e alterações, a

aprovação da Lei nº13.019/2014 trouxe como principal avanço a criação de um regime jurídico próprio para as parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil. Ao instituir o *Termo de Colaboração* para a execução de políticas públicas e o *Termo de Fomento* para apoio a iniciativas das organizações – instrumentos próprios e adequados para tais relações, em substituição aos convênios – a lei reconhece essas duas dimensões legítimas de relacionamento entre as organizações e o poder público (BRASIL, 2014, p. 102).

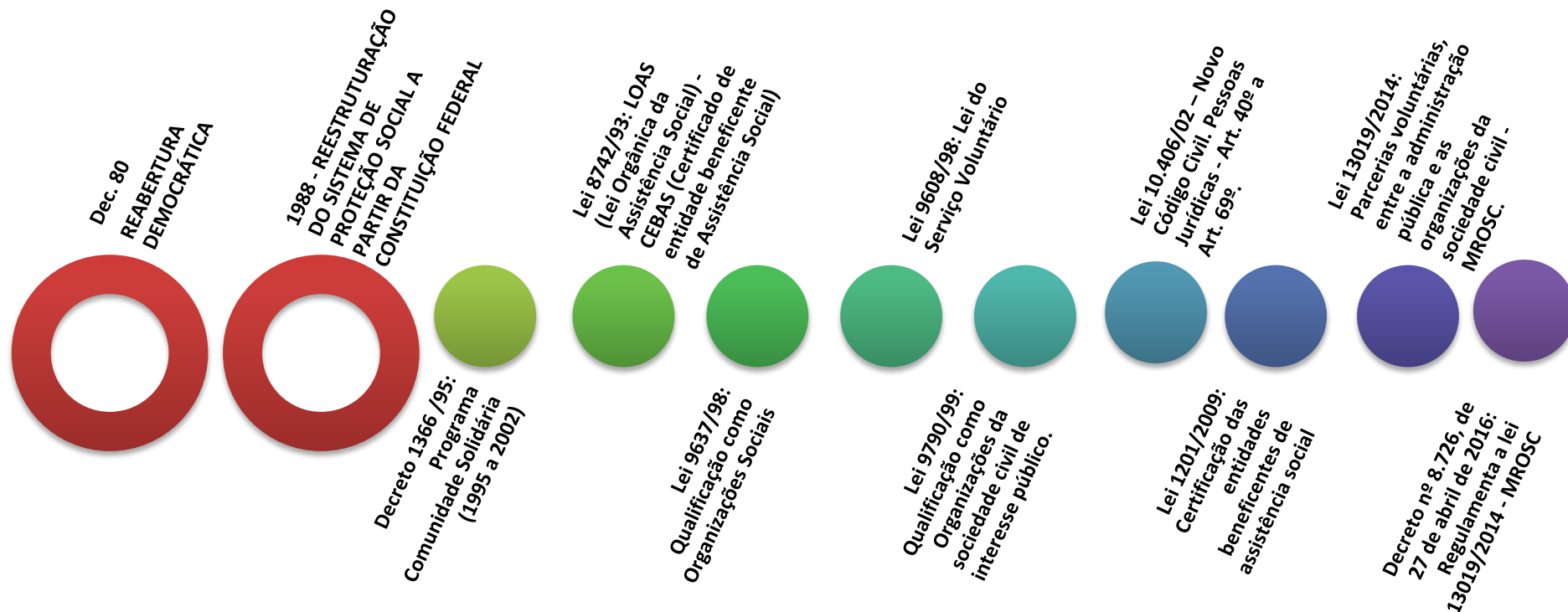
O decreto nº 8.726, que regulamenta a nível federal o MROSC, foi aprovado em 27 de abril de 2016, visando dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil.

Destacamos os muitos adiamentos até que a lei entrasse em vigor nos municípios em 1º de janeiro de 2017. Porto Alegre, após um longo processo, aprova o Decreto municipal nº 19.774, em 27 de junho de 2017, que regulamenta o MROSC na cidade.

Fazemos um destaque no Decreto Federal e Municipal, referente ao chamamento público, um dos elementos positivos do Marco Regulatório, por trazer mais transparência e possibilidade de imparcialidade no processo de escolha das OSCs que firmarão parceria com o Governo. O que, provavelmente, acabará não acontecendo em virtude do artigo:

Poderá dispensar a realização do chamamento público:
[...] IV - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

Figura 3 - Linha do Tempo dos Marcos Jurídicos



1983-1985	1986-1989	1989-1993	1993-1997	1997-2001	2001-2005	2005-2009	2009-2012	2012-2016
DIB – PDS	Collares – PDT	Olívio - PT	Tarso – PT	Pont - PT	Tarso e Verle - PT	Fogaça - PPS	Fogaça -PMDB + Fortunati - PDT	FORTUNATI – PDT

Fonte: A autora (2017).

Sistematizamos na figura 3 uma linha do tempo na qual consta o período analisado na pesquisa e os principais marcos jurídicos que norteiam as organizações da sociedade civil executoras de políticas públicas.

2.3.3 Cenário Contemporâneo das Organizações da Sociedade Civil

Em relação ao cenário das Organizações da Sociedade Civil, a 3ª edição da pesquisa “As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil – Fasfil”, é lançada em 2012 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com base nos dados do Cadastro Central de Empresas – CEMPRE do IBGE de 2010.

Com o objetivo de construção de estatísticas comparáveis internacionalmente, optaram por seguir adotando como referência para definição das Fasfil a metodologia do *Handbook on non-profit institutions in the system of national accounts*, elaborado pela Divisão de Estatística da Organização das Nações Unidas - ONU, em conjunto com a Universidade John Hopkins em 2002. Sendo que, a classificação adotada para este estudo, tal qual nos anteriores, foi a Classification of the Purposes of Non-Profit Institutions Serving Households - Copni4 (Classificação dos Objetivos das Instituições sem Fins Lucrativos a Serviço das Famílias), da família de classificação definida e reconhecida como tal pela Divisão de Estatísticas da ONU, adequada às necessidades do estudo, ou seja, uma “Copni ampliada”.

Dessa forma, foram consideradas Fasfil as organizações existentes no Cempre como entidades sem fins lucrativos (código de natureza jurídica iniciado por 3) e que se enquadrem, simultaneamente, nos cinco seguintes critérios: (a) privadas, não integrantes, portanto, do aparelho de Estado; (b) sem fins lucrativos, isto é, organizações que não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores e que não possuem como razão primeira de existência a geração de lucros – podendo até gerá-los, desde que aplicados nas atividades fins; (c) institucionalizadas, isto é, legalmente constituídas; (d) autoadministradas ou capazes de gerenciar suas próprias atividades; (e) voluntárias, na medida em que podem ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas, isto é, a atividade de associação ou de fundação da entidade é livremente decidida pelos sócios ou fundadores.

No caso brasileiro, esses critérios correspondem a três figuras jurídicas no novo Código Civil: associações, fundações (já referidas anteriormente) e organizações religiosas - consideradas como uma terceira categoria através da Lei nº 10.825 / 2003, que estabeleceu como pessoa jurídica de direito privado estas organizações que anteriormente se enquadravam dentro da figura de associações.

Nesse sentido, para o estabelecimento da classificação das Fasfil retirou-se do universo das entidades sem fins lucrativos aquelas que não atendiam, simultaneamente, aos cinco critérios referidos, sendo excluídos: caixas escolares, partidos políticos, sindicatos, condomínios, cartórios, conselhos, cemitérios.

Tabela 5 - Fundações e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil

Municípios	Entidades sem fins Lucrativos	Fundações e Associações sem fins lucrativos
BRASIL	556.846	290.692
RIO GRANDE DO SUL	53.467	25.377
Porto Alegre	13.639	3.091

Fonte: IBGE (2012)

Em relação ao tempo de existência das Fasfil, as criadas no período de 1981 a 2000 representam 46,5% do total de entidades em atividade em 2010. No Brasil, as organizações da sociedade civil cresceram e se expandiram na época da ditadura militar, com o objetivo de se organizarem para lutar contra a opressão e em defesa de direitos. Elas cresceram e se consolidaram nas décadas de 1980/90, lutando por espaços de participação e de exercício da cidadania.

Tabela 06 - Idade das Fundações e Associações em Fins Lucrativos

Faixas de Ano de fundação	Fasfil		
	Total	%	Média por ano
Até 1970	9.558	3,3	-----
De 1971 a 1980	27.270	9,4	2.727
De 1981 a 1990	45.132	15,5	4.513
De 1991 a 2000	90.079	31,0	9.007
De 2001 a 2005	58.388	20,1	11.677
De 2006 a 2010	60.265	20,7	12.053
TOTAL	290.692	100,0	

Fonte: IBGE (2012)

Essas organizações possuíam um contingente de **2,1 milhões** de pessoas registradas como trabalhadores assalariados, nas 290,7 mil Fasfil, em 2010. Sendo que destes, 18,1% estão localizados na região Sul. Segundo a referida pesquisa,

isso representa: cerca de ¼ (23,0%) do total dos empregados na administração pública no mesmo ano; 73,5% do total do emprego formal no universo das 556,8 mil entidades sem fins lucrativos, e 5,8% do total de entidades empresariais existentes no Cempre.

O relatório da Fasfil indica que essas instituições continuam crescendo no Brasil, ainda que em um ritmo menos acelerado do que em períodos anteriores, especialmente entre o final dos anos 1990 e os primeiros dois anos do milênio, quando se observou uma grande expansão do setor. Resultado oposto foi observado em relação ao número de trabalhadores, que reverteu uma tendência de queda e deu início à recuperação de postos de trabalho formal nas entidades. Isso ocorreu em paralelo a um aumento das remunerações, sobretudo nos dois últimos anos analisados (IBGE, 2012).

As áreas de atuação das fundações e associações sem fins lucrativos, identificadas a partir do registro na Receita Federal (Cnae), são:

Tabela 7 - Área de Atuação das Fasfil

FASFIL 2010	TOTAL	Percentual (%)	Região Sul
TOTAL	290.692	100	62.633
Habitação	292	0,1	83
Saúde	6.029	2,1	1.427
Cultura e Recreação	36.921	12,7	12.601
Educação e Pesquisa	17.664	6,1	3.534
Assistência Social	30.414	10,5	8.804
Religião*	82.853	28,5	12.811
Associações Patronais e Profissionais	44.939	15,5	8.588
Meio Ambiente e Proteção Animal	2.242	0,8	523
Desenvolvimento e Defesa de Direitos	42.463	14,6	9.226
Outras Instituições Privadas sem fins lucrativos	26.875	9,3	5.036

Fonte: IBGE (2010)

Durante o ano de 2013 a Fundação Getúlio Vargas (FGV) apoiou a Secretaria Geral da Presidência da República no desenvolvimento da “Pesquisa sobre Organizações da Sociedade Civil e suas Parcerias com o governo federal”, sendo divulgados os primeiros dados em 2014. A caracterização das Organizações da Sociedade Civil no Brasil, usada na pesquisa, é proveniente da pesquisa sobre as Fundações e Associações sem Fins Lucrativos (Fasfil), principal referência na área.

O enfoque da pesquisa são as OSCs que possuem algum tipo de relação voluntária com o Estado, Governo Federal, sendo que as informações sobre esse

universo se referem somente às bases de dados levantadas pela pesquisa, não correspondendo ao total de bases de dados existentes do governo federal. Foram localizadas cerca de 45 mil OSCs que possuem algum tipo de relacionamento com o Estado, ou seja, cerca de 15% do total das OSCs identificadas na pesquisa FASFIL.

A referida pesquisa da FGV subsidiou o desenvolvimento do Mapa das Organizações da Sociedade Civil (www.mapaosc.ipea.gov.br) disponibilizado através de portal georreferenciado, que faz parte do processo de implementação e consolidação da Lei 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das OSCs, sendo previsto no artigo 81 do Decreto 8.726/2016.

O Mapa das OSCs adotou metodologia de classificação das organizações que permite comparações dos dados da Fasfil com os de estudos internacionais. Desse modo, todas as etapas do desenvolvimento da matriz de indicadores referentes às organizações da sociedade civil e às parcerias celebradas com a administração pública, apresentadas no Mapa das OSCs, têm por objetivo contribuir para sistematizar e aprofundar o conhecimento sobre a atuação das organizações civis no país. Em consulta ao Mapa, em junho de 2017, verificamos que o número atualizado de OSCs eram: 394.904 no Brasil, 35.782 no Rio Grande do Sul e 3.844 em Porto Alegre.

As parcerias com o Estado representam tanto “a possibilidade de se estabelecer uma parceria estratégica que potencializa os resultados das ONGs”, quanto “traz simultaneamente uma série de obstáculos e impedimentos burocráticos que comprometem a autonomia destas instituições”. A mudança gradual ‘de oposição à parceria’ com o Estado não significa que essa relação seja isenta “de tensões e contradições, nem que as ONGs tenham abandonado por completo as suas avaliações críticas sobre o Estado” (NETO, 2013, p.8-9).

No estudo do IPEA, realizado por Neto (2013), as principais vantagens existentes nas parcerias com o Estado, de acordo com a percepção das OSCs, são:

a própria experiência da parceria, que permite tanto um melhor conhecimento das engrenagens estatais como também propicia ganhos de credibilidade e, sobretudo, visibilidade para a ONG. [...] a abrangência das ações, que, conforme mencionado anteriormente, permite à entidade ampliar a escala de suas ações, diversificando seu público-alvo e potencializando seus resultados. A possibilidade de influenciar a política pública também é uma vantagem na parceria com órgãos governamentais. [...] bem como sua continuidade ao longo do tempo (o que dificilmente aconteceria sem a participação do Estado). A captação de recursos e o estabelecimento de um canal de comunicação com o governo também foram percebidos como vantagens importantes nas parcerias com o Estado (NETO, 2013, p. 25).

No que se refere às desvantagens, a burocracia constitui a principal, sendo que “entre os maiores obstáculos gerados por esta burocracia governamental, foi mencionada a dificuldade para responder a editais demasiadamente específicos e as dificuldades na hora de fazer a prestação de contas”. Assim como a “descontinuidade das ações, decorrente das mudanças de governos”, “a ingerência do governo, o atraso nos pagamentos e a rigidez dos gastos também foram apresentados como fatores complicadores desta parceria” (NETO, 2013, p. 26).

Em outra pesquisa do IPEA, realizada por Lopez e Abreu (2014) com gestores da alta burocracia federal, quanto à decisão de implementar políticas públicas por meio da cooperação,

sistematiza-se os motivos que justificam a cooperação, as vantagens e desvantagens da implementação por meio de ONGs em face da burocracia pública e dos papéis relativos atribuídos à burocracia e às ONGs nas políticas federais. Os resultados apontam que os gestores entrevistados atribuem às organizações civis funções e competências que a burocracia não poderá substituir no curto e médio prazos, tais como expertise, capilaridade, flexibilidade e engajamento nas políticas mencionadas. Mas a burocracia é considerada indispensável à implementação bem-sucedida das políticas, por ter quadros permanentes e melhor infraestrutura, condição complementar à continuidade e institucionalização das políticas. Estas distinções retratam visões que diferem daquelas que constituíram o arcabouço do modelo neoliberal, nos anos 1990, no qual os apelos à eficiência, pela via da delegação estatal às organizações civis, constituíram o núcleo das reformas legislativas visando maior engajamento das ONGs nas políticas. Hoje, as organizações são consideradas uma via para reforçar ou fortalecer políticas do Estado, e não como substitutas a elas (LOPEZ e ABREU, 2014, p.6).

No que se refere à motivação de se atuar em parceria com organizações civis, os três motivos dominantes foram: “internalizar o conhecimento especializado (expertise) das organizações, fortalecer a rede de atuação de ONGs e aproveitar sua capilaridade territorial”. Além de “ampliar a legitimidade da política pública, suprir a falta de quadros da burocracia para a implementação e a proximidade das demandas dos beneficiários diretos da ação” (LOPEZ e ABREU, 2014). Quanto à divisão de papéis os gestores dizem que:

ao Estado cabe dar continuidade e abrangência às políticas, estruturando-as de forma a torná-las estável no tempo – e, para isso, pode ou não se valer da cooperação com ONGs. Esta competência é exclusiva do Estado também por seu monopólio da regulação e capacidade de obrigar (*enforcement*) à execução das políticas. É neste sentido que emergem as referências à *descontinuidade*, *fragmentação das políticas* e *menor infraestrutura comparada* como principais desvantagens da execução de políticas por meio de ONGs (LOPEZ e ABREU, 2014, p.19).

Os pesquisadores destacam três elementos da articulação entre Estado e organizações da sociedade civil: a especificidade e potencial dessas organizações

em comparação à burocracia pública; grande espaço conferido à necessidade de legitimar e qualificar o ciclo das políticas públicas; OSCs não são substitutas do Estado, mas um canal para fortalecer suas políticas (LOPEZ e ABREU, 2014).

2.3.4 Organizações Religiosas da Sociedade Civil

Como vimos nos dados da FASFIL, as 82,9 mil entidades que administram diretamente atividades religiosas representam, isoladamente, 28,5% do total. Porém, vale destacar que a participação de entidades religiosas não se restringe a esse grupo de instituições, posto que muitas entidades assistenciais, educacionais e de saúde, para citar apenas alguns exemplos, são de origem religiosa, embora não estejam classificadas como tal, o que impede dimensionar a abrangência efetiva das ações de influência religiosa.

Na concepção que trabalhamos de organizações da sociedade civil, como um espaço público não-estatal, vinculado ao interesse coletivo, não incluiríamos as com atividade principal voltada para Religião e Partidos Políticos, Sindicatos, Associações Patronais e Profissionais, sendo que na referida pesquisa, ambas categorias somam 44% do total das Fasfil.

Porém, não podemos ignorar a presença de grupos religiosos na área social. Sendo assim, interessa-nos refletir sobre a influência das religiões (especificamente as cristãs) nas questões sociais e, especificamente nas políticas sociais. Por isso, nos propomos a fazer uma reflexão histórica a fim de entendermos a origem de seus pensamentos e a heterogeneidade desse meio.

Diante da reforma protestante ocorrida no início do século XVI, com Lutero e posteriormente Calvino, e da expansão da crença protestante, a Igreja Católica desencadeou uma forte reação visando à recuperação do espaço perdido, desenvolvendo as novas diretrizes no Concílio de Trento (1545-1563) (ARANHA, 1989).

A igreja católica iniciou em 1549, quando da chegada do Padre Manuel da Nóbrega e outros jesuítas, o trabalho de catequese que contribuiu com a unidade nacional através do idioma e descaracterização da cultura (TUBINO, 1996, p. 14).

O Brasil colonial passou quase imune à avalanche protestante que ocorreu em grande parte do mundo, desde a Reforma Protestante (1517). Até o início do século XIX, no Brasil, era proibido realizar cultos de qualquer religião que não o

catolicismo. Uma maior abertura religiosa só veio com a independência. A Declaração da Constituição de 25 de março de 1824 dizia: “a religião católica apostólica romana continuará a ser a religião do Império. Todas as demais religiões serão permitidas com o seu culto doméstico ou particular, em casas para isso destinadas, sem forma alguma exterior de templo”.

Mesmo sendo a religião oficial o catolicismo, sabemos que os rituais religiosos africanos, que passaram a incluir aspectos do catolicismo e dos ritos místicos indígenas, mesmo não sendo legitimados, eram muito praticados, formando as religiões afro-brasileiras.

Em 1910 ocorreu a assinatura de um tratado comercial que incluía a cláusula de liberação de construção de templos não católicos de adoração. Mas o proselitismo ainda era proibido. Os primeiros protestantes que chegaram ao Brasil não tinham a intenção de evangelizar, mas dar apoio pastoral aos imigrantes estrangeiros (CALDAS, 2001, p.23). Nessa época apareceram os missionários pentecostais no Brasil que, por sua origem pobre, foram pioneiros de uma igreja que se identificava com eles. Além disso, tinham uma postura de anti-intelectualismo, para contrapor com os luteranos alemães que possuíam sólida formação teológica.

As duas principais correntes teológicas que influenciaram esses missionários foram o fundamentalismo⁴⁴ e o pentecostalismo. Conforme Caldas (2001), o perfil da igreja evangélica brasileira, influenciada pelos missionários que até aqui vieram, é:

- Teologia: conservadora e fundamentalista;
- Conceito de missão: reducionista - focaliza sua missão no “ganhar almas”, como sendo este o único aspecto do evangelho.
- Direcionamento político: direitista – efetiva-se um apoio acrítico ao governo, demonstrando uma tendência apática na questão política. Os três elementos: 1) é pecado envolver-se com política; 2) é pecado criticar o governo e 3) é preciso apoiar o governo incondicionalmente, fazem com que a igreja se caracterize como direitista.
- Comprometimento social: alienado – a preocupação apenas com o que é “espiritual” causou uma alienação social. A isso acrescenta-se o fato de ter uma

⁴⁴ As duas respostas distintas que o cristianismo protestante construiu para os desafios do modernismo foram: o liberalismo protestante clássico e o fundamentalismo cristão. Enquanto os teólogos liberais buscavam contextualizar as ideias religiosas à cultura e às formas de pensar modernas; os teólogos fundamentalistas identificaram-se contrários a todo aquele que diminuísse a autoridade absoluta e inerrante da Bíblia. Os missionários vinculados à teologia liberal vieram em menor número para o Brasil.

escatologia na qual se extingue qualquer necessidade de enfrentar os problemas sociais.

- Identidade Cultural: refratária – o fato de os missionários terem imposto a sua cultura criou, dentro do conjunto maior da cultura brasileira, uma subcultura evangélica de matiz estrangeira.

Porém, a igreja cristã não é apenas isso. Temos a influência de construções teológicas com uma preocupação social contextualizada, como a Teologia da Libertação e a Teologia da Missão Integral.

As raízes históricas da Teologia da Libertação se encontram nos evangelizadores e missionários que, desde o início da colonização, questionaram o tipo de presença da Igreja Católica Apostólica Romana no Continente e a maneira como eram tratados os indígenas, os negros, os mestiços e as populações pobres do campo e da cidade. O que emerge da consciência social e eclesial tem lá sua fonte.

Em 1970 surgiu o movimento “teologia da libertação”, que veio a ser uma chamada para um novo modo de fazer teologia. Foi um movimento católico-romano, que iniciou na América Latina, expandiu-se por toda a América e tomou proporções mundiais. Em cada região, enfatizavam suas problemáticas e opressões específicas.

Segundo Boff, “não se trata de outra fé, mas da fé dos Apóstolos e da Igreja articulada com as angústias e as esperanças de libertação dos oprimidos. Que potencial libertador se desentranha da fé cristã, fé que promete a vida eterna, mas também uma vida terrena digna e justa” (2001, p.65).

E entre os cristãos protestantes, surgiu uma alternativa à teologia da libertação: a teologia da “missão integral”, representada pelos membros da Fraternidade Teológica Latino-Americana, que mantêm a unidade entre a proclamação da justiça pela fé e a busca da justiça; entre a fé e as boas obras; entre as necessidades espirituais, as físicas e as materiais; entre a dimensão pessoal e a dimensão social do evangelho, não tão difundida e organizada no Rio Grande do Sul, como na região Sudeste do país.

A possível legitimidade de movimentos comunitários vinculados a igrejas cristãs, assim como a crítica a ‘igreja que não pensa no povo’, são expressos nos seguintes extratos de fala:

A minha vida no PAM 3 foi muito boa... e eu consegui achar um espaço que eu estava procurando há muito, que era minha ânsia, quem sabe desde minha formação, de estar mais perto possível do povão, muita influência das

chamadas unidades eclesiais de base, da qual eu não participei como tal, talvez não oficialmente, mas que eu acompanhava muito, a visão da teologia da libertação [...] eu acho que tem que botar o pé no barro e a mão no chão (sujeito 1, 2017, grifo nosso).

[...] criam poucos processos de consciência mais educativa né, tem que voltar a trabalhar base, as comunidades eclesiais de base, naquele período que fez, teve um papel importante, nós temos que começar a fazer isso, a gente estava discutindo isso, que isso se perdeu (sujeito 3, 2017, grifo nosso).

Acho que a gente tem uma crítica em relação às entidades da igreja, porque antes as entidades da igreja, elas se posicionavam conforme o povo ditava, hoje em dia elas fazem muitos acordos individuais. Elas estão em tudo, se tu for ver elas, na verdade, elas tinham os porta-vozes em 1990 e iam na carona dos porta-vozes, que eram as associações comunitárias. Uma representatividade legítima, hoje em dia, não se tu for ver a composição do CMDCA hoje, igreja. Quem é de associação comunitária que está lá? Somente a Tuca, o restante todo é igreja, e é uma igreja que não é uma igreja que pensa no povo, não. Teologia da libertação passando longe dali (sujeito 5, 2017, grifo nosso)

As organizações da sociedade civil religiosas ao se envolverem com políticas públicas, precisam compreenderem que sua missão passa a ser a defesa dos direitos sociais do território e comunidade em que estão inseridos, sendo assim, representantes legítimos das demandas que dali emergem. Caso sejam movidos por interesses proselitistas e/ou financeirista que não saiam de dentro dos muros de suas 'igrejas'.

No quadro 14, sistematizamos os extratos de fala referente às organizações da sociedade civil segundo os sujeitos pesquisados:

Quadro 14 – Compreensão de OSCs dos sujeitos pesquisados

Governo	OSC
<i>São agrupamentos com alguns, todos eles com fim específico, as quais elas, se são ONGs são organizações não governamentais, elas não devem ter vínculo governamental, pode ter apoio em determinada circunstância, mas elas são autônomas no seu gerenciamento, claro, com finalidade, que não seja desviado (sujeito 1, 2017, grifo nosso)</i>	<i>São as entidades as instituições, as associações que existem, que acabaram tomando frente para atender a necessidades de determinados públicos alvo, e que o estado não estava dando conta, digamos assim, então veio para complementar, e muitas vezes, até mais do que complementar, atender as necessidades das pessoas, dos que necessitam (sujeito 4, 2017, grifo nosso).</i>
<i>Eu acho que a gente tem organizações e organizações da sociedade civil. [...] elas até podem ter um projeto, digamos, claro, democrático de sociedade, mas se elas não apresentarem um produto que for de acordo com o financiador, ela não vai ter financiamento, e aí então, quer dizer, na verdade, qual é a autonomia que tem uma ONG que vive de</i>	<i>A função social dela, primeiro é criar diagnóstico para que o estado possa desenvolver políticas públicas de fato, concretamente. Então acho que ela não está fazendo o seu papel, porque na verdade, o quê que ela está fazendo? Está sendo só continuísta, aqui sociedade civil tá muito ligada ao desenvolvimento comunitário, a questão de</i>

<p><i>financiamento, se ela tem que rezar segundo a cartilha de quem repassa o recurso? Então eu acho que esse também é um contingente que acaba limitando, delimitando ou direcionando as ações das organizações da sociedade civil, não governamentais (sujeito 2, 2017, grifo nosso).</i></p>	<p><i>garantia de direitos e onde estão, então isso me deixa triste, me deixa muito triste (sujeito 5, 2017, grifo nosso).</i></p>
<p><i>São entidades, tem uma coisa de que regula o seu funcionamento, tem estatuto, mas que têm uma missão. Então diferente das ONGs que a gente viu um pouco até a década de 70 e 80, que eram umas ONGs que falavam dos direitos humanos, e hoje houve toda uma reconstrução das ONGs, hoje elas estão querendo disputar uma fatia social, então, elas acabam muito mais aliadas ao mercado e vive como alternativa de mercado e disputa do financiamento público do que outra coisa. Então acho que é muito também umas contradições. Na verdade, ela acaba tendo um papel de disputar financiamento público com Estado e muitas vezes é relevante também na construção da consciência da mudança (sujeito 3, 2017, grifo nosso).</i></p>	<p><i>Organizações da sociedade civil são organizações que se construíram para defender determinada ideologia. Então segmentos da sociedade para defender ou trabalhar ou fortalecer ou buscar trabalhar nesses segmentos (sujeito 6, 2017, grifo nosso).</i></p>

Fonte: A autora com base da narrativa dos sujeitos pesquisados

As OSCs são consideradas agrupamentos de pessoas que se reúnem em torno de uma ‘ideologia’, constituídas legalmente, sem vínculos governamentais, que identificam e atendem demandas sociais.

Dentre os sujeitos vinculados ao governo, apesar da compreensão de que as OSCs são autônomas em seu gerenciamento (sujeito1), sua necessidade de financiamento pode direcionar e limitar seus projetos (sujeito 2). As OSCs são consideradas pelo sujeito 3 como ‘usurpadoras’ do financiamento público. Porém, esse tipo de análise não considera a iniciativa e interesse do governo em ‘compartilhar’ a execução das políticas públicas com as OSCs. O importante é desenvolvermos um pensamento consciente da contradição.

Os extratos de fala dos sujeitos vinculados as OSCs expressam o entendimento de que essas são responsáveis em levar as políticas públicas a lugares que o governo não chegaria. Destacamos a fala do sujeito 5, referente a função das OSCs em elaborar ‘diagnóstico para que o Estado possa desenvolver políticas públicas’, e o quanto estão distante dela.

No capítulo seguinte, trabalhamos a constituição da política pública, como campo de incidência das OSCS.

3 A CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA E A INCIDÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Figura I – Projetos de Governo



Fonte: QUINO (2010)

Nesse capítulo, trabalhamos o conceito de política pública e o seu ciclo, articulando com os dados de realidade coletados junto aos sujeitos pesquisados.

Políticas públicas são diretrizes elaboradas para enfrentar uma demanda ou problema público, entendido como coletivamente relevante. Dizem respeito a conteúdos concretos e simbólicos de decisões políticas e do processo de construção e atuação dessas decisões (SECCHI, 2010).

[...] política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Articula diferentes sujeitos, que apresentam interesse e expectativas diversa. Constitui um conjunto de ações ou omissões do Estado decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogo de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos e sociais. Isso significa que uma política pública se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente. [...] é um mecanismo de mudança social, orientado para promover o bem-estar de segmentos sociais, principalmente os mais destituídos, devendo ser um mecanismo de distribuição de renda e de equidade social. Vista como mecanismo que contém contradições, contrapõe-se à percepção da política pública como mero recurso de legitimação política ou de uma intervenção estatal subordinada tão somente à lógica da acumulação capitalista (SILVA, 2001, p.37-38).

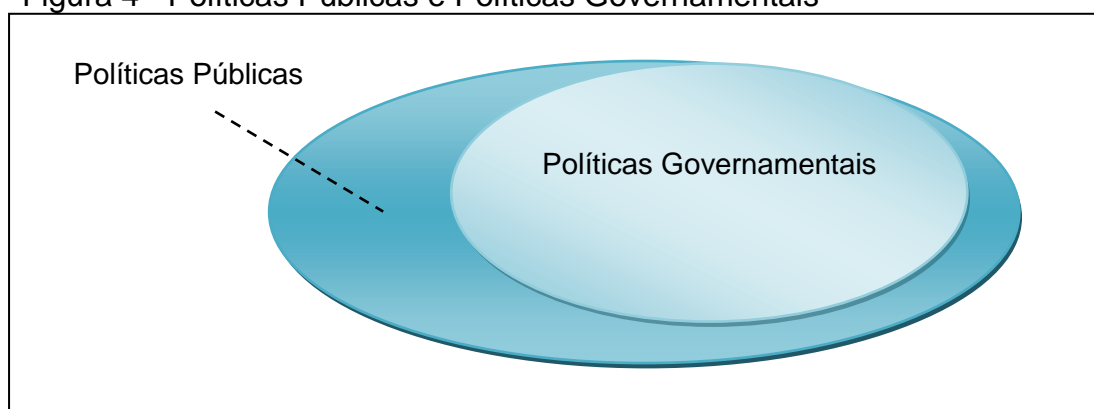
Filiamo-nos à abordagem multicêntrica⁴⁵ ao considerar que organizações da sociedade civil, organismos multilaterais⁴⁶, rede de políticas públicas, juntamente com os atores estatais, protagonizam o enfrentamento dos problemas públicos e o estabelecimento de políticas públicas (SECCHI, 2010).

⁴⁵ A abordagem estatista considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais. [...] admite que atores não estatais até tem influência no processo de elaboração de políticas públicas, mas não confere a eles o privilégio de estabelecer e liderar um processo de política pública (SECCHI, 2010, p. 3).

⁴⁶ Organizações internacionais formadas por diversos governos nacionais com a finalidade de promover determinado objetivo comum aos países membros, como a ONU, Unesco, Unicef e OMS.

Entre os motivos dessa filiação destacamos: a interpretação do que seja público e da intenção de enfrentar um problema público aflora nos atores envolvidos com o tema; a personalidade jurídica de uma organização não determina previamente o enquadramento de suas políticas como sendo públicas; a ampliação do campo de alcance das políticas públicas via mais organizações e indivíduos envolvidos; e a distinção entre esfera pública e esfera privada é mais útil que a distinção entre esfera estatal e esfera não estatal, uma vez que uma pluralidade de atores protagoniza o enfrentamento dos problemas públicos (SECCHI, 2010).

Figura 4 - Políticas Públicas e Políticas Governamentais



Fonte: SECCHI, 2010, p. 4

“A despeito do reconhecimento do papel crucial dos atores não estatais nas políticas públicas, é possível sustentar que predomina” “a compreensão de que o fator decisivo para uma política ser ‘pública’, está em seu respaldo pela autoridade do Estado”, e “não na personalidade jurídica dos que nela atuam, tampouco na natureza do problema em que se circunscreve”. (RUA, 2013, p.10)

Por meio das parcerias com o Estado, a sociedade civil organizada pode incidir mais diretamente no ciclo de políticas públicas, com atuação relevante em diferentes papéis. A presença das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) pode ser observada na etapa de *formulação* da política, por meio da participação em conselhos, conferências e compartilhamento de experiências de tecnologias sociais inovadoras; na *execução*, por meio da celebração de acordos com o poder público e a efetiva implementação de projetos e ações de interesse público; e no *monitoramento e avaliação*, no exercício do controle e reflexão sobre meios e resultados do ciclo das políticas públicas (BRASIL, 2014, p.19).

Sem renunciar do papel do Estado, as parcerias com organizações da sociedade civil, para a realização de políticas de interesse público, podem complementar e aprimorar o caráter democrático e descentralizado da administração pública, impactando na concepção e gestão do próprio Estado. Essa forma de operacionalização democrática pode conferir:

às políticas públicas recursos de inovação, tais como maior capilaridade, porosidade territorial e incorporação de mecanismos e tecnologias próprios de uma sociedade civil que, diariamente, experimenta e encontra soluções para questões estruturais do país e detém parte importante do conhecimento e estratégias para enfrentá-las. (BRASIL, 2014, p.21)

Na esfera das políticas pública os atores operam em todo o processo, guiados por interesses e valores, abarcando desde os tomadores de decisão até os beneficiários, financiadores, implementadores, enfim, os que participam direta e indiretamente da referida política pública, operando em todos os processos guiados por interesses e valores. Nesse contexto, podemos falar de atores públicos estatais (políticos e burocratas), e atores privados (grupos de interesse, OSCs, partidos políticos, movimentos sociais, sindicatos, etc.) (RUA, 2013).

Os atores vinculados a instâncias governamentais e não- governamentais são descritos na figura 5:

Figura 5 - Categorias de Atores



Fonte: SECCHI (2010, p. 79)

Para Silva (2001), o desenvolvimento das políticas públicas se faz num processo contraditório e não linear, sendo que os diversos interesses envolvidos devem ser mediados pelo Estado. Os principais sujeitos desse processo, “orientados por diferentes racionalidades e movidos por diferentes interesses”, são:

Grupos de Pressão, movimentos sociais e outras organizações da sociedade, potenciais beneficiários dos programas sociais, responsáveis pela transformação de problemas em questões sociais que integrarão ou não as agendas públicas, sendo orientados pela lógica das necessidades e dos resultados.

Partidos políticos ou políticos individualmente, que contrapõe e aprovam políticas, responsáveis por tomar decisões e fixar prioridades e grandes objetivos das políticas. Orientados pela lógica política, centram-se mais nas demandas do que nas necessidades, sendo sensíveis a pressões de grupos organizados para defender seus interesses.

Administradores e burocratas, responsáveis pela administração dos programas sociais, são orientados por uma racionalidade baseada nos procedimentos, na aplicação de normas e na competência legal que se expressam pela lógica legal.

Técnicos, planejadores e avaliadores responsáveis pela formulação de alternativas de políticas e execução de programas, sendo orientados pela lógica dos fins ou resultados.

Judiciário responsável por garantir os direitos dos cidadãos, orientando-se pela lógica da legalidade (SILVA, 2001, p. 41).

Ainda em relação aos atores, Wu et al. (2014) faz uma reflexão a respeito da importância dos técnicos de carreira no campo das políticas públicas:

[...] os gestores públicos⁴⁷ como um todo tendem a assumir uma grande parte do escrutínio público, e da culpa, por falhas resultantes de processos de políticas públicas fragmentados. Eles são frequentemente confundidos, com os órgãos a que servem, com “a burocracia”, que é vista em muitos círculos como a grande responsável pela maioria das falhas na governança do setor público. Por causa de sua suposta “incompetência burocrática” e “resistência à mudança”, os gestores públicos são frequentemente responsabilizados pela má formulação de políticas e fraca implementação de iniciativas de políticas. Suas motivações e compromissos também são frequentemente questionados. Grande parte da literatura de inspiração econômica sobre o comportamento burocrático, por exemplo, baseia-se no pressuposto de que um gestor público típico é, em grande parte, motivado, ao lidar com assuntos públicos, por seus interesses pessoais e/ou interesses institucionais bem definidos, tais como informação ou maximização de orçamento. O ambiente político hostil que opera em muitos países enfraquece ainda mais os esforços dos gestores públicos e, ao longo do tempo, isso pode dar origem a demandas populares para o enxugamento do governo e a transferência de muitas responsabilidades públicas para os setores privados ou sem fins lucrativos, promovendo uma maior fragmentação das políticas públicas (WU et al., 2014, p. 16).

Ter servidores públicos em cargos de gestão é favorável, pois além de terem uma perspectiva de longo prazo sobre a política pública, mantêm a atenção em questões específicas, “condições que os dirigentes políticos, enfrentando pressões eleitorais e outras de curto prazo, muitas vezes não têm” (WU et al., 2014, p. 19).

Por outro lado, “os burocratas, diferentemente dos políticos, devem sua posição à ocupação de cargos situados em sistemas de carreira pública”, e não “estão sujeitos à responsabilização política (prestação de contas ao eleitorado e possibilidade de ser eleito/reeleito), mas apenas à técnica”. Sendo que os políticos podem exercer cargos burocráticos, da mesma forma que “burocratas envolvem-se

⁴⁷ Embora o termo “gestores públicos” inclua os escalões de elite do governo, compostos por ministros e chefes de órgãos, o público pretendido para o livro é o grupo vasto e diversificado de servidores públicos que assumem cargos de gestão em vários níveis em organizações do setor público e que desempenham um papel importante na concepção e implementação de políticas públicas (WU et al., 2014, p. 13).

em atividades políticas, de maneira que a linha demarcatória desses diferentes papéis institucionais pode ser bastante imprecisa” (RUA, 2013, p.14)

As políticas públicas, tendo como critério o setor de atividade governamental em que operam, podem ser classificadas em: “Políticas Sociais: aquelas destinadas a prover o exercício de direitos sociais”; “Políticas Econômicas: aquelas cujo intuito é a gestão da econômica interna e a promoção da inserção do país na economia externa”; “Políticas de Infraestrutura: aquelas dedicadas a assegurar as condições para a implementação e a consecução dos objetivos das políticas econômicas e sociais”; e as “Políticas de Estado: aquelas que visam garantir o exercício da cidadania, a ordem interna, a defesa externa e as condições essenciais à soberania nacional” – referem-se às áreas relacionadas ao papel de Estado. (RUA, 2013, p.52)

Dentre as políticas públicas, nosso foco de pesquisa são Educação, Saúde e Assistência Social, políticas sociais desenvolvidas para concretizar os direitos sociais, mesmo que nem sempre de forma plena e coerente com o proposto na legislação.

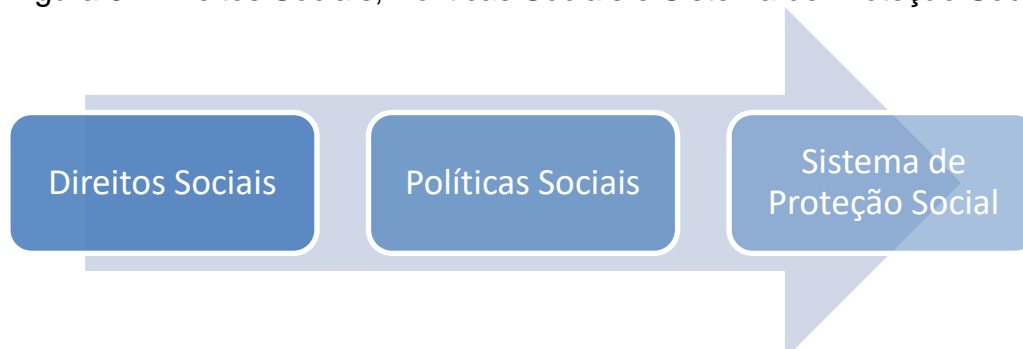
São os direitos sociais que garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. A garantia de sua vigência depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo. Além, é claro, de vontade política. Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdades produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A ideia central em que se baseiam é a da justiça social. Os direitos, muitas vezes, podem existir formalmente, porém ficam esvaziados de conteúdo e servem, antes, para justificar governos do que para representar cidadãos. A cidadania, que costuma se desdobrar em direitos civis⁴⁸, políticos⁴⁹ e sociais, é um fenômeno histórico, os caminhos que percorre afetam o produto final, o tipo de cidadão, e, portanto, de democracia, que se gera (CARVALHO, 2004).

O conjunto das políticas sociais forma o Sistema de Proteção Social “compreendido como uma soma de ações, institucionalizada ou não, que visa proteger o conjunto ou parte da sociedade de riscos naturais e/ou sociais decorrentes da vida em coletividade” (MENDES; WÜNSCH; COUTO, 2009).

⁴⁸ Direitos Civis (Século XVIII): direitos à vida, liberdade de pensamento e fé, ir e vir, propriedade privada, liberdade de imprensa, igualdade perante a lei (processo legal, *habeas corpus* e petição)

⁴⁹ Direitos Políticos (Século XIX): direito de votar e ser votado, à associação e à organização.

Figura 6 - Direitos Sociais, Políticas Sociais e Sistema de Proteção Social



Fonte: A autora (2017)

As políticas públicas distributivas alocam bens e serviços, como educação, saúde, saneamento básico, habitação, subsídios às atividades agrícolas e industriais etc. Caracterizam-se por “mobilizar expectativas de benefícios nitidamente concentrados ou focalizados em uma área, uma localidade, um setor de atividades, um grupo, ou um segmento populacional”. Porém, seus custos “encontram-se dispersos entre todos os contribuintes, de modo que esses não têm como perceber a relação entre os impostos que pagam e os bens e serviços distribuídos”. (RUA, 2013, p. 38).

Já as “políticas redistributivas são aquelas que transferem bens materiais, direitos e outros valores diretamente de um grupo ou classe social para outro, sendo ambos claramente identificados”. Os benefícios e as expectativas são bem delimitados, concentrados em classes sociais, assim como em custos. As políticas “caracterizam-se por ser muito agregadas (atingem um público particularizado), com o propósito de alcançar especificamente o objetivo da redistribuição do bem, direito ou valor em questão” (RUA, 2013, p. 41).

Quadro 15 - Comparação Política Distributiva e Redistributiva

	DISTRIBUTIVA	REDISTRIBUTIVA
Descrição	Alocam bens e serviços: educação, saúde, segurança, defesa, saneamento básico, habitação, renda, benefícios. Exemplo: Programa Bolsa Família.	Transferem diretamente bens materiais, direitos e outros valores de um grupo ou classe social para outro, ambos nitidamente identificados. Exemplo: reforma agrária.
Benefícios e Expectativas	Claramente concentrados ou focalizados em uma área, localidade, setor, grupo ou segmento populacional.	Claramente definidos, concentrados em classes sociais.

Custos	Dispersos ou difusos entre todos os contribuintes, frequentemente nem sendo percebidos pelos pagantes.	Claramente definidos, imediatos, concretos e concentrados em classes sociais.
Decisões	Altamente desagregadas: escolas, hospitais, estradas, bolsas, etc.	Muito agregadas: regras para atingir especificamente o objetivo da redistribuição.
Intensidade do Conflito	Baixíssimo, porque aparentemente ninguém arca com os custos.	Elevadíssimo grau de polarização dos interesses; antagonismo político e ideológico.
Objeto do conflito	Expansão do benefício.	Bens materiais, direitos, outros valores escassos.
Padrão das interações	Trocas de apoios recíprocos ("logrolling"), cooptação: agrada a todos os que possam resistir.	Jogo de soma-zero.
Tipo de coalizão	Relações de não interferência mútua, clientelismo, "pork barrel".	Interesses antagônicos, não há composição de interesses, não há barganhas.
Grau de mudança	Reduzido, arena estável.	Estável.
Lideranças	Efêmeras e em torno de interesses pontuais.	Duradouras, baseadas na capacidade de enfrentamento.
Sanções	Aplicação remota a indivíduos.	Aplicação imediata a grupos e contextos de ação (organizações, etc.).
Impactos	Redistributivos, individualizados e imediatos	Redistributivos, coletivos e imediatos.

Fonte: RUA (2013, p. 40-41)

Partindo de outra ênfase de discussão, a autora traz a diferenciação entre: Políticas de Estado, políticas duradouras e consolidadas, que "implicam articulações entre as diferentes áreas setoriais de políticas públicas com o intento de que todas elas convirjam para os objetivos do Estado", sendo mais permanentes do que aquilo que se restringe ao período no qual um governo exerce o poder; e Políticas de Governo, que podem ser passageiras, vigorando apenas durante o mandato de seus formuladores, podendo não se concentrar em torno de finalidades comuns, a medida que as áreas são distribuídas a partir de critérios políticos, que levam à convergência ou dispersão das políticas públicas (RUA, 2013, p.52).

Figura J – Vulnerabilidade das Políticas Públicas Sociais



Fonte: QUINO (2010)

Compilamos no quadro 16, os extratos de fala referentes à compreensão de políticas públicas dos sujeitos pesquisados:

Quadro 16 - Compreensão Política Pública dos Sujeitos Pesquisados

Governo	OSC
<p><i>Política pública são aquelas que o gestor público propõe, que acha que deve ser bom para aquela determinada sociedade (sujeito 1, 2017, grifo nosso)</i></p>	<p><i>Política pública, ela tem que existir para que ela possa melhorar a vida das pessoas [...], acho que ela deve ser algo muito bem planejado, feito por pessoas que tenham uma vivência do dia a dia, não que ficam em só dentro de um gabinete. Claro que é importante ter conhecimento teórico, com certeza, mas que tenham as duas coisas. Tem que unir o conhecimento teórico com a prática para fazer uma boa política, que atenda às necessidades das pessoas que pagam impostos, que estão na sociedade, para poder viver bem, no mínimo (sujeito 4, 2017, grifo nosso)</i></p>
<p><i>[...] para mim é a consolidação dos direitos do sujeito, para ele viver em sociedade. É de responsabilidade do estado transformar as demandas da sociedade em política pública, porque a política pública, ela tem como característica, vir para se constituir enquanto direito, e não enquanto assistência ou pontualmente atender uma necessidade, são as demandas sociais que se constituem enquanto direito social. Política pública é isso, é um direito social consolidado na sociedade (sujeito 2, 2017, grifo nosso).</i></p>	<p><i>Política pública é tudo, política pública, ela é a diretriz que faltava, porque quando a gente viveu na ditadura a gente não tinha política pública, a gente tinha os favorecidos, e hoje em dia a gente tem. Só que infelizmente essa política pública, ela pode ser acessada, mas ela não tem qualidade ainda, e essa qualidade, ela tem muito mais a ver com a maneira que a gente vê o mundo, e como a gente consegue desenvolver essa política pública, do que qualquer outra coisa. Então é isso, é um processo de emancipação do sujeito, é quando a política pública faz com que as pessoas se entendam como sujeito de direitos, e para mim isso é tudo (sujeito 5, 2017, grifo nosso)</i></p>
<p><i>[...] é para todos, são aquelas que têm que ser operados por dentro do Estado, aquilo que é disputa, que a gente tá fazendo, a proteção social tem que ser uma política pública e não do privado, é tudo o que é para o comum, para o conjunto da sociedade que regula, que oferta direitos, então, e pode ser de várias estruturas sociais, moradia, educação, tudo aquilo que a gente construiu, construiu no patamar da nossa Constituição Federal (sujeito 3, 2017, grifo nosso)</i></p>	<p><i>Política pública são necessidades, o que o indivíduo, o cidadão, a população necessita. E começa a surgir aquela necessidade daquele serviço e nesse movimento ele se torna muito maior onde buscasse que essa política seja uma lei, é uma política pública. E não a política do governo, que muda governo, troca política. Tem que ser uma política para garantir os direitos desse cidadão, desse indivíduo, desse grupo, dessa população (sujeito 6, 2017, grifo nosso)</i></p>

Fonte: A autora com base da narrativa dos sujeitos pesquisados

Os sujeitos compreendem Política Pública como diretrizes, como ações planejadas, coerentes com a realidade e necessidades humanas, que tenham como objetivo melhorar a vida de todas as pessoas nas mais diversas áreas. É a consolidação dos direitos, sob responsabilidade do Estado.

O sujeito 5 destaca que as políticas públicas estão sendo ofertadas sem qualidade técnica e política. E a necessidade de termos políticas públicas e não políticas de governo, transitórias, é explicitada pelo sujeito 6.

Quando se fala que as políticas públicas não estão no campo do privado, precisamos fazer uma distinção entre estatal e não-estatal e público e privado.

A configuração de espaços público não-estatal está relacionada a atributos como representatividade de interesses coletivos, democratização, qualidade e efetividade dos serviços, visibilidade social, universalidade, cultura política, autonomia e controle social (CABRAL, 2007)

[...] acho que o público para mim ele tem uma questão muito clara, que é uma diretriz. Então quando eu falo público é isso, eu gosto de trabalhar com uma diretriz, e com uma diretriz que seja para todos. O público para mim é isso. O privado tu faz de qualquer forma, tu faz se tu quiser, tu obedece se tu quer, no público não, no público tu tá dando resposta para alguém (sujeito 5, 2017, grifo nosso)

Nesse sentido, as OCSs podem, e devem, se constituir como espaços públicos não-estatais ao representarem interesses públicos e desenvolverem projetos vinculados a projetos societários emancipatórios. Porém esse processo não se dá *a priori*, mas é resultado de uma luta política democrática.

Nesse sentido, Raichelis traz alguns elementos constitutivos na tentativa de explicitar a concepção de esfera pública como totalidade dinâmica e articulada:

Visibilidade social, no sentido de que as ações dos sujeitos devem expressar-se com transparência, não apenas para os diretamente envolvidos, mas também para todos os implicados nas decisões políticas. A visibilidade social supõe publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação;

Controle social, que implica o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, viabilizando a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados;

Representação de interesses coletivos, que envolve a constituição de sujeitos políticos ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores;

Democratização, que remete à ampliação dos fóruns de decisão política que, alargando os condutos tradicionais de representação, permita incorporar novos sujeitos sociais como portadores de direitos legítimos. Implica a dialética entre conflito e consenso, de modo que interesses divergentes possam ser qualificados e confrontados, derivando daí o embate público capaz de gerar adesão em torno das posições hegemônicas;

Cultura pública, que supõe o enfrentamento do autoritarismo social e da *cultura privatista* de apropriação do público pelo privado, remetendo à construção de mediações sociopolíticas dos interesses a serem

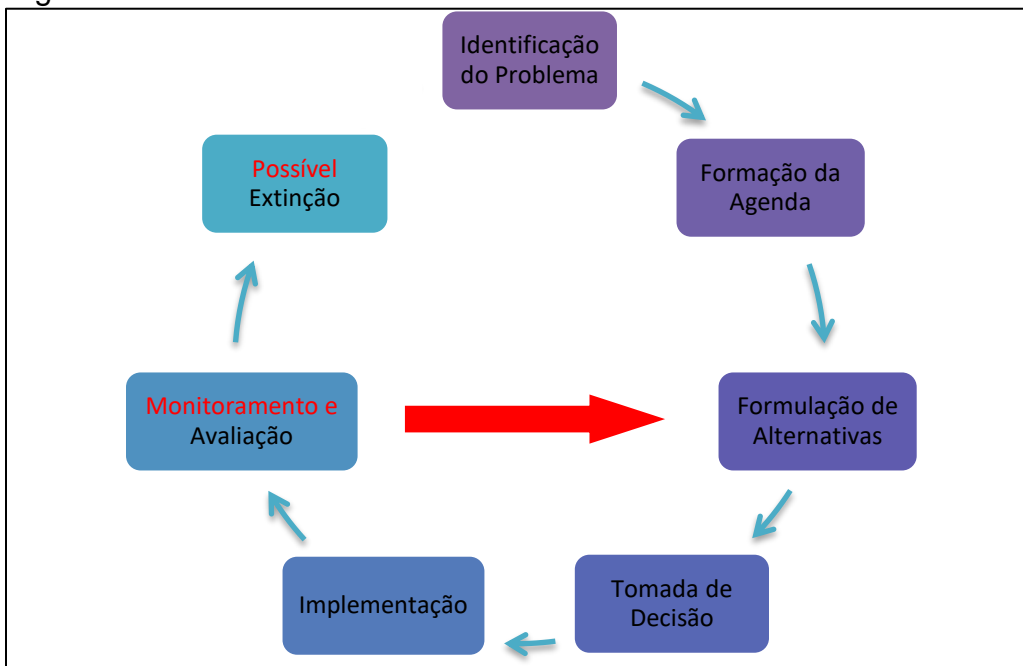
reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública (2009, p. 9).

Após trabalharmos o conceito de política pública, passamos a detalhar o ciclo de políticas públicas, que segundo Secchi (2010), trata-se de um esquema de visualização que organiza a vida de uma política pública em fases sequencias e interdependentes (SECCHI, 2010).

Existem várias divisões do ciclo de políticas públicas presentes na literatura, porém comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas públicas. Considera-se a política pública resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político. “Não se trata de imaginar que efetivamente existam fases estanques e sequenciadas na realidade, porém de usar essa suposição como um recurso para analisar as políticas públicas” (RUA, 2013, p.57).

Na proposta de SECCHI (2010), fazemos um destaque (em vermelho, na figura 7) ao ciclo, destacando a diferença entre avaliação final e monitoramento. Um ciclo, em nosso ponto de vista, não se encerra necessariamente, pois a política pública geralmente passa pelo processo de monitoramento, sofre ajustes e continua sua execução.

Figura 7 - Ciclo de Política Pública

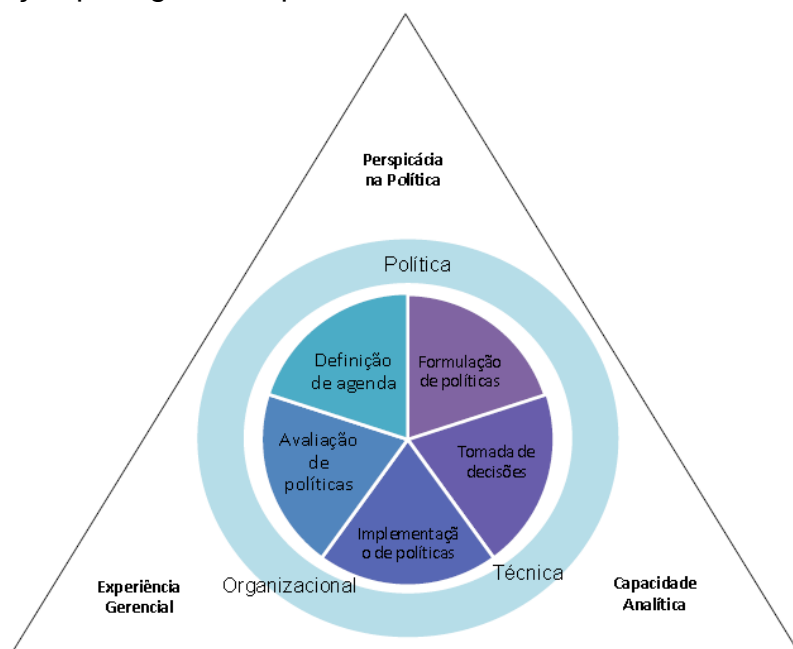


Fonte: A autora com base em SECCHI (2010, p. 33)

Apesar do ciclo de políticas públicas não refletir a real dinâmica de uma política pública, pois as suas fases podem se misturar ou se alterar, tem uma grande utilidade: ajuda na construção de um referencial (SECCHI, 2010).

Outra proposta de ciclo de políticas públicas propõe uma estrutura “composta por três camadas das políticas públicas – funções, perspectivas e competências”. Trata-se de “conjuntos de atividades discretas, embora inter-relacionadas, em que os gestores públicos podem se envolver para alcançar os objetivos das políticas da sua sociedade e do seu governo” (WU et al., 2014, p. 21).

Figura 8: Influenciando o processo de políticas públicas: uma estrutura orientada à ação para gestores públicos



Fonte: WU et al. (2014, p.21)

Passamos, a seguir, a trabalhar separadamente as etapas do ciclo de política pública, apenas para fins analíticos.

3.1 Política Pública e Demandas Sociais

No que diz respeito às demandas sociais, no contexto das políticas públicas, nos interessa a análise dos processos sociais de “produção” das expressões da questão social, assim como das estratégias de resistência e enfrentamento.

A questão social⁵⁰ é indissociável da sociabilidade da sociedade de classes e seus antagonismos constituintes, envolvendo uma arena de lutas políticas e culturais contra as desigualdades socialmente produzidas, com o selo das particularidades nacionais, presidida pelo desenvolvimento desigual e combinado, onde convivem coexistindo temporalidades históricas diversas. [...] Esse processo é denso de conformismos e rebeldias, expressando a consciência e luta que acumule forças para o reconhecimento das necessidades de cada um e de todos os indivíduos sociais. Foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública. Ela passa a exigir a interferência do Estado no reconhecimento e a legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos, consubstanciados nas políticas e nos serviços sociais [...] (IAMOMOTTO, 2013, p. 330).

As transformações societárias de toda ordem: econômica, política, social e cultural estão alterando e/ou produzindo novas necessidades sociais. Elas não se confundem e nem há uma transposição mecânica do campo das necessidades para o das demandas; há mediações provindas de determinações macroscópicas societárias. Tais necessidades, sujeitas a esse fluxo de determinações, traduzem-se em demandas às diferentes práticas sociais, mediando as exigências sociais para atender, em última instância, às necessidades do capital. Portanto, a captação desse movimento do real, na atual conjuntura, é imprescindível para que se percebam as suas repercussões. Enfim, demandas são requisições técnico-operativas, demandadas ao setor público, ao setor empresarial e às organizações da sociedade civil. Sendo assim, exige-se um processo contínuo de investigações e de análises para que se possa operar a problematização das demandas sociais, objetivando apreender as mediações entre as reais necessidades sociais e as requisições feitas pelas instituições e empresas (SERRA, 2010).

Essas necessidades e demandas na contemporaneidade - expressões da questão social, tem afetado diferentes segmentos das classes sociais, de forma diferente obviamente, no entanto, a prática social precisa ampliar o leque de possibilidades de oferta de serviços, para que aumente o arco de sua abrangência na sociedade (SERRA, 2010).

A realidade brasileira é marcada pela desigualdade social que coloca o país em evidência no cenário mundial, tanto pelas disparidades regionais internas, quanto pelos processos de distribuição de renda que se caracterizam pela acumulação de uma minoria em detrimento das necessidades da maioria da

⁵⁰ Questão social “apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades sociais da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum, onde a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade”. (IAMAMOTO, 1999, p.27)

população. São esses processos de exclusão social, em que vive grande parte da população, que sinaliza o quanto, ainda, precisamos percorrer para formularmos e instituímos políticas públicas que incidam em uma totalidade mais abrangente.

A desigualdade no capitalismo não se resolve apenas com uma socialização parcial da riqueza, mas com a eliminação das classes e da exploração do trabalho pelo capital, ou seja, com a superação da ordem capitalista. O sistema capitalista é um sistema estrutural e irremediavelmente desigual: supõe a “exploração” de uma classe por outra; apropriação pelo capitalista do valor produzido pelo trabalhador; subalternização das massas pelo comando econômico/político/ideocultural do capital; expulsão de massa de trabalhadores excedentes ou obsoletos para as necessidades do desenvolvimento e da acumulação capitalistas (MONTAÑO, 2012, p. 285).

Sendo assim, embora saibamos que escape às políticas sociais, às suas capacidades, aos seus desenhos e aos seus objetivos, reverter níveis tão elevados de desigualdade, não podemos duvidar das virtualidades possíveis dessas políticas, que podem ser possibilidades de construção de direitos e iniciativas de “contradesmanche” de uma ordem injusta e desigual. Assim sendo, na política social brasileira, é ampla a agenda de mudanças a ser percorrida em busca de melhorias democráticas e de justiça social. Destacamos: Avançar na perspectiva de universalização da política social; buscar construir e assegurar a perspectiva de seguridade social no sistema protetivo da sociedade brasileira; e integrar as políticas de enfrentamento à pobreza com políticas estruturais voltadas à redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária (YAZBEK, 1996).

Na sociedade contemporânea, o combate à pobreza comparece à agenda de ricos e de pobres, de conservadores e de progressistas, de governos de direita e de esquerda, pois se tornou uma exigência para a estabilidade social, ainda que sob diferentes motivações político-ideológicas. Diante disso, é preciso apostar na capacidade de resistência, crítica e proposição dos movimentos sociais, embora multifacetados e de composição heterogênea, em busca de modos mais justos de geração e apropriação da riqueza social (SILVA, 2004).

Se analisarmos criteriosamente o processo de formação e desenvolvimento das políticas públicas, veremos que na base de cada uma delas encontram-se necessidades humanas que foram problematizadas e se transformaram em questões de direito. Isso acontece porque, por um lado, os seres humanos não são perfeitos, autossuficientes, onipotentes, infalíveis, imortais e, portanto, não são imunes a carecimentos e fragilidades. Mas, por outro lado, isso acontece porque os

mesmos seres humanos são criativos e dotados de capacidade de realização que, impulsionada por necessidades *percebidas* e socialmente compartilhadas, tem-lhes permitido superar estados de carência por meio do trabalho, dos movimentos e das lutas ou de contratos sociais. São várias, pois, as vias encontradas por homens e mulheres para suprir suas necessidades, desenvolver sua humanidade e melhorar suas condições de vida e de cidadania. Reconhecer, portanto, a existência de necessidades humanas como necessidades sociais, com valores, finalidades e sujeitos definidos, tem sido um grande passo para a construção da cidadania, pois isso equivale a reconhecer a existência de uma força desencadeadora de conquistas sociais e políticas. É pelo reconhecimento da existência de necessidades humanas e da obrigação do Estado de satisfazê-las, que este se distingue do mercado, cujo principal objetivo é o lucro (PEREIRA, 2006).

Faz-se importante considerar, nesse processo de investigação, o não acesso as políticas sociais, pois

podemos dizer que o principal critério utilizado para definir necessidades humanas básicas – e diferenciá-las de carências materiais, bem como de preferências, desejos, compulsões, sonhos de consumo - é o que se baseia nos *efeitos do não atendimento contínuo de necessidades socialmente compartilhadas*. O método consiste em verificar se as consequências desse não-atendimento causam sérios danos, ou prejuízos, isto é, se produzem degeneração efetiva na *integridade física* e na *autonomia* das pessoas a ponto de condená-las a uma vida sub-humana (PEREIRA, 2006, p. 73).

3.1.1 Agenda Governamental

A agenda governamental “nada mais é que uma lista de prioridades, inicialmente estabelecida pelos governos, às quais eles devem dedicar suas energias e atenções”. Sendo que, “essas prioridades comumente sofrem alterações com o passar do tempo, a depender de como é a dinâmica da política”. O conceito de “agenda é bastante importante, uma vez que os atores políticos lutam intensamente para incluir seus interesses nessa lista de prioridades com vistas a que constituam objeto da decisão política”. (RUA, 2013, p. 61)

A identificação de um problema público “é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública”, envolvendo no processo a percepção do problema; sua delimitação; e análise de viabilidade de resolução. Porém, esse problema identificado precisa entrar na agenda política, precisa ser visto como

prioridade de um governo e/ou de parlamentares (SECCHI, 2010, p. 34). O autor cita alguns tipos de agenda:

Agenda Política: conjunto de problemas ou tema que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública;
 Agenda Formal: também conhecida como agenda institucional, é aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar;
 Agenda da Mídia: a lista de problemas que recebe atenção especial dos diversos meios de comunicação (SECCHI, 2010, p. 36).

A constituição do problema ou da agenda governamental é materializada por uma lista de problemas “que chamam a atenção da sociedade e do governo, podendo, por força da pressão social, assumir visibilidade e transformar-se em questão social merecedora de atenção por parte do poder público”. Porém “precisam apresentar possibilidade de ação e ter legitimidade”. (SILVA, 2001, p. 38)

As agendas, além de listar prioridades, precisam ser ordenadas. Alguns fatores influenciam nesse processo de priorização: atenção de diferentes atores; resolutividade; ser de responsabilidade de determinada instância pública. Após a introdução de determinado problema na agenda, passa-se pelo “estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo das potenciais consequências” (potenciais custos e benefícios) de cada alternativa de solução. Quanto mais concretos forem os objetivos, mais fácil será verificar a eficácia da política pública, o que se torna mais complexo em situações de resultados qualitativos. (SECCHI, 2010, p. 37)

Para que uma situação se torne um problema político e se torne um item prioritário da agenda governamental é necessário que apresente pelo menos uma das seguintes características:

- a) mobilize a ação política organizada, seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados.
- b) constitua uma situação de crise⁵³, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de um governo por não dar resposta ao problema político supere o custo de lidar com ele.
- c) constitua uma situação de oportunidade, isto é, haja vantagens, antevistas por algum ator relevante, a serem obtidas com o tratamento daquele problema. O enfrentamento ao problema deve representar uma oportunidade de obter dividendos políticos (RUA, 2013, p.64).

Melo (2009), sistematiza a evolução da agenda pública brasileira em diferentes períodos históricos, até o governo FHC. O governo Lula / Dilma é analisado por Fagnani (2017):

Quadro 17: Evolução da Agenda Pública Brasileira

	Princípio Organizador das Políticas Públicas	Efeito esperado das políticas
Nova República	Reformismo social-democrata: universalismo, descentralização, transparência.	Redesenhar políticas tornando-as mais eficientes, democráticas e redistributivas; ênfase no <i>modus operandi</i> das políticas; eliminação do <i>mistargeting</i> .
Governo Collor	Cesarismo Reformista: reformas como imperativos de 'governabilidade'.	Reestruturação <i>ad hoc</i> e pouco consistente das políticas: focalização, seletividade e redefinição do <i>mix</i> público-privado das políticas.
Governo FHC	Instituir a Boa Governança; ação pública como fixação de regras do jogo de estáveis e universalistas; primado da pobreza absoluta sobre a desigualdade no debate público.	Focalização, seletividade e redefinição do <i>mix</i> público-privado das políticas; restaurar as bases fiscais das políticas; políticas compensatórias dos custos sociais da estabilização.
Governo Lula e Governo Dilma	Melhoria da renda das famílias decorrente do mercado de trabalho e das transferências de renda da Seguridade Social – impulsionou o mercado interno, um dos propulsores do ciclo de crescimento. Esses fatos foram determinantes para a melhoria dos indicadores sociais.	Mercantilização da oferta de serviços sociais, não apenas na manutenção, mas também no incentivo, em diversas frentes da política social.

Fonte: MELO (2009, p. 12); FAGNANI (2017)

Se num primeiro momento (1966/73), a discussão se centrava nos efeitos regressivos das políticas públicas não-sociais; e num segundo momento (1974/83), “a crítica se dirigia ao tipo de racionalidade (empresarial) e às prioridades da política social, a partir de 1984 se desloca para a análise do *modus operandi* da mesma e do seu caráter burocrático privatista, centralizado, excludente e ineficaz” (MELO, 2009, p. 18).

A instalação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, provocou o deslocamento dos debates sobre o redesenho das políticas públicas da burocracia executiva para o legislativo e fez emergir “um realinhamento dos atores coletivos, visando uma redefinição das esferas pública e privada, das relações Estado-Sociedade” (MELO, 2009, p. 20-21).

A valorização da democracia substantiva nos anos 80 significaram uma redefinição dos critérios de avaliação da política social. Introduzida na

agenda pública como princípio democrático, a participação se tornou também um pré-requisito necessário para o aperfeiçoamento do *modus operandi* das políticas, para torná-las mais eficientes (MELO, 2009, p. 19).

À medida que a Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio participativo ou plebiscitário, assistiu-se a uma perda da capacidade do governo de implementar decisões, seguida de uma paralisia decisória e fragmentação institucional resultante

[...] da saturação da agenda governamental devido não só ao acúmulo de demandas oriundas da crítica ao regime autoritário, mas também às novas demandas potencializadas pela própria mudança de regime e ao amplo conjunto de iniciativas de reforma global e setorial que foram postas em prática pela nova elite dirigente (MELO, 2009, p. 21).

A saturação da agenda pública foi anunciada como resultado dos excessos de direitos sociais encapsulados na Constituição Federal de 1988. A universalização da cobertura e a equalização de benefícios previdenciários urbanos e rurais foram amplamente citadas como fonte de desequilíbrio fiscal. Esse diagnóstico de ingovernabilidade, da década de oitenta, difundiu uma nova agenda para o Estado, centrada em um conjunto articulado de proposições. Entre elas, a redefinição das esferas pública e privada via redução da intervenção do Estado na oferta de bens e serviços de natureza social (MELO, 2009).

Passou-se a colocar ênfase nos aspectos relativos a *governance*, entendida “como o bom uso dos recursos humanos e materiais para o desenvolvimento” – conforme proposto pelo Banco Mundial, distinto do conceito de governabilidade que expressaria “as condições sistêmicas de exercício da autoridade pública” (MELO, 2009, p. 26)

Procuramos compilar a compreensão dos sujeitos pesquisados, em relação as demandas sociais no contexto das políticas públicas, sistematizadas no quadro 18:

Quadro 18: Compreensão de Demandas dos Sujeitos Pesquisados

Governo	OSC
<i>Com os dados epidemiológicos, isso é fundamental e com a possibilidade de execução. E outra coisa, políticas públicas que são de exigência nacional, política pública de vacinação, não é o município que vai criar porque quer... o município que tem que se adaptar também às exigências das políticas emanadas e exaradas a nível do Ministério da Saúde e suas adaptações, suas acomodações (sujeito 1, 2017, grifo nosso)</i>	<i>Olha, eu acho que na verdade eles levam em consideração a partir de recurso financeiro, bom, vamos dividir aqui, um pouquinho para ti, um pouquinho para ti, um pouquinho para ti, um pouquinho para nós, e parece assim, é o que sobra que vai para saúde... se virem dêem um jeito de com isso aí trabalhar e funcionar. É essa a impressão que dá, que não tem uma importância com a pessoa mesmo (sujeito 4, 2017, grifo nosso)</i>
<i>Essas políticas se constituíam a partir das</i>	<i>Eu acho que tá muito mais difícil do que</i>

<p>demandas que vinham da sociedade como um todo. Nos congressos da cidade, que daí era uma vez por ano e também nas demandas do orçamento participativo, que daí o cidadão não só elencava as políticas, como dizia o recurso que ele ia aplicar naquelas políticas. A melhoria das condições de vida da periferia de Porto Alegre foi nesse período. <i>(Passou-se a ser)</i> Por decisão dos grupos políticos que estão no poder. Pode até haver a pressão de determinados grupos, mas tu não tem uma discussão mais ampliada, até pode e tem, quer dizer, as comunidades continuam pressionando, enfim, querem mais isso, querem mais creche, mas não é uma questão planejada, tu fazer uma política que realmente atenda às demandas sociais (sujeito 2, 2017, grifo nosso)</p>	<p>anteriormente, porque assim, eu me lembro de educação infantil, bem prático, a educação infantil no momento em que tinha um mapeamento, tinha um diagnóstico preciso, tu conseguia pegar aqueles dados e transformar em política pública, hoje em dia tu tem os dados e tu não consegue transformar em política pública. São continuístas, então não tem esse monitoramento. Então, e isso que me incomoda na sociedade civil hoje em dia, existe a demanda, não tem financiamento, é isso que eu falo que é o continuísmo (sujeito 5, 2017, grifo nosso)</p>
<p>O processo de implementar na assistência por exemplo, tem que ser coletivo, eu acho que isso é importante, e tem que estar premente a uma identificação da realidade, e essa realidade ela se transforma também, então a cada tempo também se constrói outras políticas. [...] se revisando, se planejando, reavaliando permanentemente, tem que operar com mecanismos que se contesta também permanentemente (sujeito 3, 2017, grifo nosso)</p>	<p>Difícil. Esse anestesiamiento parece que... mas qual é a demanda? Só fica no blá, blá, blá, mas qual é a demanda, qual é o foco? Essa é a impressão e parece que chega lá e não ressoa, essa demanda não ressoa. Acho que é momento que a gente está vivendo nesse país que não ressoa, então tu desacredita, então tu já... o que adianta? (sujeito 6, 2017, grifo nosso)</p>

Fonte: A autora com base da narrativa dos sujeitos pesquisados

As políticas públicas, na compreensão dos sujeitos pesquisados, deveriam surgir como resposta às demandas da população, identificadas com a realidade que está continuamente se transformando, sendo construídas coletivamente. Porém, esse processo está enfraquecido. A falta de espaços democráticos e legítimos, e a falta de pressão da sociedade têm contribuído para a manutenção desse cenário.

O sujeito 1 traz que há políticas públicas nacionais, tendo o município que se adaptar para implementá-las. É importante salientarmos que essas políticas federais precisam considerar as particularidades de cada território. Além disso, dois fatores são primordiais nesse processo: os recursos que vem para o município executar tais políticas, e a capacidade técnica e política do governo local para implementá-la.

Os sujeitos vinculados as OSCS demonstram um forte descrédito no processo, ao dizerem: que é o recurso financeiro que dita a prioridades do governo, em detrimento das necessidades da população; que não são mais construídas políticas públicas, apenas há a continuidade da execução; que há uma sensação de que as demandas da sociedade não ressoam até os centros de poder.

3.1.2 Orçamento e Agenda Pública

O orçamento, de modo geral, é um importante instrumento de planejamento em todas as áreas. O público contém peças orçamentárias fundamentais como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentais (LDO), os quais são exigências constitucionais para a União, estados, Distrito Federal e municípios.

A alocação de bens e recursos públicos é um elemento determinante na realização das políticas públicas e tais quais os demais fatores que terminam uma política (policy), o financiamento decorre das escolhas, preferências e decisões tomadas pelos agentes do âmbito político (politics) (BRANDÃO, 2012, p.4).

Nesse sentido, precisamos considerar o importante aspecto político no processo de proposição do orçamento, pelo poder executivo, e sua aprovação, ou não, no poder legislativo. Conforme Teixeira,

Na prática, o orçamento público tem sido reflexo de forte relação entre a conjuntura política do país e as ações de governo, que se consubstanciam por meio de planos, programas e projetos prioritários. Nele rebatem as crises e os momentos de prosperidade, os contextos ditatoriais e democráticos, as pressões ou ausência de pressões resultantes do jogo de forças sociais e políticas na sociedade (TEIXEIRA, 2009, 567).

Segundo Brandão, o “financiamento público se dá por decisões e ações tomadas por autoridades públicas soberanas, portanto, revertidas de caráter imperativo” (2012, p. 4).

Em relação ao planejamento orçamentário das políticas sociais pesquisadas, no caso da política de assistência social, as disposições normativas constam da CF/88 e da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), sendo desta destacados os artigos a seguir:

Art. 29. Os recursos de responsabilidade da União destinados à assistência social serão automaticamente repassados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), à medida que se forem realizando as receitas.

Art. 30-A. O co-financiamento dos serviços, programas, projetos e benefícios eventuais, no que couber, e o aprimoramento da gestão da política de assistência social no Suas se efetuam por meio de transferências automáticas entre os fundos de assistência social e mediante alocação de recursos próprios nesses fundos nas 3 (três) esferas de governo.

Parágrafo único. As transferências automáticas de recursos entre os fundos de assistência social efetuadas à conta do orçamento da seguridade social, conforme o art. 204 da Constituição Federal, caracterizam-se como despesa pública com a seguridade social, na forma do art. 24 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (Brasil, 1993)

O repasse de recursos referentes à execução da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) ocorre por meio da transferência regular e automática na

modalidade fundo a fundo; ou por meio da celebração de convênios e de contratos de repasse.

Mesmo considerando o significativo aumento do orçamento do governo federal para a assistência social nesses anos de SUAS (dados do governo informam a passagem de 6,53% em 2004 para 10,64% em 2013), esse valor não se traduziu em financiamento dos serviços que assegurassem as proteções da assistência social. Portanto, não se refere apenas a defender o percentual de 10% da seguridade, mas que esse percentual seja destinado aos serviços continuados⁵¹ (CFESS, 2013).

Como podemos perceber, a política de assistência social não possui uma porcentagem mínima de investimento determinada em lei, como acontece com a educação e saúde:

Art. 196. A **saúde** é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III – participação da comunidade.

§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde **recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais** calculados sobre:

I – no caso da União, **a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento)**;

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

Art. 205. A **educação**, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 212. A União **aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito**, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, **da receita resultante de impostos**, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (Brasil, 1988, grifo nosso).

⁵¹ CFESS MANIFESTA, analisando dados MPOG/SIAFI-Sistema Integrado de Administração Financeira, elaborado pelo MDS/SPO/CGPA (2013).

O orçamento público, com destaque para o quanto é destinado para cada uma das políticas públicas, determina e revela o grau de importância que governos, seja federal, estadual ou municipal, e legisladores, senadores, deputados e vereadores as atribuem.

A participação popular no processo decisório orçamentário está prevista na Constituição Federal de 1988: “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.” Nesse sentido, em Porto Alegre, o governo Olívio criou o Orçamento Participativo.

O Orçamento Participativo (OP) é uma inovação institucional do ponto de vista da democracia e da política fiscal. Os cidadãos e as organizações da sociedade civil tomam parte da definição e do controle das políticas públicas do município, participando de todas as fases do processo orçamentário (MARQUETTI, 2007, p.77).

A análise do OP em Porto Alegre permite identificar três dimensões da participação popular no processo orçamentário: a definição das preferências, a tomada de decisões e o controle sobre o processo. Cada dimensão é composta de questões básicas, as quais são formadas por questões organizacionais. As dimensões representam as propriedades fundamentais das experiências (MARQUETTI, 2007).

O Orçamento Participativo aparece diversas vezes na narração dos sujeitos pesquisados, principalmente como exemplo de espaço democrático e participativo de gestão orçamentária, e, posteriormente, enfatizando seu processo de institucionalização e esvaziamento:

[...] vivi muito esses processos de criação da gestão democrática, do orçamento participativo. Em 89 vivemos o primeiro conselho do OP na cidade, a primeira experiência de gestão participativa na cidade. Então eu vivi toda essa discussão, como é que a gente podia, por dentro do Estado, criar um processo de avanço da consciência, de Participação Popular, de democratização da cidade... Então eu vivi um pouco essa questão da distribuição da riqueza da cidade por dentro, e o OP foi um dos elementos. (sujeito 3, 2017, grifo nosso)

[...] a sociedade demandava serviços, com o tempo então as pessoas começaram a demandar convênios só, e a gente dizia que não podia ser. (sujeito 3, 2017, grifo nosso)

A questão da participação no orçamento participativo, e como é que foi o processo de esvaziamento do orçamento participativo por dentro mesmo do próprio movimento, ou seja, eram momentos em que eram contatadas pessoas específicas para ir lá para dentro, para fazer as discussões e tal (sujeito 2, 2017, grifo nosso).

Pelo menos assim, na região, não vejo que tem corrido mais atrás de metas, depende muito também do interesse, parece que nenhuma entidade mais tem muito interesse nisso assim, largaram o OP de mão. Negocia direto com a FASC.(sujeito 4, 2017, grifo nosso)

Em relação aos documentos legais analisados, uma primeira inferência que podemos fazer a respeito dos documentos legais do município de Porto Alegre é que entre os anos de 1996 a 2014, há uma grande incidência referente a abertura de créditos⁵² suplementares e especiais para o Executivo e para o Legislativo. Além das leis municipais relativas a orçamentos, receitas e despesas.

Porém no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, a incidência se altera para concessões de auxílios e contribuições financeiros a entidades. Esse dado evidencia que, antes da Constituição Federal de 1988, as entidades recebiam auxílios de forma esporádica e sem nenhum tipo de critério, sendo beneficiadas as entidades que possuíam algum tipo de relação com o governo ou com o poder legislativo.

Segundo Yazbek (1996), esse período configura-se numa relação entre governo e organizações da sociedade civil que se efetiva a partir do registro e cadastramento para a obtenção de subvenções e auxílios técnicos financeiros – muitas vezes permeada pelo favoritismo na distribuição das ‘benesses’ do Estado.

No que diz respeito aos repasses federais às organizações da sociedade civil, de acordo com o Mapa das OSCs, podemos perceber, conforme a Tabela 8, que a única descrição se refere às políticas de incentivo e ao FINEP, não especificando os valores referentes aos convênios.

Tabela 8 - Valores relativos a Parcerias Governo - OSCs

	Valor Desembolsado Deflacionado	Valor da Contrapartida Deflacionada
2009	69.207.515,51 milhões de reais, sendo: R\$ 27.858.133,25 <i>Convênio</i> R\$ 37.684.982,15 <i>FINEP</i> R\$ 333.476,33 <i>Incentivo à Cultura</i> R\$ 3.330.923,77 <i>Incentivo ao Esporte</i>	2.301.318,70 milhões de reais
2010	149.533.833,34 milhões de reais, sendo: R\$ 47.418.422,16 <i>Convênio</i> R\$ 96.521.799,79 <i>FINEP</i>	1.865.217,02 milhão de reais

⁵² Créditos Adicionais são as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento. Os créditos adicionais classificam-se em: Suplementares (os destinados a reforço de dotação orçamentária; encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República através de Projeto de Lei), e Especiais (os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República através de Projeto de Lei). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/creditos>. Acesso em 04 de Março de 2017.

	R\$ 4.135.152,52 <i>Incentivo ao Esporte</i> R\$ 1.458.458,84 <i>Termo de Parceria</i>	
2011	264.861.868,42 milhões de reais, sendo: R\$ 81.880.851,24 <i>Convênio</i> R\$ 17.535.086,52 <i>FINEP</i> R\$ 2.317.615,07 <i>Incentivo ao Esporte</i> R\$ 163.128.315,58 <i>Outras Transferências Voluntárias</i>	90.398,87 mil reais
2012	316.747.784,25 milhões de reais, sendo: R\$ 128.062.430,24 <i>Convênio</i> R\$ 45.408.864,84 <i>FINEP</i> R\$ 1.606.278,11 <i>Incentivo ao Esporte</i> R\$ 141.670.211,05 <i>Outras Transferências Voluntárias</i>	790.790,72 mil reais
2013	234.810.265,55 milhões de reais, sendo: R\$ 76.069.605,75 <i>Convênio</i> R\$ 37.444.416,15 <i>FINEP</i> R\$ 5.263.602,27 <i>Incentivo ao Esporte</i> R\$ 116.032.641,38 <i>Outras Transferências Voluntárias</i>	Zero
2014	204.185.013,90 milhões de reais, sendo: R\$ 34.831.931,17 <i>Convênio</i> R\$ 9.016.824,39 <i>FINEP</i> R\$ 2.845.391,97 <i>Incentivo ao Esporte</i> R\$ 157.490.866,35 <i>Outras Transferências Voluntárias</i>	1.783.239,88 milhão de reais
2015	158.064.697,04 milhões de reais, sendo: R\$ 10.334.306,74 <i>Convênio</i> R\$ 147.730.390,30 <i>Outras Transferências Voluntárias</i>	Zero

Fonte: Mapa das Oscs (<http://www.ipea.gov.br/extrator/>)

Podemos dizer que se trata de uma ‘pseudo’ transparência, pois não se sabe para onde, especificamente os recursos públicos, nem como foram realizadas as prestações de contas.

O mesmo processo acontece em Porto Alegre que, de acordo com o documento ‘Modelo de Gestão da Prefeitura de Porto Alegre⁵³’, elaborado desde 2005, passou a adotar uma metodologia gerencial moderna, baseada na configuração do Processo de Gestão da Estratégia Orientado a Resultados.

De acordo com o documento, o modelo “além de melhorar os resultados da administração, permitiu dar maior transparência na aplicação dos recursos públicos. A adoção da metodologia do Orçamento-Programa aperfeiçoou a integração e a compatibilização dos instrumentos de planejamento com o Orçamento Municipal, reunindo o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA)”.

Porém no Portal da Transparência⁵⁴ não consta os valores destinados às Organizações da Sociedade Civil que executam políticas públicas. Sendo que

⁵³ Disponível em:
http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/manual_de_gestao_prefeitura_2014_site.pdf.
Acesso em: abr. 2017.

⁵⁴ http://www2.portoalegre.rs.gov.br/transparencia/default.php?p_secao=11

encontramos dentro das despesas correntes, outras despesas correntes, as subvenções sociais (Anexo A), rubrica que inferimos ser destinada às OSCs.

De acordo com a Lei nº 4.320/1964, no parágrafo 3º, do artigo 12, as subvenções são as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas. Podem ser destinadas a atender entidades de direito público ou privado. As subvenções sociais, especificamente, se destinam a instituições públicas ou privadas, de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa.

Tabela 9 - Valores destinados a Subvenção Social no ano de 2016.

Política	Total Despesa Paga	Subvenção Social	Porcentagem (%)
Educação	R\$ 205.948.594,31	R\$ 92.948.823,74	45%
Saúde	R\$ 842.894.462,03	R\$ 117.177.355,54	13%
Assistência Social	R\$ 128.390.482,01	R\$ 92.626.226,38	71%

Fonte: A autora com base no Portal da Transparência de Porto Alegre (2017)

Conforme vemos na tabela 9, os valores mais chamativos são os destinados à Educação, um pouco menos da metade das despesas correntes; e à Assistência Social, mais de setenta por cento.

3.2 Formulação e Execução de Políticas Públicas

Nessa parte, trabalhamos a formulação de políticas públicas, que contempla a formulação de alternativas e a tomada de decisão e, posteriormente, o processo de implementação e/ou execução da política pública.

Uma decisão em política pública representa apenas intenções sobre a solução de um problema, expressas na forma de documentos legais que não garantem que a demanda seja efetivamente atendida. “Não existe relação ou vínculo direto entre o conteúdo da decisão e o resultado da implementação”. O que assegura que uma decisão se transforme em ação é a “efetiva resolução dos principais pontos de conflito envolvidos naquela política pública”, da qual “todos os atores envolvidos acreditem que saíram ganhando alguma coisa e da qual nenhum deles acredite que saiu completamente prejudicado” (RUA, 2013, p.90).

A *formulação de alternativas de políticas* consiste no momento de pré-decisão, abrangendo o diagnóstico sobre a situação problema e a especificação de alternativas para seu enfrentamento, indicando: o conteúdo geral do programa; os

recursos; o aparato institucional; e as responsabilidades, seguido da fase de *adoção da política* - o momento decisório de escolha de uma alternativa de política pública para enfrentamento da situação problema, contando com o suporte da maioria do legislativo, do consenso de dirigentes ou de decisão judiciária (SILVA, 2001).

Na prática, a implementação pode ser compreendida como um conjunto de decisões e de ações realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões precedentes sobre políticas públicas. Em outras palavras, trata-se das decisões e das ações para fazer uma política sair do papel – onde expressa apenas intenções – e tornar-se intervenção na realidade. Sem implementação, não haveria política pública (RUA, 2013, p.91).

O estabelecimento de objetivos é o momento em que os atores envolvidos no processo estabelecem os resultados esperados da política pública. Podendo ser elaborados de maneira mais genérica ou mais concreta – facilitando a verificação posterior da eficácia da política pública. Ainda são elaboradas metodologias, estratégias e ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos. Após essa etapa, passa-se para a tomada de decisões, o momento em que os interesses e intenções são ponderados, definindo a alternativa mais apropriada (SECCHI, 2010).

Responsável pela formulação e execução das políticas sociais, o Estado se constitui a esfera comum a todos na luta pela cidadania. As relações entre Estado, Mercado e Sociedade Civil se dão pelo confronto, pela negociação, pela cooptação, pela busca de consenso e de pactuação, porém sempre sob a hegemonia de determinado projeto societário. Posições em confronto na sociedade expressam-se no Estado, privilegiada arena de luta política em torno das políticas econômicas e sociais (SILVA, 2004).

A formulação de políticas sociais, com as atuais exigências de democratização do espaço público, tende a atravessar o espaço estatal e civil da sociedade brasileira, deixando de ser cada vez mais decisão adstrita ao âmbito da gestão e do poder. Cabe, entretanto, a gestores e técnicos, processar teórica, política e eticamente as demandas sociais, dando-lhes vazão e conteúdo no processo de planejamento e gestão, orientando a sua formatação e execução. Não bastam pronunciamentos políticos gerais e abstratos que afirmem intenções sociais. É necessário que sejam materializadas por meio de um cuidadoso processo de planejamento institucional, com alcance capilar, indicando desde concepções globais até ações (na ponta), de execução de políticas públicas. (Teixeira, 2009, p. 555)

Santos, ao tratar do processo de formulação e implementação de políticas públicas, aponta uma possível alternativa para o processo de formulação de políticas públicas, fundada na complexa interação entre atores estatais e não-estatais, através da constituição de *redes de políticas públicas* - entendida como a “caracterização geral do processo de formulação de políticas na qual membros de

uma ou mais comunidades de políticas⁵⁵ estabelecem uma relação de interdependência” (2002, p.62).

Uma rede de políticas públicas é uma estrutura de interações, predominantemente informais, entre atores públicos e privados envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas. Os atores da rede possuem interesses distintos, mas interdependentes e tentam resolver problemas coletivos de uma maneira não hierárquica (SECCHI, 2010).

Geralmente essas redes, que pressupõem a participação dos atores na identificação dos problemas, na proposição de soluções, nas negociações e nas consultas antes que as decisões sejam tomadas, se concentram em temas setoriais. A formulação de políticas públicas, via rede, não se baseia em comando e ordem, mas em negociação e intercâmbio – o que não significa que todos os atores possuem o mesmo nível de responsabilidade. Não se trata de um Estado prisioneiro e fragilizado em sua ação, mas, sim, de um Estado que deixou de ser centralizador, mas que não abdicou de seu papel de formulador e implementador de políticas. (SANTOS, 2002).

As redes de políticas públicas são concebidas a partir da perspectiva da teoria dos atores e da governança. O processamento político de um problema social, que deve gerar a produção de uma política pública, “não é mais um assunto exclusivo de uma hierarquia governamental e administrativa integrada, senão que se encontra em redes, nas quais estão envolvidas organizações tanto públicas quanto privadas” (SCHNEIDER, 2005, p. 37).

Tratam-se de “redes mais dilatadas, formadas ao redor de políticas setoriais específicas, antagônicas ao tipo institucional da hierarquia”, nas quais se desenvolvem relações de confiança e pertencimento, tendo as seguintes características: “são pouco organizadas, com competências distribuídas horizontalmente, autônomas, interdependentes com alta densidade comunicacional e com controle mútuo informal, porém intenso” (RUA, 2013, p.28).

A respeito do fenômeno das redes de políticas públicas, é possível fazer algumas generalizações empíricas a respeito da estrutura de produção de políticas em democracias modernas:

1. O denominador mais comum de todas as análises de redes de políticas públicas é que a formulação de políticas públicas não é mais atribuída

⁵⁵ Comunidade de políticas refere-se a um grupo de atores - ou atores potenciais - “oriundos” de diversos universos de políticas. (Material usado para fins didáticos, elaborado pelo Profº Hermílio Santos).

somente à ação do Estado enquanto ator singular e monolítico, mas resulta da interação de muitos atores distintos. A própria esfera estatal é entendida como um sistema de múltiplos atores.

2. Na formulação e implementação de políticas públicas, além de muitos atores públicos, estão envolvidos atores privados de distintos setores sociais e áreas.

3. O próprio conceito de rede se refere a vínculos diretos e indiretos relativamente duradouros, através dos quais os atores envolvidos estão integrados na formulação de políticas públicas.

4. Embora muitos atores estejam envolvidos direta e indiretamente na produção de políticas, existe entre eles diferença de poder e influência.

5. Posições de poder e influência não são determinadas somente através de status político-institucional formal, mas também por meio de vínculos informais (por exemplo, comunicação, intercâmbio de recursos, interação estratégica). (SCHNEIDER, 2005, p. 38).

Na conhecida compreensão do Estado de direito sobre a construção de vontades políticas, a formulação e implementação de políticas públicas é uma tarefa puramente estatal, em que o parlamento e o governo traduzem as preferências de seus eleitores em programas políticos. No entanto, isso não corresponde à realidade política em praticamente nenhum dos países industrializados modernos, pois hoje, tanto na formulação quanto na implementação de políticas, atuam muitos atores não-estatais, que se entendem em redes informais de comunicação e cooperação e participam na mobilização de recursos de políticas públicas, na coordenação de negociações políticas e na produção de políticas. Por trás de uma cambiante relação de forças entre Estado e sociedade, redes de políticas públicas podem ser encaradas como novas formas de condução política (SCHNEIDER, 2005).

Fica o alerta de que, no contexto das redes de políticas públicas, as linhas demarcatórias entre as burocracias estatais, os políticos e os grupos de interesse, podem se desfazer, trazendo prejuízos à transparência das políticas públicas, assim como a disputa por recursos escassos pode gerar distorções na sua alocação. Essas constatações sugerem que, apesar da sua presença e da sua atuação exitosa nas políticas públicas, “elas nem sempre expressam uma distribuição de poder pluralista, podendo igualmente se conformar aos padrões” elitistas. (RUA, 2013, p.28)

Cabe salientar que as redes de políticas públicas não são necessariamente redes formais, e participam delas grupos de interesse – que são organizações apartadas do governo, embora muitas vezes em estreito contato e parceria, cujo objetivo é exercer influência sobre políticas públicas (SANTOS, 2002). “Nessas relações horizontais de produção de políticas públicas participam todos aqueles

atores que influenciam de maneira direta ou indireta o desenvolvimento de uma política” (SCHNEIDER, 2005, p. 40).

O processo de formulação de políticas públicas a partir da fala dos sujeitos pesquisados encontra-se no quadro 19:

Quadro 19 - Compreensão do Processo de Formulação de Políticas Públicas dos Sujeitos Pesquisados

Governo	OSC
<p><i>O que tem em questão de saúde, por exemplo, eu vou fala do plano bianual... é uma política pública. O gestor, sobre os diversos programas de saúde, ele tem uma visão, normalmente isso deveria ir lá no conselho, até se tem feito isso ultimamente, discutir com a comunidade, com os dados epidemiológicos, com os recursos que se tem, com a incidência. Então elas são políticas públicas e devem ser construídas em questão de saúde junto com os conselhos de saúde seja estadual, seja municipal (sujeito 1, 2017, grifo nosso)</i></p>	<p><i>Olha, eu acho que ela é feita muito de cima para baixo, eu não vejo muita participação, por mais que tu veja falar. Hoje tem comissão disso, tem comissão daquilo, da pessoa com deficiência, dentro da saúde, mas assim ó, as pessoas vão, participam, que nem quando a gente participa das conferências, que tu tira um monte de demanda, demanda. Na prática tu não vê essas coisas chegarem a quem precisa no dia a dia, é muita ideia, muita coisa boa, muita coisa bonita que surge, mas na prática parece que as coisas não tem o alcance que deveriam (sujeito 4, 2017, grifo nosso)</i></p>
<p><i>[...] gente também atuava muito diretamente nos congressos da cidade, e atuava no orçamento participativo também né, quer dizer, na temática de educação a gente ia sempre. O importante é que ali naquele espaço eram discutidas todas as demandas da sociedade, demandas essas que se caracterizariam enquanto políticas de atendimento. [...] de quatro em quatro anos tu tinha esse congresso municipal de educação elencava as demandas da educação para toda a municipalidade, então nós tínhamos espaço sim, de participação popular, elencando quais eram as políticas públicas prioritárias para a gente desenvolver (sujeito 2, 2017, grifo nosso).</i></p>	<p><i>Primeiro que a gente tá constatando que o processo de formulação tá difícil, bem difícil, tá catastrófico, porque se não é daquela maneira quadrada, a gente não consegue formular. As pessoas estão tendo falta de criatividade, elas não formulam, elas não escrevem. E a implementação nem se fala. Porto Alegre quanta formulação já teve, trabalho educativo, hoje em dia depende que, quando que a gente dependia de diretriz nacional para fazer política aqui em Porto Alegre? Eu sou do tempo em que a gente não precisava (sujeito 5, 2017, grifo nosso)</i></p>
<p><i>Atualmente a gente tem pouca capacidade de incidir na política pública, então hoje se tem muito pouca capacidade do movimento do projeto de esquerda, que se diz assim um princípio de justiça social, de cuidado, de incidir, algo mais avançado, porque tá hegemonicamente hoje na cidade um projeto privatista, economicista, que tá mandando nas coisas, conservador (sujeito 3, 2017, grifo nosso)</i></p>	<p><i>Eu te diria que antes eu via, existia uma luta realmente em se tornar lei algumas questões que eram importantes pra essa categoria, crianças, adolescente. Mas assim, hoje o que eu vejo, parece que está meio descolado. O que a sociedade realmente quer e o que os vereadores trazem como para trazer política pública. Eu vejo o povo, a população anestesiada, acho que seria essa a palavra. Anestesiada pra lutar nessa questão assim, bom, o que é importante (sujeito 6, 2017, grifo nosso)</i></p>

Fonte: A autora com base da narrativa dos sujeitos pesquisados

Os processos de formulação das políticas públicas estão relacionados com os momentos históricos, podendo ser mais participativo e democrático, ou centralizado e conservador.

Os sujeitos vinculados ao governo citam os conselhos de direitos, as conferências, o orçamento participativo, como espaços de discussão e formulação de políticas públicas. Destacando, porém, que hoje os coletivos têm pouca capacidade de incidir nas políticas públicas, em virtude de um projeto conservador que está dirigindo hegemonicamente a cidade de Porto Alegre.

A formulação das políticas públicas, na opinião do sujeito 4, são construídas 'de cima para baixo', a medida que as discussões realizadas nos espaços coletivos não são concretizadas. Ainda há referência, pelo sujeito 6, do distanciamento do poder legislativo para com as reais necessidades da população, que por estar 'anestesiada', acaba não pressionando e lutando pelas suas demandas.

A implementação seria a fase em que as “decisões de política pública se traduzem em ações”, sendo “considerada uma das etapas mais difíceis e críticas no processo”, pois qualquer deficiência na concepção ou “quaisquer vulnerabilidades relacionadas ao ambiente externo se tornarão visíveis”. Trata-se de um processo dinâmico e não linear. “Gestores públicos experientes sabem que serão basicamente julgados pela sua capacidade de dominar a ‘arte de fazer as coisas acontecerem’ e não por suas boas intenções” (WU et al., 2014, p.97).

A implementação ou execução de política social é assumida por unidades administrativas que mobilizam recursos humanos, financeiros e materiais. Constituindo-se a fase mais abrangente e talvez a mais complexa do processo das políticas públicas, em que se propõe a cumprir objetivos e metas pré-estabelecidas, tendo em vista obter os resultados pretendidos. Nessa etapa há decisões relevantes que podem alterar o curso e as estratégias inicialmente estabelecidas ou condicionar o próprio desenvolvimento da política pública (SILVA, 2001).

A fase de implementação é aquela em que a administração pública coordena a transformação de intenções políticas em ações concretas. A importância de estudar essa fase está na possibilidade de visualizar os obstáculos e as falhas que podem acometer essa fase do processo, visualizando e corrigindo erros, a fim de que não acabem sendo desvirtuadas as políticas públicas. Além de analisado, o momento da implementação deve ser gerenciado. Os atores encarregados de liderar o processo devem ser capazes de entender os elementos que compõe os obstáculos organizacionais, técnicos e legais presentes, agindo na construção de soluções negociadas (SECCHI, 2010).

Os formuladores de políticas públicas muitas vezes não conseguem preparar, de forma sistemática, a sua implementação, devido à sua enorme complexidade, tanto analítica quanto prática, resultando ocasionalmente em políticas que são executadas muito abaixo das expectativas. Um dos fatores que influenciam esse processo, é que as alianças adiadas são “inevitáveis durante a fase de implementação, em que os gestores públicos terão dificuldade de gerar, alocar e controlar recursos, bem como de interpretar intenções de políticas”. Podendo acontecer que os “produtos e resultados pretendidos de uma política pública não se materializarão, enquanto os efeitos colaterais negativos das políticas públicas se tornarão mais evidentes”. (WU et al., 2014, p.107)

No processo de acompanhamento e no controle da implementação das políticas públicas é preciso que se tenha em mente que:

- a) muitas políticas representam compromissos entre valores e objetivos conflitantes;
- b) muitas políticas públicas envolvem compromissos com interesses poderosos dentro da estrutura político-organizacional de implementação;
- c) muitas políticas abrangem compromissos com interesses poderosos sobre quem será afetado pela implementação;
- d) muitas políticas são formuladas sem que tenha sido dada a atenção necessária ao modo pelo qual variáveis importantes (particularmente as forças econômicas) poderão impossibilitar a sua implementação (RUA, 2013, p.104).

Os gestores de políticas públicas interessados em conduzir a criação de políticas para uma direção mais integrada podem gerir suas atividades de implementação a fim de:

- formar grupos favoráveis à mudança de políticas públicas entre uma gama de *stakeholders*, que trazem diferentes recursos e interesses;
- definir objetivos gerais e desenhar parâmetros para as políticas;
- garantir, em algum momento, a autorização formal adequada e os recursos necessários para conduzir o processo para a frente.

Nesses termos, as tarefas de implementação enfrentadas pelos líderes e gestores envolvem:

- a *identificação* de indivíduos e unidades dentro de organizações que vão levar adiante planos e parcerias específicas;
- a *operacionalização* de grandes objetivos de políticas públicas em metas específicas e mensuráveis, que, por sua vez, são divididas em tarefas de apoio implementadas por grupos identificáveis de pessoas em uma programação;
- a *garantia da capacidade operacional necessária*, incluindo a atenção não apenas aos equipamentos e recursos humanos, mas também aos incentivos, para que os implementadores populares ajam conforme exigido, conseguindo uma execução bem-sucedida da intenção da política pública (WU et al., 2014, 110).

Para que a fase de implementação se torne uma realidade, é necessária a mobilização dos atores políticos abarcados por ela. Muitas vezes, com exceção dos

que operam nos níveis mais elevados, “os indivíduos que atuam na implementação de uma política sequer têm consciência de que estão trabalhando como implementadores de algo tão abstrato quanto uma política pública”, crendo que “estão cumprindo sua rotina de trabalho cotidiana” (RUA, 2013, p. 103).

A implementação de políticas públicas, quando se busca a integração de múltiplos objetivos, deve ser “visualizada como uma forma de governança em rede, uma vez que sua característica definidora consiste em exigir uma ampla coordenação entre uma gama” de atores envolvidos no processo. (WU et al., 2014, 98)

“Diferentes órgãos burocráticos, em diferentes níveis de governo (nacional, estadual ou provincial, e local), estão envolvidos na implementação de uma política pública, cada um com seus próprios interesses, ambições e tradições”. Nesse sentido, a implementação e o financiamento continuado não é garantido, exigindo “negociações e discussões contínuas entre os lados político e administrativo do Estado” (WU et al., 2014, p.100)

Qualquer sistema político no qual a formulação e a implementação sejam separadas – seja pela divisão entre o Legislativo e o Executivo, seja pela divisão entre níveis de governo (federal, estadual, municipal) – oferece oportunidades para a adoção políticas simbólicas. Em outras palavras, uma instância pode facilmente assumir que tomou a decisão demandada pelo público, sabendo antecipadamente que os custos de sua implementação irão recair sobre outra instância, sem que sejam providenciados os recursos necessários para tornar a ação possível (RUA, 2013, p.104).

As reduções nos recursos financeiros, humanos ou organizacionais destinados previamente para determinada política pública, pode gerar seu cancelamento, inteiro ou em partes, sem ser declarado diretamente por qualquer agência governamental (RUA, 2013).

O quadro 20, traz as principais barreiras do processo de implementação de políticas públicas, de cunho político, analítico/técnico e operacional.

Quadro 20 - Barreira de Implementação Típicas

Problema	Descrição
Barreiras políticas (de suporte e autorização)	
<i>Autorização lenta</i>	Planos e mobilização de recursos avançam muito lentamente, devido à existência de múltiplos pontos de veto entre os <i>stakeholders</i> em uma rede, tornando o progresso difícil.
<i>Fraco apoio político</i>	Os planos podem progredir e até mesmo atingir níveis moderados de sucesso na fase de projeto-piloto, enquanto “voam sob o radar” de políticos importantes com interesses opostos, até que o programa comece a ser “ampliado”.
<i>Oposição burocrática</i>	Figuras fundamentais na rede de órgãos encarregadas de implementar uma política pública retardam ou sabotam a implementação, devido à baixa prioridade do projeto, falta de incentivos e/ou interesses conflitantes.
<i>Fracos incentivos ao implementador</i>	Os implementadores locais (executivos de coordenação do governo local ou o pessoal de linha de frente de órgãos), que não foram consultados durante a fase de tomada de decisão, não têm adesão ou incentivos adequados para cumprir com as diretivas a partir de seu nível de atuação.
Barreiras de competência analítica	
<i>Missões vagas ou múltiplas</i>	A natureza intersetorial dos planos e da implementação leva ao acobertamento dos objetivos conflitantes ou à não especificação clara das permutas em termos operacionais.
<i>Mudanças de prioridades</i>	Trocas feitas durante a tomada de decisão da política pública – por exemplo, entre as dimensões ambientais e econômicas de um problema – poderão ter de ser reconsideradas em função de mudanças nas condições econômicas e políticas.
<i>Má concepção</i>	Programas sociais ou ambientais que provavelmente não vão funcionar como o esperado, devido a diversos obstáculos deixados sem solução na concepção do programa; a falha está mais do que determinada – ou seja, ela vai ocorrer se qualquer das barreiras for ignorada.
<i>Viabilidade desigual</i>	Diferentes componentes dos planos integrados podem estar operacionalmente ligados – um só pode avançar se todos estiverem juntamente presentes –, sujeitando as operações ao “elo mais fraco”.
Barreiras de capacidade operacional	
<i>Limitações de fundos</i>	O envio dos fundos necessários para a implementação dos planos aprovados demora para ser concretizado, impedindo o progresso, enquanto os elementos-chave da situação mudam na prática e/ou os apoiadores iniciais desanimam e abandonam os esforços.
<i>Má estrutura de gestão ou capacidade de coordenação de rede</i>	Precedentes de coordenação deficientes entre os principais órgãos – exacerbados no caso de parcerias intersetoriais – tornam as decisões de rotina lentas e a implementação disfuncional.
<i>Falta de clareza nos planos operacionais</i>	Planos aprovados e financiados são mal administrados devido à má especificação de papéis, responsabilidades e prestação de contas. O problema é muitas vezes agravado por sistemas de supervisão e informação deficientes.

Fonte: WU et al. (2014, p.109)

As políticas públicas e seu “plano de implementação devem ser integrados em operações e ciclos orçamentários normais”. Os “coordenadores de tais esforços

terão de ser criativos e empreendedores na identificação de uma variedade de fontes de recursos necessários, para que os esforços iniciais saiam do papel”. Os recursos necessários geralmente “devem ser mobilizados a partir de uma variedade de fontes, em um processo que pode determinar, em grande parte, o quão eficaz e adequada é a implementação” (WU et al., 2014, p.112).

Outra forma de interferir em uma política pública em andamento é a mudança na estrutura governamental: transferências de serviços e de atribuições de uma agência para outra, instituição de novas regras sobre a gestão de determinadas atividades, etc. Tudo isso muda o balanço de poder do sistema de implementação e pode afetar as próprias políticas: a mudança nas regras do jogo, afinal, pode mudar o resultado do jogo político (RUA, 2013, p.104).

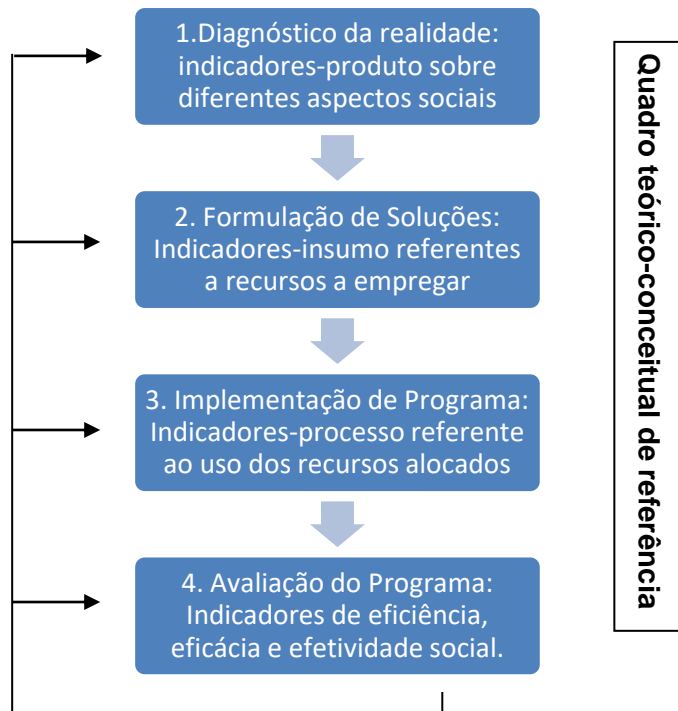
Os agentes públicos responsáveis pelas políticas costumam ter três atitudes bastante comuns: presumir “que o fato de uma política ter sido decidida automaticamente garante que ela seja implementada”; concentrar todas as “atenções na decisão e no grupo decisório, enquanto a implementação permanece ignorada ou é tratada como se fosse de responsabilidade de outro grupo”; e supor “que a implementação se resume a levar a cabo o que foi decidido, logo, é apenas uma questão de os implementadores ‘cumprirem suas obrigações’ para executar a política”. Porém, a “realidade é muito mais complexa”. (RUA, 2013, p. 105). Pois:

[...] existe não é um processo acabado, mas sim um movimento contínuo e oscilante, que compreende a interação entre a política pública, uma estrutura de relações políticas e organizacionais de grande complexidade e um mundo exterior não apenas profundamente diferenciado, como também dotado de uma dinâmica cada vez mais acelerada (RUA, 2013, p.105).

“A disponibilidade de um sistema amplo de indicadores sociais relevantes, válidos e confiáveis, certamente potencializa as chances de sucesso do processo de formulação e implementação de políticas públicas”, pois podem contribuir no monitoramento de ações, sendo que cada aspecto deve ser avaliado através de indicadores adequados (JANNUZZI, 2006, p.32).

De acordo com a Figura 9, os indicadores permeiam todo o ciclo de políticas públicas, desde a etapa de diagnóstico da realidade, formulação de soluções, implementação e avaliação.

Figura 9 - Indicadores no processo de formulação de políticas



Fonte: JANNUZZI (2006, p. 34)

E por fim, passamos a analisar a compreensão que os sujeitos pesquisados possuem em relação ao processo de execução das políticas públicas:

Quadro 21 - Compreensão de Processo de Execução de Políticas Públicas dos Sujeitos Pesquisados

Governo	OSC
<i>Primeiro de tudo a política tem que ser do conhecimento do cidadão. O lugar onde tem que se discutir políticas públicas de saúde, chama os conselhos de saúde. Ao conselho de saúde compete ajudar na localização das políticas, seja pelas demandas próprias que o conselho leva, ou seja pelo que o gestor quer apresenta, e uma vez isto discutido, aprovado por meio de uma plenária, compete também a todo cidadão fiscalizar, ver como que está ocorrendo, e sobretudo aos conselhos de saúde fazerem a fiscalização da execução daquilo que foi planejado. (sujeito 1, 2017, grifo nosso)</i>	<i>Por exemplo, até essa mudança do SUS (de fazer fila única)!, só depois que o público ou as entidades que estão no dia a dia começam a dizer, olha, não está dando certo, a criança está chegando aqui com um ano e entrou na fila com um mês, vocês fizeram uma fila única para todo mundo, pois é, a gente não tinha pensado nisso, mas como que não?(sujeito 4, 2017, grifo nosso)</i>
<i>[...] acho que houve um avanço muito grande na educação infantil. Então tem muita coisa boa, tem muita coisa que foi construída em prol da educação infantil; agora também tem outras questões, porque tudo isso tem que ter continuidade, e para isso ter continuidade tem que ter financiamento. [...] atualmente, nesse exato momento em que pese toda essa caminhada que nós tivemos na</i>	<i>A execução da política, ela está tosca, no mínimo tosca, e sem falar que na execução da política acho que tem uma grande crítica também na questão dos órgãos de fiscalização. Na educação infantil eu acho que a execução da política, a nossa grande dificuldade é que a gente está perdendo ótimos profissionais por essa questão da formação, de não estar sendo valorizado todo o sacrifício que eles fizeram na</i>

<p><i>educação, e que foi uma caminhada que avançamos muito, eu estou percebendo que a perspectiva é de retrocesso, e é esse retrocesso que a gente tem que segurar, porque pelo menos o que a gente conseguiu tem que garantir. (sujeito 2, 2017, grifo nosso)</i></p>	<p><i>formação... Hoje em dia o município de Porto Alegre legitima a atuação do educador assistente... e recebem a mesma coisa (sujeito 5, 2017, grifo nosso)</i></p>
<p><i>O funcionamento tem que ser colado com a realidade, a gente pensa as políticas, mas elas nunca se operam com um conjunto de recursos e aportes que na verdade vai se implementar.</i></p> <p><i>Pensando no SUAS, ele também é muito idealizado, na formulação do papel, com muitas escritas e poucas condições de efetivar, porque o processo também é um processo de pactuações permanentes, e quando chega lá na ponta tu fica assim muito distante dessa idealização, daquilo que o documento coloca e da realidade. (sujeito 3, 2017, grifo nosso)</i></p>	<p><i>[...] estava bem na fase de implementação do ECA. (A OSC) também veio se transformando nesse sentido de se adequar e vem buscando ficar mais próxima do que a legislação faz. E também novos conceitos.(sujeito 6, 2017, grifo nosso)</i></p>

Fonte: A autora com base da narrativa dos sujeitos pesquisados

A execução das políticas públicas precisa ser conexa com as diretrizes estabelecidas e com a realidade local, sendo considerado previamente e disponibilizado os recursos necessários para sua implementação com qualidade. Com escassez de recursos humanos e financeiros, não há condições de se executar plenamente o que foi planejado.

Os sujeitos 1 e 5 mencionam a necessidade da fiscalização, citando os conselhos de direito como possível espaço de acompanhamento das políticas públicas. O sujeito 2 menciona a perspectiva de retrocesso em vista do corte de recursos para as políticas sociais. Não se luta mais por avanços, mas minimamente por continuidade.

3.2.1 Interface entre Governo e Organizações da Sociedade Civil no Contexto das Políticas Públicas

Propomo-nos, nesta parte do trabalho, a analisar a relação das Organizações da Sociedade Civil com o Governo no processo de execução das políticas públicas estudadas, envolvendo o conveniamento, o processo de acompanhamento /supervisão / fiscalização, e as relações de forças presentes.

Em relação ao processo de conveniamento destacamos na fala dos sujeitos 5, 6 e 7, a questão dos convênios vistos como favores, e não como contrapartida por

um serviço prestado em parceria. Ao contrário, muitas OSCs se tornam subalternas ao governo para manterem os recursos:

*[...] os conveniamentos das entidades são **favores**, são vistos como favores, por que não tem uma lei municipal, não tem nada na câmara que diga que é efetivo, então, ele passa por uma tramitação política, e não é uma política pública e, sim, de favorecimento, isso me desgosta muito. (sujeito 5, 2017, grifo nosso).*

Se não tem convenio? Não vai existir. Vai buscar outro? Sim, a gente até busca, mas se não tem... então é como se fosse uma coisa assim, o município precisa desse serviço, ele transfere o que é uma responsabilidade dele pra sociedade civil? Sim, a sociedade civil entra nesse jogo e também fica refém disso. (sujeito 6, 2017, grifo nosso)

*Por parte da sociedade civil eu vejo que... o que eu vivencio... que tu tem entidades que são, que estão preocupadas com o trabalho e não são subalternas ao estado. Mas um número significativo de entidades, por receberem recursos financeiros, **eles morrem de medo de perder os recursos e se tornam subalternos**. Então não brigam, não reivindicam. (sujeito 7, 2015, grifo nosso)*

Na fala do sujeito 5, fica evidente a fragilidade do processo de parceria, a medida que o governo determina os procedimentos, sem considerar as necessidades dos usuários, nem as condições de atendimento da OSCs, apenas fazendo 'exigências'.

As OSCs não questionam o necessário cumprimento das diretrizes estabelecidas nas políticas públicas, mas se almeja um nível de autonomia no processo de gerenciamento. Esse processo possui diferentes níveis de autonomia x subordinação dependendo da política.

O SUS, ele dá uma cobertura para os atendimentos que a criança precisa. [...] Não é que o SUS não vai pagar... o número de crianças que eles vão mandando, eles querem que tu atenda, tu tem que dar um jeito. No momento que eles mandam têm que entrar. (O encaminhamento vem) do posto, atualmente vem do posto. (sujeito 4, 2017, grifo nosso)

Claro, tem que seguir algumas regras... exigência da FASC pelo convênio. Mas assim, isso não quer dizer que a FASC pelo convenio ele vai, dentro da OSC... não pode ser assim. Não tem isso. A gente sempre deixou claro. Então tem uma autonomia sim. (sujeito 6, 2017, grifo nosso)

Outro fator que gostaríamos de dar destaque é referente aos valores repassados pelos órgãos governamentais às OSCs. Se por um lado, os valores destinados as OCSs são, em média, menos da metade dos valores investidos nos equipamentos próprios; por outro lado, as OSCs tem aumentado a porcentagem do orçamento oriundos dos convênios com o governo municipal, chegando a 80%, 90%, 100%. Esse processo, além de gerar dependência e falta de gerência dos

programas, pode afetar a qualidade dos serviços prestados. Além da já citada acomodação e subordinação.

Era a OSC 100%. A OSC surgiu aqui em 67, se não me engano. Era financiado por capital internacional... e daí com o tempo, qual foi o movimento que teve, então veio uma época de que o Brasil estava bem, de que o Brasil estava conseguindo se organizar financeiramente. Então a mantenedora entendeu de que havia outros países que necessitavam mais de aporte financeiro. Então foi aos pouquinhos reduzindo... Então hoje nós temos 20% no máximo, não sei se chega a 20% de financiamento da mantenedora, o resto tudo é pelo município, que é o convênio. (sujeito 6, 2017, grifo nosso)

[...] esse financiamento é pouco, perto do que é dos próprios. Então essa é uma briga... Metade... (do próprio). (sujeito 6, 2017, grifo nosso)

Porque a diretriz é uma coisa, diretriz tu tem que obedecer, ponto final, mas o processo de autonomia e de crítica fica muito prejudicado, então isso me incomoda. (sujeito 5, 2017, grifo nosso)

No momento de realizar o convênio, as OSCs são chamadas para ser 'parceiras', porém é no cotidiano que essa relação se mostra realmente como uma de cunho mercadológico, no sentido de que há apenas o repasse da verba para execução de um serviço.

Em relação ao processo de acompanhamento das OSCs por parte do Governo, cada política se organiza de forma diferente:

[...] tinha os assessores pedagógicos da secretaria de educação que visitavam mensalmente as creches, e esse processo foi necessário naquele primeiro momento porque era como eu te disse, eles não pertenciam à educação, eles não se adequavam às exigências da educação, e foi preciso fazer todo um processo desde pedagógico, principalmente pedagógico, até a questão do espaço físico.[...] Esse período foi de 91, 92, até o tempo que a esquerda ficou no governo, na Secretaria Municipal de Educação, já no final mudou um pouco, a assistência não era tão pontual, enfim... então existiu, sim, um acompanhamento pedagógico que hoje nós já perdemos tudo, não se tem mais. Isso acabou. Foi se extinguindo aos poucos, foi se extinguindo aos poucos, mas principalmente essa questão da interferência pedagógica no processo. (sujeito 2, 2017, grifo nosso)

Tem, tem supervisão. Até na época era bem interessante, porque tinha a questão dos projetos políticos pedagógicos né, então a gente tinha que fazer os projetos políticos pedagógicos para se credenciar. (sujeito 5)

[...] na SMED geralmente os assessores pedagógicos são concursados, na FASC não... (sujeito 5, 2017, grifo nosso)

As visitas são esporádicas e sem avisar. Teve uma visita há uma semana atrás, vieram de surpresa. Tinha sido uns dois meses atrás, três (a última visita). A gente tem lá uma pessoa que é referência (na secretaria municipal), normalmente a gente conversa com a fulana, que ela já conhece bem a OSC, nossa dinâmica, as nossas dificuldades. (sujeito 4, 2017, grifo nosso)

A gente teve que brigar muito para ter um supervisor. Não sei qual o entendimento deles, ou achavam que não precisava, não sei, mas sempre foi assim, nunca tinha uma supervisora. Tinha uma supervisora assim, que não via a OSC como um todo... hoje está mais próxima essa relação da supervisão. A gente pode contar mais. A gente tem alguma dificuldade, e a gente liga, como é que a gente pode resolver isso? Estou com esse e esse problema, e tal. Mas na época não tinha isso, a gente tinha que dar conta. Ah, está com uma dúvida? Bom. Busca a dúvida, mas não com a supervisão. Então realmente esse é um das questões. (sujeito 6, 2017, grifo nosso)

Os serviços são supervisionados pelas instâncias governamentais de cada uma das políticas. O acompanhamento é bem recebido, principalmente pela OSCs vinculadas à educação e à saúde. Uma das problemáticas da política de assistência social, é que nem todos os tipos de serviços recebem acompanhamento do corpo técnico da FASC, podendo ser realizado por indivíduos que exercem cargos de confiança do governo, que pouco agregam na qualificação dos serviços.

Por fim, as relações estabelecidas entre as OSCs e as instâncias de governo, são vistas por perspectivas diferentes.

A relação pode se dar de forma 'tranquila', principalmente para as OSCs que executam seus serviços e não participam dos espaços de controle social. Destacam os papéis dos envolvidos e a relação de co-dependência que se formou nessa dinâmica. Esse seria a lógica de execução conservadora.

Mas a relação (com a FASC) de modo geral foi sempre tranquila. (sujeito 6, 2017, grifo nosso)

Eu acho que é uma relação de um precisar do outro, acho que a partir do momento que se organizaram essas entidades, acho que a secretaria, os órgãos públicos, não vivem mais sem essas organizações, acho que tem que ter uma fiscalização, sim, com certeza, assim como tem que ter a fiscalização dos órgãos públicos, mas acho que existe uma co-dependência, um precisa do serviço do outro. A OSC prestando esse serviço à comunidade, que o estado não faz, em contrapartida a gente recebe um recurso para poder pagar os profissionais, para poder manter a entidade em outras necessidades, e continuar dando andamento a um bom serviço, um serviço de qualidade. Eu acho que é uma existência necessária, que não tem como isso terminar, na minha opinião devia só melhorar, de ambas as partes, sempre tentar estar melhorando. (sujeito 4, 2017, grifo nosso)

Do governo... o que a minha experiência me mostrou, que tu, enquanto gestora, tu tem que coordenar essa política, tu tem que executar também o que é competência em cada esfera. Quem é gestor tem que ter essa compreensão do que é a política de assistência social. Esse é um ponto. Segundo, se esse gestor não for comprometido com a política de assistência social, ela não anda. (sujeito 7, 2015, grifo nosso)

Porém, para os militantes da sociedade civil organizada, que desenvolveram um processo de consciência da contradição envolvida nesse processo, as relações

são compreendidas como de subordinação, chegando a serem chantageadas pelos gestores governamentais; e/ou permeadas por disputas, quando não se deixam manipular por questões financeirista:

eu sou uma pedagoga, agora, como é que os dirigentes de entidades se comportam frente os governos? Como é que eles conseguem se posicionar? A gente vê que tem uma fragilidade aí, porque enquanto técnico social tu consegue fazer a tua fala, mas se teu dirigente vai lá na mesa e acorda de uma outra forma? (sujeito 5, 2017, grifo nosso)

Aí, eu acho que hoje em dia a gente não tem (autonomia). Em que posição está hoje as organizações da sociedade civil? Ela está subordinada, eu vejo... em gestões democráticas falavam tudo, e eram tudo criticado, mas mesmo assim achavam que podiam falar tudo, e hoje em dia tem brios para falar, porque, na época, a implementação da política, ela vinha num crescente, hoje em dia não, é retrocesso o tempo todo, e eu não vejo enfrentamento desses órgãos, em outras épocas já teria moção no CMDCA, mas eu não vejo isso, então acho que tá muito complicado, se estão fazendo alguma coisa estão fazendo muito na surdina, porque eu não percebo esse movimento (sujeito 5, 2017, grifo nosso)

Há uma grande confusão entre eu ser conveniada e... e tu sente daí que muitos gestores chantageiam as entidades. Olha, se tu reclamar ou se tu cobrar isso e aquilo tu corre risco de perder o teu convênio. E muitas entidades passam a ter essa... assumem essa postura de subalternidade para não perder o recurso financeiro. (sujeito 7, 2017, grifo nosso)

Então, se ao mesmo tempo, o estado tem a função, o dever de co-financiar o atendimento que é feito, ele também utiliza... que ele utiliza esse dever que ele tem para pressionar as entidades e muitas se deixam pressionar. Isso tem inúmeras situações que tu vê na instância de controle social, na relação das entidades não governamentais, situações que elas, em particular, colocam, mas quando vão para o enfrentamento, aí elas ficam caladas. Eu acho isso muito triste. Porque é o dinheiro que rege a vida de muitas instituições. Não que isso não aconteça na área governamental, mas é o que a gente vê. (sujeito 7, 2017, grifo nosso)

E podendo... isso eu vejo muito nas discussões dos conselhos, tu tem um grupo de pessoas que representam a sociedade civil que por não ter convênio com a prefeitura ou com o governo do estado tem autonomia para fazer as intervenções, mas, ao mesmo tempo em que tu faz isso, também se torna muito desgastante porque fica centralizada nessas entidades e nas pessoas que as representam... O gestor vê muito como aquelas pessoas são as que incomodam, então na próxima eleição eu vou fazer articulações para ver se outras instituições daquele segmento entram e aquele sai por que aqueles ficam incomodando e cobrando. Isso, claro, é desgastante para o governo, mas também é desgastante para as instituições que tomam esse papel. Em função do que? Do que as outras instituições que são conveniadas, elas acabam ficando caladas para não perder o seu recurso financeiro. (sujeito 7, 2017, grifo nosso)

Acreditamos que receber recursos financeiros para executar políticas públicas em parceria com o governo, não torna, *a priori*, as OSCs subalternas. Esse processo é fomentado pelo esvaziamento política e isolamento das OSCs, que ao invés de se

unirem em prol dos interesses das classes subalternas, acabam se tornando concorrentes.

3.3 Avaliação de Políticas Públicas

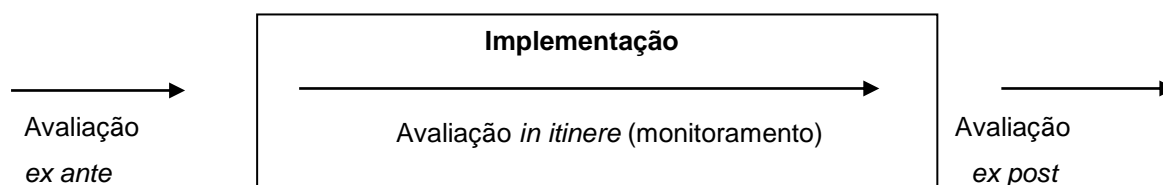
A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o desenho da política pública e o processo de implementação são examinados por meio de indicadores e de critérios, podendo levar a sua continuidade, reestruturação ou extinção (SECCHI, 2010).

Mesmo não se tratando de um conceito ou de uma prática recente, ainda não se verifica uma tradição de avaliação sistemática de políticas sociais. Alguns dos desafios para a efetivação desse processo é a restrição dos recursos econômicos e financeiros; e a necessidade de contribuir no processo de democratização (GOMES, 2001).

Na gestão das políticas públicas, a avaliação expressa um potente instrumento, ao subsidiar todo o ciclo, não estando, portanto, “circunscrita ao momento posterior e final à implementação de uma política pública”. Pode ainda “contribuir para a viabilização de todas as atividades de controle interno e externo, por instituições públicas e pela sociedade, implicando mais transparência, responsabilização e prestação de contas” (RUA, 2013, p. 106-107).

A avaliação pode ser distinguida pelo momento em que é realizada: anterior à implementação, durante o processo de implementação ou após à implementação.

Figura 10 - Os três momentos da avaliação



Fonte: SECCHI (2010, p. 49)

A avaliação de políticas públicas não pode ser apenas instrumental, técnica ou neutra, pois pressupõe um conjunto de princípios que atribuem valor, a partir de uma certa concepção de justiça. Por isso, o uso adequado de “instrumentos de

análise e avaliação são fundamentais para que não se confunda opções pessoais com resultados de pesquisa” (ARRETCHE, 2009, p. 30).

a avaliação tem uma perspectiva política que deve ser resgatada no sentido de contribuir para garantir a efetivação e universalização dos direitos de cidadania, mas essa contribuição só se realiza quando os resultados por ela produzidos servem para instrumentalizar a população nessa luta por cidadania. Trata-se, assim, de ultrapassar o caráter estritamente econômico e técnico da avaliação fundado no modelo funcionalista ou racionalista clássico que escamoteia seus princípios políticos, sem contudo negar a importância da dimensão técnica da avaliação de políticas sociais (GOMES, 2001, p. 18).

Nesse sentido, a análise e a avaliação de políticas públicas não devem se ater à mera disposição e utilização primorosa de métodos e técnicas racionais e operativas, nem à preocupação com a relação custo-benefício ou com a eficiência e eficácia. A avaliação de políticas deve se situar na compreensão do significado dos papéis das instâncias sociais (governo, organizações da sociedade civil e empresas) e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia. Ao avaliar os impactos das políticas públicas, não podemos deixar de considerar a (im)possibilidade de justiça social e equidade no capitalismo (BOSCHETTI, 2009).

Por análise de políticas públicas, entende-se o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas. Qualquer política pública pode ser formulada e implementada de diversos modos. Digamos, as possibilidades de desenho institucional de uma política [...] são os mais diversos do ponto de vista das formas de relação entre o setor público e setor privado, das formas de financiamento, das modalidades de prestação de serviços etc. A análise de políticas públicas busca reconstruir estas diversas características, de forma a apreendê-las em um todo coerente e compreensível (ARRETCHE, 2009, p. 30).

Costuma-se distinguir, como recurso analítico, a avaliação de políticas públicas em termos das medidas de *eficiência*, *eficácia* e *efetividade*. Sendo eficiência a melhor forma de fazer algo com os recursos disponíveis; eficácia é fazer o que deve ser feito, isto é, cumprir objetivo determinado, e efetividade é a capacidade de atender às expectativas da sociedade (TENÓRIO, 2001).

O processo de avaliação de políticas públicas se depara com uma série de desafios: 1. as limitações e lacunas das fontes de informações, principalmente dos registros administrativos, sendo que estes não são elaborados com o propósito de prover os dados necessários à avaliação; 2. a construção de instrumentos de coleta, bases de dados precisas e confiáveis, tendo como fonte de informações os beneficiários; 3. a avaliação dos contextos da política pública; 4. considerar a possibilidade de exame de resultados não antecipados, permitindo questionar se há outros processos que podem produzir tais resultados; 5. conceber a avaliação como

um processo contínuo, visando captar mudanças no decorrer do tempo, retroalimentando as políticas, os programas e os projetos; e 6. abrir a possibilidade da avaliação de políticas públicas ser orientada para a inovação (RUA, 2013).

Faria (2009) traz que as atividades de monitoramento, avaliação formativa e avaliação somativa podem contribuir para o aprimoramento das políticas públicas, visando o alcance de seus objetivos e metas. Suas principais características estão apresentadas no quadro 22:

Quadro 22 - Características do Monitoramento, Avaliação Formativa e Avaliação Somativa.

Dimensão	Monitoramento	Avaliação Formativa	Avaliação Somativa
Caracterização	Acompanhamento de ações e tarefas referentes ao plano de execução.	Acompanhamento de ações e tarefas referentes ao conteúdo, método e instrumentos do programa.	Exame e análise de objetivos, impacto e resultados.
Momento / Tempo	Processo contínuo durante a execução.	Acompanhamento do processo com coleta de dados e registros de observações específicas para avaliação.	Tomadas pontuais antes, durante e depois para avaliar o impacto.
Objetivo	Identificar o progresso com respeito ao plano de trabalho.	Identificar os aspectos do programa que devem ser aprimorados.	Analisar as relações entre processo, resultados e impacto, comparando diferentes programas.
Atitude	Gerencial.	Descritiva, Clínica, Corretiva.	Analítica, normativa, prescritiva.
Recomendações	Ajuste do plano, das condições operacionais e correção dos rumos.	Aprimoramento do conteúdo, objetivos, foco e metodologia do programa.	Revisão de ações, recursos e metas.

Fonte: FARIA (2009, p. 46)

Entendemos avaliação formal de políticas públicas como o exame sistemático de intervenções planejadas na realidade, “baseado em critérios explícitos e mediante procedimentos reconhecidos de coleta e análise de informação sobre seu conteúdo, sua estrutura, seu processo, seus produtos, sua qualidade, efeitos e/ou seus impactos”. Nesse processo destacamos duas dimensões da avaliação. A primeira diz respeito à ‘pesquisa avaliativa’ como instrumento da avaliação. Trata-se da “dimensão técnica e concernente à coleta e análise, de acordo com procedimentos reconhecidos, das informações que poderão ser utilizadas nas decisões relativas a qualquer política pública”. “A segunda dimensão é valorativa e

consiste no exame das informações obtidas, à luz de critérios específicos, com a finalidade de extrair conclusões acerca do valor da política pública”. O intuito desse julgamento representa “um processo de apoio ao aprendizado contínuo, em busca de melhores decisões e de amadurecimento da gestão” (RUA, 2013, p.110).

Para Boschetti (2009, p. 579), as abordagens sobre metodologias avaliativas:

padecem de uma preocupação essencialmente tecnicista e gerencialista, pois enfatizam métodos e técnicas, e carecem de análises qualitativas, dedicadas ao conteúdo e significado das políticas ou programas avaliados. Do ponto de vista metodológico, adotam uma abordagem sequencial, que trata as políticas públicas como um conjunto de ações que possuem início, meio e fim, e não como um processo de formulação, execução e consolidação de direitos e serviços sociais que devem ser permanentes e universais.

O “impacto social de uma política tende a ter menor peso no processo decisório que seu impacto sobre a opinião pública ou seu impacto eleitoral”. A produção e a divulgação de estudos de avaliação, rigorosa e tecnicamente bem feitos, preferencialmente por instituições e agências independentes, “disponibilizam instrumentos que capacitam o eleitorado a exercer o princípio democrático de controle sobre a eficiência da ação dos governos” (ARRETCHE, 2009, p.36).

As dimensões histórica, econômica e política “não devem ser entendidas como partes estanques que se isolam, superpõem ou se complementam, mas como elementos de um todo profundamente imbricado e articulado” (Boschetti, 2009, p. 583). Analisar as políticas sociais com essa perspectiva é considerar todas as dimensões referidas e conhecer a conformação da política ou programa social avaliado. “Esses aspectos, para fins didáticos, podem ser considerados como planos de análise que, no seu conjunto, atribuem sentido à gama de indicadores empíricos que os avaliadores podem lançar mão para subsidiar suas análises (Boschetti, 2009, p. 585).

Para a realização da avaliação, se faz necessário estabelecer critérios (eficácia, eficiência, efetividade, equidade, sustentabilidade, etc.) e perguntas avaliativas através do “uso de indicadores, que são unidades de medida e funcionam como sinais de alguma tendência, característica, resultado ou comportamento” (RUA, 2013, p. 130).

Boschetti sistematiza os indicadores para análise e avaliação de políticas sociais, elementos que podem contribuir para delinear o quadro institucional que dá forma às políticas e aos programas sociais.

Quadro 23 - Aspectos para análise e avaliação das políticas sociais

Aspecto 1: Configuração e abrangência dos direitos e benefícios			
Indicador 1 – Natureza e tipo dos direitos e benefícios previstos	Indicador 2 – Abrangência	Indicador 3 – Critérios de acesso e permanência	Indicador 4 – Formas e mecanismos de articulação com outras políticas
Aspecto 2: Configuração do financiamento e gasto			
Indicador 1 – Fontes de financiamento	Indicador 2: Direção de gastos		Indicador 3: Magnitude dos gastos
Aspecto 3: Gestão e Controle Social Democrático			
Indicador 1 – Relação entre esferas governamentais	Indicador 2 – Relação entre estado e organizações não governamentais		Indicador 3 – Participação e controle social democrático

Fonte: Boschetti (2009)

Os indicadores são essenciais no processo de monitoramento e avaliação, tornando “possível reconhecer quando uma meta ou um objetivo são atingidos ou não”. Um indicador exprime uma unidade de medida específica capaz de apontar o progresso de uma intervenção em direção ao resultado a ser atingido (RUA, 2013).

Não devemos confundir objetivos e metas: sendo que a meta é a quantificação do objetivo, ou seja, o estágio desejado que o objetivo teria que alcançar num período de tempo para um grupo específico e área geográfica. Os indicadores são as medidas (quantitativas e/ou qualitativas) que permitem aferir o estado ou progresso dos objetivos e metas de um programa, projeto ou atividade. Ou seja, permitem assinalar em que medida uma mudança ou resultado esperado ou planejado está sendo alcançado (BAHIA, 2005).

Os indicadores deveriam apresentar as seguintes propriedades – porém raramente um indicador apresenta todas:

- a) validade ou fidedignidade: capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja mensurar e analisar. Um indicador deve ser preciso em relação ao está sendo medido e deve manter essa precisão ao longo do tempo;
- b) confiabilidade: indicadores devem ser alimentados por fontes confiáveis, que adotem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta e processamento de dados;
- c) mensurabilidade: capacidade de alcance (periodicidade) e mensuração o mais atualizadas possível, com a maior precisão e acurácia possíveis;

- d) sensibilidade: capacidade que um indicador possui de refletir tempestivamente as mudanças na realidade, provenientes de uma intervenção, ou não;
- e) desagregabilidade: capacidade de representação segmentada por grupos sociais, regionais, demográficos, etc.;
- f) economicidade: possibilidade de o indicador ser obtido a custos módicos; a relação entre os custos de obtenção e os benefícios advindos deve ser a mais favorável possível;
- g) estabilidade: capacidade de estabelecimento de séries históricas, que permitam monitoramento e comparações (rastreadabilidade);
- h) simplicidade: indicadores devem ser de fácil obtenção, construção, manutenção, comunicação, entendimento e reconhecimento pelo público em geral, interno ou externo;
- i) auditabilidade ou transparência: significa que a sua composição e sua estrutura lógica devem ser abertas ao público, sem fórmulas obscuras ou sujeitas à manipulação (RUA, 2013, p.133).

Diante da complexidade que a questão social assume no Brasil, a avaliação de política pública torna-se um imperativo ético, sendo um “instrumento estratégico na oferta de informações substantivas que possibilitem o exercício do controle social”. Porém não é a única condição para a “alteração do comportamento / desempenho atual das políticas públicas sociais” (CARVALHO, 2009, p. 88-89). Nesse contexto,

a avaliação participativa torna-se procedimento rico dado que sua realização é partilhada” entre gestores, especialistas, atores sociais e usuários-cidadãos envolvidos, propiciando “para além da avaliação uma apropriação reflexiva e socializada entre os diversos sujeitos da ação em movimento (CARVALHO, 2009, p. 89).

A avaliação participativa “não se limita a colher informações e opiniões deste coletivo de sujeitos implicados” em determinado programa. Trata-se de “pôr em comum, no debate avaliativo, a diversidade de opiniões, valores, expectativas e representações que se têm da ação que torna esses sujeitos partícipes da avaliação”. E não dispensa o uso de tradicionais instrumentos como: definição de indicadores, aplicação de questionários etc., podendo, em alguns casos, ser complementada por outras abordagens avaliativas (CARVALHO, 2009, p.90-91).

A avaliação de políticas públicas, apesar de sua importância, raramente é “utilizada para a maioria das decisões e, quando feita, é motivada por exigências processuais ou considerações políticas estreitas; portanto, deixa de contribuir para a contínua aprendizagem em políticas públicas”. (WU et al., 2014, p. 15)

Organizamos no quadro 24 os extratos de fala dos sujeitos pesquisados em relação à avaliação das políticas públicas:

Quadro 24 - Compreensão de Avaliação de Política Pública dos Sujeitos Pesquisados

Governo	OSC
<p><i>Essas políticas são várias áreas em saúde. Eu acho que se elas forem postas devidamente em prática, se todas ou não, elas sendo postas em prática, elas redundarão numa coisa boa sempre. Agora, quem pode dar uma avaliação se esses planos municipais de saúde estão sendo efetivamente postos em prática, é através da discussão do conselho, pois é, eu pessoalmente não posso fazer uma avaliação global. Está plenamente satisfeito? Não, mas está caminhando. Eu quero te dizer o seguinte, existem políticas, existe lugar pra avaliar, e realmente é essa avaliação, embora do empenho da secretaria de fazer acontecer, ela é feita através de controle social do conselho e de mais a mais, vamos dizer assim, a incidência dessas políticas são medidos pelos índices de saúde da população... isso mostra se as política de saúde estão funcionando.(sujeito 1, 2017, grifo nosso)</i></p>	<p><i>Não, que eu saiba não, a não ser essas coisas assim, a gente vê até que falam, na saúde aconteceu tal coisa, a gente sabe de levantamentos, que foi atendido tantas pessoas com deficiência, foi dado tantas cadeiras de roda, tanto em reabilitação, tanto em precoce, números, tu vê números, tu vê a coisa quantitativa, mas de qualidade assim tu não vê. (sujeito 4, 2017, grifo nosso)</i></p>
<p><i>Porque eu acho que, assim, já foi-se o tempo em que a gente dizia na educação infantil que quantidade também é qualidade, não, agora a gente quer quantidade e quer qualidade da educação infantil, não adianta só abrir vaga, abrir vaga, abrir vaga, mas vagas desqualificadas de educação infantil. Então eu acho que a gente chegou a um patamar bem avançado.(sujeito 2, 2017, grifo nosso)</i></p>	<p><i>É uma fragilidade, o monitoramento é uma dificuldade, eu acho que nisso está grande fragilidade da sociedade civil e do governo, não é só da sociedade civil.</i></p> <p><i>Não acontece, até porque, como eu já fui coordenadora de CORAS, quando é que acontece? No final do ano, depois que tudo aconteceu, não aconteceu, daí a gente avalia né. Acho que falta muito essa questão da avaliação. Na assistência, muita, muita, muita.</i></p> <p><i>Na educação ela acontece de fato, até porque com a questão dos planejamentos, a questão toda, os índices de qualidade eles aparecem mais, o retorno com a criança da educação infantil acredito que seja muito mais rápido né, porque tu tá vendo a evolução ali. (sujeito 5, 2017, grifo nosso)</i></p>
<p><i>Eu acho que acaba se fazendo, acho que as políticas de conferências ajudam bastante para isso, as conferências dentro da assistência. Mas ele é também momentâneo assim, a gente parece que faz assim permanentemente a resistência, a gente avalia, mas avalia para construir a resistência, não é um processo construído, planejado, não, não, isso se perdeu tudo. (sujeito 3, 2017, grifo nosso)</i></p>	<p><i>Hoje em dia tem uma planilha que todo mês eu tenho que mandar. Nome das crianças atendidas, com mais informações. E todo mês tem que alimentar. Tem também, não sei se é uma vez a cada dois anos ou todo ano a questão do SUAS. Então tu tem que preencher um formulário, dá para a supervisora e a supervisora inserir na plataforma deles lá. São dados quantitativos. (sujeito 6, 2017, grifo nosso)</i></p>

Fonte: A autora com base da narrativa dos sujeitos pesquisados

O sujeito 1 refere que as políticas de saúde, são avaliadas pelos conselhos de direito e demonstradas pelos índices de saúde. Porém, sabemos que essas

instâncias não realizam diretamente o monitoramento ou a avaliação das políticas, analisando apenas os relatórios quantitativos sistematizados pelos órgãos vinculados ao governo.

Os processos de avaliação na política de assistência social, apenas referem-se aos dados quantitativos dos atendimentos realizados, e os apontamentos colhidos nas conferências, que acabam não sendo considerados pelos gestores para fins avaliativos.

A política de educação, de alguma forma, se consegue avaliar o desenvolvimento pedagógico dos alunos e a estrutura das unidades de ensino.

A maioria dos profissionais acredita que não há processos de avaliação de impacto, que demandam um nível mais elevado de complexidade, apontando os efeitos em longo prazo.

a avaliação tem uma perspectiva política que deve ser resgatada no sentido de contribuir para garantir a efetivação e universalização dos direitos de cidadania, mas essa contribuição só se realiza quando os resultados por ela produzidos servem para instrumentalizar a população nessa luta por cidadania. Trata-se, assim, de ultrapassar o caráter estritamente econômico e técnico da avaliação fundado no modelo funcionalista ou racionalista clássico que escamoteia seus princípios políticos, sem contudo negar a importância da dimensão técnica da avaliação de políticas sociais (GOMES, 2001, p.18).

Enfim, as parcerias entre Estado e Organizações da Sociedade Civil “na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas” podem oferecer ganhos democráticos legítimos e permitir aflorar na sociedade, características “como a criatividade, capilaridade e proximidade dos beneficiários” (BRASIL, 2014).

Após analisarmos conceitualmente Estado, governo, OSCs, e políticas públicas, passamos, no capítulo 4, a refletir sobre os processos históricos de constituição das políticas de educação, saúde e assistência social, com ênfase para a participação das OSCs, no período de 1986 a 2016.

4 OS MOVIMENTOS DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM PORTO ALEGRE: O PERÍODO DE 1986 A 2016

Apesar das lutas sociais, manifestações, comícios, eleições, greves, revoltas, os movimentos sociais, sindicatos e partidos pouco alcançaram. [...] coloca-se e recoloca-se o problema: quem é o povo? qual é a nação? onde está o Estado nacional? o que significa sociedade civil? há democracia? (IANNI, 1994, p. 150)

Organizamos esse capítulo em três partes, sendo que trabalhamos inicialmente com uma contextualização histórica pré-constituição de 1988, passando a analisar a fase de transição de concessão para direitos sociais e, por fim, a conformação da Gestão, sempre enfocando as Políticas Públicas de Educação, Assistência Social e Saúde, no que se refere à normatização e à participação das organizações da sociedade civil.

Salientamos que não foi nosso interesse fazer um estudo exaustivo de cada uma das políticas públicas pesquisadas, mas, sim, identificar a posição e os movimentos das organizações da sociedade civil nesse contexto. Nesse sentido, ao final de cada período histórico, destacamos falas dos sujeitos pesquisados que contribuíram para esta análise.

4.1 Pré-Constituição: O Social como Concessão (Até 1988)

A falta de coesão em nossa vida social não representa, assim, um fenômeno moderno. E é por isso que erram profundamente aqueles que imaginam ser a volta à tradição, a certa tradição, a única defesa possível contra a desordem. A busca de um estímulo para melhor organização da sociedade, poderia significar apenas um índice de nossa incapacidade de criar espontaneamente (HOLANDA, 2014).

"À frouxidão da estrutura social, à falta de hierarquia organizada devem-se alguns dos episódios mais singulares da história" de Portugal e Brasil. "Os elementos anárquicos sempre frutificaram aqui facilmente, com a cumplicidade ou a indolência displicente das instituições e costumes. As iniciativas, mesmo quando se quiseram construtivas, foram continuamente no sentido de separar os homens, não de os unir. Os decretos dos governos nasceram em primeiro lugar da necessidade de se conterem e de se refrearem as paixões particulares momentâneas, só raras vezes da pretensão de se associarem permanentemente as forças ativas" (HOLANDA, 2014, p. 37-38).

Nas nações ibéricas, o princípio unificador foi sempre representado pelos governos. Nelas predominou o tipo de organização política artificialmente mantida

por uma força exterior. A mentalidade do mérito pessoal e a responsabilidade individual se tornaram o maior empecilho ao espírito de organização espontânea, pois não favoreciam a associação entre os homens (HOLANDA, 2014).

O Brasil “parece um caleidoscópio de muitas épocas, formas de vida e trabalho, modos de ser e pensar”. Três são os processos históricos que explicam os “contornos e movimentos dessa formação histórica: o sentido da colonização, o peso do regime de trabalho escravo e a peculiaridade do desenvolvimento desigual e combinado” (IANNI, 1994, p. 61). Nesse sentido, a formação da sociedade brasileira se dá em contextos de

séculos de escravismo e economia primária exportadora; os surtos mais ou menos débeis, até certa época, de industrialização; o desenvolvimento das classes sociais por sobre o largo passado escravista; o jogo das forças ternas; as articulações e os desencontros entre as tendências predominantes na sociedade civil e as que prevalecem no poder estatal (IANNI, 1994, p. 52).

A **educação** não foi uma meta para o colonizador do Brasil devido ao modelo agrário exportador dependente que caracterizou a relação Portugal-Colônia. Foi a Companhia de Jesus, fundada em 1534, pelo espanhol basco Inácio de Loyola (1491-1556), que criou escolas no Brasil, objetivando a propagação missionária da fé. A educação assumiu papel de agente colonizador (ARANHA, 1989).

Os jesuítas promoveram no Brasil “uma ação maciça na catequese dos índios, educação dos filhos dos colonos, formação de novos sacerdotes e da elite intelectual, além do controle da fé e da moral dos habitantes da nova terra”. Porém, no século XVIII, após mais de 200 anos de ação pedagógica jesuíta, se intensificaram as críticas quanto ao monopólio religioso no ensino, excessivamente dogmático, autoritário e por demais comprometido com o Santo Ofício (Inquisição). Além disso, alheio à revolução intelectual europeia no que se refere ao racionalismo cartesiano e ao renascimento científico. (ARANHA, 1989, p. 119)

Em 1759, o Marquês de Pombal, primeiro-ministro de Portugal, que, embora respeitasse a hierarquia eclesial, acreditava que a educação deveria servir ao Estado e não à fé, expulsou os jesuítas do reino e de seus domínios – inclusive do Brasil, desmantelando a estrutura educacional montada pelos padres da Companhia de Jesus. Porém, não houve de imediato a substituição por outra organização escolar, ocasionando um retrocesso em todo o sistema cultural brasileiro (ARANHA, 1989).

As medidas mais efetivas iniciaram uma década depois (1772), e se intensificaram após a vinda da família real de Portugal em 1808, com caráter elitista e aristocrático, não havendo ainda “uma política de educação sistemática e planejada: as mudanças realizadas sempre tenderam a resolver problemas imediatos, nunca encarando a educação como um todo” (ARANHA, 1989, p. 190).

Mesmo com a descolonização, continuou a dependência econômica das ex-colônias, e as multinacionais usufruíam da mão-de-obra desqualificada e barata. No período de 1860 e 1890, houve iniciativa particular de organização e foram fundados importantes colégios, sobretudo católicos e protestantes. Enquanto que no resto do mundo havia a tendência da educação laica, entre nós, predominava a ideologia católica. Havendo algumas iniciativas não religiosas de tendência positivista (ARANHA, 1989).

No século XIX, o atendimento da demanda social era realizado pela Igreja que detinha um mandato do Estado, através de organizações assistenciais criadas pela Igreja Católica: asilos, orfanatos, escolas e santas casas de misericórdia.

No período de 1850 a 1930, a rede escolar se concentrou nos aglomerados urbanos, consolidando as profundas disparidades regionais e uma educação elitista, que preparava para o ensino superior. A igreja, que sempre esteve presente na educação brasileira, no século XX, concentrou-se principalmente nas escolas secundárias, das quais, em 1931, 3/4 das 700 escolas eram religiosas. Getúlio não só permitiu o ensino religioso como subvencionou o ensino particular. O período que antecedeu o Estado Novo apresentou-se como uma grande movimentação na área da educação. Até por que a aliança desenvolvimentista e a urbanização do país exigiam a qualificação no ensino (TUBINO, 1996).

Em 1930 foi criado o Ministério de Educação e Saúde, órgão importante para a planejamento das reformas necessárias. Com influência do movimento Escola Nova, que defendia a universalização do ensino fundamental e a preparação para a atividade produtiva de todas as camadas populares (TUBINO, 1996). Ocorreram avanços, mas nem todas as reformas se concretizaram. Entre os anos de 1931 e 1951, “o número de escolas primárias dobrou e o de secundárias quase quadruplicou”, ainda que não de forma homogênea, se concentrando nas regiões urbanas dos estados mais desenvolvidos (ARANHA, 1989).

O governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), por sua vez, “tornou acessíveis escolas públicas primárias a toda população e melhorou as condições do

ensino nelas ministrado”, educando inclusive para o trabalho. Sua preocupação era a taxa de 50% de analfabetismo, que prejudicava o desenvolvimento do país. A partir de 1956 se tencionava dar ajuda federal à iniciativa privada na Educação, solicitava-se ainda recursos particulares para o ensino, chegando a Campanha Nacional de Educandários Gratuitos. Seguiu “Vargas ao conceber a Educação como um direito de cada indivíduo, divergiu dele ao propor que o dever estatal de oferecê-la à população carecia de apoio do capital privado” (VIEIRA, 1995).

A tramitação e a aprovação das Diretrizes e Bases da Educação Nacional demoraram 14 anos desde a sua apresentação em 1948, sendo transformada em lei em dezembro de 1961. O processo foi mobilizado pela Campanha em Defesa da Escola Pública, que tinha muitas reservas em relação ao projeto de lei. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional foi sancionada em março de 1962, durante o governo de Jânio Quadros e João Goulart, que anunciou o advento do Plano Nacional de Educação, e mostrou progressivo crescimento nas despesas públicas com relação à Educação no Brasil. Porém, se preservou a tradição originária dos governos anteriores (VIEIRA, 1995).

Na época da Ditadura Militar (1964-1985), houve uma tendência tecnicista e moral em educação, que visava adequá-la às exigências da sociedade industrial e tecnológica. Nesse período ocorre uma reforma autoritária, vertical e domesticadora no sistema educacional, assentada em três princípios: educação e desenvolvimento; educação e segurança; e educação e comunidade.

A área da **assistência social**, historicamente tem sido uma das estratégias acionadas pelo Estado para enfrentar a questão social, acompanhada por algumas distorções que lhe conferem um perfil limitado e ambíguo, como: - matriz que se fundamenta na lógica tutelar, do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando - formas enraizadas na cultura do país, sobretudo no trato com as classes subalternas -, que reforçam uma posição de subordinação e de culpabilização pela sua condição de pobreza; - vinculação histórica com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário, levando a uma identificação da assistência com o assistencialismo paternalista, fundado em razões de benemerência; e – perfil descontínuo e compartimentado, através de ações emergenciais e circunstanciais que não alteram o perfil da desigualdade, se negando à dimensão redistributiva que deveria orientar a intervenção estatal (YAZBEK, 1996).

No período de 1930 a 1964, se atendia apenas parte da sociedade: os trabalhadores formais, assalariados e urbanos, com caráter populista e desenvolvimentista, “características políticas que marcaram a trajetória sócio-histórica brasileira nesse período e que, resguardadas as suas particularidades, são a síntese das heranças construídas desde o Brasil colônia” (COUTO, 2004, p. 93)

No Governo de Getúlio Vargas, o Decreto-Lei nº 4830, de 15 de outubro de 1942, estabeleceu contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência e deu outras providências:

Art. 1º A Legião Brasileira de Assistência, abreviadamente LBA, associação instituída na conformidade dos Estatutos aprovados pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, e fundada com o objetivo de prestar, em todas as formas uteis, serviços de assistência social, diretamente ou em colaboração com instituições especializadas, fica reconhecida como órgão de cooperação com o Estado no tocante e tais serviços, e de consulta no que concerne ao funcionamento de associações congêneres.

No entanto, durante o período de ditadura militar, a LBA foi transformada em Fundação Legião Brasileira de Assistência, através do Decreto-Lei nº 593, de 27 de maio de 1969, que autorizou o Poder Executivo a instituir uma fundação destinada a prestar assistência à maternidade, à infância e à adolescência.

“Em 1942, buscando legitimidade junto à população pobre, o governo criou a Legião Brasileira de Assistência (LBA)”, que se tornou “o braço assistencialista do governo, que centrou na figura da primeira-dama, Darcy Vargas, a coordenação da instituição. Esse traço clientelista e vinculado à benemerência apresentou-se persistente por muitos anos na política assistencial brasileira” (COUTO, 2006, p. 103).

Em 1991, sob a gestão de Rosane Collor, foram feitas diversas denúncias de esquemas de desvios de verbas da LBA, como uma compra fraudulenta de 1,6 milhão em quilos de leite em pó. A LBA foi extinta através do art. 19, inciso I, da Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995, publicada no primeiro dia em que assumiu o governo o Presidente FHC, tornando-se lei apenas em maio de 1998 (Lei nº 9649).

Segundo Yazbek (1996), as relações que se estabeleceram até o início dos anos 1990 entre as ações voluntárias e filantrópicas de entidades da sociedade civil e as ações estatais contribuíram para uma versão assistencialista e desprofissionalizada na constituição de padrões de intervenção no campo da assistência social.

A intervenção estatal na área da **saúde** só ocorreu no Brasil a partir dos anos 1930, quando “em decorrência das transformações econômicas e políticas, algumas iniciativas surgiram no campo da saúde pública, como a vigilância do exercício profissional e a realização de campanhas limitadas”. Até então, a “assistência médica era pautada na filantropia e na prática liberal”. A política de saúde formulada nesse período era de caráter nacional, organizada em dois subsetores: o de saúde pública e o de medicina previdenciária (BRAVO, 2017, p. 2).

A Política Nacional de Saúde, que se esboçava desde 1930, foi consolidada no período de 1945-1950. A estrutura de atendimento hospitalar de natureza privada, com fins lucrativos, já estava montada a partir dos anos 50 (BRAVO, 2017).

Apenas em 1953 surgiria o Ministério da Saúde, quando foi separado do então denominado Ministério da Educação e Saúde, tendo como finalidade primeira impedir o aparecimento de doenças e alongar a vida, porém nada de expressivo foi feito para se alcançar esse objetivo. A intervenção era de cunho setorial, conforme as carências do momento a nível coletivo (VIEIRA, 1995).

Com o objetivo de redefinir a identidade do Ministério da Saúde e colocá-lo em sintonia com os avanços verificados na esfera econômico-social, em 1961 ocorreu a formulação da Política Nacional de Saúde para adequar os serviços de saúde pública à realidade diagnosticada pelos sanitaristas desenvolvimentistas. Em 1963, foi realizada a III Conferência Nacional da Saúde (CNS) em que foi proposto, além da reordenação dos serviços de assistência médico-sanitária, uma nova divisão das atribuições e responsabilidades entre os níveis político-administrativos da Federação visando, sobretudo, a municipalização⁵⁶.

Em 1964, os militares assumiram o governo, e em 25 de fevereiro de 1967, ficou estabelecido que o Ministério da Saúde seria o responsável pela formulação e coordenação da Política Nacional de Saúde, que até então não havia saído do papel. Destacamos ainda a reforma de 1974, na qual as Secretarias de Saúde e de Assistência Médica foram englobadas, passando a constituir a Secretaria Nacional de Saúde, para reforçar o conceito de que não existia dicotomia entre Saúde Pública e Assistência Médica⁵⁷. Segundo Vieira (1995), nessa época, as questões de saúde foram resolvidas pela tecnocracia e privatização.

⁵⁶ Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/historico>. Acesso em Março de 2017.

⁵⁷ Idem.

E no período 64/74, o Estado utilizou, para sua intervenção, o binômio repressão-assistência, sendo a política assistencial ampliada, burocratizada e modernizada pela máquina estatal com a finalidade de aumentar o poder de regulação sobre a sociedade. A política social, no período de 1974 a 1979, teve por objetivo obter maior efetividade no enfrentamento da “questão social”, a fim de canalizar as reivindicações e pressões populares (BRAVO, 2017).

Nos anos 80, a sociedade brasileira ao mesmo tempo em que vivenciou um processo de democratização política, experimentou uma profunda e prolongada crise econômica que persiste até os dias atuais. A saúde, nessa década, contou com a participação de novos sujeitos sociais na discussão das condições de vida da população brasileira e das propostas governamentais apresentadas para o setor, contribuindo para um amplo debate que permeou a sociedade civil (BRAVO, 2017).

Essa fase histórica foi caracterizada pela concessão, tendo as políticas sociais “acalmado” os trabalhadores. Porém devido ao seu caráter contraditório, fez com que os trabalhadores reivindicassem direitos, levando a uma tentativa atrasada e frustrada de construção de um Estado Social, com papel de regular o Mercado e realizar a Proteção Social.

4.1.1 Marco Normativo e Regulatório das Políticas Públicas em Porto Alegre na sua interface com as OSCs (Até 1988)

Passamos a analisar a regulação das Políticas Públicas de Educação, Saúde e Assistência Social até 1988, destacando a participação das OSCs.

Destacamos que trabalhamos apenas o nível de ensino da Educação Infantil, pois apenas ele possui a presença de organizações da sociedade normatizada e conveniada com a SMED – Secretaria Municipal de Educação.

Então o Conselho Municipal de Educação aprova o quê? Educação infantil, ensino fundamental e ensino médio público municipal, não estadual, municipal; e educação infantil privada que não esteja associada a outro nível de ensino, a outra etapa de ensino, isso é, do Conselho Municipal de Educação. Então tu vais ver muitas instituições de educação infantil aprovadas pelo Conselho Estadual de Educação por que a mantenedora dessa instituição tem uma outra etapa de ensino. (sujeito 2, 2017, grifo nosso)

O decreto nº 8731, de 24 de março de 1986, criou o Conselho Municipal de Defesa do Menor, vinculado a então SMSSS - Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social, e tinha como algumas de suas finalidades:

traçar e direcionar a política municipal de atendimento ao menor, através da conjugação de esforços do poder público e da comunidade; gerenciar a captação de recursos públicos e privados, nacionais e internacionais para os programas de atendimento ao menor; e estimular e apoiar as reivindicações e as iniciativas comunitárias, através de suas organizações, que venham em favor e em defesa do bem-estar do menor.

Destacamos as finalidades que se referem à participação da comunidade e suas organizações na política de atendimento da criança. Sendo que o Conselho era composto por 21 membros, sendo: 4 representantes da UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre -; 15 representantes de entidades (públicas e privadas); e 2 representantes da Prefeitura, não utilizando ainda a questão da paridade governo – sociedade civil.

A lei nº 6013, de 1987, durante o Governo Collares, referia-se à criação do 'Projeto Casa da Criança', creches que seriam implantadas pelo Município e mantidas pela conjugação de esforços do Poder Público e da Comunidade, conforme § 1º, do segundo artigo. O projeto seria destinado a atender o 'menor' na faixa etária de 2 (dois) meses a 7 (sete) anos incompletos, abrangendo a implantação de 100 (cem) casas com equipamentos próprios.

O projeto afirmava que havia, antes da referida administração municipal, um atendimento a 1300 crianças e que, com o projeto proposto, esse atendimento seria ampliado em nove vezes. O projeto técnico coordenado pelas então SMEC e SMSSS trazia que:

As zonas periféricas das cidades estão com enorme deficiência de órgãos ou instituições que se ocupem dos cuidados de crianças na faixa etária de 2 meses a 7 anos incompletos. [...] Na dificuldade em obter ajuda familiar ou comunitária, as mães passaram a pressionar o Poder Público [...] para organizar e manter creches, as quais tem surgido como uma das formas possíveis de cuidado materno complementar. [...] Para propiciar a efetiva participação popular, há necessidade destas creches se transformarem em instituições realmente comunitárias, o que estamos propondo através da implantação das "Casas da Criança", projeto através do qual o Município encarrega-se da construção, equipamento básico dos prédios e o posterior assessoramento técnico, bem como a fiscalização e o controle de seu funcionamento, ficando a cargo da comunidade a manutenção e a administração das instituições.

Podemos observar, nesse documento legal, que o governo, apesar de compreender a necessidade de creches, iria construir os prédios e entregá-los para que as comunidades os gerenciassem. Para tal prática, usaram o princípio da participação comunitária. No projeto não consta nenhuma menção à ajuda de custo para manutenção das creches, apenas à construção das casas. Esse tipo de ação voltou a acontecer nos últimos anos no Brasil, e especificamente em Porto Alegre,

com a diferença de que os prédios se mantêm público, sendo que no projeto em questão, não fica claro essa questão.

[...] inclusive o processo está se dando de forma inversa, o município está construindo espaços e entregando para a comunidade administrar, para fazer a gestão, então é o próprio municipal que é repassado para comunidade, para a associação, que por sua vez oferece a educação infantil via conveniamento. (sujeito 2, 2017, grifo nosso)

O Decreto nº 9324, de 30 de novembro de 1988, menciona a criação de 10 casas, e o decreto nº 9349, de 27 de dezembro de 1988, outras 12 casas. Ficando assim, bem distante da proposta inicial de implantar 100 casas. A única referência que tivemos nas entrevistas sobre o assunto foi:

[...] antes de educação conveniada tinha muita questão da LBA, eu me lembro disso. A LBA que financiava, e daí, na verdade ainda não era estrutura a educação infantil, e, sim, mães cuidadoras que chamava, então as mães cuidavam das crianças nas suas casas, para que outras mães pudessem trabalhar. [...] muitas casas nas vilas comunitárias, elas foram construídas com recursos da LBA, muitas tinham. (As famílias pagavam) uma taxinha, e eram taxinhas baixas, não eram taxinhas altas, hoje em dia as taxinhas são mais altas. (sujeito 5, 2017, grifo nosso)

Ainda durante o governo Collares, a Lei Complementar nº 195, de 30 de novembro de 1988, regulamentada pelo Decreto nº 9423, de 27 de abril de 1989, pelo governo Olívio, criou o sistema de Participação do Povo no Governo Municipal, objetivando:

- I - Criar condições para mobilização permanente, conscientização e auto-organização do povo, através do fortalecimento do movimento comunitário;
- II - assegurar a participação do povo, através dos Conselhos Populares, desde a discussão e elaboração, até a formulação de projetos, planos, programas e serviços;
- III - fiscalizar os atos da Administração desde a elaboração dos projetos até a execução das obras e serviços;
- IV - opinar e decidir sobre as políticas setoriais da administração municipal;
- V - definir, em assembleia da comunidade, as reivindicações e prioridades de cada zona comunitária;
- VI - permitir a iniciativa legislativa em matéria de sua competência.

O documento extingue os Conselhos Municipais existentes, e cita a criação de 17 conselhos populares por área de atuação da Prefeitura, que seriam compostos por 12 representantes da comunidade, 7 representantes de Entidades de Classe e 2 representantes do Executivo Municipal. Para efeitos da distribuição dos representantes comunitários nos Conselhos Populares Municipais, a Cidade seria dividida em doze (12) regiões, das quais, em Assembleia Geral, as entidades comunitárias fariam a indicação de seus representantes, com a participação de integrante da Secretaria do Governo Municipal.

O documento considera entidade comunitária: Associação de Moradores ou entidades que, mesmo com outro nome, congreguem os moradores na defesa dos interesses gerais de sua comunidade. Nesse sentido, podemos observar que até esse momento histórico, a ênfase se dava na organização comunitária.

E por fim, a Lei nº 6309, de 28 de dezembro de 1988, relacionada ao plano de carreira dos funcionários, mostra um movimento inicial de municipalização da saúde, ao referir-se aos “Os funcionários lotados e em exercício no Hospital de Pronto Socorro, nos Pronto-Atendimentos Cruzeiro do Sul e Bom Jesus, Hospitais e Pronto-Atendimentos” que passariam à responsabilidade gerencial deste, em decorrência da municipalização da saúde.

Nesse sentido, nos extratos de fala destacados a seguir, dos sujeitos vinculados a política de saúde, se pode perceber que a mesma era desenvolvida e/ou financiada pela instância estadual e federal. Inclusive, já existiam, nos anos 1960, alguns formatos de parceria do governo com OSCs, sobretudo religiosas, nesse caso, na cedência de profissionais, conveniamento ou realmente na gestão compartilhada – onde, em alguma medida, fica evidente a ausência de compreensão da saúde como direito de todos.

*[...] eu comecei a trabalhar no antigo **INAMPS**, fui designado que eu devia de atender creches, então eu devia de dar, por exemplo, em alguns dias da semana, atendimento numa creche, em outros dias na outra. [...] essas creches tinham ambulatórios que atendiam os próprios, e às vezes os de fora também. [...] em seguida me mandaram PAM 4 [...] mudança aqui para o PAM 3, aqui para a Vila dos Comerciários. [...] e costumo dizer que aquilo ali foi providencial porque ali eu recebi realmente o meu canudo de médico. [...] mais concomitantemente ou um pouquinho antes ou depois, não sei dizer, eu também fui trabalhar na **Secretaria de Estado** da Saúde, na equipe materno-infantil. [...] Eu comecei a atender num lugar chamado Unidade Básica de Saúde. Ela era uma unidade de saúde dentro de uma instituição das Irmãs Vicentinas, fundada há muitos anos atrás pelas beneméritas [...] que se destinavam a cuidar das filhas de empregadas domésticas. Eles haviam um fim social dentro do espírito assistencialista, e realmente patrocinado por pessoas, senhoras, que ajudavam, davam dinheiro, e as freiras que vieram a trabalhar como empregadas delas [...]. Depois houve uma mudança, as irmãs tomaram conta. [...] elas não cobravam um vintém. (sujeito 1, 2017, grifo nosso)*

[...] encontrei a Madre no corredor, e começamos a conversar, disse: - Irmã, quero dizer uma coisa, se a senhora inventar de querer fechar isso, eu boto o povo na rua pra vim deitar aqui na frente. [...] - Mas eu vejo que chega gente de carro pra consultar. - E daí irmã? Mas não são todos, e que chegue, é um serviço público (sujeito 1, 2017, grifo nosso).

[...] na área da saúde e reabilitação era o convênio da LBA - Legião Brasileira de Assistência - e com a FADERS também, e pouco depois entrou convênio com o SUS também, mas primeiro eram esses os convênios, que na verdade mantinham a OSC na área clínica. [...] eles cobriam todas as

áreas clínicas... esses convênios davam cobertura e era sistemático. As crianças tinham sessões conforme a necessidade. A LBA tinha um valor x por mês. A FADERS também, mas a FADERS eu me lembro que cada atendimento que a gente fazia, a gente tinha que fazer a família assinar porque podia num mês dar mais e no outro mês dar menos (sujeito 4, 2017, grifo nosso).

4.1.2 Posição e Movimentos das OSCs (até 1988)

Nesse período histórico, permanecem em cenas as tradicionais OSCs vinculadas a igreja e as damas de caridade, porém, surgem novos atores, oriundos dos movimentos sociais dos anos de 1970 e 1980, que lutaram e pressionaram os poderes executivo e legislativo pela construção da cidadania.

Já tinha entidades de assistência social, algumas com trabalho mais consistente, outros muito precário, mas as entidades sempre existiram... tinha, mas era esporádico (financiamento). Não era uma transferência mensal, não existe o Fundo Nacional, os Fundos municipais... e eram esporádicos e não tinham critérios técnicos. Era se eu sou amigo do rei, eu vou receber o recurso. E agora tu tem critérios técnicos para receber os recursos, mas tu observa também que tem ainda muita a relação de amizade para... enfim, vir a compor e fazer parte de alguns processos que envolvem recursos financeiros. (sujeito 7, 2015, grifo nosso)

No extrato de fala, fica evidenciado os movimentos de organização comunitária, que efetivamente proporcionaram melhoria na qualidade de vida da população vinculada as classes subalternas:

[...] organização comunitária, a vila foi dividida em regiões, cada região então elaborava e indicava os seus representantes. Para ser conselheiro, tinha que ter uma inserção na sua região... Bom, e aí com base nesse trabalho comunitário que vinha então das questões levantadas, a gente começou uma luta pela questão habitacional. Por que a vila era irregular. Então foi daquela época que surgiu todo esse trabalho comunitário que fez com que a vila, alguns anos depois, ela tivesse junto com o DEMHAB uma outra reestruturação... como que uma vila está se organizando para reivindicar? Então essa questão da reivindicação, o povo não estava acostumado na época, então por isso que a vila passou a ser referência. (sujeito 7, 2015, grifo nosso)

Em Porto Alegre, datam deste período, final dos anos 1980, “as primeiras grandes lutas populares pela garantia de serviços públicos de saúde que atendessem às necessidades existentes, especialmente para as comunidades de baixa renda”. (ALENCAR, 2012, p. 224)

Naquele tempo não tinha... o SUS foi criado após 1988, então era INAMPS ainda [...] e não havia os conselhos de saúde naquele tempo, haviam as comissões (inaudível) de saúde (CRIS). [...] e ali eclodiram alguns movimentos... então a gente foi vendo o que era a beleza daquelas pessoas se organizarem, arriscarem... (sujeito 1, 2017, grifo nosso)

[...] naquele tempo muito atuante dentro de Porto Alegre, em todo o sentido, ao ponto de ocupar a prefeitura, e a gente foi junto, e era o governo do PT, não pensa tu que a gente estava enrabichado, podia ter simpatias que achava que estava certo, mas o que estava errado, estava errado, não tinha o que fazer.[...] nesse meio é que eu fui aprendendo. (sujeito 1, 2017, grifo nosso)

[...] dos movimentos havidos lá no PAM 3 em defesa do Sistema Único quando veio, nem havia o Sistema Único então, foi em oitenta e oito [...] houve uma grande ocupação do PAM 3, como faz o Movimento Sem Terra, ocupar, resistir e produzir. Ocupação essa, por quê? O PAM 3, como todos os PAMs, verdadeiros elefantes brancos, sabe, que a gente nem sabe quantas salas tem, começou a deteriorar, fechou o serviço de pediatria... e a comunidade vai enchendo o saco e diz: “nós vamos dá um jeito nisso”, e dá um jeito seria “nós vamos ocupa esse posto”. A ocupação foi feita ordenadamente. [...] Grande assembleia no fim do dia... se municipalizou o primeiro pedaço de dentro do posto que é onde funciona a urgência agora... o prefeito de Porto Alegre era o Collares. (sujeito 3, 2017, grifo nosso)

O movimento de “ocupação do Posto de Atendimento Médico 3 (PAM-3), que pertencia à época ao INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social)”, havia fechado a emergência pediátrica. O que levou a população e os trabalhadores “uniram suas forças e ocuparam o prédio, exigindo das autoridades (federais, estaduais e municipais) a reabertura da emergência”, propondo, “que o município assumisse a gestão do serviço, caracterizando-se, assim, a primeira ação de municipalização na cidade, antes mesmo da efetiva regulamentação do SUS”. (ALENCAR, 2012, p. 224)

A partir desses relatos históricos, podemos afirmar que nesse período histórico, parte da sociedade civil organizada, lutou e gerou movimentos contra-hegemônicos em prol de um projeto societário participativo e democrático, que privilegiava a ampliação dos direitos das classes subalternas.

4.2 Constituição de 1988: Entre o Direito e a Concessão (1988 a 1997)

Figura K – Constituição Nacional



Fonte: QUINO (2010)

A **Constituição Federal** de 1988 veio posteriormente a Constituição de 1967, elaborada sob pressão dos militares, tendo uma emenda constitucional que a alterou substancialmente em 1969. No quadro 25 destacamos os artigos contidos na Constituição Federal referentes às políticas públicas pesquisadas e à participação das Organizações da Sociedade Civil.

Não trouxemos a Constituição de 1969 no quadro, pois, no que se refere ao tema em tela, não há diferenças em relação a de 1967, com duas exceções:

§ 4º Lei especial disporá sobre a assistência à maternidade, à infância e à adolescência e sobre a educação de excepcionais.

Art. 178. As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter o ensino primário gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos destes, entre os sete e os quatorze anos, ou a concorrer para aquele fim, mediante a contribuição do salário-educação, na forma que a lei estabelecer.

No contexto das políticas públicas sociais, esse período histórico foi marcado pela transição para a democracia liberal com recorte social-democrata. Sendo que, segundo Carvalho (1999), nos anos 1980 e mais acentuadamente no início dos anos 1990, assistimos ao desmonte das políticas sociais universalistas e redistributivas, em resposta à crise capitalista.

Quadro 25 - Constituições de 1967 e 1988 – ênfase na participação das OSCs

Área	Constituição Federal de 1988	Constituição Federal de 1967
Saúde	<p>Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.</p> <p>Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.</p> <p>Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada. § 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos. § 2º - É vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos.</p>	<p>Art. 8º - Compete à União: XIV - estabelecer planos nacionais de educação e de saúde; XVII - legislar sobre: c) Normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário;</p> <p>Art. 158 - A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua condição social: XV - assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva;</p>
Assistência Social	<p>Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social .</p> <p>Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social</p>	<p>Art. 158 - A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua condição social:</p> <p>Art. 167 - A família é constituída pelo casamento e terá direito à proteção dos Poderes Públicos. § 4º - A lei instituirá a assistência à maternidade, à infância e à adolescência.</p>
Educação	<p>Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.</p> <p>Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.</p> <p>Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.</p>	<p>Art. 168 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana. § 1º - O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos. § 2º - Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo. § 3º - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas: I - o ensino primário somente será ministrado na língua nacional; II - o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais; III - o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior;</p> <p>Art. 170 - As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter, pela forma que a lei estabelecer, o ensino primário gratuito de seus empregados e dos filhos destes. Parágrafo único - As empresas comerciais e industriais são ainda obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores.</p>

Fonte: A autora com base nas Constituições Federais de 1967 e 1988 (2017)

A Constituição de 1988, fruto do protagonismo da sociedade civil, além de prever e ampliar algumas conquistas referentes aos direitos sociais, prevê a descentralização e a municipalização das políticas sociais, que culmina na instituição dos **Conselhos de Políticas e de Direitos**, que são possibilidades de reforço do poder local, ampliando os canais de participação da população na formulação, fiscalização e gestão das políticas sociais (IAMAMOTO, 1999).

Os conselhos foram instituídos como instrumentos de democracia direta, de iniciativa popular, como mecanismos de ampliação da participação popular, constituindo-se uma das principais inovações democráticas nesse campo (RAICHELIS, 2009).

Os conselhos de políticas são ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais. São, em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, com atribuições legalmente estabelecidas, compondo as ações de planejamento e fiscalização das ações. São também concebidos como espaços públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais, além de ser uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao Estado. Dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos. Enfim, zelam pela vigência desses direitos, garantindo sua inscrição na formulação das políticas e seu respeito na sua execução (TATAGIBA, 2002).

Tatagiba destaca alguns aspectos dos conselhos de direito: 1) são espaços públicos com composição plural e paritária, com representações da Sociedade Civil e do Estado, “portadores de interesses e valores não apenas distintos, mas por vezes antagônicos. Esta pluralidade não se relaciona apenas à dicotomia Estado/Sociedade, mas se reflete também nas clivagens internas aos referidos campos”. A Pluralidade na composição, em vez de obstáculo é, ao contrário, o elemento que responde pela natureza pública e democrática desse espaço. Diante disso, o grande desafio é a construção de mecanismos que potencializem os diferentes agentes envolvidos nesse processo, a fim de expressarem suas diferenças; 2) possuem, “no processo dialógico, o instrumento privilegiado de resolução dos conflitos inerentes à diversidade dos interesses em jogo”, ou seja, “os argumentos usados para balizar os acordos devem ser possíveis de serem sustentados publicamente, a partir de princípios éticos elementares relacionados à

vida pública”; 3) e, finalmente, “funcionam como instâncias deliberativas com competência legal para formular políticas e fiscalizar sua implementação, apontando no sentido da democratização da gestão. Os conselhos possuem a competência legal de influir e deliberar no processo de produção das políticas públicas, redefinindo prioridades e recursos orçamentários, acenando na direção da partilha do poder (2002, p. 54-55).

(controle social) significa acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados” (RAICHELIS, 2000, p.42).

Partindo do entendimento de Estado Ampliado, que nos fundamenta, e entendendo que o espaço “público” é compartilhado pelo governo e pela sociedade civil organizada, acreditamos que o controle social deve ser exercido pelas duas instâncias, enquanto espaços públicos de execução da política de assistência social. O grande avanço e, ao mesmo tempo, desafio é a sociedade civil poder participar desse controle social, sendo compartilhadas não apenas as responsabilidades, mas também o poder de decisão.

4.2.1 Marco Normativo e Regulatório das Políticas Públicas em Porto Alegre na sua interface com as OSCs (1988 a 1997)

Passamos a analisar a regulação das Políticas Públicas de Educação, Saúde e Assistência Social no período de 1988 a 1997, destacando a participação das OSCs.

A Lei Orgânica do Município, de 1990, na Seção II, no Art. 101, trata dos Conselhos Municipais como órgãos de participação direta da comunidade na Administração Pública, tendo como finalidade propor e fiscalizar matérias referentes a setores da Administração, bem como sobre elas deliberar.

§ 1º Os Conselhos Municipais serão compostos por representantes de:
 I – órgãos da Administração Municipal; e
 II – conforme a área de atuação de cada Conselho Municipal:
 a) entidades de moradores com atuação no Município;
 b) entidades de classe com atuação no Município;
 c) instituições públicas ou privadas com atuação no Município; e
 d) outras organizações da sociedade civil, desde que registradas ou reconhecidas como tais e com atuação no Município. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 30/2010)

§ 2º O Poder Legislativo terá representação nos Conselhos Municipais somente naqueles casos em que tal representação for condição para o recebimento, pelo Município, de recursos transferidos por entes federais ou estaduais. (Redação acrescida pela Emenda à Lei Orgânica nº 27/2008)

E, na seção III, fala dos Conselhos Populares regionais, autônomos, não subordinados à administração municipal, como instâncias regionais de discussão e de elaboração de políticas municipais, formados a partir de entidades representativas de todos os segmentos sociais da região.

A Lei Orgânica traz, ainda, princípios das políticas de educação, saúde e assistência social. Destacamos alguns elementos apenas dos dois primeiros princípios, pois o último não faz nenhuma referência à participação da sociedade civil na política.

Art. 159 - As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde são desenvolvidos de acordo com os seguintes princípios e diretrizes [...].

Art. 160 - As ações e serviços de saúde são de relevância pública, cabendo ao Município sua normatização e controle, devendo a execução ser feita, preferencialmente, através de serviços públicos e, suplementarmente, através de serviços de terceiros.

§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do Sistema Único de Saúde, no âmbito do Município, mediante contrato de direito público, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

§ 2º - É vedada a cobrança ao usuário pela prestação de serviços de assistência à saúde mantidos pelo Município ou de serviços contratados ou conveniados pelo Sistema Único de Saúde.

§ 3º - As instituições privadas de saúde ficarão sob controle do Poder Público, nas questões de controle de qualidade e de informação, e de registros de atendimento, conforme os códigos sanitários, estadual e municipal, e as normas do Sistema Único de Saúde.

§ 4º - A instalação de quaisquer novos serviços públicos de saúde deve ser discutida e aprovada no âmbito do Sistema Único de Saúde e do Conselho Municipal de Saúde, levando-se em consideração a demanda, cobertura, distribuição geográfica, grau de complexidade e articulação do sistema.

Art. 187 - O Município promoverá, em cooperação com a União, o Estado e entidades sociais, o atendimento, em creches e pré-escolas, às crianças de zero a seis anos portadoras, ou não, de deficiências.

§ 1º - O Município promoverá anualmente programas orçamentários de creches públicas e de auxílio às associações de comunidades que as mantêm, observados, para a destinação de recursos, os critérios de efetiva carência e a organização coletiva dos responsáveis comunitários.

§ 2º - Nas escolas públicas municipais dar-se-á, obrigatoriamente, atendimento ao pré-escolar.

§ 3º - A atividade de implantação, controle e supervisão de creches e pré-escolas fica a cargo dos órgãos responsáveis pela educação e saúde.

A Lei Complementar nº 267, de 1992, revogada pela Lei Complementar nº 661, de 2010, regulamenta os Conselhos Municipais. Destacamos, a seguir, a

competência dos Conselhos e a participação da sociedade civil organizada, nas duas versões da lei, não havendo alterações significativas:

Art. 2 - Compete aos Conselhos Municipais:

I - Atuar nas formulações e controle da execução da política setorial da Administração Municipal que lhe afeta.

II - Estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos e programas de ação setoriais no âmbito municipal.

III - Deliberar sobre políticas, planos e programas referentes à política setorial.

Art. 4 - Os Conselhos Municipais são compostos por número ímpar de membros, observada a representatividade das entidades comunitárias de moradores e entidades de classe com atuação no município afetas ao setor, bem como dos órgãos afins da administração municipal.

Parágrafo Único. O número de membros da cada Conselho Municipal será estipulado conforme sua especificidade, sendo garantida **maioria de representantes às entidades comunitárias de moradores e entidades representativas de trabalhadores e entidades civis vinculadas à área de atuação do Conselho** (Lei nº 267 de 1992, grifo nosso).

Art. 3- Os Conselhos Municipais têm por competência geral:

I - estimular a participação popular nas decisões do Município de Porto Alegre e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições;

II - atuar nas formulações e no controle da execução da política setorial da Administração Municipal que lhe afeta;

III - estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos e dos

programas de ações setoriais no âmbito municipal;

IV - deliberar sobre políticas, planos e programas referentes à política setorial; e

V - elaborar seu regimento.

Art. 5- Os Conselhos Municipais serão compostos por representantes de:

I - órgãos da Administração Municipal; e

II - conforme a política setorial de cada Conselho:

a) entidades de moradores com atuação no Município de Porto Alegre;

b) entidades de classe com atuação no Município de Porto Alegre;

c) instituições públicas ou privadas com atuação no Município de Porto Alegre; e

d) outras organizações da sociedade civil com atuação no Município de Porto Alegre e que sejam registradas ou reconhecidas como tais.

§ 1º Na composição dos Conselhos Municipais, **será garantida a maioria à representação referida no inc. II** do caput deste artigo (Lei nº 661 de 2010, grifo nosso).

“Os espaços públicos participativos podem ser vistos como instrumentos eficientes de deliberação de políticas públicas, além de tornarem-se uma inovação na gestão do Estado”. Nesse contexto, os conselhos municipais e fóruns, entre outros, são espaços de partilha do poder e das decisões públicas, porém, não garantem, sozinhos, o processo de construção democrática (NEVES, 2007, p. 396).

A partir de um conjunto de legislações, descritas a seguir, podemos perceber que não se tinha definido as competências de cada política pública, havendo

diversos programas de uma mesma área ‘competindo’ entre si, distribuídos em diferentes secretarias, durante o processo de reordenamento pelo qual passaram a partir de 1988 (O caso da FESC trabalharemos a seguir):

A Lei nº 6.099, de 03 de fevereiro de 1988, cria a Secretaria Municipal da Cultura, e altera a denominação e as finalidades da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, que passa a denominar-se Secretaria Municipal de Educação – SMED – ficando transferidas as finalidades, competências e obrigações referentes ao campo da cultura para a Secretaria criada por esta Lei.

O Decreto nº 9839, de 24 de outubro de 1990, que dispõe sobre alterações administrativas em unidades sanitárias, creches, centros infantis, e albergue noturno vinculados à SMSSS, demonstra que a referida secretaria possuía serviços de saúde, educação e assistência. E, posteriormente, a Lei nº 6978, de 20 de dezembro de 1991, cria o programa municipal de educação infantil, que altera a estrutura da SMED e da SMSSS, passando as Creches e Centros Infantis da SMSSS, com seus funcionários, para as Escolas Infantis da SMED.

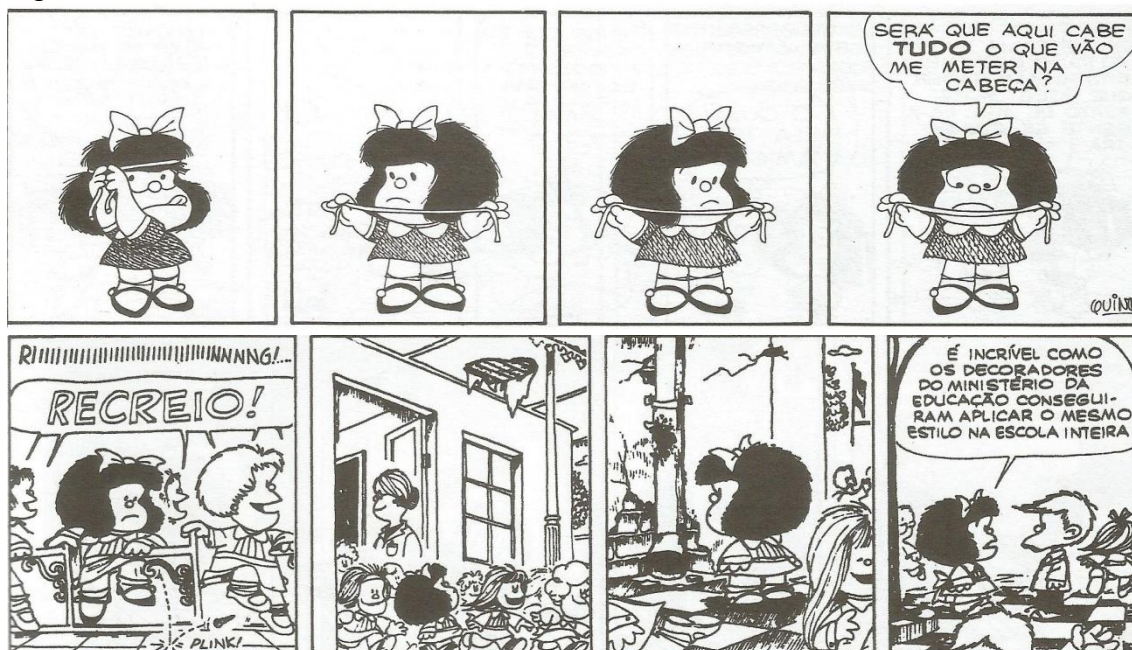
Esse processo fica evidenciado na fala do sujeito 7, quando as órgãos responsáveis pela saúde, educação e assistência social, se reordenam:

[...] eu participava desse grupo coordenado pela FESC e pela Secretaria Municipal da Saúde, porque aqui em Porto Alegre as ações da Assistência Social estava [...] com a FESC, com a Secretaria Municipal da Saúde e a Secretaria Municipal de Educação, e aí essas três secretarias começaram as discussões e a discutir o reordenamento. Tipo creche tem que sair da saúde, tem que... Não é para ir para FASC, tem que ir lá para a SMED e assim foi sendo feito essas discussões... (sujeito 7, 2015, grifo nosso)

Em relação à política de educação, Aranha (1989) traz algumas metas que deveriam ser atingidas pela educação, no momento histórico da aprovação da Constituição Federal, visando a construção de uma escola verdadeiramente democrática:

escola universal, leiga e gratuita; escola única, que não separe formação e profissionalização, saber e fazer, trabalho intelectual e trabalho manual; integração entre escola e comunidade; adequada formação dos educadores quanto aos três aspectos de competência, politização e profissionalização [...] (ARANHA, 1989, p. 9).

Figura L – Escola Básica



Fonte: QUINO (2010)

A Lei Complementar nº 248, de 23 de janeiro de 1991, cria o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre, regulamentado pelo decreto nº 9954, de 12 de abril de 1991, órgão política, financeira e administrativamente autônomo, de caráter deliberativo e consultivo acerca dos temas que forem de sua competência, constituído originalmente por 15 membros *(do item a ao f)*, passando a 22 membros *(do item g ao m)* em 2016, respeitando-se a seguinte proporção:

- a) três membros escolhidos pelo Prefeito Municipal;
- b) sete membros escolhidos pela entidade dos professores municipais;
- c) um membro escolhido pelos funcionários de escolas municipais.
- d) um membro escolhido pelos estudantes do Município, através de sua entidade;
- e) um membro escolhido pelo movimento comunitário, através de sua entidade;
- f) dois membros escolhidos pelos pais de alunos, através de sua entidade;
- g) um membro escolhido pela Associação de Apoio ao Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – Asafom;
- h) um membro escolhido pelo Sindicato dos Estabelecimentos do Ensino Privado no Rio Grande do Sul - Sinepe/RS;
- i) um membro do Sindicato dos Empregados em Entidades Culturais, Recreativas, de Assistência Social, de Orientação e Formação Profissional no Rio Grande do Sul - Senalba/RS;
- j) um membro do Sindicato das Entidades Culturais, Recreativas, de Assistência Social, de Orientação e Formação Profissional no Estado do Rio Grande do Sul - SECRASO/RS;
- k) um membro da Associação dos Supervisores de Educação do Estado do Rio Grande do Sul – Assers;
- l) um membro da Associação dos Orientadores Educacionais do Rio Grande do Sul – AOERGS;
- m) um membro do Sindicato Intermunicipal dos Estabelecimentos de Educação Infantil do Estado do Rio Grande do Sul – Sindicreches.

Podemos perceber que, na composição do Conselho de Educação, a participação comunitária se dava através de representantes de entidades vinculadas à área da educação, não contemplando a participação direta de organizações que operavam a política e nem dos usuários.

A fragilidade da participação da sociedade civil no conselho de educação, fica evidenciada na fala do sujeito 2. Sendo que o sujeito 4 vinculada a OSCs que executa política de educação, diz nem saber o que o CME faz, nunca tendo participado ou recebido alguma visita de fiscalização.

[...] os representantes da sociedade civil... eles sempre diziam, e com razão, que a efetividade mesmo da representação do conselho era dos professores, porque os professores recebiam salário e eram dispensados para ir lá, e é isso mesmo, é verdade. Então as condições são mínimas, tu tem que te associar, seja com a comunidade, ou com outra secretaria, enfim, pra tu poder fazer essa fiscalização, se não tu não faz (Sujeito 2, 2017, grifo nosso).

Nem sei o que que eles fazem direito (CME). (Sujeito 4, 2017, grifo nosso)

Entre as competências do Conselho de Educação, destacamos:

- c) promover o estudo da comunidade, tendo em vista os problemas educacionais;
- d) estabelecer critérios para a conservação e, quando necessário, ampliação da rede de escolas a serem mantidas pelo Município;
- e) estudar e sugerir medidas que visem à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino no Município;
- f) traçar normas para os planos municipais de aplicação de recursos em educação;
- g) emitir parecer sobre: * assuntos e questões de natureza educacional que lhe forem submetidos pelo Poder Executivo Municipal; * concessão de auxílios e subvenções educacionais; * convênios, acordos ou contratos relativos a assuntos educacionais que o Poder Público Municipal pretenda celebrar;
- h) estabelecer critérios para concessão de bolsas de estudo a serem custeadas com recursos municipais;
- l) aprovar e fiscalizar a aplicação trimestral dos recursos destinados à manutenção e ao custeio do ensino em conformidade com o § 2º do art. 183 da Lei Orgânica Municipal;
- m) traçar normas para os planos municipais de educação, conforme o art. 216, § 2º e § 4º da Constituição Estadual, bem como o art. 34, inciso III das Disposições Transitórias da mesma;
- n) deliberar sobre alterações no currículo escolar respeitando o disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e do Conselho Estadual de Educação.

Em 20 de dezembro de 1991, a Lei nº 6978, cria o programa municipal de educação infantil – PMEI, em consonância à Constituição Federal de 1988, e ao Estatuto da Criança e do Adolescente, implantado e mantido pela Secretaria Municipal de Educação, com recursos oriundos do Poder Público Municipal, da União, do Estado e de entidades sociais, passando a integrar o sistema municipal de

educação como componente da educação básica, atendendo crianças na faixa etária de 0 a 6 anos. O Programa Municipal de Educação Infantil era integrado:

- I - pelas Creches e Centros Infantis Municipais, ora sob responsabilidade administrativa da SMSSS;
- II - pelo Centro de Cuidados Diurnos Judith Meneghetti, ora administrado pela FESC;
- III - pelas Unidades do Projeto Casa da Criança;
- IV - por novas unidades a serem incorporadas ou construídas, que atendam às finalidades do Programa;
- V - pelos órgãos técnico-administrativos da SMED responsáveis pela coordenação, orientação e supervisão das unidades de educação Infantil.

Após o estabelecimento do programa, começaria um processo gradual de criação do sistema municipal, concretizado apenas em 1998. Até lá, a organização municipal da educação infantil, seria protagonizada pelo CMDCA – Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente.

A LBA foi extinta, só não me lembro o ano... E daí começou a organização mais propriamente dita, de se pensar assim: - Não, a gente não pode cuidar nas nossas casas, vamos fazer um grupo de mulheres, vamos ter uma formalização. Na verdade veio a partir da força do CMDCA (sujeito 5, 2017, grifo nosso).

E daí foi se estruturando a questão dos convênios... cheguei administrar, tinha dois tipos de convênios, aí foi se estruturando, tinha convênio de recursos humanos e tinha convênio total. Ali tinha convênio com recursos humanos, tanto da SEC (Secretaria Estadual) quanto da SMED. Não tinha municipalizado, estava no processo, e daí depois foi se estruturando a questão da municipalização, e vendo aqui, com esse desenvolvimento aí da municipalização. Então, tinha alguns recursos que vinham do município, e tinha alguns que vinham do estado. (sujeito 5, 2017, grifo nosso)

Em 1996, a Lei nº 9.394 estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional, conceituando educação em seu artigo primeiro como “os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”:

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma:

- a) pré-escola;
- b) ensino fundamental;
- c) ensino médio;

II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade;

X – vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade.

Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino;

II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;

III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal⁵⁸.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III – os órgãos municipais de educação.

Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas:

I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;

II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são constituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II - comunitárias, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III - confessionais, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - filantrópicas, na forma da lei.

⁵⁸ Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

Na ocasião da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996, o processo de criação do sistema municipal ainda não tinha avançado. O processo continua sendo organizado pelo CMDCA.

[...] quando começa a própria discussão da LDB e, antes da LDB, a discussão da assistência, separa a assistência da saúde... quando foi fazer essa separação: com quem ficam as crianças? Quem é que fica com isso? A educação. Então o município naquela ocasião, eu acho que foi em 91 mesmo, ele passa a receber um grande número de instituições de educação infantil e ele não tinha financiamento para atender essas instituições, no orçamento daquele ano, claro, então o que fazem? E aí já era o governo Olívio Dutra e se não me engano quem tratou disso foi o Raul Pont, que era o vice-prefeito. O que eles fazem então? Eles chamam o CMDCA, e fazem um processo de associação com o CMDCA, o CMDCA é que comandava esse processo de distribuição de verba, organizava as creches, enfim, criou todo um processo de organização dessas creches para que o governo pudesse passar esse recurso para o CMDCA, e o CMDCA atender as creches [...]. E no ano seguinte se fez um processo todo de financiamento específico para educação infantil, e aí elas começavam a participar desse processo através do orçamento participativo, então era a comunidade que elencava, enquanto como prioridade a educação... muito tempo funcionou dessa forma. (sujeito 2, 2017, grifo nosso)

Salientamos que foi o governo, vinculado a um projeto societário ‘socialista’, progressista, participativo e democrático, que ‘chamou’ as OSCs para organizarem a política de educação infantil. Porém, os atores vinculados ao governo, esperavam que esse quadro fosse temporário:

Então o que a gente esperava, a gente esperava é que naquele período de transição, que seria no máximo 10 anos, isso tudo já tivesse resolvido, quer dizer, houvesse uma organização do poder público no sentido de dizer, bom, agora nós vamos assumir a educação infantil enquanto a educação pública, nós vamos qualificar a educação infantil, porque na verdade a educação infantil é responsabilidade do município, o ensino fundamental é município-estado, é corresponsabilidade, e o ensino médio é do estado, então educação infantil realmente fica com o município. (sujeito 2, 2017, grifo nosso)

Segundo o Ministério da Educação, a diferença entre a creche e a pré-escola é o foco do ensino. Na primeira, o foco é a interação e a brincadeira, na segunda, o desenvolvimento da personalidade, da linguagem e a inclusão social da criança, sendo o Estado obrigado a oferecer vaga para crianças a partir de 4 anos desde 2016.

[...] primeira etapa da Educação Básica, é oferecida em creches e pré-escolas, as quais se caracterizam como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados

por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social⁵⁹ (MEC, 2017).

Através da Lei nº 4308, de 13 de julho de 1977, foi criada a Fundação de Educação Social e Comunitária – FESC, destinada a promover e desenvolver a educação social, comunitária e a administrar os centros de comunidade e esportivos, vinculados à Secretaria Municipal de Educação e Cultura. No seu inciso IV, do artigo 8, consta como uma das finalidades da Fundação: estabelecer contratos, convênios ou termos de cooperação com organismos públicos ou particulares, atuantes na dimensão social do desenvolvimento do homem.

Os próximos extratos de fala demonstram como o início do processo de organização da política de assistência social ocorreu, alterando a função da então FESC, que era vinculada a educação, porém, desenvolvia projetos de esporte e cultura:

Bom, no caso de Porto Alegre era feito nos centros de comunidade da FESC que era Fundação de Educação Social e Comunitária. Então era feito no centro de comunidade e naquela época a gente tentava reordenar o atendimento, separando o que era área de lazer, esporte... Como eram centros de comunidade, quando eles foram criados, o objetivo foi ter um conjunto de ações que se dizia que era para aplacar as reivindicações da população, então tu colocando no lazer... Só que depois passou a ter discussões sérias:” o que é o lazer”, “que não é usado só como instrumento da ditadura para desviar”, enfim, as reivindicações, a organização da comunidade. (sujeito 7, 2015, grifo nosso)

[...] eu fui coordenar em 90, um Centro Comunitário, também era administração popular, ele era da FESC, ainda era da educação vinculada à SMED, mas a gente tinha aquele desafio assim do esporte e do lazer no tempo livre do trabalhador, começamos a fazer trabalhos na comunidade, conseguiu desencadear vários processos, a gente criava um conselho mais geral comunitário, da comunidade, com comissões da comunidade estando junto, partindo da discussão do conceito de comunidade. (sujeito 3, 2017, grifo nosso)

Mas então, lá no centro de comunidade, em função da estrutura, nós começamos a discutir que, um exemplo, o jogo de futebol, fazer esporte não é Assistência Social. Agora se as crianças que estão sendo atendidas dentro de determinado programa que chamavam turno inverso ao da escola, que é serviço de convivência e fortalecimento de vínculo, [...] se eu for utilizar com crianças que entram para aquele programa, com determinado objetivo, aí é totalmente diferente do que eu reunir o pessoal só para jogar o futebol pelo futebol. Então a gente internamente começou esse processo. (sujeito 7, 2015, grifo nosso)

Em 1994 a Fundação de Educação Social e Comunitária⁶⁰ é reordenada, através da Lei nº 7414, de 14 de abril de 1994⁶¹ e do Decreto nº 11.056, de 12 de

⁵⁹ Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8169-duvidas-mais-frequentes-relacao-educacao-infantil-pdf&Itemid=30192. Acesso em Jun.2017

julho de 1994, passando a responder diretamente à Prefeitura, passando a ser responsável por “formular, promover e coordenar a política de Assistência Social, através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, visando prover, a quem necessitar, benefícios e serviços que promovam acesso à renda digna e o atendimento das necessidades básicas do indivíduo.

No processo de reordenamento, vários equipamentos que estavam vinculados à Educação, à Saúde, e ao MAPA – Movimento Assistencial de Porto Alegre⁶², foram designados à FESC:

1. Centro de Comunidade Bairro Ipiranga - CECOBÍ;
2. Centro de Comunidade Parque Madepinho - CECOPAM;
3. Centro de Comunidade Vila Nova Restinga - CECORES;
4. Centro de Comunidade Vila Floresta - CECOFLORE;
5. Centro de Comunidade Vila Elizabeth - CECOVE;
6. Centro de Comunidade Primeiro de Maio- CEPRIMA.
7. Centro de Comunidade Vila Ingá - CEVI;
8. Centro de Comunidade George Black - CEGEB;
9. Centro de Comunidade Vila MAPA - CESMAPA;
10. Albergue Municipal Ingá Brita;
11. Albergue Municipal Bom Jesus;
12. Casa de Passagem para Crianças e Adolescentes;
13. Projeto de Oficinas Profissionalizantes;
14. Projeto Casa de Convivência para População de Rua;
15. Projeto Albergue para População de Rua nos meses de inverno;
16. Projeto de Educação Social de Rua;
17. Programa Girassol;
18. Projeto de Atendimento à População Ocupante de áreas públicas;
19. Plantão Social; e
20. Grupos de Convivência de Idosos.

Alguns dos sujeitos entrevistados vivenciaram esse processo, e explicitam o processo de reordenamento das políticas públicas envolvidas:

Mudou sim, em primeiro lugar a educação infantil. Antes era associada à assistência social, nós tínhamos a MAPA, que era a instituição da primeira-dama. O que é que tinha? Eram associações comunitárias, que atendiam os velhos e as crianças no espaço da associação comunitária, totalmente inadequado, impróprio, era assistencialismo mesmo. [...] eram pouquíssimas instituições de educação infantil, e essas instituições de educação infantil, inicialmente, aqui em Porto Alegre, eram os jardins de praça. (sujeito 2, 2017, grifo nosso)
[...] e eu vivo também esse processo de reordenamento que passa daí a parte da educação infantil para educação, inclusive tinha na SMSSS uma creche ali que era da Secretaria Municipal da Saúde que passa para a educação, e a FESC começa a trabalhar muito mais assim com a criança do

⁶⁰ Apenas em 2000, através da Lei nº8509, que se altera a denominação de Fundação de Educação Social e Comunitária – FESC, para Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC.

⁶¹ A referida lei, também altera a estrutura e denominação da Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social, para Secretaria Municipal de Saúde. Em consonância com o Decreto nº 10.988, de 10 de maio de 1994, se altera a denominação de Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social, para Secretaria Municipal de Saúde (SMS), de acordo com o que estabelece o artigo 12 da Lei nº 7414, de 14 de abril de 1994.

⁶² Instituição ligada à prefeitura, tradicionalmente comandada pela primeira dama do município. A primeira menção encontrada da legislação municipal ao MAPA foi em 1966, referente à concessão de auxílio financeiro. Sendo que em 1969, é declarada de Utilidade Pública. Porém não encontramos nada sobre sua fundação e extinção.

turno inverso da escola, né, passa a lutar por essa política dentro da discussão que se fazia também do conjunto das políticas da cidade que ordenava a partir do que dizia a Constituição Federal, né. (sujeito 3, 2017, grifo nosso)

O MAPA, Movimento de Assistência Social de Porto Alegre, que é extinto, então as suas ações o AMIB, passa para FASC, a SMSSS também se reordena, então o albergue municipal então, o Albergue Bom Jesus passa para FASC, e a gente começa assim a assumir enquanto gestor essas funções. (sujeito 3, 2017, grifo nosso)

A principal mudança e desafio foi superar o caráter assistencialista dos serviços, avançando para a consolidação da política de assistência social enquanto direito social.

Figura N - Pobres



Fonte: QUINO (2010)

A Constituição Federal de 1988 traz uma nova concepção para a Assistência Social brasileira, ao incluí-la no sistema de bem-estar social brasileiro concebido como campo de Seguridade Social (artigo 194º), configurando o tripé juntamente com a saúde e a previdência social. A inserção da Assistência Social na Seguridade Social aponta, também, para seu caráter de política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida.

Historicamente, a assistência social representou sempre a possibilidade de acesso subalternizado ao mercado de bens, recursos e serviços, ainda que pelos deslocamentos, residual e topicamente conduzidos, de recursos dos poderes públicos ou dos setores sociais mais abastados da sociedade em favor dos chamados carentes, na condição de assistidos, ambas as noções inteiramente refutadas em minha perspectiva de análise (SILVA, 2004, p. 139).

Segundo Couto (2006), a introdução da assistência social como política social da área da seguridade social incorpora uma inovação conceitual que, por estar respaldada tanto nos movimentos da sociedade quanto nas garantias legais, integra efetivamente o projeto político das demais políticas de proteção social, assim como

reitera as velhas concepções, ou seja, sua forma restritiva, pois associa essa área ao assistencialismo e às formas emergenciais de atender a população, que, nesse caso, é aquela vinculada à pobreza absoluta.

A 1ª Conferência Municipal de Assistência Social, que seria realizada entre os dias 27 e 29 de agosto, foi convocada via o Decreto nº 10.683, de 12 de agosto de 1993, cabendo ao Foro de Assistência Social, instituído pelo Governo Tarso, a elaboração do regulamento.

A seguir trazemos as falas dos sujeitos com relação a esse período, quando durante o governo Tarso se organiza a política de assistência social, mesmo antes da implementação da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social:

E na FESC começamos a discutir a política da Assistência Social, foi quando Tarso entrou, porque o governo do Olívio, ele reordenou, teve toda luta do transporte que a gente fez, a luta para mudar o transporte público e toda uma série de discussões, mas ele não avançou na política da assistência e a ordem número um do Tarso, que institui então um grupo de trabalho para fazer, para trabalhar em cima da organização da assistência no município como prerrogativa. [...] a gente fez a primeira conferência de assistência em agosto de 93, antes da LOAS mesmo ser aprovada a gente fez, se não me engano foi essa data, o primeiro Plano Municipal de Assistência. (sujeito 3, 2017, grifo nosso)

[...] eu participasse de um grupo interdisciplinar para discutir a política de assistência social em Porto Alegre. Então terminou o governo do Olívio e esse grupo criando, realizando um diagnóstico e criando propostas para o reordenamento da política com base - não existe a LOAS, nós fizemos tudo antes ainda da LOAS, com base nas discussões que se tinha em relação a assistência social... esse Fórum Municipal, foi quem fez a primeira Conferência Municipal de Assistência Social. (sujeito 7, 2015, grifo nosso)

Sobre a regulamentação da Política de Assistência Social, a nível nacional, a mesma se deu através da Lei nº 8.742 - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)-, em 7 de dezembro de 1993, como política social pública – se inserindo no campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

Aí foi aprovada a LOAS, depois de uma luta nacional... em função disso se teve que abrir mão e por isso que lá na LOAS nós temos diretrizes e princípios avançados, mas quando chega nos benefícios nós temos todos os condicionamentos, porque o que foi colocado na época era: ou tu aprova nessas condições ou não teria nada. E a avaliação que se teve era de aprovar. (sujeito 7, 2017, grifo nosso)

De acordo com seu artigo primeiro “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e

da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. A organização da política de Assistência Social tem as seguintes diretrizes baseadas na LOAS:

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

O artigo 3º da mesma lei traz o conceito de entidades e organizações de assistência social – alterada em 2011:

Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.

Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

A LOAS traz a primazia do Estado na condução da política, e a possibilidade de participação das OSCs. Nesse sentido, os sujeitos pesquisados referem que as OSCs ocupam hoje muito mais da metade da rede socioassistencial (sujeito 7), e o que entendem por público, no contexto das políticas públicas, estando relacionado ao cumprimento das diretrizes estabelecidas (sujeito 5):

[...] em Porto Alegre, que as entidades não governamentais e que 70% executam as ações na política da Assistência Social, quem presta o serviço sócio-assistencial. (sujeito 7, 2015, grifo nosso)

[...] acho que o público para mim ele tem uma questão muito clara, que é uma diretriz, então quando eu falo público é isso, eu gosto de trabalhar com uma diretriz, e com uma diretriz que seja para todos... o público para mim é isso, o privado tu faz de qualquer forma, tu faz se tu quiser, tu obedece se tu quer, no público não, no público tu tá dando resposta para alguém, e geralmente aquela pessoa é o teu vizinho do lado, então isso assim me motiva muito sabe. (sujeito 5, 2017, grifo nosso)

Nesse contexto, em vez de referendar a nova legislação e concepção de assistência social trazida pela Constituição Federal (1988) e a Lei Orgânica da Assistência Social (1993), o presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, cria, através do decreto 1.366, o Programa Comunidade Solidária, presidido pela então primeira-dama Ruth Cardoso. O programa era vinculado à Presidência da República e tinha como objetivo ‘coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispunha de meios para prover suas

necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza'. Nesse sentido, podemos afirmar que até o ano 2002, quando o Programa Comunidade Solidária foi encerrado, tivemos em vigência no Brasil ações relacionadas à Política de Assistência Social que disputavam diferentes lógicas e projetos societários.

Em 07 de julho de 1995 a Lei nº 7634 institui o Programa Municipal de Trabalho Educativo, que tinha como objetivo oportunizar aos adolescentes, com idade entre 14 e 17 anos, condições de capacitação para o exercício de atividade regular remunerada, através de trabalho educativo. Os adolescentes que participariam do Programa seriam encaminhados às áreas de recursos humanos através das entidades de atendimento direto e indireto, cadastradas no CMDCA.

Trazemos essa legislação em virtude do protagonismo das OSCs no processo de formulação e implementação do referido programa:

Então, no começo eu fazia um trabalho com as mulheres, depois, olha, vamos fazer um trabalho com as adolescentes. Foi logo que começou o primeiro projeto piloto para trabalho educativo, pela sociedade civil, pra ti ver como faz tempo isso, foi em 1990, 1991. Nisso começou as conversas com a antiga FESC, que a gente trabalhava muito com a questão da redução do trabalho infantil (sujeito 5, 2017, grifo nosso).

[...] e começou também essa questão da municipalização dos convênios da ex-LBA, que foi extinta, foi criado aquele movimento, passaram pelo estado, que é a estadualização, e depois tinham que vir para o município. O município tinha que assumir... o Trabalho Educativo que começou mais com a demanda do fórum de entidades, e aí começou a ter muitos convênios, cada um com uma modalidade de assessoria e supervisão, completamente diferente, e estava vindo para o município a questão dos antigos convênios na LBA. Então, nesse sentido a gente começou a pensar "bom, então quem sabe se cria só uma equipe de assessoria técnica nas entidades conveniadas", então foi nesse processo ali de 99 que a gente começou, a construir um olhar que nós tínhamos que ter... então foi uma disputa que se fez assim de virar a CAT, Coordenação de Assessoria Técnica dos convênios, no ano de 99, que é o modelo que a gente tinha enquanto equipe e foi bem legal porque a gente fez um projeto, a gente coordenava e acompanhava todos os convênios. [...] a gente sempre criticou... foi sempre essa busca do enfrentar as coisas com a questão do conveniamento, o 'bum' do conveniamento começa nas gestões petistas, isso é muito ruim. (sujeito 3, 2017, grifo nosso)

A Lei Complementar nº 352, de 08 de agosto de 1995, regulamentada pelo Decreto nº 11.581 de 1996, dispõe que a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas". Cria ainda o Conselho Municipal de Assistência Social, regulamentado pelos Decreto nº

11.469, de 1996, e Decreto nº 11.581, de 25 de setembro de 1996, instância colegiada de caráter permanente entre Governo e Sociedade Civil, com poder normativo, deliberativo e controlador da política de assistência social do Município de Porto Alegre. Dentre as competências do Conselho Municipal, destacamos:

- I - deliberar sobre a política municipal de assistência social;
- II - fixar diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social para o Município de Porto Alegre, conforme deliberação da Conferência Municipal de Assistência Social;
- III - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada de assistência social;
- IV - regular critérios de funcionamento das entidades e organizações de assistência social;
- V - fixar normas e efetuar o registro de entidades não-governamentais de assistência social;
- VI - efetuar a inscrição e aprovar os programas de assistência social das Organizações Não-governamentais - ONGs - e dos órgãos governamentais;
- VII - fiscalizar as entidades e organizações de assistência social;
- VIII - cancelar o registro das entidades assistenciais que incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos que lhe forem repassados pelos poderes públicos e não obedecerem aos princípios e diretrizes da Lei nº 8742/93 e desta Lei;
- IX - zelar pela efetivação do Sistema Municipal de Assistência Social;
- XIII - deliberar sobre a transferência de recursos financeiros as entidades não-governamentais de assistência social;

No que diz respeito à composição dos conselhos, de acordo com a LOAS, a mesma está subdividida em três segmentos: representantes dos usuários ou de organizações de usuários; representantes das entidades e organizações de assistência social; e dos trabalhadores do setor. A legislação impõe o respeito ao princípio da paridade entre Estado e Sociedade Civil.

Ao todo o Conselho Municipal de Porto Alegre possui 45 conselheiros. A representação governamental, 22 conselheiros, é escolhida por indicação do chefe do Poder Executivo – O Prefeito. Os representantes da sociedade civil são escolhidos por seus pares, sendo: 03 (três) representantes de entidades prestadoras de serviços de Assistência Social, com atuação municipal; 01 (um) representante da categoria de profissionais no setor; 02 (dois) representantes de entidades de organização e/ou representação dos usuários, com atuação municipal; e 16 (dezesesseis) representantes oriundos das Comissões Regionais de Assistência Social - CORAS; totalizando 22, mais 01 (um) representante da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre).

A referida lei cria, ainda, como instrumento de captação e aplicação de recursos a serem utilizados segundo as deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal de Assistência Social.

De acordo com o sujeito 7 a implantação do Fundo Municipal acarreta o reordenamento das OSCs, para poderem continuar acessando os recursos financeiros via conveniamento com a FASC:

Agora na medida em que, em Porto Alegre, tu implanta o Fundo Municipal da Assistência Social e tu estabelece critérios para repassar para as entidades, essas entidades começam então um processo de reordenamento. E à medida que tu colocas que Assistência Social, ela deve ser universalizada e tu sabe que o estado nunca terá recursos humanos, nem capacidade física suficiente para prestar atendimento universalizado, isso faz com que as entidades comecem a se reordenar, a FASC faz a assessoria e supervisão das entidades, naquela época, hoje eu não posso falar, mas naquela época a gente fazia supervisão para ajudar as entidades se reordenar, para passar a executar, e para poder concorrer aos recursos financeiros. (sujeito 7, 2015, grifo nosso)

A Assembleia Constituinte, com relação à Saúde, transformou-se numa arena política em que os interesses se organizaram em dois blocos polares: os grupos empresariais e as forças propugnadoras da Reforma Sanitária. O texto constitucional, com relação à Saúde, após vários acordos políticos e pressão popular, atende em grande parte às reivindicações do movimento sanitário, prejudica os interesses empresariais do setor hospitalar e não altera a situação da indústria farmacêutica (BRAVO, 2017).

No contexto da Constituição Federal de 1988, podemos afirmar que:

A mudança do arcabouço e das práticas institucionais foi realizada através de algumas medidas que visaram o fortalecimento do setor público e a universalização do atendimento; a redução do papel do setor privado na prestação de serviços à Saúde; a descentralização política e administração do processo decisório da política de saúde e a execução dos serviços ao nível local, que culminou com a criação [...] do SUS (Sistema Único de Saúde), passo mais avançado na reformulação administrativa no setor. Estas medidas tiveram, no entanto, pouco impacto na melhoria das condições de saúde da população, pois era necessária a sua operacionalização, que não ocorreu (BRAVO, 2017, p. 12).

Em 1990, o Congresso Nacional aprovou a Lei Orgânica da Saúde, Lei nº 8.080, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

Art. 4º O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).

§ 1º Estão incluídas no disposto neste artigo as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos, inclusive de sangue e hemoderivados, e de equipamentos para saúde.

§ 2º A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar.

Art. 8º As ações e serviços de saúde, executados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), seja diretamente ou mediante participação complementar da iniciativa privada, serão organizados de forma regionalizada e hierarquizada em níveis de complexidade crescente.

Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada. Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

Art. 25. Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS).

Art. 26. Os critérios e valores para a remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura assistencial serão estabelecidos pela direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS), aprovados no Conselho Nacional de Saúde.

§ 1º Na fixação dos critérios, valores, formas de reajuste e de pagamento da remuneração aludida neste artigo, a direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS) deverá fundamentar seu ato em demonstrativo econômico-financeiro que garanta a efetiva qualidade de execução dos serviços contratados.

§ 2º Os serviços contratados submeter-se-ão às normas técnicas e administrativas e aos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), mantido o equilíbrio econômico e financeiro do contrato.

A Lei nº 8.142 de 28 de dezembro de 1990, dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), devendo cada esfera de governo organizar a Conferência de Saúde e o Conselho de Saúde.

Figura O – Saúde para Todos



Fonte: QUINO (2010)

Em 12 de agosto de 1991, o Decreto nº 10.030, convoca a 1ª Conferência Municipal de saúde, que se realizou de 19 a 22 de setembro do mesmo ano, em Porto Alegre, sob os auspícios da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, através da Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social.

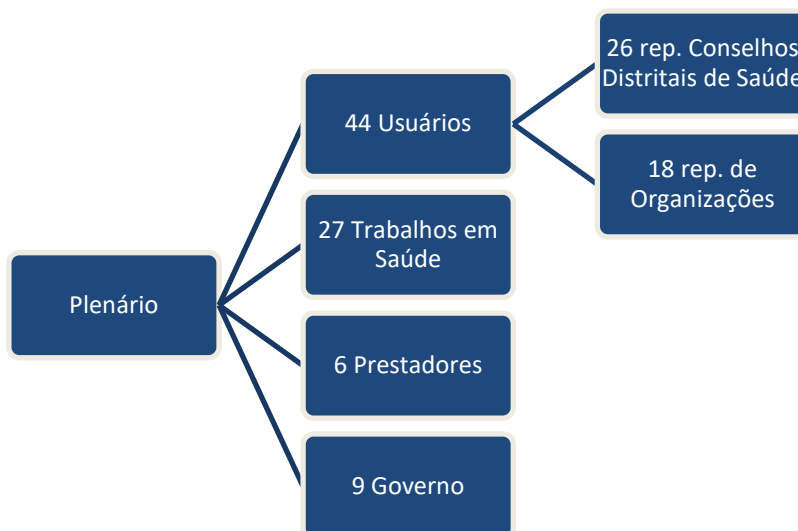
A Lei Complementar nº 277, de 20 de maio de 1992, dispõe sobre o Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre, Órgão Deliberativo do Sistema Único de Saúde - SUS. Destacamos algumas das competências do CMS:

- I - definir as prioridades de saúde, observadas as normas da Lei Orgânica Municipal;
- II - estabelecer e aprovar as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Saúde, do Plano Plurianual de Saúde e do Orçamento;
- III - formular estratégias e controlar a execução da política de saúde;
- IV - propor critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal de Saúde, acompanhando a movimentação e o destino dos recursos;
- V - acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de saúde prestados à população pelos órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do SUS no Município;
- VI - definir critérios para a celebração de contratos ou convênios entre o setor público e as entidades privadas de saúde, no que tange à prestação de serviços de saúde;
- VII - apreciar previamente os contratos e convênios referidos no inciso anterior;
- VIII - definir critérios de qualidade e quantidade para o funcionamento dos serviços de saúde públicos e privados no âmbito do SUS;
- IX - estabelecer e aprovar diretrizes quanto a localização e o tipo de unidade prestadora de serviços de saúde públicos e privados, no âmbito do SUS;

O Plenário é a instância máxima de deliberação do Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre, sobre toda e qualquer matéria relativa à saúde pública. É responsável pelo debate, análise e aprovação do Plano Municipal e Plurianual de Saúde e dos Relatórios de Gestão relativos à política de saúde do município de Porto Alegre. As deliberações são procedidas através de reuniões ordinárias ou extraordinárias e formalizadas por meio de Resoluções, que são encaminhadas para a homologação do Prefeito Municipal e publicadas no Diário Oficial do Município. O Plenário está constituído por 86 (oitenta e seis) membros, que foram estabelecidos na Lei Complementar 277/92.

Na época da promulgação desta lei ainda não havia o conceito de paridade em relação aos usuários, que está definida na Resolução 453/12 do Conselho Nacional de Saúde. Isto é, o Plenário deveria ter 50% de representantes do segmento dos Usuários, 25% de representantes dos Trabalhadores em Saúde e 25% de representação do segmento Governo e Prestadores de Serviço. Por esse motivo, está em tramitação um novo projeto de Lei que deve, entre outras inovações, garantir a paridade para o Plenário do CMS/POA. Entretanto, a atual composição garante 51,16% de representação dos Usuários.

Figura 11 - Composição do Plenário do Conselho Municipal de Saúde



Fonte: A autora com base no Conselho Municipal de Saúde (2017)

Em relação ao conselho municipal de saúde, o sujeito 4, vinculado a OSCs que executa política de saúde, refere que não participam sistematicamente do espaço de controle social, que não realiza nenhuma ação de fiscalização do trabalho desenvolvida:

Tem pessoas assim, profissionais, que são lá da Secretaria Municipal de Saúde que participam, e tem o público usuário também. Eu já participei algumas vezes, depois a gente parou de ir porque falava muito mais de hospitais. Eu vi que a situação era mais ligada a isso, os postos de saúde também, mas as clínicas em si eu não vi muita discussão. Quando começou a surgir atualmente outras situações, agora da fralda que é distribuída para pessoas com deficiência, a qualidade baixou muito do que quando elas entravam com o processo, que elas podiam escolher três marcas, o estado comprava a mais barata, mas claro que ela podia escolher três marcas que pelo menos fossem decentes, não importa que eles pagassem a mais barata, e assim ó, a gente começou a conversar com elas:- Ah, vocês têm que participar lá da Comissão Municipal de Saúde. (Demandas Específicas, sem obrigatoriedade, nem controle). (Sujeito 4, 2017, grifo nosso)

A Lei Complementar nº 395, de 26 de dezembro de 1996, institui o Código Municipal de Saúde, objetivando “normatizar, em caráter supletivo à legislação estadual e federal pertinente, os direitos e obrigações que se relacionam com a saúde individual e coletiva”:

Art. 3 - O Sistema Único de Saúde (SUS), no âmbito municipal, regido por esta Lei, é constituído pelo conjunto de ações e serviços de saúde do setor público na cidade, integrante de uma rede regionalizada e hierarquizada, e desenvolvido por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, de administração direta e indireta, além da participação complementar da iniciativa privada.

Parágrafo Único. O setor privado participa do SUS em caráter complementar, segundo diretrizes deste, mediante contrato ou convênio, com preferência para as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos.

Art. 51D - Para garantir a assistência integral à saúde das PCDs, incluída a assistência à reabilitação, a rede de ações e serviços deverá envolver Atenção Básica, Atenção Secundária e Atenção Terciária do SUS e parceria com instituições privadas conveniadas, fundações, universidades, organizações não governamentais, comunidades e centros de referência em reabilitação. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 681/2011)

Art. 171 - autoridade fiscalizadora terá livre ingresso em todos os locais, em instituições privadas ou públicas, de nível municipal, estadual ou federal, áreas de segurança nacional, embarcação, aeroporto e veículos de qualquer natureza em trânsito, a qualquer dia e hora, quando no exercício de suas atribuições, podendo utilizar-se de todos os meios necessários à avaliação sanitária.

E por fim, o Código Municipal de Saúde, assim como o Lei Orgânica da Saúde, traz que o setor privado poderá participar do SUS em caráter complementar, segundo diretrizes deste, mediante contrato ou convênio, com preferência para as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos.

4.2.2 Posição e Movimentos das OSCs (1988 a 1997)

Se nos anos 1980 a participação social tinha um caráter mais reivindicativo, nos anos 1990, “deixa de ser um confronto ao Estado para se caracterizar como ‘participação negociada’ na disputa entre projetos distintos, em processo de co-gestão entre o Estado e a sociedade” (NEVES, 2007, p. 399).

Nesse sentido, nesse período histórico, em Porto Alegre, ainda tínhamos movimentos contra-hegemônicos, em defesa da ampliação e garantia da sociedade civil, conforme os extratos de fala:

Outro lance, foi um lance muito interessante, era o governador do Estado Pedro Simon... nós numa reunião no Conselho, lá em cima no PAM 3... e nós brigando porque não tínhamos ambulância, não tinha o SAMU organizado naquele tempo, não tinha ambulância no PAM 3 pra fazer o serviço que tinha que fazer... “Olha, eu tenho uma notícia que lá no cinzentão - almoxarifado do Estado, vinte e tantas ambulâncias estão lá dormindo porque é época de campanha eleitoral⁶³, e o doutor Simon vai começar a distribuir para as cidades do interior” (sujeito 1, 2017, grifo nosso).

Não deu outra, “nós vamos lá ver isso aí”. Havia o pessoal pujante, gente militante... chegamos lá dez horas da noite, na frente do portão, “queremos entrar”... e o que aconteceu com aquilo? Eles foram obrigados a despachar

⁶³ O Governador Pedro Simon estava em campanha para o Senado. Se licenciou em abril de 1990 para concorrer ao cargo para o qual foi eleito.

antes, isso é controle social, sociedade organizada dentro de um escopo, analisa, vê o que, discute e vai a via de fato, e exige do gestor o dever que ele tem com a sociedade, não adianta fazer palavrinha bonita, discurso bonito, isso não (sujeito 1, 2017, grifo nosso).

[...] as associações comunitárias, que tinham uma crítica muito boa, e tinha a questão assim, essas sim dependiam da sustentabilidade, mas elas não eram moeda de troca, elas se posicionavam, elas diziam o que estava errado, [...] o povo se mobilizava e não fazia nada isolado, essa era a sociedade civil de 90. (sujeito 5, 2017, grifo nosso)

[...] essa questão de que sociedade civil e governo sentavam na mesma mesa e realmente construíram, construíam porque o quê diz toda legislação, que tem que se trabalhar de forma articulada, integrada, e que a sociedade civil, ela tem um saber, porque ela está ali, trabalhando com aquela pessoa, com aquele indivíduo, e ela consegue passar certas nuances que o governo, executando a política de fora, ele não vai conseguir fazer esse detalhamento (sujeito 5, 2017, grifo nosso).

Eu comecei no início. Gente, tinha muito movimento. Eu me lembro que ia lá na frente da prefeitura e brigava. Não era só pelo reajuste. Era pela política e tal, muitas coisas a gente conseguiu no município com isso (sujeito 6, 2017, grifo nosso).

Porém, o período também marca o grande avanço dos conveniamentos, o que não seria problema, se proporcionalmente tivessem aparelhado os equipamentos governamentais, e qualificado, de acordo com o princípio da primazia do Estado, toda rede de atendimento das políticas sociais públicas.

[...] e aí começa todo o processo de conveniamento com as creches comunitárias e aí começou o trabalho educativo, os SASE começou ampliando a partir desse processo ali, então começa ali. [...] e aí começou o Rede Família e Proteção, a C&A por muito tempo financiou programas a partir da Secretaria de Captação de Recursos criada por Tarso. (sujeito 3, 2017, grifo nosso)

[...] tirou as pessoas de um lugar que é um lugar de militante comunitário né, isso assim empobreceu, empobreceu o processo comunitário né, as pessoas saíram do movimento para ser gestores, e aí gestores de renda, inclusive das suas famílias, e começou essa redefinição, entendeu, desse lugar e desse papel. (sujeito 3, 2017, grifo nosso)

Esse processo, conforme o extrato de fala anterior, começa a alterar os atores comunitários, que transitam entre militantes comunitários e gestores das OSCs que passam a executar políticas públicas.

4.3 Pós-Constituição: A conformação da Gestão Social (1998 a 2016)

Realizamos esse recorte de data, por considerar que foi a partir de 1998 que surgiram as medidas vinculadas ao Plano Diretor da Reforma do Estado no governo FHC, direcionadas a fomentar a maior participação da sociedade civil organizada, principalmente através das qualificações OSCIP e OS, já tratadas no capítulo 2, e da lei do voluntariado (nº 9608/1998).

Nessa época se inicia a produção teórica sobre o tema da Gestão Social, que busca compreender e teorizar a respeito desse fenômeno. Cabe salientar que *Gestão Social* é um conceito em construção e disputa, com necessidade de fundamentos ainda a serem definidos, mas que já conta com produções nessa área, mesmo que muito distintas e com compreensões diferenciadas, dependendo das representações sociais e dos projetos societários a que estão vinculados. Destacamos as contribuições e perspectivas de alguns autores, em seus diferentes pensamentos acerca do conceito de Gestão Social.

Dowbor (1999 e 2006), vislumbra no processo da Gestão Social a possibilidade de a dimensão social do desenvolvimento deixar de ser um “complemento” externo aos processos econômicos centrais, tornando-se um dos componentes essenciais do conjunto da reprodução social. Para que isso se efetue, o desafio que se coloca, em termos de gestão social, é a construção de uma transição ordenada, em que se faz obrigatório um repensar das formas de organização social e da redefinição da relação entre o político, o econômico e o social, visando “o admirável mundo novo que se delinea no horizonte”.

Maia, numa perspectiva de gestão de estratégias e processos que respondam à Questão Social, compreende gestão social:

como um conjunto de processos sociais com potencial viabilizador do desenvolvimento societário, emancipatório e transformador. É fundada nos valores, práticas e formação da democracia e da cidadania, em vista do enfrentamento às expressões da questão social, da garantia dos direitos humanos universais e da afirmação dos interesses e espaços públicos como padrões de uma nova civilidade. Construção realizada em pactuação democrática, nos âmbitos local, nacional e municipal; entre os agentes das esferas da sociedade civil, sociedade política e da economia, com efetiva participação dos cidadãos historicamente excluídos dos processos de distribuição das riquezas e do poder” (2005, p.78).

Silva remete o conceito de Gestão Social à lógica das políticas sociais, ressaltando o desafio de construção de estratégias para o enfrentamento dos

fundamentos da crise capitalista, de modo a subordinar a atividade econômica ao bem-estar social dos cidadãos e não o contrário (SILVA, 2004):

[...] um conjunto de estratégias voltadas à reprodução da vida social no âmbito privilegiado dos serviços – embora não se limite a eles – na esfera do consumo social, não se submetendo à lógica mercantil. A gestão social ocupa-se, portanto, da ampliação do acesso à riqueza social – material e imaterial -, na forma de fruição de bens, recursos e serviços, entendida como direito social, sob valores democráticos, como equidade, universalidade e justiça social (2004, p.32).

Carvalho, usando seu conceito mais atual, desenvolvido em seu livro de 2014, compreende que:

a Gestão Social tem significado mais abrangente, não se reduzindo apenas à gerência técnico-administrativa de serviços e programas sociais. Refere-se fundamentalmente à governança das políticas e programas sociais públicos; à qualidade de bem-estar ofertada à nação e à cultura política impregnada ao fazer social. Opera a partir das prioridades inscritas na agenda política, garantindo processos de adesão dos sujeitos implicados, bem como qualificando os processos de tomada de decisão e de implantação de políticas e programas sociais (CARVALHO, 2014, p. 33).

E por fim, compreendendo a Gestão Social numa perspectiva gerencial no contexto das OSCs, com efetiva participação social e política dos atores envolvidos, temos Tenório (2002) e Cabral (2007):

o conjunto de processos sociais no qual a ação gerencial se desenvolve por meio de uma ação negociada entre seus atores, perdendo o caráter burocrático em função da relação direta entre o processo administrativo e a múltipla participação social e política (TENÓRIO, 2002, p.7).

[...] o processo de organização, decisão e produção de bens públicos de proteção social, que se desenvolve perseguindo uma missão institucional e articulando os públicos constituintes, envolvidos em uma organização que tende a incorporar atributos do *espaço público não estatal*, na abordagem que faz da questão social. Esses atributos são os elementos que, de forma coordenada e convergente, devem ser observados e tomados como parâmetros no desenvolvimento do processo de gestão (CABRAL, 2007, p.134).

Os autores citados trabalham com cada uma das perspectivas indicadas na Figura 12 (apresentada a seguir). Acreditamos que a Gestão Social não tem, por si só, potencial de transformar a sociedade, mas ela também não se limita à gestão das políticas sociais ou das organizações.

A construção do conceito de Gestão Social, que nos propomos fazer, está alinhada a uma leitura crítica da realidade, de modo articulado ao projeto ético-político profissional da área do Serviço Social, no qual a **democracia** é assumida como valor ético-político central, na medida em que é considerado o único padrão de organização político-social capaz de assegurar a compreensão dos valores essenciais da liberdade e da igualdade.

Figura 12 - Ênfases dos conceitos de Gestão Social



Fonte: A autora (2009).

Nesse sentido, entendemos Gestão Social como um processo social permeado por contradições e mediações, disputas e consensos, oriundos das expressões da questão social geradas por uma sociedade capitalista madura, que demanda e pressiona as instâncias que compõem a sociedade e os projetos societários que representam, a um processo político de construção e implementação de ações e estratégias, firmados por pactos sociais formais e/ou informais, que visem a superação ou manutenção do *status quo* num determinado território.

4.3.1 Marco Normativo e Regulatório das Políticas Públicas em Porto Alegre na sua interface com as OSCs (1998 a 2016)

Podemos afirmar que a política social pública de recorte neoliberal, com disputas entre direito e concessão, marcam e desafiam esse momento histórico.

Figura Q - Educação



Fonte: QUINO (2010)

A Lei nº 8198, de 18 de agosto de 1998, cria o Sistema Municipal De Ensino De Porto Alegre:

Art. 1 - A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana no trabalho nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações de sociedade civil e nas manifestações culturais:

Art. 5 - Integram o Sistema Municipal de Ensino:

- I - as instituições de ensino fundamental, médio, de educação infantil e educação profissional mantidas pelo Poder Público Municipal;
- II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III - o Conselho Municipal de Educação;
- IV - a Secretaria Municipal de Educação.

Art.8 - Parágrafo Único - Incumbe ainda à Secretaria Municipal de Educação, orientar e fiscalizar as atividades das Instituições Educacionais Privadas que integram o Sistema Municipal de Ensino.

Art. 10 - Competências do Conselho Municipal de Educação:

- I - fixar normas, nos termos da Lei;
- II - aprovar:
 - a) o Plano Municipal de Educação, nos termos da legislação vigente;
 - b) os Regimentos e Bases Curriculares das Instituições Educacionais do Sistema Municipal de Ensino;
 - c) previamente as transferências de bens afeto às Escolas Públicas Estaduais ou transferências de serviços educacionais ao Município.
- III - emitir parecer sobre convênios, acordos ou contratos relativos a assuntos educacionais - área fim - que o Poder Público Municipal pretenda celebrar;
- IV - pronunciar-se previamente sobre a criação de estabelecimentos municipais de ensino;
- V - autorizar o funcionamento de instituições de ensino que integram o Sistema Municipal de Ensino;
- VI - credenciar, quando couber, as instituições do Sistema Municipal de Ensino;
- XII - estabelecer critérios para fins de obtenção de apoio técnico e financeiro do Poder Público pelas instituições de ensino privadas sem fins lucrativos;

Apesar de o Conselho Municipal ter sido criado em 1991, apenas após a organização do Sistema Municipal de Ensino, que efetivamente começa sua atuação na política de educação municipal.

[...] naquela época em que os conselhos municipais de educação se transformaram em sistemas e era órgãos reguladores do sistema municipal de ensino e nós tivemos que alterar a composição do conselho e constituir uma comissão de educação infantil, que era a comissão que a gente não tinha ainda, porque... foi depois da LDB em que a educação infantil passou a ser a primeira etapa da educação básica e enquanto tal ela tinha que ser normatizada, e aí nós tínhamos que ter uma comissão de educação infantil... Então acho que nesse período do Conselho Municipal de Educação foi um período assim de muita efervescência, muita discussão, muita construção de normas da Educação, nós tínhamos que fazer porque, enquanto a gente não tinha normas próprias, a gente assumia as normas do Conselho Estadual. A primeira norma que nós fizemos foi da educação infantil... (sujeito 2, 2017, grifo nosso)

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) atende toda a educação

básica, da creche ao ensino médio. A destinação dos investimentos é feita de acordo com o número de alunos da educação básica, com base em dados do censo escolar do ano anterior. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do programa são feitos em escalas federal, estadual e municipal por conselhos criados especificamente para esse fim⁶⁴.

A Lei Complementar nº 421, de 28 de agosto de 1998, revogada pela Lei Complementar nº 589, de 19 de fevereiro de 2008, cria o conselho municipal de acompanhamento e controle social do fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério no município de Porto Alegre:

Art. 2 – O Conselho será composto por 5 (cinco) membros, com um suplente cada, constituído da seguinte forma:

- a) um representante da Secretaria Municipal de Educação;
- b) um representante dos professores e dos diretores das escolas do ensino fundamental, oriundos dos Conselhos Escolares das Escolas Municipais;
- c) um representante do segmento pais e alunos, oriundos dos Conselhos Escolares das Escolas Municipais;
- d) um representante do segmento funcionários, oriundo dos Conselhos Escolares das Escolas Municipais;
- e) um representante do Conselho Municipal de Educação (Lei Complementar nº 421 de 28 de agosto de 1998).

Art. 2 - O Conselho Municipal do Fundeb será composto por 12 (doze) conselheiros e igual número de suplentes, constituído da seguinte forma: (Redação dada pela Lei Complementar nº 718/2013)

- I - 02 (dois) representantes do Executivo Municipal, dos quais pelo menos 01 (um) da Secretaria Municipal de Educação - SMED;
- II - 01 (um) representante dos professores da educação básica, oriundo desse segmento da comunidade escolar;
- III - 01 (um) membro de equipe diretiva de escola da rede municipal de ensino representante dos diretores das escolas públicas municipais;
- IV - 01 (um) representante dos servidores técnico-administrativos, oriundo desse segmento das comunidades escolares da rede municipal de ensino;
- V - 02 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica, oriundos desse segmento da comunidade escolar;
- VI - 02 (dois) representantes dos estudantes da educação básica, oriundos desse segmento das comunidades escolares da rede municipal de ensino;
- VII - 01 (um) representante do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre - CME; e
- VIII - 01 (um) representante dos Conselhos Tutelares de Porto Alegre.
- IX - 1 (um) representante das creches comunitárias conveniadas com o Executivo Municipal. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 718/2013).**

Segundo o art. 3, inciso II, os representantes das creches comunitárias serão indicados “pelos respectivos pares, em processo eletivo organizado para esse fim, nos casos previstos nos incs. II a IX do caput do art. 2º desta Lei Complementar”. (Redação dada pela Lei Complementar nº 718/2013).

⁶⁴ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/fundeb>. Acesso em Jul. 2017.

Em relação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) os sujeitos pesquisados referem duas situações problemáticas: que o governo não repassa o valor integral para as OSCs conveniadas (sujeito 2); e que não há prestação de contas transparente de como o recurso é investido (sujeito 5):

Então faz um convênio com a prefeitura, a prefeitura repassa um recurso para essa instituição, por aluno, inferior ao recurso do Fundeb, ou seja, faz caixa, ele é inferior, o recurso repassado é inferior ao recurso que o município recebe por aluno do Fundeb, então tu imagina né, que qualidade de educação. (sujeito 2, 2017, grifo nosso)

Mas por outro lado eu reconheço que exista um problema de caixa grande, porque, em primeiro lugar, o recurso do Fundeb é irrisório perto do que custa uma criança na educação infantil, e a educação infantil tem toda uma especificidade bem diferenciada, porquê? Porque tu trabalha com um número muito reduzido de alunos para um professor. (sujeito 2, 2017, grifo nosso)

[...] a gente tem problemas sérios na questão dos recursos do FUNDEB... que é a questão do financiamento da educação infantil. Então eles, o governo municipal, seja qual for o partido, ele sempre fala que ele financia totalmente, mas o que ele financia totalmente? Porque ele não consegue quantificar e qualificar a questão da educação infantil, porque a maioria da nossa educação infantil, como ela é? Ela é conveniada, em grande parte ela é conveniada... Daí como é que a gente quantifica isso para o FUNDEB, porque eles não conseguem fazer a prestação de contas. E daí as entidades da sociedade civil acabam perdendo muito né, muito recurso (sujeito 5, 2017, grifo nosso)

O Decreto nº 14.161, de 04 de abril de 2003, dispõe sobre o Licenciamento da Atividade das Instituições de Educação infantil Comunitárias, a ser realizado através de Alvará de Funcionamento para Instituição de Educação Infantil Comunitária, que será expedido pela Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio - SMIC, mediante o parecer prévio, favorável ao funcionamento da atividade de educação infantil comunitária pela Comissão Verificadora Intersecretarias, coordenadas pelo Setor de Regularização dos Estabelecimentos de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação - SEEREI/SMED, sendo válido pelo período de 2 anos:

considerando a necessidade de inclusão das instituições de educação infantil comunitárias no Sistema Municipal de Ensino;
considerando a necessidade de regularização das instituições de educação infantil comunitárias, localizadas no Município de Porto Alegre;
considerando a necessidade de adequação das instituições de educação infantil comunitárias ao disposto na Resolução nº 003/01 e Resolução 005/02 do Conselho Municipal de Educação,

A Lei nº 11.858, de 25 de junho de 2015, institui o Plano Municipal de Educação (PME), com vista ao cumprimento do disposto na Lei Federal nº 13.005,

de 25 de junho de 2014 – Plano Nacional de Educação (PNE). Destacamos, as metas relacionadas a oferta da educação infantil mantida por OSCs conveniadas, e a participação da sociedade civil organizada na gestão democrática do ensino:

Meta 1 - Atender a 100% (cem por cento) de matrículas na pré-escola, até 2016, e ampliar, gradativamente, as matrículas na creche para atingir o percentual de 50% (cinquenta por cento) até 2024.

1.1 - definir ações para atender a 100% (cem por cento) das matrículas na faixa etária de 4 (quatro) a 6 (seis) anos, considerando a data de corte, até o ano de 2016, garantindo a qualidade da educação das infâncias, a serem criadas e mantidas preferencialmente pela rede municipal e conveniada, em tempo integral e numa concepção de educação integral conforme a legislação vigente.

Meta 19 - Assegurar condições para a efetivação da gestão democrática da educação, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto, de forma que se mantenha a eleição direta para diretores de escolas e conselhos escolares, conforme a legislação municipal vigente.

19.25 - fomentar os processos de participação da sociedade civil organizada e da iniciativa popular das comunidades existentes no Município de Porto Alegre junto aos trâmites da gestão pública e privada do ensino, a fim de consolidar formas que viabilizem a gestão democrática do Ensino, conforme a Lei nº 9.394, de 1996, e alterações posteriores.

E finalmente, o Decreto nº 19.448, de 19 de julho de 2016, cria o Fórum Municipal de Educação de Porto Alegre (FME/POA), composto por dois membros representantes de cada órgão, movimento, instituição ou entidade, sendo um titular e um suplente, à exceção da SMED e do Conselho Municipal de Educação que têm seis representantes cada, sendo três titulares e três suplentes. O FME tem como finalidade:

I –discutir e contribuir para a construção da política educacional no âmbito do Município de Porto Alegre, em articulação com a política nacional e estadual;

II –coordenar as Conferências Municipais de Educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações;

III –coordenar o Congresso Municipal de Educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações; e

IV –promover as articulações necessárias com os correspondentes fóruns de educação estadual e nacional

§ 1ºCaberá a cada órgão, movimento, instituição ou entidade relacionada neste artigo definir quem será o representante titular e o suplente, assim como sua comunicação, mediante ofício, à Coordenação Executiva do Fórum.

Sintetizamos, no quadro 26, as resoluções que tratam da normatização das OSCs que operam a política de Educação – Educação Infantil.

Quadro 26 - Resoluções do Conselho Municipal de Educação

<p>Resolução n.º 001 de 04/11/1999: <i>Cria o cadastro de mantenedoras de Estabelecimentos privados de educação que integram o Sistema Municipal de Ensino.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • O cadastramento é o ato pelo qual as mantenedoras identificam a si e aos estabelecimentos que mantém perante o órgão administrador do Sistema. • As instituições privadas de ensino se enquadram nas categorias de particulares em sentido estrito, comunitárias, confessionais e filantrópicas • O cadastramento não substitui o pedido de autorização de funcionamento e/ou credenciamento a serem regidos por norma própria.
<p>Resolução n.º 003 de 25/01/2001: <i>Estabelece normas para a oferta da Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre</i></p> <p>São consideradas como instituições de Educação Infantil todas aquelas que desenvolvem cuidado e educação de modo sistemático, por no mínimo quatro horas diárias, a dez crianças ou mais, na faixa etária de zero a seis anos, independentemente da denominação das mesmas e, portanto, submetida a normatização pelo Sistema Municipal de Ensino.</p> <p>Integram o Sistema Municipal de Ensino, nos termos do Artigo 18, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, as instituições que oferecem Educação Infantil, mantidas e administradas:</p> <p>a) pelo Poder Público Municipal;</p> <p>b) pela iniciativa privada, não integrantes de escolas de ensino fundamental e/ou médio.</p> <p>A oferta regular de Educação Infantil em instituições pertencentes ao Sistema Municipal de Ensino depende de autorização de funcionamento a ser concedida pelo Conselho Municipal de Educação - CME. As instituições privadas de Educação Infantil pertencentes ao Sistema Municipal de Ensino devem, antes do credenciamento e consequente ato de autorização, cadastrar-se junto à Secretaria Municipal de Educação - SMED.</p> <p>Devendo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar e apresentar Proposta Pedagógica e Regimento da Instituição. 2. Completar a formação mínima exigida dos professores, educadores e dirigentes. 3. Organizar os grupos de crianças 4. Adequar os espaços físicos da Instituição
<p>Resolução n.º 004 de 04/10/2001: <i>Fixa normas para a designação e a denominação de estabelecimentos de Educação Infantil integrantes do Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre</i></p> <p>Todo estabelecimento de Educação Infantil que integra o Sistema Municipal de Ensino designar-se-á Escola de Educação Infantil ou Instituição de Educação Infantil.</p> <p>Todo estabelecimento de Educação Infantil deve ter designação acrescida de denominação, que poderá ser expressão cultural significativa para a comunidade onde o estabelecimento se insere.</p>
<p>Resolução n.º 005 de 25/07/2002: <i>Fixa normas para credenciamento, autorização e supervisão das instituições de Educação Básica</i></p> <p>O credenciamento consiste na apresentação das condições da instituição para a oferta de determinada etapa da Educação Básica e/ou cursos de Ensino Médio - modalidade Normal e Técnicos.</p> <p>A autorização consiste na comprovação das condições físicas, didático-pedagógicas e de profissionais habilitados para oferta e implementação de determinada etapa da Educação Básica e de cursos de Ensino Médio – modalidade Normal e Técnicos, de acordo com as exigências específicas estabelecidas pelo Sistema Municipal de Ensino</p>

O pedido de credenciamento/autorização de funcionamento das instituições privadas de Educação Infantil tem sua origem em requerimento da mantenedora dirigido à Secretaria Municipal de Educação (SMED) solicitando abertura de processo a ser encaminhado para apreciação do CME, de acordo com as normas específicas para esta etapa da Educação Básica.

Cabe à SMED constituir Comissão Verificadora, nomeada em Diário Oficial do Município, para realizar verificação “in loco” das condições constitutivas dos pedidos de credenciamento e autorização, analisar a documentação exigida, os laudos técnicos atualizados, quando for o caso, e elaborar relatórios

Resolução 006 de 22/05/2003: *Fixa normas para a elaboração de Projeto Político-Pedagógico e Regimento Escolar*

As instituições de educação integrantes do Sistema Municipal de Ensino têm a incumbência de elaborar seus Projetos Político-Pedagógicos e Regimentos Escolares, conforme determina a presente Resolução.

O Projeto Político-Pedagógico constitui-se em documento que define a função social da educação e orienta a ação pedagógica de cada instituição.

O Regimento Escolar é o documento legal que formaliza e reconhece as relações dos sujeitos envolvidos no processo educativo, fundamentando as definições expressas no Projeto Político-Pedagógico, com base na legislação educacional em vigência.

Resolução nº 013 de 05/12/2013: *Dispõe sobre as Diretrizes para a Educação Especial no Sistema Municipal de Ensino, na perspectiva da Educação Inclusiva.*

Sistema Municipal de Ensino - SME, compreendido pelas escolas da Rede Municipal de Ensino - RME, as escolas/instituições de educação infantil conveniadas com a Prefeitura Municipal de Porto Alegre - PMPA e os estabelecimentos de educação infantil privados.

O AEE (Atendimento Educacional Especializado) deve ser oferecido pela SMED nas formas contínua, concomitante, complementar e suplementar, sendo oferecido a todos os/as estudantes do ensino fundamental e médio e suas modalidades, bem como às crianças matriculadas na educação infantil pública municipal e nas escolas/instituições de educação infantil conveniadas.

Resolução n.º 015 de 18/12/2014: *Fixa normas para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre*

Considerando a Lei 12.796 de 04 de abril de 2013, que altera a LDB, passando a educação básica obrigatória e gratuita a partir dos 4 (quatro) anos.

Art. 31 - §1º As escolas municipais e escolas/instituições privadas conveniadas com a Administração Municipal deverão atender às diretrizes da política educacional da Administradora do Sistema.

Resolução n.º 017, de 08/12/2016: *Fixa normas para credenciamento, autorização e supervisão de funcionamento das instituições*

O credenciamento e a autorização de funcionamento consistem na apresentação e na comprovação de condições educacionais, pedagógicas, de formação profissional, de infraestrutura arquitetônica, ambiental, material e institucional dos estabelecimentos de ensino e da organização jurídico-administrativo das mantenedoras, para a oferta de determinada etapa da Educação Básica e suas modalidades.

A solicitação de credenciamento das instituições de Educação Básica pertencentes ao Sistema Municipal de Ensino é ato obrigatório de responsabilidade das mantenedoras, devendo atender às exigências da legislação educacional e das Resoluções e dos Pareceres estabelecidos pelo Conselho Municipal de Educação – CME/PoA nas normas específicas de cada etapa e /ou modalidade de ensino.

Fonte: A autora com base nas resoluções do CME (2017)

Tais resoluções se concentram: no cadastramento e pedido de autorização das OSCs, na SMED e no Conselho de Educação; e na organização pedagógica e estrutural de acordo com a legislação. O processo de fiscalização só acontece mediante denúncia. Seguem os relatos dos sujeitos da pesquisa com relação ao estabelecimento de tais normas:

Mas a normatização da educação infantil exigiu sim uma relação muito próxima com a comunidade, a gente ia para as associações de moradores, porque eles nos convidavam para a gente fazer as discussões, e a gente queria, porque a gente estava fazendo um processo de discussão pública da construção da norma, e eles nos apontaram as necessidades da comunidade... “e agora vocês querem que seja só professor e a prefeitura disse que não tem condições, e as creches que são atendidas pela comunidade vão ter que fechar então porque eles não tem professor”. E essa era a tônica da maioria da periferia da cidade de Porto Alegre. (sujeito 2, 2017, grifo nosso)

O que nós fizemos pra não fechar todas as creches que tinham convênio com a prefeitura? Nós fizemos uma leitura, digamos forçada, desse artigo (da LDB)... nós dizíamos que esse artigo não diz que para trabalhar na educação infantil precisa ser exclusivamente professor, então nós podíamos associar uma outra pessoa a esse professor na escola, isso para não fechar as creches, as escolas infantis do município que tinham os monitores, e no caso das creches comunitárias, o que a gente fez, a gente deu um período de transição e esse período foi longo, para que essas pessoas que já atuavam pudessem se formar, e a partir disso só contratar professor para atuar. (sujeito 2, 2017, grifo nosso)

[...] passaram-se esse período, nós tivemos que fazer um enfrentamento seríssimo com a prefeitura por que as creches comunitárias não se adequaram, e não se adequaram não foi por falta de tempo, foi exatamente por uma questão de grana, porque quem não é formado ganha uma coisa... tem uma grande rotatividade de professores às vezes... (sujeito 2, 2017, grifo nosso)

Os extratos de fala anterior sinalizam o processo de reordenamento das escolas de educação infantil da sociedade civil, e os tensionamentos enfrentados pela equipe técnica da SMED, entre os interesses do governo e as dificuldades operacionais das OSCs.

No caso da educação infantil muitas instituições funcionam sem serem autorizadas pelo Conselho Municipal de Educação [...]. Mas, na maioria dos casos, abre, sai funcionando, e depois faz esse tipo de coisa (alvarás). Na época que eu estava no conselho municipal a informação que a gente tinha da SMIC - Secretaria Municipal de Indústria e Comércio, é que às vezes o tempo de existência de uma instituição dessas as vezes é de seis meses, entre abrir e fechar dá 6 meses, então né, fica difícil, então tu pode sim funcionar sem tu ter autorização de funcionamento. (sujeito 2, 2017, grifo nosso)

O que diz o município é uma questão muito complicada porque, hoje o município basicamente atende a educação infantil com creche, com parceria público-privada... fui me dando conta que aquela política que eu havia ajudado a construir, porque eu era da rede municipal, eu era do conselho,

que eu havia ajudado a construir nada mais era que uma política de desobrigação do Estado repassando a demanda para a sociedade civil, e a um custo bem inferior do custo... (sujeito 2, 2017, grifo nosso)

[...] sem fiscalização tu não vai conseguir uma educação de qualidade nessas creches, se é essa a forma que a prefeitura está atendendo a educação infantil tem que ser com qualidade né, não pode ser qualquer tipo de educação, e, no entanto, como é que funciona os conselhos de educação? Funcionam só sob denúncia, quer dizer, se tu não denunciar... (sujeito 2, 2017, grifo nosso)

O sujeito 2 explica que ainda há escolas que não se cadastram no Conselho de Educação e na SMED, e traz a necessidade do Conselho de Educação ter mais recursos, para que possa realizar o processo de fiscalização, no sentido de zelar pela qualidade dos serviços prestados.

Figura R – Pobres 2



Fonte: QUINO (2010)

Os Decretos nº 11.997, de 03 de junho de 1998, Decreto nº 13.411, de 25 de setembro de 2001, Decreto nº 14.566, de 1 de junho de 2004, e Decreto nº 18.360, de 26 de julho de 2013 uniformizam os critérios de concessão de bolsa-auxílio às famílias atendidas pela FESC / FASC ou pela sua rede de conveniadas. Tais decretos visam normatizar os procedimentos, valores e contratos para concessão de bolsas-auxílio às famílias atendidas pelos Núcleos de Apoio Sócio-Familiar (NASF) da FESC / FASC ou das entidades conveniadas.

A Lei nº 9081, de 13 de janeiro de 2003, dispõe sobre a prestação de serviços e a comercialização de produtos provenientes de programas de trabalho educativo com geração de renda para adolescentes e jovens das entidades governamentais e não-governamentais inscritas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em todos os eventos culturais, econômicos, comerciais e turísticos de Porto Alegre organizados pela Prefeitura Municipal ou em parceria com esta.

Art. 2 - São condições de ingresso no Programa de Trabalho Educativo com Geração de Renda:

I - entidades não-governamentais:

- a) registro no CMDCA;
- b) inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS;
- c) inscrição dos Programas de Trabalho Educativo com Geração de Renda no CMDCA;
- d) concordância com os critérios propostos e aprovados pelo CMDCA;

II - entidades governamentais:

- a) inscrição de seus Programas de Trabalho Educativo com Geração de Renda no CMDCA;
- b) concordância com os critérios propostos e aprovados pelo CMDCA.

Art. 3- Para fins do que dispõe o art. 1º desta Lei, as entidades governamentais e não-governamentais serão indicadas pelo CMDCA, a partir de critérios aprovados na Plenária deste Conselho.

Em 2004 se formula a Política Nacional de Assistência Social, no qual é prevista a organização do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo. Salientamos que o SUAS torna-se lei apenas em 2011 em Porto Alegre (Lei n.º 12.435, de 6 de julho de 2011).

A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado assuma a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política. Por outro lado, **a sociedade civil participa como parceira, de forma complementar** na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social. Possui, ainda, o papel de exercer o controle social sobre a mesma. No entanto, somente o Estado dispõe de mecanismos fortemente estruturados para coordenar ações capazes de catalisar atores em torno de propostas abrangentes, que não percam de vista a universalização das políticas, combinada com a garantia de equidade (PNAS, 2004, p. 31, grifo nosso).

Para que isso se efetive, a administração pública deverá desenvolver habilidades específicas no que diz respeito à formação de redes que têm sido incorporadas ao discurso sobre política social. É condição imprescindível que haja reciprocidade das ações na rede, através do estabelecimento de fluxo, referência e retaguarda entre as modalidades e as complexidades de atendimento, assim como a definição de portas de entrada para o sistema único de assistência social. Assim, a relação público e privado deve ser regulada tendo em vista a definição, a qualidade e o custo dos serviços (PNAS, 2004).

Neste contexto, as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como prestadoras complementares de serviços sócio-assistenciais, mas, como co-gestoras e co-responsáveis em garantir direitos dos usuários da assistência social. Esse reconhecimento impõe a necessidade de articular e integrar ações e recursos, tanto na relação intra como interinstitucional (PNAS, p. 31, 2004).

A Política Nacional de Assistência Social deixa claro que a intenção não é a de substituir a ação do Estado, que deve ser o coordenador do processo de articulação e integração entre os equipamentos governamentais e não-governamentais, além dos segmentos empresariais, discutindo questões que dizem

respeito à vida da população de determinado território em todos os seus aspectos. A rede consiste em uma estratégia de articulação política que resulta na integralidade do atendimento. Para isso, espera-se que o Governo:

[...] seja capaz de fazer com que todos os agentes desta política, OGs e, ou, ONGs, transitem do campo da ajuda, filantropia, benemerência para o da cidadania e dos direitos. E aqui está um grande desafio a ser enfrentado. [...] Cabe ao poder público conferir unidade aos esforços sociais a fim de compor uma rede socioassistencial, rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas, caminhando para direitos a serem assegurados de forma integral, com padrões de qualidade passíveis de avaliação. Essa mudança deverá estar contida nas diretrizes da política de supervisão da rede conveniada que definirá normas e procedimentos para a oferta de serviços (PNAS, 2004, p. 31-32).

“Os serviços, programas, projetos de atenção às famílias e indivíduos poderão ser executados em parceria com as entidades não-governamentais de assistência social, integrando a rede socioassistencial” (PNAS, p. 27, 2004).

O decreto nº 6.308, de 2007, dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (LOAS):

Art. 1º As entidades e organizações são consideradas de assistência social quando seus atos constitutivos definirem expressamente sua natureza, objetivos, missão e público alvo, de acordo com as disposições da Lei nº8.742, de 7 de dezembro de1993.

Parágrafo único. São características essenciais das entidades e organizações de assistência social:

- I - realizar atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos na área da assistência social, na forma deste Decreto;
- II - garantir a universalidade do atendimento, independentemente de contraprestação do usuário; e
- III - ter finalidade pública e transparência nas suas ações.

Art. 3º As entidades e organizações de assistência social deverão estar inscritas nos Conselhos Municipais de Assistência Social ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal para seu regular funcionamento, nos termos do art. 9º da Lei no 8.742, de 1993, aos quais caberá a fiscalização destas entidades e organizações, independentemente do recebimento ou não de recursos públicos.

O Decreto nº 17.256, de 5 de setembro de 2011, implanta o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Município de Porto Alegre, sob a gestão plena da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), com a responsabilidade de organizar e ofertar os serviços das redes de proteção básica e especial de média e alta complexidade.

§ 1º Os serviços da rede de proteção básica devem ser implantados nos territórios de vulnerabilidade social, em locais de fácil acesso para a população usuária, sendo o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) sua unidade pública de referência.

§ 2º Na Proteção Social de Média Complexidade as unidades públicas estatais de referência são os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

§ 3º A Rede de Proteção Especial de Alta Complexidade deve dispor de serviços de natureza estatal ou compartilhada com a rede não governamental que se proponham a ofertar serviços especializados com vistas a afiançar a segurança de acolhida a indivíduos ou famílias afastadas temporariamente do núcleo familiar ou comunitários de origem.

Sintetizamos, a seguir, as resoluções que tratam da normatização das OSCs que operam a política de Assistência Social.

Quadro 27 - Resoluções do Conselho Municipal de Assistência Social

Resolução 02/1997	Fixa normas para inscrição de entidades não governamentais de assistência social no CMAS, considerando: área de atendimento, estatuto, documentação, atestado, relatório de atividade.
Resolução 33/1998	Entidades conveniadas com a FESC, no programa SASE com problemas de espaço físico e implantação de metas, deverão apresentar plano com medidas e prazos para adequação.
Resolução 35/1999	As entidades para se habilitarem a convênios com recursos oriundos do Fundo Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, deverão comprovar 90% de participação nas reuniões das CRAS – comissão regional de assistência social.
Resolução 06/2000	Aprova os critérios propostos pela FESC para parceria nos convênios NASF e SASE (não consta na resolução quais são os critérios)
Resolução 47/2000	Estabelece critérios para inscrição entidades da área da saúde no CMAS: promover gratuitamente assistência à saúde; e comprovar percentual de atendimento SUS igual ou superior a 70% de sua capacidade.
Resolução 48/2000	Estabelece critérios para inscrição entidades da área da educação no CMAS: promover gratuitamente assistência educacional através da concessão de bolsas de estudo integrais, a partir de um estudo socioeconômico realizado por assistente social; e comprovar percentual de gratuidade de no mínimo 20% de receita bruta.
Resolução 104/2001	Define os procedimentos que serão adotados em caso de irregularidade nas prestações de contas dos convênios: visita, esclarecimentos e parecer.
Resolução 156/2002	Aprova normatização para situações que envolvem denúncias a entidades da área da assistencial social, independente se serem inscritas no CMAS: visita, sugerir adequação, propor prazo, orientar quanto a inscrição no CMAS, parecer, e, se necessário, denúncia ao Ministério Público.
Resolução 166/2002	Aprovar fixação de normas para inscrição de entidades não-governamentais de assistência social no CMAS em complementação a resolução 02/1997: plano de trabalho, estatuto adequado, parecer da CRAS, estar em funcionamento há pelo menos um ano.
Resolução 160/2003	Cancela resoluções 47 e 48 de 2000, passando a seguir as recomendações do CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
Resolução 168/2003	Não será autorizada a renovação de convênio com entidades que apresentem problemas de prestação de contas com os fundos municipal de assistência social e dos direitos da criança e do adolescente, e/ou com problemas de constituição de sua diretoria.
Resolução 185/2003	Aprova revisão nos processos de inscrição no CMAS de entidades das áreas de saúde e educação.
Resolução 127/2004	Aprovar fluxo para informação às entidades que tiveram seu processo de inscrição indeferido em razão do Estatuto não contemplar as questões da Assistência Social
Resolução 128/2004	Aprovar fluxo para inscrição de novas entidades (Estatuto Adequado)
Resolução 167/2004	Emitir Atestado de Pleno e Regular Funcionamento quando: A entidade comprovar um ano de funcionamento; e apresentar parecer da CRAS comprovando participação de, no mínimo, 70% de presença nas reuniões do ano vigente, a partir de sua apresentação.
Resolução 148/2004	Alterações de critérios para inscrição: sediada em Porto Alegre, relatório de atividade, comprovante de frequência dos usuários, plano de trabalho, e parecer da CRAS.
Resolução 19/2006	Alterações de critérios para inscrição referente a: Estatuto, visita da CORAS – Comissão Regional de Assistencial Social
Resolução 102/2006	Aprovar a seguinte tramitação dos projetos apresentados ao CMAS

Resolução 135/2009	Aprovar o instrumento de avaliação de convênios da Coordenação da Rede Básica na condição de Cadastro Geral de Entidades e Programas, conforme apresentado pela Fundação de Assistência Social e Cidadania (Não consta instrumento da resolução).
Resolução 154/2010 e 159/2010	Define os parâmetros para a inscrição, acompanhamento e fiscalização das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre. Em consonância a Resolução CNAS nº 16, de 05 de maio de 2010
Resolução 079/2011	Prazo para adequação referente a Resolução 154/2010
Resolução 164/2012	Aprovar os seguintes fluxos para a análise dos processos de inscrição no CMAS:
Resolução 211/2012	Regulamentar que todas as entidades inscritas no CMAS que atendem usuários adultos, não idosos, com renda (tipo BPC, aposentadoria, pensão, etc.) quando acolhidos nos serviços de proteção de alta complexidade, adequados conforme Resolução 109/09 do CNAS que trata da tipificação dos serviços socioassistenciais, deverão: - prestar contas ao CMAS dos recursos dos usuários utilizados pela entidade para sua manutenção (tais como: remédios, fraldas, alimentação especial, roupas, entre outras); - fica vedada a utilização de recursos financeiros dos usuários para a manutenção da própria entidade.
Resolução 176/2013	Define os parâmetros para a inscrição, acompanhamento e fiscalização das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre.
Resolução 22/2015	Define os parâmetros para a inscrição, acompanhamento e fiscalização das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, trazendo redações revisadas, a inclusão de regulações e conceitos.
Resolução 182/2015	Aprova fluxo para entidade que já possui inscrição de Serviços, Programas, Projetos e Benefícios no Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, para inscrição de novas ofertas
Resolução 228/2015	Aprovar as seguintes inclusões na Resolução nº 22/2015, que aprovou as normativas para inscrição de entidades, serviços, programas, projetos e benefícios no CMAS

Fonte: A autora com base nas resoluções do CMAS (2017)

As normatizações encontradas nas resoluções analisadas tratam de parâmetros para inscrição, acompanhamento e fiscalização das OSCs, de acordo com as legislações vigentes, visando principalmente o conveniamento com o órgão gestor da política de assistência social – FASC. A estrutura das comissões de assistência social, formada na cidade, contribui para o processo de fiscalização da execução da política. A crítica que se faz, é à ênfase dada aos trâmites administrativos e ao esvaziamento do debate político.

Diferente do que ocorre nas políticas de educação e de saúde, as OSCs participam das Comissões Regionais de Assistência Social, mas, pela obrigatoriedade para manutenção do registro no conselho, e por conseguinte, do convênio com a FASC:

Aí a gente tem uma frequência mesmo, e que é cobrado, porque assim, a gente precisa por causa do CMAS e aquela coisa toda. (Sujeito 4, 2017, grifo nosso)

Porque a CORAS sabe que tem que ir, porque se tu não tem... perde o convênio. Mas sim existe todo processo de avaliação, própria CORAS ela é um processo, que vai chegar no CMAS. (sujeito 6, 2017, grifo nosso)

Destacamos dois programas municipais que parecem estar vinculados à lógica da 'solidariedade e voluntarismo', princípios que temos combatido na defesa da política pública como direito: o Disque-Solidariedade; e a Frente de Trabalho Voluntário.

A Lei nº 9717, de 03 de janeiro de 2005, regulamentada pelo Decreto nº 15.183, de 2006, institui, no município de Porto Alegre, o Programa que se denominará Disque-Solidariedade, "possibilitando aos munícipes fazerem doações de materiais, tais como de construção, utensílios domésticos, móveis, alimentos não-perecíveis, roupas, órteses e próteses ortopédicas e equipamentos de diagnóstico e manutenção de funções vitais, que serão repassados às famílias carentes".

Os critérios para a distribuição das doações a famílias carentes deverão ser elaborados pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), em conjunto com a Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local. Participam do programa, ainda, a FASC, o DMLU, a SMOV e as entidades da sociedade civil.

A Lei nº 9809, de 26 de julho de 2005, regulamentada pelo Decreto nº 15.305 de 2006, institui o programa frente de trabalho voluntário nas comunidades do município, mediante cadastro de famílias carentes que tenham pelo menos um membro desempregado há mais de 06 (seis) meses, a ser desenvolvido nas comunidades do Município, executado pela Fundação de Assistência Social e Cidadania - FASC.

Art. 1 - § 1º O Programa Frente de Trabalho Voluntário será composto por grupos de pessoas voluntárias das comunidades necessitadas que executarão serviços públicos, principalmente nas áreas de saneamento básico, assistência e saúde social, cuidados e reparos em bens públicos e outros serviços afins (Lei nº 9809/2005).

Art. 2 - § 2º O trabalho voluntário será executado pelo membro da família, maior de idade e que se encontrar desempregado há mais de 06 (seis) meses, devendo realizar seu trabalho dentro da própria comunidade onde reside, em benefício dos demais moradores (Decreto nº 15305/2006).

O Decreto nº 12.002 de 04 de junho de 1998, regulamenta o Componente Municipal do Sistema Nacional de Auditoria de Porto Alegre no âmbito do Sistema

Único de Saúde (SUS), a ser efetivado por servidores públicos vinculados à Secretária Municipal de Saúde. Compete a ele (art. 2):

- I - auditar as ações e serviços estabelecidos no Plano Municipal de Saúde;
- II - auditar os serviços de saúde sob gestão municipal, sejam públicos ou privados, contratados ou conveniados.
- III - auditar as ações e serviços desenvolvidos por consórcio intermunicipal ao qual esteja o Município associado.

Art. 7 - Para o cumprimento do disposto no artigo anterior, o Componente Municipal do Sistema Nacional de Auditoria/SUS procederá:

I - a análise:

- g) do desempenho da rede de serviços de saúde e dos mecanismos de hierarquização, referência e contra-referência;
- h) dos serviços de saúde prestados, inclusive por instituições privadas, conveniadas ou contratadas;

Art. 9 - Os órgãos do SUS e as entidades privadas, que dele participarem de forma complementar, ficam obrigados a prestar, quando exigida, ao pessoal em exercício no Serviço Municipal de Auditoria do SUS, toda a informação necessária ao desempenho das atividades de controle, avaliação e auditoria facilitando-lhes o acesso a documentos, pessoas e instalações.

O Decreto nº 18.564, de 14 de fevereiro de 2014, institui a Força Municipal do SUS (FM-SUS), responsável por desenvolver ações de prevenção, assistência e repressão a situações epidemiológicas, de desastres ou de desassistência à população:

Art. 2 - A FM-SUS será formada por trabalhadores de saúde, que atuarão em conjunto com as demais instituições envolvidas na resposta às situações de emergência em saúde pública e às demais situações emergenciais.

Art. 3- Poderão compor a FM-SUS:

- I - servidores ou empregados públicos da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e entidades vinculadas;
- II - pessoal contratado temporariamente por excepcional interesse público, nos termos da Lei nº 7.770, de 19 de janeiro de 1996;
- III - servidores ou empregados públicos da SMS cedidos a outros órgãos da federação;
- IV - trabalhadores da saúde, vinculados a instituições privadas que atuem de forma complementar no SUS municipal, desde que autorizados pela instituição de origem; e
- V - voluntários que atuem na área da saúde.

Parágrafo Único - Para a efetivação da convocação, o voluntário deverá assinar o Termo de Voluntariado, a ser disponibilizado pela SMS.

4.3.2 Posição e Movimentos das OSCs (1998 a 2016)

Nesse período histórico, marcado por disputas e contradições, a palavra de ordem é resistência. Encontramos, nas narrativas, alguns movimentos pontuais e esporádicos de contra-hegemonia, que chegam a posições não decisivas, e não mobilizam todos os recursos de hegemonia.

Temos no extrato de fala dois exemplos da política de saúde:

o Hospital Presidente Vargas foi emblemático para todo Brasil, primeiro hospital materno infantil, degingolou e tornou-se um cabide de desemprego... mal gerenciamento naquele tempo, e era naquele tempo senhor Fernando Henrique Cardoso presidente, e havia as organizações, que agora já tá mais comum, que eram organizações público-privado... aí correu o fato de que o Hospital Presidente Vargas seria privatizado, organizou-se então o que? fomos todos lá pra frente um dia... Resultou que houve encontros com a Secretaria Municipal de Saúde... O que aconteceu com tudo aquilo? Que o hospital está lá, é um hospital público, bem ou mal está lá, se gerenciarem, e espero que esse cara gereencie melhor...(sujeito 1, 2017, grifo nosso).

O Conselho Municipal de Saúde participou da ‘ocupação’ do Hospital Materno-Infantil Presidente Vargas, no ano de 2000, “exigindo a sua municipalização, ao invés da privatização pretendida pelo gestor federal da época”. Esse processo culminou com o Sistema Municipal de Saúde “sendo organizado em um clima de estabilidade na participação do controle social” (ALENCAR, 2012, p. 225).

A Santa Casa de Misericórdia, ao qual estava passando de Irmandade de Santa Casa da Misericórdia para Complexo Hospitalar Santa Casa de Misericórdia, parece uma simples mudança de nome, mas é uma mudança de razão.[...] Ela (Santa Casa) estava fazendo lá uns esquemas, e junto com a própria secretaria de então... que era unidade Bom Jesus, que fica lá na Vila Bom Jesus, a Santa Casa toma conta dela e seria, não sei se era esse escopo ou não, mas seria atender lá o SUS pela filantropia, tem que ter um atendimento de tanto por cento, na nossa ótica era isso. (sujeito 1, 2017, grifo nosso)

Idas e vindas, reunião no conselho, e não se definiu. Nesse meio tempo houve um lobby por parte da secretaria, telefonando pros conselheiros que votassem a favor... fez a votação, tal e coisa, e ganhou a permanência daquela unidade básica dentro do município. “Agora quero ver vocês acharem gente pra trabalhar aqui”. Sabe, uma ameaça... nada, nada, conseguiram organizar, tá lá, tá funcionando (sujeito 1, 2017, grifo nosso).

Esses extratos de fala confirmam que os conselhos de direito podem se consolidar como:

canais de participação da sociedade civil na *coisa pública*, rumo à constituição de esferas públicas democráticas, embora estejam na contracorrente da reforma neoliberal que tende a deslocar os espaços de representação coletiva e de controle socializado sobre o Estado para a ação dos grupos de pressão e de *lobbies*, desqualificando e despolitizando a força da organização coletiva (RAICHELIS, 2009, p.6).

Os próximos extratos de fala, sinalizam o tensionamento do momento histórico que vivemos, onde tem se priorizado a manutenção dos direitos já garantidos, em decorrência dos projetos conservadores que ocupam os governos municipal, estadual e federal.

[...] as nossas pautas ficam um pouco prejudicadas na medida em que tu tem que dizer, bom, nós temos que garantir esse direito depois nós vamos voltar de novo a pensar no direito de qualidade para todo mundo... o que a gente tá percebendo é a privatização da educação por um processo de tu ir minando, primeiro o financiamento, depois mina todas as entidades representativas de direito e que fazem uma pressão junto ao governo, bom e daí para acabar com a educação pública é um passo. (sujeito 2, 2017, grifo nosso)

Eu acho que tudo isso tem a ver também com o projeto neoliberal né porque coincide a discussão da política da assistência social com o ingresso no País... intensidade do projeto neoliberal e o estado vai diminuindo seu papel, a sua intervenção. Então agora eu acho que é uma discussão muito séria essa, porque eu não consigo ver perspectiva dos estados seja no âmbito do município, do estado e da união de terem, ampliarem as suas estruturas para atender um maior número de pessoas que precisam da política de assistência social. Então eu acho que a gente vive uma situação muito complicada, mas eu queria de ver outro termo, por que tu acaba sendo obrigado a vivenciar essa situação né, de tu ter, no caso de Porto Alegre, basicamente todo atendimento majoritariamente sendo feito pelas entidades não governamentais. (sujeito 7, 2015, grifo nosso)

E destacamos as falas que problematizam o ‘adormecimento’ da sociedade civil organizada, que não tem conseguido sistematizar e defender propostas alternativas de lutas (sujeito 2); e a necessidade permanente de dialogar, problematizar, não se deixando ficar no ‘inoperismo’:

[...] eu acho que a gente tá muito anestesiado, adormecido sei lá é uma coisa meio sem proposta de alternativa, de como que nós vamos fazer isso, qual vai ser a nossa saída nesse processo, enfim, eu acho que vivemos um período bastante difícil, mas não dá pra desanimar né, temos que continuar...(sujeito 2, 2017, grifo nosso)

[...] tem que também problematizar permanentemente isso também, não ficar no “inoperismo”. Tu tem que estar sempre dialogando, problematizando com a pessoa que está trabalhando com a questão desse processo de contradição, com a precarização que tá também, que tá colocado ali como fruto de um processo histórico, que tenta fazer um trabalho. (sujeito 3, 2017, grifo nosso)

Finalizamos esse capítulo, afirmando que, se por um lado, as “conquistas asseguradas constitucionalmente são agora ameaçadas pelo neoliberalismo”, onde o “Estado passa a ter nessa conjuntura um papel de idealizador, normatizador e financiador na medida em que repassa a execução dessas políticas” para as OSCs – que passam “a ser apenas um dos organismos executores de políticas sociais”. (GOMES,2001, p.25). Por outro lado, nos mantemos na arena de luta, pois, segundo Gramsci, nenhuma força inovadora se realiza imediatamente, mas com todas as debilidades e forças da vida, com suas contradições e antíteses (1999, v.1).

CONCLUSÃO

Figura S – Vamos Lá!



Fonte: QUINO (2010)

O erro do intelectual consiste em acreditar que se possa saber sem compreender e, principalmente, sem sentir e estar apaixonado (não só pelo saber em si, mas também pelo objeto do saber), isto é, em acreditar que o intelectual possa ser um intelectual (e não um mero pedante) mesmo quando distinto e destacado pelo povo-nação, ou seja, sem sentir as paixões elementares do povo, compreendendo-as e, portanto, explicando-as e justificando-as em determinada situação histórica, bem como relacionando-as dialeticamente com as leis da história, com uma concepção do mundo superior, científica e coerentemente elaborada, com o “saber”; não se faz política histórica sem esta paixão, isto é, sem esta conexão sentimental entre intelectuais e povo-nação (GRAMSCI, 1999, v.1, p.222).

O nosso problema de pesquisa consistiu em investigar ‘qual a posição que as organizações da sociedade civil vêm ocupando nas políticas públicas em Porto Alegre nos últimos 30 anos?’. Para construirmos esse caminho de desvendamento e compreensão de tal fenômeno - e para fim metodológico de análise - o subdividimos em quatro elementos que, juntos, possibilitaram apreendê-lo como um todo.

Em relação à perspectiva de Estado, Governo e Organizações da sociedade civil que vem embasando a construção e desenvolvimento de políticas públicas nos últimos 30 anos, constatou-se que:

A compreensão de Estado, para os sujeitos pesquisados, está vinculada a ser o garantidor das condições de dignidade humana, via políticas públicas, para toda população. Não aparece a questão das relações de forças e de interesses entre os grupos subordinados e o grupo dominante, e o Estado como equilibrador. Porém, não podemos ignorar as relações de forças e interesses entre os grupos subordinados e o grupo dominante - que geralmente prevalecem.

Na relação sociedade política – sociedade civil, Governos e Organizações da sociedade civil, as fronteiras entre público e privado, indivíduo e coletivo são muito

tênuas e, em ambos, há interesses e motivações que podem servir a diferentes projetos políticos: os projetos neoliberal ou democrático participativo.

Os Governos, para muito além de ‘representar o povo por um determinado período’, representam uma classe e, conseqüentemente, um projeto societário. Porém, desempenham o elemento equilibrador dos diversos interesses da ‘sociedade civil’. São aparelhos de coerção e força, que buscam moldar a massa popular, segundo um tipo de (re)produção social.

Sociedade Civil, não está ‘fora’ do Estado, como afirmam alguns sujeitos da pesquisa. Potencialmente, são os aparelhos ideológicos que difundem concepções maiores de mundo, através do consenso e da adesão das massas. Porém, de acordo com Gramsci, “uma sociedade civil informe e caótica é facilmente dominada pelo Estado, que a supera em cada conflito que se manifesta, de forma esporádica, localista, sem nexos e simultaneidade nacional” (v.5, p.108).

A Sociedade Civil é heterogênea, “não apenas porque nela se decide a contraposição entre a ideologia dominante e as formas ideológicas que a desafiam”, mas por conter “diferentes grupos sociais cujos interesses não são plenamente coincidentes” (ACANDA, 2006, p. 181).

Nesse sentido, se a Sociedade Civil é a arena privilegiada de disputa, e a estratégia do grupo que detém a hegemonia não reside em impedir as manifestações diversas, mas, sim, em cooptá-las, afirmamos que as organizações da sociedade civil vem sendo cooptadas por um projeto de cunho conservador.

Pensando nas OSCs como agrupamentos de pessoas e que o ser humano é também o conjunto das suas condições de vida, acreditamos que:

a possibilidade não é a realidade, mas é, também ela, *uma* realidade: que o homem possa ou não possa fazer determinada coisa, isto tem importância na avaliação daquilo que realmente se faz. [...] Mas a existência das condições objetivas – ou possibilidades, ou liberdade – ainda não é suficiente: é necessário ‘conhecê-las’ e saber utilizá-las. Querer utilizá-las (GRAMSCI, v.1, p. 406).

Sendo assim, a perspectiva de Estado, governo e OSCs que vem embasando a construção e o desenvolvimento de políticas públicas é superficial, carente de pensamento consciente da contradição.

No que se refere a como os atores sociais, que tiveram vínculo com as OSCs ou com as Instâncias Governamentais, nos últimos 30 anos em Porto Alegre, percebem os processos de formulação e execução das políticas públicas:

As políticas públicas, na compreensão dos sujeitos pesquisados, são resposta às demandas da população, identificadas com a realidade que está continuamente se transformando, e precisam ser construídas coletivamente. Porém, esse processo coletivo e participativo está enfraquecido, sendo que a falta de espaços democráticos e legítimos, e de pressão da sociedade têm contribuído para a manutenção desse cenário.

Os processos de formulação das políticas públicas estão relacionados com os momentos históricos, podendo ser mais participativos e democráticos, ou centralizados e conservadores. Na contemporaneidade, de maneira geral, os atores envolvidos com as políticas públicas, sejam profissionais ou usuários, não têm percebido que as demandas oriundas da realidade têm tido lugar na agenda governamental.

A execução das políticas públicas precisa ser conexa com as diretrizes estabelecidas e com a realidade local, sendo considerado previamente e disponibilizado os recursos necessários para sua implementação com qualidade.

Percebemos que as instâncias governamentais e da sociedade civil, têm assumido a continuidade da execução numa postura conservadora, com alguns movimentos pontuais de resistência.

Podemos afirmar que são no campo das políticas públicas que se desenham as estratégias de enfrentamento e as expressões da questão social. Mas, hoje se tem a tendência de se prestar um serviço que não altera significativamente a realidade daqueles sujeitos, dando-lhes apenas condições de continuar “sobrevivendo”. Nesse sentido, se faz urgente a retomada do debate político qualificado.

É necessária uma constante análise histórica da realidade, que contemple as categorias contradição e totalidade, a fim de identificarmos os projetos societários com que as instâncias têm se vinculado. Da mesma forma, é necessário ter presente que as políticas sociais possuem um caráter contraditório, podendo servir a ambos os projetos societários, ou seja, para emancipar sujeitos e fortalecer movimentos sociais que lutem pela conquista de espaços contra-hegemônicos, ou para amortecer as contradições e realizar a manutenção do *status quo*, sendo alimentada pela dinâmica do sistema neoliberal.

Com relação a interface entre as Organizações da Sociedade Civil e as respectivas Instâncias Governamentais, no que diz respeito às práticas sociais:

As relações estabelecidas entre as instâncias de governo e organizações da sociedade civil são construídas historicamente, podendo ser estabelecidas de maneira vertical (governos totalitários), horizontal (governos democráticos) ou enviesada (governos conservadores).

Sendo que, podem ser compreendidas por perspectivas diferentes. De acordo com a narrativa dos sujeitos de pesquisa, a relação pode se dar de forma ‘tranquila’, principalmente para as OSCs que executam seus serviços e não participam dos espaços de controle social. É necessário apenas que os envolvidos cumpram seus papéis. Essa seria a lógica de execução conservadora.

Porém, para os ‘militantes’, seja da sociedade civil organizada ou do governo, que desenvolveram um processo de consciência da contradição, podendo se configurar como de subordinação; e/ou de disputa quando não se deixam manipular por questões financeirista.

Apesar de o governo também necessitar dessa ‘parceria’ para a execução das políticas públicas, as OSCs, ao mesmo tempo em que compreendem essa ‘necessidade’ na dinâmica social que se estabeleceu, sabem que, caso façam um movimento de enfretamento e sejam ‘dispensadas’, outras irão se disponibilizar a ocupar o seu lugar.

Salientamos que, acreditamos que receber recursos financeiros para executar políticas públicas em parceria com o governo, não torna, *a priori*, as OSCs subalternas. Esse processo é fomentado pelo esvaziamento política e isolamento das OSCs, que ao invés de se unirem em prol dos interesses das classes subalternas, acabam se tornando concorrentes.

Diante disso, percebemos que as relações são permeadas por conflitos inerentes aos processos de construções sociais coletivas, em que o poder de decisão – e não apenas as responsabilidades – precisam circular. Porém, esses conflitos devem ser mediados pela compreensão permanente do caráter público da política pública e pela compreensão de que o seu objetivo final deve ser a efetivação da cidadania de forma democrática.

Por fim, acerca das repercussões desse processo de conformação da Gestão Social nas políticas públicas e na garantia de direitos, consideramos que:

São grandes os desafios para efetivação dos direitos sociais via políticas públicas, pois o projeto societário hegemônico que vivemos tem como princípio fragmentar, isolar, separar desde a formação, visando realmente o enfraquecimento e fragilização dos movimentos contra-hegemônicos. Sendo assim, integrar é uma tarefa muito difícil, que dependerá do envolvimento comprometido de todos os atores envolvidos.

Nesse período histórico, marcado por disputas e contradições, a palavra de ordem é resistência. Encontramos, nas narrativas, alguns movimentos pontuais e esporádicos de contra-hegemonia, que chegam a posições não decisivas, e não mobilizam todos os recursos de hegemonia.

As tendências são de manutenção da racionalidade gerencial, em detrimento do debate político, onde, apesar do discurso da profissionalização, no que se refere às políticas sociais públicas, a diminuição dos gastos é prioridade. Nesse sentido, o desafio que se coloca, não apenas para as OSCs, mas para todos os atores envolvidos e comprometidos com as classes subalternas, é de construir coletivamente estratégias de enfrentamento e resistência.

Transformar o mundo exterior, as relações gerais, significa fortalecer a si mesmo, desenvolver a si mesmo. [...] Por isso, é possível dizer que o homem é essencialmente 'político', já que a atividade para transformar e dirigir conscientemente os outros homens realiza a sua 'humanidade', a sua 'natureza humana' (GRAMSCI, v.1, 1999, p. 406).

Ao pensarmos na **posição** das OSCs, pensamos num ponto de referência para a sociedade, constituído pela função (realização natural e espontânea) e pelo papel (atribuído legalmente).

A Constituição Federal prevê a garantia da liberdade de associação para fins lícitos, os princípios da não interferência estatal e a liberdade de auto-organização, afirmando a legitimidade das liberdades associativas, que são a base da existência e atuação dessas organizações no país (BRASIL, 2014).

As próximas falas dos sujeitos, reforçam a existência do papel das OSCs no contexto das políticas públicas, firmado legalmente (sujeito 1), e o não cumprimento de suas funções na contemporaneidade (sujeito 5):

O papel deles tá previsto dentro da criação do SUS [...]. Eu acho que é um trabalho dentro da lei. (sujeito 1, 2017, grifo nosso)

[...] a sociedade civil não consegue fazer seu papel de sociedade civil... não conseguimos porque se tu não sabe o teu papel, a tua atribuição enquanto sociedade civil, tu vai fazer de qualquer forma; o papel do governo é orientar e seguir as diretrizes nacionais, se adaptando com a realidade municipal, e o papel da sociedade civil é executar de uma forma plena que compensa, que convença, para que continue. (sujeito 5, 2017, grifo nosso)

Buscamos identificar nos documentos legais analisados e nas narrativas dos sujeitos, a função social e o papel das organizações da sociedade civil. Em relação à função social, identificamos: elaboração de diagnósticos, identificação e atendimento de demandas e problemas, articulação e mobilização de causas, defesa da missão estabelecida, controle social (OSCs e Governo), representação legítima da comunidade, e influência nas políticas públicas. Quanto ao papel, espera-se que as OSCs: sejam autônomas (sem interferência estatal), prestem serviços, executem de forma complementar políticas públicas, participem das instâncias de controle social.

Nesse sentido, ao final da pesquisa, chegamos a seguinte tese, que busca expressar as principais conclusões do percurso: as posições das organizações da sociedade civil são heterogêneas, sendo que no período histórico estudado, assumiu posturas ora condescendente e conservadora, ora politizada e progressista. As OSCs em Porto Alegre, principalmente a partir dos anos 1990, foram sendo cooptadas por diferentes governos, tendo relegado a um segundo plano os movimentos em defesa da garantia e da ampliação de direitos, para dar lugar à execução e a provisão dos recursos minimamente necessários para a manutenção dos seus serviços. Os Governos, por sua vez, tem concretizado seu poder ao dirigir a maioria no cumprimento de seus interesses, explicitando para a sociedade que os serviços estão sendo prestados, usando diferentes discursos: participação cidadã ou racionalidade gerencial. Posto isto, as OSCs vêm desempenhando seu papel, estabelecido em lei, mas não sua função social, de autonomia, de contestação e principalmente de representantes dos interesses das classes subalternas na arena privilegiada da luta de classe, visando concretizar movimentos contra-hegemônicos através de uma intensa luta pela hegemonia, precisando ser desafiada a repensar sua posição nesta dinâmica.

Enfim, as organizações da sociedade civil podem se constituir como espaços públicos não-estatais ao representarem interesses públicos e desenvolverem políticas públicas emancipatórias, porém esse processo não se dá *a priori*, mas é

resultado de uma luta política democrática, que pode resultar na ampliação da participação política e do controle social, visando abertura de caminhos para que se viabilize a construção da cidadania.

O sujeito humano existe intervindo no mundo, sendo constituído pelo movimento da história e, simultaneamente, constituindo esse movimento. Mesmo quando amplos setores da população de um país ficam reduzidos a uma situação de miséria material e espiritual, mergulhados nas formas mais empobrecidas e limitadas do "senso comum", não se deve perder de vista o fato de que eles continuam a ser integrados por sujeitos humanos. Lidando com sujeitos humanos, é impossível eliminar totalmente de modo irreversível a margem de opções que as pessoas são levadas a preservar e anseiam por ampliar. [...] A história pressupõe, então, não só a ação dos líderes e a atuação dos de "cima", mas também a ineliminável possibilidade da intervenção ativa e consciente dos de "baixo" (KONDER, 2017)⁶⁵.

Assim como Gramsci, nos sentimos incitados a colaborar para a criação de “organizações capazes de atuar num sentido político-pedagógico, capazes de ajudar a população a tornar mais críticas suas atividades já existentes”. De “mobilizar o maior número possível de pessoas para a realização de um programa que resulte num aumento da liberdade e numa diminuição da coerção na sociedade” (KONDER, 2017)⁶⁶.

Parafraseando Palma (1986), nós nos inserimos em espaços contraditórios, dinâmicos, onde se abrem e fecham espaços e alternativas segundo as iniciativas, sempre relacionadas e opostas, dos sujeitos coletivos que se encontram e se confrontam nesses espaços. Mediar essas relações de força e poder, ganhar forças para apoiar e ampliar nosso Projeto Societário e debilitar a vigência do projeto contrário – isto é fazer política.

⁶⁵ KONDER, Leandro. A questão da ideologia em Gramsci. Disponível em: <http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=298>. Acesso em jun. 2017. Não paginado.

⁶⁶ Idem.

REFERÊNCIAS

- ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.
- AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de Serviços e Programas Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.
- ALENCAR, Heloisa Helena R. de. **Educação permanente no âmbito do controle social no SUS: a experiência de Porto Alegre – RS**. Saúde e Sociedade. Vol. 21. São Paulo, 2012.
- ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.
- ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da Educação**. São Paulo: Moderna, 1989.
- ARMANI, D. OSCs no Brasil: a relevância dos atores. In: ARMANI, D. **Organizações da sociedade civil: protagonismo e sustentabilidade**. Recife/Barueri: Instituto C&A, 2013.
- ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth de Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2009.
- BAHIA. Secretaria de Planejamento. **Sistemática de monitoramento e avaliação em programas e projetos governamentais**. Salvador: SEPLAN / SGA, 2005.
- BAQUERO, Marcello; PRÁ, Jussara Reis. **A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luis Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2004.
- BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BOFF, Leonardo; BOFF, Clodovis. **Como fazer teologia da libertação**. Rio de Janeiro, Vozes, 2001.
- BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais, p. 323-338. In: CFESS – Conselho Federal de Serviço Social (Org.). **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS; Abepsss, 2009.
- BORDIN, Erica M. do Bomfim. **A gestão social no contexto das organizações da sociedade civil: desafios para efetivações da cidadania**. Dissertação (Mestrado em

Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009, 202p. Disponível em: <<http://primopmtna01.hosted.exlibrisgroup.com/PUC01:Acervo da Biblioteca:puc01000412403>>. Acesso em: 7 ago. 2016.

BORÓN, Atilio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Org.). **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995

BOTTOMORE, Tom (Editor). **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

BRANDÃO, Fernando A. **O financiamento público da assistência social**. Disponível em: <<http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/Arquivos/Capacitacao2013/Meta01/recife2/O%20FINANCIAMENTO%20PUBLICO%20DA%20ASSISTENCIA%20SOCIAL.pdf>>. 2012. Acesso em: 25 set 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM>. Acesso em 25 fev 2009.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: A Construção Da Agenda No Governo Federal – 2011 a 2014**. Brasília: Governo Federal, 2014.

BRAVO, Maria Inês Souza. **Política de Saúde no Brasil**. Disponível em: <http://www.saude.mt.gov.br/ces/arquivo/2163/livros>. Acesso em 10 de abril de 2017.

CABRAL, Eloisa Helena de Souza. **Terceiro Setor: gestão e controle social**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CALDAS, Carlos. **O último missionário**. São Paulo, Mundo Cristão, 2001

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1990.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Gestão Social e Trabalho Social: desafios e percursos metodológicos**. São Paulo: Cortez, 2014.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Gestão Social: alguns apontamentos para o debate**. In: **Gestão Social - uma questão em debate**. São Paulo: EDUC-IEE, 1999.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Avaliação Participativa: uma escolha metodológica. In: RICO, Elizabeth de Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2009.

CHAUI, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ed. Ática, 2000.

_____. Brasil: **Mito Fundador e Sociedade Autoritária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

CICCARELLI, Roberto. Verbetes: Guerra de movimento; Guerra de posição. In: LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale (Orgs.). **Dicionário Gramsciano**. São Paulo: Boitempo, 2017.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**. Porto Alegre: L&PM, 1981. (Fontes do Pensamento Político; v.2)

_____. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Notas sobre cidadania e democracia**. Revista Praia Vermelha. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

_____. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Intervenções: O marxismo na batalha das ideias**. São Paulo: Cortez, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson, TEIXEIRA, Andréa de Paula (Org.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 2 ed. São Paulo: Cortez, 2006

COUTO, Berenice, YAZBEK, Maria Carmelita, RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da S.; RAICHELIS, Raquel (Orgs). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2011.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 29 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

DOWBOR, Ladislau. **Gestão Social e transformação da sociedade**. Disponível em: <<http://www.dowbor.org>>. Acesso em Set. 2006

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

FAGNANI, Eduardo. **O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015)**. Texto para discussão. Unicamp, IE. Campinas, nº 308, jun. 2017. Disponível em: www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3537&tp=a. Acesso em jul. 2017

FARIA, Regina M. Avaliação de Programas Sociais: Evoluções e Tendências. In: RICO, Elizabeth de Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2009.

FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público**: o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FIGUEIREDO, Marcus e FIGUEIREDO, Argelina C. **Avaliação Política e Avaliação de Políticas**: Um Quadro de Referência Teórica. Revista Fundação João Pinheiro: 108-129. 1986.

FIORI, José Luís. Esta *Donna Mobile* chamada credibilidade. In: TAVARES, Maria da Conceição; TEIXEIRA, Aloiso; PENNA, Maria Valéria Junho. **Aquarella do Brasil**: ensaios políticos e econômicos sobre o governo Collor. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1990.

FISCHER, Rosa Maria; FALCONER, Andrés Pablo. **Desafios da Parceria Governo Terceiro Setor**. Disponível em: www.setor3.com.br. Acesso em 19 de junho de 2007.

GENRO, Tarso...[et al.]. **O Mundo Real**: socialismo na era pós-neoliberal. Porto Alegre/RS: L&PM, 2008.

GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Org.). **Pós-Neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (ORG). **Avaliação de políticas e programas sociais**: teoria & prática. São Paulo: Veras editora, 2001 (núcleos de pesquisa; v. 6).

GOMES, Rodrigo de Aguiar. **1989**: A maior eleição da história. Porto Alegre: Loriraf, 2014.

GOMIDE, Denise (Org.). **Governo e Sociedade Civil**: Um debate sobre espaços democráticos. São Paulo: ABONG, 2003.

GOHN, Maria da Glória Gohn. **Os Sem-Terra, ONGs e Cidadania**: a sociedade civil brasileira na era da globalização. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **O protagonismo da sociedade civil**: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005. (coleção Questões de nossa época; v. 123)

GUARESCHI, Pedrinho A. **Sociologia da Prática Social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1992.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**, Volume 1 - Introdução ao estudo da filosofia; A filosofia de Benedetto Croce. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**, Volume 2 - Os intelectuais; O princípio educativo; Jornalismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**, Volume 3 - Maquiavel; Notas sobre o Estado e a política. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**, Volume 4 - Temas de cultura; Ação católica; Americanismo e fordismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**, Volume 5 - O risorgimento; Notas sobre a história da Itália. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**, Volume 6 - Literatura Folclore Gramática Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na Contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1999.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais**. Ser Social. Brasília: UNB, v. 15, Nº 33, 2013.

IANNI, Octavio et. al. **Política e Revolução social no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1965.

IANNI, Octavio. **A ideia de Brasil Moderno**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**. 3. ed. Campinas, SP: Editora Alínea, 2006

JOVCHELOVITCH, Sandra & BAUER, Martin W. Entrevista Narrativa. In: BAUER, Martin W e GASKELL George. **Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som** – um manual prático. 2ª ed. Petrópolis / RS: Editora Vozes, 2003.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica Formal, Lógica Dialética**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983. (Coleção Perspectivas de homem; v. 100)

LOPEZ, Felix Garcia; ABREU, Rafael. **A participação das ONGs nas políticas públicas: o ponto de vista de gestores federais**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

MAIA, Marilene. **Práxis da gestão social nas organizações sociais: uma mediação para a cidadania**. Tese de Doutorado em Serviço Social. Porto Alegre: PUCRS / Faculdade de Serviço Social, 2005.

MAQUIAVELLI, Niccolò (Maquiavel). **O Príncipe**. 2. ed. São Paulo: Editora Escala, 2006.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARQUETTI, Adalmir. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (ORGs). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

MARTINELLI, Maria Lúcia (Org). **O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em Serviço Social: um instigante desafio**. São Paulo: PUCSP – NEPI, 1994.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Do processo legislativo (319-362). In: BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth de Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2009.

MENDES, Jussara Maria Rosa; WÜNSCH, Dolores Sanches; COUTO, Berenice Rojas. Proteção Social. In: CATTANI, Antônio David; HOLZMANN, Lorena. **Dicionário de Trabalho e Tecnologia**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.

MEREGE, Luiz Carlos; MOUSSALLEM, Márcia (Orgs.). **Dicionário do Terceiro Setor**. São Paulo: Plêiade, 2011.

MÉSZÁROS, István. **O desafio e o fardo do tempo histórico: O socialismo no século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MÉSZÁROS, István. **A montanha que devemos conquistar**: reflexões acerca do Estado. São Paulo: Boitempo, 2015.

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

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 7. ed. – São Paulo : Saraiva, 2017.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 5 ed. São Paulo: Hucitec, 1992.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). **Pesquisa Social**: Teoria, método e criatividade. 21 ed. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 1994.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2005.

NETO, Fernando Lima. **Relação com o Estado na visão das ONGs**: Uma sociologia das percepções. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

NETO, ROQUE CALLAGE. **A cidadania sempre adiada**: da crise de Vargas em 54 à era Fernando Henrique. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

NETTO, José Paulo. **Transformações Societárias e Serviço Social**: Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, v. 50, p.87-132, 1996.

NETTO, José Paulo. A construção do projeto ético-político do serviço social. In: MOTA, Ana Elizabete [et al.] (Orgs.) **Serviço Social e Saúde**: Formação e Trabalho Profissional. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006.

NEVES, Angela Vieira. Espaços públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (ORGs). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. **O momento Lenin**. In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (Org.). A era da indeterminação. São Paulo: Boitempo, 2007.

PALMA, Diego. **A Prática Política dos Profissionais**: O caso do Serviço Social. Lima (Peru): CELATS. Tradução de José Paulo Netto. São Paulo: Cortez, 1986.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser Pereira; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

PEREIRA, Potyara A. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social**: temas & questões. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara A. **Políticas Públicas e Necessidades Humanas com Enfoque no Gênero**. Sociedade em Debate, Pelotas, 68 12(1): 67-86, jun./2006. Disponível em: revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/download/437/391.

PERONI, Vera Maria Vidal (Org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado**: implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber Livro, 2013.

POLANY, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PONTES, Lúcia e BAVA, Silvio Caccia. As ONGs e as políticas públicas na construção do Estado democrático. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, v. 50, p.133-142, 1996.

PRADO Jr., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**: colônia. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PRATES, Jane Cruz. **Gestão estratégica de instituições sociais**: O método marxiano como mediação do projeto político. Porto Alegre: PUCRS – PPGSS, maio 1995. Originalmente apresentado como dissertação de mestrado. PUCRS, 1995.

_____. **Planejamento da Pesquisa Social**. Revista Temporalis 7. Brasília: ABEPSS, 2002.

_____. **O Método e o potencial interventivo e político da pesquisa social**. Revista Temporalis 9. Brasília: ABEPSS, 2005.

_____. Gestão como processo social e o processo de gestão da Política de Assistência Social. In: **Capacitação sobre PNAS e SUAS**: no caminho da implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

QUINO. Toda Mafalda. 2 ed. São Paulo. Martins Martins Fontes, 2010.

RAICHELIS, Raquel e WANDERLEY, Luis Eduardo W. **Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional**. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, v. 78, 2004.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. 2 ed. rev – São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Democratizar a gestão das políticas sociais**: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. Disponível em:

<http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/inicio.htm>. Acesso em 09/01/2009.

RESENDE, Tomaz de Aquino. **Terceiro Setor, ONGs e Institutos**. Disponível em: <http://www.fundata.org.br/artigos.htm>. Acesso em Jun. 2007

RICO, Elizabeth de Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2009.

RICO, Elizabeth de Melo e RAICHELIS, Raquel (Org). **Gestão Social**: uma questão em debate. São Paulo: EDUC-IEE, 1999.

ROSENTHAL, Gabriele. **Pesquisa Social Interpretativa**: uma introdução. 5 ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.

RUA, Maria das Graças. **Para Aprender Políticas Públicas**. 2013. (Desenvolvimento de material didático ou instrucional - Curso online). Brasília: IGEPP, 2013. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf. Acesso em: jul. 2017.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANT'ANA, Raquel Santos. **O desafio da implantação do projeto ético-político do Serviço Social**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, v. 62, p. 73-91, mar. 2000.

SANTOS, Theotônio dos. **O Manifesto Comunista e o marxismo como projeto**. In: **O Manifesto Comunista 150 anos depois**: Karl Marx , Friedrich Engels. Daniel Aarão Reis Filho (org.). Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser Pereira; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

SANTOS, Hermílio. "Grupos de interesse e redes de políticas públicas – uma análise da formulação de política industrial", **Civitas**, v.2, n. 1, 193-210, 2002.

SANTOS, Antônio Augusto Mayer dos. **Prefeitos de Porto Alegre**: cotidiano e administração da capital gaúcha entre 1889 e 2012. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012

SANTOS, Pedro Antonio dos; KIENEN, Nádia; CASTIÑERA, Maria Inés. **Metodologia da pesquisa social**: da proposição de um problema à redação e apresentação do relatório. São Paulo: Atlas, 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SERRA, Rose Mary Sousa. **Crise de materialidade no serviço social**: repercussões no mercado profissional. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2010

SCHNEIDER, Volker. “Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas”, **Civitas**, v. 5, n. 1, 29-58, 2005.

SCHÜTZE, Fritz. **Análise sociológica e linguística de narrativas**. Civitas: Revista de Ciências Sociais, PPGCS, PUCRS. Porto Alegre, v. 14, n. 2, p. e11-e52, maio-ago. 2014. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/17117>>. Acesso em 02/09/2014.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**: entre a política pública e o mercado. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (ORG). **Avaliação de Políticas e Programas Sociais**: teoria & prática. São Paulo: Veras Editora, 2001 (Núcleos de Pesquisa; v. 6)

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste Neoliberal e desajuste social na América Latina**. Rio de Janeiro: UERJ, 1999

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 78)

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de Comunidade e Participação**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SOUZA, Maria Adélia de Souza. **Território brasileiro**: usos e abusos. Edições Territorial, 2003

SZAZI, Eduardo. **Terceiro Setor**: regulação no Brasil. 2 ed. São Paulo: Peirópolis, 2001.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002

TEIXEIRA, J. B. Formulação, administração e execução de políticas públicas. In: CFESS – Conselho Federal de Serviço Social. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS; ABEPSSS, 2009.

TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. **Parcerias tri-setoriais na esfera pública**: perspectivas, impasses e armadilhas para a modernização da gestão social no Brasil. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008, 266p. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2537>. Acesso em jul. 2017.

TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org). **Gestão de ONGs**: principais funções gerenciais. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001

TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org). **Gestão Social**: metodologia e casos. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Um espectro ronda o Terceiro Setor, o espectro do mercado**: ensaios de gestão social. 2º ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004.

TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro. **Ruy Mauro Marini**: Vida e Obra. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva, 1928. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TUBINO, Manoel José Gomes. **O esporte no Brasil, do período colonial aos nossos dias**. São Paulo: IBRASA, 1996.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Salve-se Quem Puder! Reflexões sobre a Política Social no Projeto Collor. In: TAVARES, Maria da Conceição; TEIXEIRA, Aloiso; PENNA, Maria Valéria Junho. **Aquarella do Brasil**: ensaios políticos e econômicos sobre o governo Collor. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1990.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e miséria social no Brasil**: de Getúlio a Geisel. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

VIEIRA, Evaldo. **A ditadura militar**: 1964-1985. São Paulo: Cortez, 2014.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1996.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e assistência social**. 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2016.

WANDERLEY, Luis Eduardo W. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 2000

WILHEIM, Jorge. O contexto da atual gestão social. In: **Gestão Social** - uma questão em debate. São Paulo: EDUC-IEE, 1999.

WU, Xun; RAMESH, M; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.

APÊNDICES

APÊNDICE A

AMOSTRA INTENCIONAL DE DOCUMENTOS LEGAIS – ASSISTÊNCIA SOCIAL

1.	<u>18360 /2013</u> (Decreto Municipal)	26/07/2013	DOPA	30/07/2013	UNIFORMIZA OS CRITERIOS e VALORES DE CONCESSAO DE BOLSA-AUXILIO AS FAMILIAS ATEN DIDAS PELA FASC
2.	<u>17256 /2011</u> (Decreto Municipal)	05/09/2011	DOPA	19/09/2011	Implanta o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Município de Porto Alegre.
3.	<u>660 /2010</u> (Lei Complementar Municipal)	07/12/2010	DOPA	09/12/2010	Altera: LEI COMPLEMENTAR Nº 352, DE 08 DE AGOSTO DE 1995.
4.	<u>559 /2006</u> (Lei Complementar Municipal)	29/12/2006	DOPA	09/01/2007	Altera: LEI COMPLEMENTAR Nº 352, DE 08 DE AGOSTO DE 1995.
5.	<u>15.183/2006</u> (Decreto Municipal)				Regulamenta o programa que se denominará Disque-Solidariedade e dá outras providências.
6.	<u>15305 /2006</u> (Decreto Municipal)	21/09/2006	DOPA	25/09/2006	Regulamenta a Lei nº 9.809, de 26 de julho de 2005, que instituiu no Município de Porto Alegre o Programa Frente de Trabalho Voluntário, e dá outras providências.
7.	<u>9809/2005</u> (Lei Municipal)				Instituiu no Município de Porto Alegre o Programa Frente de Trabalho Voluntário, e dá outras providências
8.	<u>9717 /2005</u> (Lei Municipal)	03/01/2005	DOPA	10/01/2005	Institui, no Município de Porto Alegre, o programa que se denominará Disque-Solidariedade e dá outras providências.
9.	<u>14.556/2004</u> (Decreto Municipal)				UNIFORMIZA OS CRITERIOS e VALORES DE CONCESSAO DE BOLSA-AUXILIO AS FAMILIAS ATEN DIDAS PELA FASC
10.	<u>9081 /2003</u> (Lei Municipal)	13/01/2003	DOPA	17/01/2003	Dispõe sobre a prestação de serviços e a comercialização de produtos provenientes de Programas de Trabalho Educativo com Geração de Renda para adolescentes e jovens das entidades governamentais e não-governamentais inscritas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
11.	<u>13411 /2001</u> (Decreto Municipal)	25/09/2001	DOPA	27/09/2001	UNIFORMIZA OS CRITERIOS e VALORES DE CONCESSAO DE BOLSA-AUXILIO AS FAMILIAS ATEN DIDAS PELA FASC
12.	<u>456 /2000</u> (Lei Complementar Municipal)	11/09/2000	DOPA	18/09/2000	Altera: LEI COMPLEMENTAR Nº 352, DE 08 DE AGOSTO DE 1995.
13.	<u>8509 /2000</u> (Lei Municipal)	01/06/2000	DOPA	07/06/2000	Altera a denominação da Fundação de Educação Social e Comunitária - FESC para Fundação de Assistência Social e Cidadania e dá outras providências.
14.	<u>12147 /1998</u> (Decreto Municipal)	29/10/1998	DOPA	10/11/1998	ALTERA O DECRETO 11469/96.
15.	<u>419 /1998</u> (Lei Complementar Municipal)	06/07/1998	DOPA	10/07/1998	Altera: LEI COMPLEMENTAR Nº 352, DE 08 DE AGOSTO DE 1995.
16.	<u>11997 /1998</u> (Decreto Municipal)	03/06/1998	DOPA	10/06/1998	UNIFORMIZA OS CRITERIOS e VALORES DE CONCESSAO DE BOLSA-AUXILIO AS FAMILIAS ATEN DIDAS PELA FESC.

17.	<u>11724 /1997</u> (Decreto Municipal)	15/04/1997	DOPA	22/04/1997	INSTITUI BOLSA-AUXILIO AS FAMILIAS ATENDIDAS PELO PROJETO REDE DE APO IO E PROTECAO A FAMILIA DA FESC.
18.	<u>11636 /1996</u> (Decreto Municipal)	02/12/1996	DOPA	05/12/1996	ALTERA O DECRETO 11469/96.
19.	<u>11581 /1996</u> (Decreto Municipal)	25/09/1996	DOPA	04/10/1996	Regulamenta a lei Complementar nº 352, de 08 de agosto de 1995, no que concerne ao Fundo Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, e dá outras providências.
20.	<u>11469 /1996</u> (Decreto Municipal)	28/03/1996	DOPA	02/04/1996	REGULAMENTA O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE CRIADO PELA LC 352/95.
21.	<u>11300 /1995</u> (Decreto Municipal)	08/08/1995	DOPA	10/08/1995	CONVOCA A II CONFERENCIA MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL
22.	<u>352 /1995</u> (Lei Complementar Municipal)	08/08/1995	DOPA	10/08/1995	DISPOE SOBRE A POLITICA DE ASSISTENCIA SOCIAL NO MUNICIPIO - CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL - CRIA O FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL
23.	<u>7414 /1994</u> (Lei Municipal)	14/04/1994	DOPA	18/04/1994	ALTERA DENOMINACAO E ATRIBUICOES DA SMSSS CRIADA PELA LEI 2662/63. DA NOVA REDACAO A DISPOSITIVOS DA LEI 4308/77 QUE AUTORIZOU A CRIACAO DA FESC
24.	<u>11056 /1994</u> (Decreto Municipal)	12/07/1994	DOPA	13/07/1994	DISPOE SOBRE AS ATRIBUICOES DOS ORGAOS MUNICIPAIS NA IMPLANTACAO DA PO LITICA DE ASSISTENCIA SOCIAL DO MUNICIPIO
25.	<u>10683 /1993</u> (Decreto Municipal)	12/08/1993	DOPA	13/08/1993	CONVOCA A I CONFERENCIA MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL
26.	<u>0 /1990</u> (Lei Orgânica de Porto Alegre)	03/04/1990	DOPA	04/04/1990	Texto atualizado até a Emenda nº 35/2012
27.	Lei 4308/1977				AUTORIZA O MUNICIPIO A INSTITUIR UMA FUNDAÇÃO DESTINADA A PROMOVER E DESENVOLVER A EDUCAÇÃO SOCIAL, COMUNITÁRIA E ADMINISTRAR OS CENTROS DE COMUNIDADE E ESPORTIVOS E EQUIPAMENTOS SIMILARES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

AMOSTRA INTENCIONAL DE DOCUMENTOS LEGAIS – EDUCAÇÃO

1.	<u>19448 /2016</u> (Decreto Municipal)	19/07/2016	DOPA	21/07/2016	Cria o Fórum Municipal de Educação de Porto Alegre (FME/poa) e dispõe sobre sua organização, composição e atribuições.
2.	<u>795 /2016</u> (Lei Complementar Municipal)	13/05/2016	DOPA	18/05/2016	Altera Lei Complementar nº 248, de 23 de janeiro de 1991 Conselho Municipal de Educação
3.	<u>11858 /2015</u> (Lei Municipal)	25/06/2015	DOPA	26/06/2015	Institui o Plano Municipal de Educação (PME).
4.	<u>718 /2013</u> (Lei Complementar Municipal)	19/09/2013	DOPA	11/11/2013	Altera Lei Complementar nº 589, de 19 de fevereiro de 2008 Conselho Municipal do Fundeb
5.	<u>661 /2010</u> (Lei Complementar Municipal)				DISPÕE NORMAS GERAIS SOBRE OS CONSELHOS MUNICIPAIS
6.	<u>660 /2010</u> (Lei Complementar Municipal)	07/12/2010	DOPA	09/12/2010	Altera Lei Complementar nº 248, de 23 de janeiro de 1991 Conselho Municipal de Educação
7.	<u>16326 /2009</u>	17/06/2009	DOPA	19/06/2009	Convoca a Instância Municipal da Conferência Nacional de Educação.

	(Decreto Municipal)				
8.	<u>589 /2008</u> (Lei Complementar Municipal)	19/02/2008	DOPA	28/02/2008	Cria Conselho Municipal do FUNDEB
9.	<u>14161 /2003</u> (Decreto Municipal)	04/04/2003	DOPA	14/04/2003	Dispõe sobre o licenciamento da atividade das instituições de educação infantil comunitárias no âmbito do município de POA e dá outras providências.
10.	<u>421 /1998</u> (Lei Complementar Municipal)	28/08/1998	DOPA	02/09/1998	Conselho Municipal do FUNDEB Revogada pela 589 / 2000
11.	<u>8198 /1998</u> (Lei Municipal)	18/08/1998	DOPA	26/08/1998	CRIA O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE PORTO ALEGRE (PLANO MUNICIPAL DE EDUCACAO - CONGRESSO MUNICIPAL DE EDUCACAO)
12.	<u>7634 /1995</u> (Lei Municipal)	07/07/1995	DOPA	18/07/1995	INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE TRABALHO EDUCATIVO PARA ADOLESCENTES NO MUNICIPIO DE POA
13.	<u>267 /1992</u> (Lei Complementar Municipal)	16/01/1992	DOPA	20/01/1992	Regulamenta os Conselhos Municipais criados pelo artigo 101 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.
14.	<u>6978 /1991</u> (Lei Municipal)	20/12/1991	DOPA	23/12/1991	CRIA O PROGRAMA MUNICIPAL DE EDUCACAO INFANTIL, CARGOS EM COMISSAO E FUNCOES GRATIFICADAS, ALTERA A ESTRUTURA DA SMED E DA SMSSS CRIA 43 ESCOLAS MUNICIPAIS INFANTIS
15.	<u>9954 /1991</u> (Decreto Municipal)	12/04/1991	DOPA	15/04/1991	REGULAMENTA A LC 248/91 QUE CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCACAO
16.	<u>248 /1991</u> (Lei Complementar Municipal)	23/01/1991	DOPA	24/01/1991	CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCACAO DE PORTO ALEGRE
17.	<u>9423 /1989</u> (Decreto Municipal)	27/04/1989	DOPA	28/04/1989	REGULAMENTA A LC 195/88 (CRIA O SISTEMA DE PARTICIPACAO DO POVO NO GOVERNO MUNICIPAL).
18.	Lei 6099/ 1988				Altera a Secretaria Municipal de Educação e Cultura
19.	<u>195 /1988</u> (Lei Complementar Municipal)	30/12/1988	DOPA	30/12/1988	CRIA O SISTEMA DE PARTICIPACAO DO POVO NO GOVERNO MUNICIPAL(CONSELHO POPULAR)
20.	<u>9349 /1988</u> (Decreto Municipal)	27/12/1988	DOPA	29/12/1988	CRIA E DENOMINA CASAS DA CRIANCA.
21.	<u>9324 /1988</u> (Decreto Municipal)	30/11/1988	DOPA	02/12/1988	CRIA E DENOMINA CASAS DA CRIANCA
22.	<u>6023 /1987</u> (Lei Municipal)	18/12/1987	DOPA	22/12/1987	CRIA E DISPOE S/ O"PROJETO CASA DA CRIANCA"P/ ATENDER MENORES DE 2 MESES A 6 ANOS
23.	<u>8731 /1986</u> (Decreto Municipal)	24/03/1986	DOPA	26/03/1986	CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DO MENOR

AMOSTRA INTENCIONAL DE DOCUMENTOS LEGAIS – SAÚDE

1.	<u>18564 /2014</u> (Decreto Municipal)	14/02/2014	DOPA	27/02/2014	Cria a Força Municipal do SUS (FM-SUS) no Município de Porto Alegre.
2.	<u>712 /2013</u> (Lei Complementar Municipal)	19/02/2013	DOPA	25/02/2013	Altera Lei Complementar nº 395, de 26 de dezembro de 1996
3.	<u>11190 /2012</u> (Lei Municipal)	04/01/2012	DOPA	10/01/2012	Referência a Municipalização (Altera a Lei Nº 6309, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1988).

4.	<u>681 /2011</u> (Lei Complementar Municipal)	28/09/2011	DOPA	04/10/2011	Lei Complementar nº 395, de 26 de dezembro de 1996 – que institui o Código Municipal de Saúde no Município de Porto Alegre e dá outras providência
5.	<u>660 /2010</u> (Lei Complementar Municipal)	07/12/2010	DOPA	09/12/2010	Altera a Lei 277, de 20 de maio de 1992
6.	<u>12002 /1998</u> (Decreto Municipal)	04/06/1998	DOPA	08/06/1998	REGULAMENTA O COMPONENTE MUNICIPAL DO SISTEMA NACIONAL DE AUDITORIA DE PORTO ALEGRE NO AMBITO DO SISTEMA UNICO DE SAUDE (SUS)
7.	<u>395 /1996</u> (Lei Complementar Municipal)	26/12/1996	DOPA	24/04/1997	Institui o Código Municipal de Saúde do Município de Porto Alegre e dá outras providências.
8.	<u>11507 /1996</u> (Decreto Municipal)	27/05/1996	DOPA	03/06/1996	CONVOCA A II CONFERENCIA MUNICIPAL DE SAUDE.
9.	<u>353 /1995</u> (Lei Complementar Municipal)	22/08/1995	DOPA	30/08/1995	ACRESCENTA PARAGRAFO UNICO AO ARTIGO 19 DA LC 195 DE 30-12-88 (SISTEMA DE PARTICIPACAO DO POVO NO GOVERNO MUNICIPAL)
10.	<u>10988 /1994</u> (Decreto Municipal)	10/05/1994	DO	12/05/1994	A Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social, constante no inciso XII do artigo 2º do Decreto nº9391, de 17 de fevereiro de 1989 passa a denominar-se Secretaria Municipal de Saúde (SMS), de acordo com o que estabelece o artigo 12 da Lei nº 7414, de 14 de abril de 1994.
11.	<u>7414 /1994</u> (Lei Municipal)	14/04/1994	DO	18/04/1994	ALTERA DENOMINACAO E ATRIBUICOES DA SMSSS CRIADA PELA LEI 2662/63. DA NOVA REDACAO A DISPOSITIVOS DA LEI 4308/77 QUE AUTORIZOU A CRIACAO DA FESC
12.	<u>277 A /1992</u> (Lei Complementar Municipal)	26/06/1992	DO	29/06/1992	DISPOE SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DE SAUDE DE PORTO ALEGRE
13.	<u>277 /1992</u> (Lei Complementar Municipal)	20/05/1992	DO	22/05/1992	DISPOE SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DE SAUDE DE PORTO ALEGRE
14.	<u>267 /1992</u> (Lei Complementar Municipal)	16/01/1992	DO	20/01/1992	Regulamenta os Conselhos Municipais criados pelo artigo 101 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.
15.	<u>287 /1992</u> (Lei Complementar Municipal)	08/01/1992	DO	11/01/1992	Altera LC 277/92(INCLUI REPRESENTANTE NO CONSELHO MUNICIPAL DE SAUDE)
16.	<u>10030 /1991</u> (Decreto Municipal)	12/08/1991	DO	13/08/1991	CONVOCA A I CONFERENCIA MUNICIPAL DE SAUDE
17.	<u>9839 /1990</u> (Decreto Municipal)	24/10/1990	DO	25/10/1990	INSTITUI AS UNIDADES SANITARIAS, CRECHES, CENTROS INFANTIS, ALBERGUE NOTURNO, LOTA CC E FGS NA SMSSS

APÊNDICE B - Quadro Metodológico

QUESTÕES NORTEADORAS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	INDICADORES	VARIÁVEIS	TÉCNICAS
1. Com que perspectiva de Estado, Governo e Organizações da sociedade civil as políticas públicas vêm sendo construídas e desenvolvidas nos últimos 30 anos?	1. Analisar com que perspectiva de Estado, Governos e Organizações da sociedade civil as políticas públicas vêm sendo construídas e desenvolvidas nos últimos 30 anos.	- Concepções de Estado <ul style="list-style-type: none"> • Governo • OSC 	<ul style="list-style-type: none"> • Papel: status, comportamento • Função: atividade, atribuição • Visibilidade Social; • Controle Social; • Representação de interesses coletivos; • Democratização; • Cultura Pública. 	Entrevista Narrativa Revisão Bibliográfica Análise Documental
2. Como os atores sociais, que tiveram vínculo com as OSC ou com as Instâncias Governamentais nos últimos 30 anos, percebem os processos de formulação e execução das políticas públicas?	2. Compreender como os atores sociais concebem os processos de formulação e execução das políticas públicas.	- Concepções de Política Pública - Processo político de formulação e execução das PP	<ul style="list-style-type: none"> • Atores envolvidos; • Representatividade; • Etapas; • Legitimidade do Processo; • Participação da base; • Capital despendido; • Alianças / Pactos. 	Entrevista Narrativa
3. Como se estabeleceu a interface entre as Organizações da Sociedade Civil e as respectivas Instâncias Governamentais, no que diz respeito às práticas sociais?	3. Conhecer o processo de estabelecimento da interface entre as OSC e as Instâncias Governamentais, no que diz respeito às práticas sociais.	- Demandas Sociais - Práticas Sociais	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação de Demanda • Estabelecimento de Prioridades • Planejamento • Execução – Operacional 	Entrevista Narrativa Revisão Bibliográfica Análise Documental
4. Quais as repercussões do processo de conformação da Gestão Social nas políticas públicas e na garantia de direitos?	4. Verificar quais são as repercussões do processo de conformação da Gestão Social nas políticas públicas e para a garantia de direitos.	- Repercussão: efeitos em longo prazo para Sociedade	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoramento • Efetividade • Continuidade 	Entrevista Narrativa Revisão Bibliográfica Análise Documental

APÊNDICE C

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL - PUCRS ESCOLA DE HUMANIDADES PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

A posição das Organizações da Sociedade Civil nas Políticas Públicas em Porto Alegre: Movimentos Hegemônicos e Contra- Hegemônicos

Doutoranda: Érica M. Bomfim Bordin
Orientadora: Ana Lúcia S. Maciel

1. Dados de Identificação

Nome: _____
 Idade: _____ Sexo: () M () F
 Escolaridade: _____
 Local da Entrevista: _____
 Telefone para contato: _____
 E-mail: _____

() Instância Governamental () Organização da Sociedade Civil

FASE 1: INICIAÇÃO

Tópico para Narração:

Interessa-nos com essa pesquisa, reconstruir o processo de configuração do modo de gerir o social, entre o período de 1986 e 2016, a partir do olhar de profissionais que estiveram vinculados a Organizações da Sociedade Civil ou Instâncias Governamentais.

Você poderá contar a história de sua família e sua vida desde o início até os dias de hoje, relatando todas as experiências que lhe vierem à memória e utilizando o tempo que for necessário. No início eu não vou fazer nenhuma interrupção, vou apenas tomar notas, para mais tarde retomar alguns temas. Em um terceiro momento, farei algumas perguntas abertas relativas ao tema de estudo.

PERCEPÇÃO SOBRE OS PROCESSOS POLÍTICOS DE FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARTILHADAS ENTRE GOVERNO E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

FASE 2: NARRAÇÃO CENTRAL (notas)

FASE 3.1: FASE DE QUESTIONAMENTO (notas)

FASE 3.2: FASE DE PERGUNTAS ABERTAS RELATIVAS AO TEMA

1. Conceito de Estado
2. Conceito de Governo
3. Conceito de Sociedade Civil
4. Conceito de Organizações da Sociedade Civil
5. Conceito de Política Pública
6. Processo Político de Formulação e Execução de PP
7. Demandas, Prioridades e Planejamento
8. Execução – Operacional
9. Avaliação

FASE 4: FASE CONCLUSIVA (notas)

APÊNDICE D

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL - PUCRS ESCOLA DE HUMANIDADES PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

A posição das Organizações da Sociedade Civil nas Políticas Públicas em Porto Alegre: Movimentos Hegemônicos e Contra- Hegemônicos

Doutoranda: Érica M. Bomfim Bordin
Orientadora: Ana Lúcia S. Maciel

ROTEIRO PARA ANÁLISE DOCUMENTAL

Documentos sobre o Estado – relação das Instâncias Governamentais com as Organizações da Sociedade Civil no contexto das políticas públicas, conformação da Gestão Social.

1. Dados de Identificação

A. Tipo de documento analisado:

- Legislação
- Documentos Jurídicos
- Publicação Parlamentar
- Publicação de Governo / Administrativa – Documentos Oficiais
- Programa de Governo
- Programa - Política Pública
- Plano de ação
- Outro: _____

B. Identificação do documento: _____

C. Período: _____

2. Conteúdos

A. Função e Papel do Estado (Governo e OSCs).

B. Objetivo para a Organização da Sociedade Civil.

C. Relevância sócio-histórica para a conformação da Gestão Social.

APÊNDICE E - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL - PUCRS
ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL****A posição das Organizações da Sociedade Civil nas Políticas Públicas em
Porto Alegre: Movimentos Hegemônicos e Contra- Hegemônicos**

A pesquisa em tela objetiva analisar a posição das Organizações da Sociedade Civil nas Políticas Públicas em Porto Alegre, visando compreender sua função social e atuação.

Neste trabalho será utilizado como instrumento de coleta de dados a entrevista narrativa que terá a duração aproximada de 2 horas e será gravada.

Os dados e resultados individuais desta pesquisa estarão sempre sob sigilo ético, não sendo mencionados os nomes dos participantes em nenhuma apresentação oral ou trabalho escrito, que venha a ser publicado.

A participação nesta pesquisa não oferece risco ou dano à pessoa entrevistada. Se, no decorrer da pesquisa, o(a) participante resolver não mais continuar terá toda a liberdade de o fazer, sem que isso lhe acarrete qualquer prejuízo.

Caso tenha novas perguntas sobre este estudo, posso contatar a doutoranda/pesquisadora Érica M. Bomfim Bordin, pelo telefone (51) 81310383 ou pelo e-mail ericabomfimbordin@gmail.com, ou ainda a orientadora Prof.^a Dr.^a Ana Lúcia S. Maciel, pelo e-mail ana.suarez@pucrs.br. Poderei ainda contatar com o Comitê de Ética em Pesquisa da PUC/RS pelo telefone 051-33203345.

Após ter sido devidamente informado(a) de todos os aspectos desta pesquisa, ter esclarecido todas as minhas dúvidas e ter lido o presente termo de consentimento livre e esclarecido e recebido uma cópia do mesmo, abdicando direitos autorais meus e de meus descendentes, eu

_____ concordo em participar desta pesquisa.

Assinatura do Participante

Assinatura da Pesquisadora

Porto Alegre/RS, _____ de _____ de 20____.

ANEXOS

ANEXO 1 - VALORES DESTINADOS A SUBVENÇÃO SOCIAL NO ANO DE 2016

Exercício

Dados até o mês de Dezembro

Órgão 1500 - SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Categoria Econômica 3 - DESPESAS CORRENTES

Natureza Despesa 33 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES

Elemento da Despesa		Orçamento (em R\$)		Despesa (em R\$)					
Código	Nome	Inicial	Atualizado	Empenhada	% Emp.	Liquidada	% Liq.	Paga	% Paga
332093	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	5.656,00	27.375,00	27.364,55	483,81	27.364,55	483,81	27.364,55	483,81
333093	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	2.000,00	329.580,00	327.955,48	9.999,00	327.955,48	9.999,00	327.955,48	9.999,00
335041	CONTRIBUIÇÕES	1.056,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
335043	SUBVENÇÕES SOCIAIS	89.328.402,00	104.355.769,11	100.782.169,33	112,82	100.660.347,58	112,69	92.948.823,74	104,05
335092	DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	5.000.000,00	5.312.105,00	2.395.961,66	47,92	2.395.961,66	47,92	1.596.161,66	31,92
339014	DIÁRIAS - PESSOAL CIVIL	94.364,00	18.865,34	18.865,34	19,99	18.865,34	19,99	18.865,34	19,99
339030	MATERIAL DE CONSUMO	14.013.364,00	17.594.352,17	15.497.523,30	110,59	14.384.180,26	102,65	13.302.739,93	94,93
339031	PREMIAÇÕES CULTURAIS, ARTÍSTICAS, CIENTÍFICAS, DESPORTIVAS E OUTRAS	0,00	4.849,40	4.849,40	0,00	4.849,40	0,00	4.849,40	0,00
339032	MATERIAL, BEM OU SERVIÇO PARA DISTRIBUIÇÃO GRATUITA	12.346,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
339033	PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	5.989.000,00	3.697.662,53	2.377.703,30	39,70	2.377.703,30	39,70	1.754.151,80	29,29
339035	SERVIÇOS DE CONSULTORIA	2.261.235,00	2.261.235,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
339036	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA	4.798.809,00	4.884.486,72	4.883.393,27	101,76	4.883.393,27	101,76	4.882.807,51	101,75
339037	LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
339039	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	69.911.574,00	67.636.943,53	65.877.061,34	94,23	62.901.755,44	89,97	58.442.683,17	83,60
339046	AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO	25.068.824,00	26.088.971,05	26.086.587,86	104,06	26.086.587,86	104,06	26.086.587,86	104,06
339047	OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS E CONTRIBUTIVAS	0,00	2.500,00	2.500,00	0,00	2.500,00	0,00	2.500,00	0,00
339049	AUXÍLIO-TRANSPORTE	1.870.019,00	2.329.328,00	2.323.475,73	124,25	2.323.475,73	124,25	2.323.475,73	124,25
339091	SENTENÇAS JUDICIAIS	0,00	84.407,85	84.407,85	0,00	84.407,85	0,00	84.407,85	0,00
339092	DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	39.290,00	4.478.809,92	4.182.054,21	9.999,00	4.182.054,21	9.999,00	4.145.220,29	9.999,00
339139	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	3.000,00	322,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	DOS DESPESAS (em R\$)	218.398.939,00	239.107.562,62	224.871.872,62	102,96	220.661.401,93	101,04	205.948.594,31	94,30

Exercício 2016

Dados até o mês de Dezembro

Órgão 1800 - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

Categoria Econômica 3 - DESPESAS CORRENTES

Natureza Despesa 33 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES

Elemento da Despesa		Orçamento (em R\$)		Despesa (em R\$)					
Código	Nome	Inicial	Atualizado	Empenhada	% Emp.	Liquidada	% Liq.	Paga	% Paga
332093	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	378.831,00	375.331,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
333093	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	6.000,00	165.486,00	163.986,25	2.733,10	163.986,25	2.733,10	163.986,25	2.733,10
335041	CONTRIBUIÇÕES	25.000,00	25.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
335043	SUBVENÇÕES SOCIAIS	139.930.672,00	130.362.184,16	122.623.218,63	87,63	122.377.355,54	87,46	117.177.355,54	83,74
335092	DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	5.759.136,00	12.085.265,97	11.126.607,30	193,20	11.126.607,30	193,20	11.126.607,30	193,20
339004	CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO	1.990.732,00	2.502.455,56	1.026.627,19	51,57	1.026.627,19	51,57	1.026.627,19	51,57
339014	DIÁRIAS - PESSOAL CIVIL	508.000,00	518.558,50	28.672,20	5,64	28.672,20	5,64	28.672,20	5,64
339030	MATERIAL DE CONSUMO	52.376.333,00	78.983.051,66	69.534.656,21	132,76	64.067.788,11	122,32	60.869.534,83	116,22
339033	PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	680.000,00	749.483,00	161.930,37	23,81	85.176,42	12,53	85.176,42	12,53
339035	SERVIÇOS DE CONSULTORIA	172.000,00	104.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
339036	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA	4.440.333,00	4.914.694,34	4.460.017,33	100,44	4.428.879,67	99,74	4.428.879,67	99,74
339037	LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA	3.300.000,00	32.269.312,78	25.335.905,71	767,75	20.859.768,41	632,11	20.809.115,60	630,58
339039	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	739.428.389,00	694.344.419,99	584.121.223,89	79,00	573.761.449,98	77,60	570.926.362,77	77,21
339046	AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO	26.040.342,00	27.023.251,05	27.018.224,79	103,76	27.018.224,79	103,76	27.018.224,79	103,76
339047	OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS E CONTRIBUTIVAS	168.460,00	212.460,00	106.711,74	63,35	106.711,74	63,35	106.710,10	63,34
339049	AUXÍLIO-TRANSPORTE	3.448.956,00	3.831.815,27	3.820.118,82	110,76	3.820.118,82	110,76	3.820.118,82	110,76
339091	SENTENÇAS JUDICIAIS	200.000,00	410.000,50	174.596,72	87,30	174.596,72	87,30	174.596,72	87,30
339092	DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	5.632.019,00	28.928.888,13	25.125.820,85	446,12	25.125.820,85	446,12	25.093.646,23	445,55
339093	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	382.200,00	390.217,31	38.847,60	10,16	38.847,60	10,16	38.847,60	10,16
339139	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	21.000,00	20.222,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	DOS DESPESAS (em R\$)	984.888.403,00	1.018.216.097,22	874.867.165,60	88,83	854.210.631,59	86,73	842.894.462,03	85,58

Exercício 2016

Dados até o mês de Dezembro

Órgão 6000 - FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA

Categoria Econômica 3 - DESPESAS CORRENTES

Natureza Despesa 33 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES

Elemento da Despesa		Orçamento (em R\$)		Despesa (em R\$)					
Código	Nome	Inicial	Atualizado	Empenhada	% Emp.	Liquidada	% Liq.	Paga	% Paga
332093	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	8.000,00	34.029,37	24.935,30	311,69	24.935,30	311,69	24.935,30	311,69
333093	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	1.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
335041	CONTRIBUIÇÕES	100.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
335043	SUBVENÇÕES SOCIAIS	97.796.106,00	102.694.438,08	92.966.346,11	95,06	92.629.276,38	94,72	92.626.226,38	94,71
339014	DIÁRIAS - PESSOAL CIVIL	30.000,00	6.309,36	4.092,94	13,64	4.092,94	13,64	4.092,94	13,64
339030	MATERIAL DE CONSUMO	2.704.194,00	3.215.024,98	2.816.080,97	104,14	1.730.997,05	64,01	1.612.007,79	59,61
339032	MATERIAL, BEM OU SERVIÇO PARA DISTRIBUIÇÃO GRATUITA	343.260,00	195.040,68	109.911,75	32,02	86.535,60	25,21	59.673,04	17,38
339033	PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	717.258,00	733.741,48	526.558,17	73,41	502.282,17	70,03	502.282,17	70,03
339036	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA	2.869.220,00	3.924.980,59	3.689.211,50	128,58	3.505.227,21	122,17	3.495.159,79	121,82
339037	LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA	7.106.297,00	11.018.507,60	9.437.704,88	132,81	9.437.704,88	132,81	9.437.704,88	132,81
339039	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	18.562.894,00	16.657.685,45	13.148.432,84	70,83	12.615.857,48	67,96	12.474.100,44	67,20
339046	AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO	2.593.338,00	2.873.338,00	2.862.936,52	110,40	2.862.936,52	110,40	2.862.936,52	110,40
339047	OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS E CONTRIBUTIVAS	400.500,00	437.890,52	437.870,16	109,33	437.870,16	109,33	435.205,03	108,67
339048	OUTROS AUXÍLIOS FINANCEIROS À PESSOA FÍSICA	1.707.100,00	1.603.489,16	1.581.100,00	92,62	1.581.100,00	92,62	1.450.300,00	84,96
339049	AUXÍLIO-TRANSPORTE	237.034,00	88.609,33	76.518,54	32,28	76.518,54	32,28	76.518,54	32,28
339091	SENTENÇAS JUDICIAIS	1.000,00	1.121.470,48	1.058.305,98	9.999,00	1.058.305,98	9.999,00	1.051.681,89	9.999,00
339092	DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	202.000,00	2.438.842,98	2.315.993,45	1.146,53	2.253.625,60	1.115,66	2.253.625,60	1.115,66
339093	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	30.000,00	128.910,61	33.804,13	112,68	24.031,70	80,11	24.031,70	80,11
339139	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	10.000,00	8.087,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	DOS DESPESAS (em R\$)	135.419.201,00	147.180.395,67	131.089.803,24	96,80	128.831.297,51	95,14	128.390.482,01	94,81



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria Acadêmica
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564
E-mail: proacad@pucrs.br
Site: www.pucrs.br/proacad